INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES
UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES

THESES ET TRAVAUX POLITIQUES

JEAN MEYNAUD
DUSAN SIDJANSKI

les groupes de pression dans la communauté européenne

EDITIONS DE L'INSTITUT DE SOCIOLOGIE

LES GROUPES DE PRESSION DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

1958 - 1968

COMITE DIRECTEUR DE L'INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES
(au 20 mars 1971)

Président

M. P. DE GROOTE,
Président honoraire du Conseil d'administration de l'Université,
Ancien membre de la Commission de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Membres

M. R. DE SMET,
Président de la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques.

M. R. DEVLEESHOUWER,
Professeur à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques.

M^me^ C. DUPREZ-REICHERT,
Professeur à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques.

M. G. GORIELY,
Professeur à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques,
Directeur des recherches politiques à l'Institut.

M. J. HEENEN,
Président de la Faculté de Droit.

M. R. HENRION,
Professeur à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques et à la Faculté de Droit.

M^me^ J. POELMANS-KIRSCHEN,
Professeur à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques,
Directeur des recherches économiques à l'Institut.

M. J. J. A. SALMON,
Professeur à la Faculté de Droit,
Directeur du Centre de droit international de l'Université.

M. J. VAN TICHELEN,
Professeur à la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques et à la Faculté de Droit.

M. M. WAELBROECK,
Professeur à la Faculté de Droit,
Directeur des recherches juridiques à l'Institut.

Membre et Secrétaire

M. J.-V. LOUIS,
Agrégé de l'enseignement supérieur,
Secrétaire scientifique de l'Institut.

Membres suppléants

M. P. FORIERS,
Vice-président de la Faculté de Droit.

M^lle^ S. HUYBERECHTS,
Vice-président de la Faculté des Sciences sociales, politiques et économiques.

INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES

UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES

Thèses et travaux politiques

LES GROUPES DE PRESSION DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

1958 - 1968

STRUCTURE ET ACTION DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

par

Jean MEYNAUD
Professeur à l'Université de Montréal

Dusan SIDJANSKI
Professeur à l'Université de Genève

1971

EDITIONS DE L'INSTITUT DE SOCIOLOGIE

D/1971/0171/26

© 1971. — Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles
Tous droits de traduction et de reproduction réservés pour tous pays

Imprimé en Belgique

INTRODUCTION

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'une recherche globale sur les groupes européens, c'est-à-dire sur les groupes qui ont été constitués et interviennent en fonction des projets d'union de l'Europe. Les auteurs ont exposé les principes de cette recherche en un article publié dans la brochure *Science politique et intégration européenne* (Genève, Institut d'Etudes européennes, 1965). Trois volumes ont déjà été publiés au titre de cette investigation : l'un sur les groupes d'affaires (*L'Europe des affaires, rôle et structure des groupes,* Paris, Payot, 1967), le second sur les groupes de promotion (*Verso l'Europa unita. Strutture e compiti dei gruppi di promozione,* Milan, Ferro Edizioni, 1968), le troisième enfin sur les organisations professionnelles extra-communautaires (*Groupes de pression et coopération européenne,* Paris, Fondation nationale des Sciences politiques, 1968).

Le présent ouvrage porte sur les groupes ayant pour objectif d'assurer la représentation et la défense des intérêts des diverses catégories socio-économiques auprès des institutions de l'Europe communautaire. Le mot « intérêt » est ambigu et cette ambiguïté rejaillit sur l'expression « groupe d'intérêt », devenue pourtant d'usage courant dans l'analyse politique. Robert ne donne pas moins de sept sens pour le terme « intérêt », celui qui nous concerne ici étant le troisième : « ce qui importe, ce qui convient à quelqu'un en quelque manière que ce soit ». Et il note que les individus se groupent pour la défense des intérêts ainsi entendus. Notre propos est donc, en définitive, d'étudier les catégories qui ont formé de tels groupes au niveau des institutions communautaires.

Dans leurs rapports avec les autorités officielles, ces groupes interviennent généralement pour la préservation ou l'extension d'avantages matériels spécifiques, chacun ayant propension à affirmer la conformité de ses revendications à l'« intérêt général ». Les autorités ainsi saisies font à ces demandes des réponses variables ; il est fréquent au surplus qu'elles en appellent aux groupes pour améliorer les conditions d'élaboration et faciliter la mise en œuvre de leurs décisions. Très souvent les groupes revendiquent une participation plus étroite aux processus délibératifs des pouvoirs publics. Le but que les groupes assignent à cette participation est sans doute de renforcer et de

perfectionner la promotion des intérêts dont ils ont la charge. Cependant, en dehors des avantages directs et immédiats qu'ils sont susceptibles d'en tirer, les groupes peuvent voir dans cette association aux responsabilités gouvernementales un moyen de rehausser leur capacité globale d'influence et leur position morale au regard des pouvoirs publics certes mais aussi des autres groupes.

Chacune des trois séries de groupes sur lesquelles a porté notre recherche — groupes de promotion, groupes d'affaires, groupes socio-économiques — a sa propre raison d'être ou, si l'on préfère, exerce son propre genre d'activité. Toutefois nos précédents ouvrages ont mis en lumière l'existence de liaisons ou de convergences entre leurs démarches. Si la promotion de l'unité européenne constitue l'objet spécifique de l'une de ces séries, il arrive que des groupes des autres séries apportent un concours volontaire à cette tâche ou, sans le rechercher expressément, consolident par leurs démarches le mouvement d'unification. Il existe, d'autre part, des liens nombreux et complexes entre les groupes d'affaires et les organisations professionnelles qui constituent l'élément essentiel des groupes socio-économiques dans la Communauté européenne.

⁂

L'Europe communautaire n'a pas constitué le seul niveau de création de groupes socio-économiques. Spécialement au titre des organisations professionnelles, un mouvement analogue s'est produit à compter des années cinquante au niveau de l'OECE et une dizaine d'années plus tard à celui de l'AELE. Nous avons étudié ailleurs cette expérience qui diffère sensiblement de celle de l'Europe communautaire. Le réseau des groupes communautaires est beaucoup plus dense que celui de l'OECE (la transformation de celle-ci en OCDE ne modifiant pas beaucoup la situation) et surtout que celui de l'AELE qui, plusieurs années après la mise en œuvre de la convention de Stockholm, est encore réduit à sa plus simple expression (une quinzaine d'organismes en tout). De plus et surtout, les groupes formés dans le cadre de l'Europe à Six tendent à avoir une structure plus étendue que ceux institués au niveau de l'Europe non communautaire. La principale raison de ces divergences est que les autorités communautaires ont des responsabilités plus larges et jouissent de pouvoirs plus étendus que les autres autorités européennes.

En dehors d'un souci d'analyse comparative, deux points nous conduiront à ne pas perdre de vue dans cet ouvrage les résultats de notre enquête sur l'Europe non communautaire. Tout d'abord le fait que de nombreux groupes communautaires ont été formés en tant que

sections plus ou moins autonomes de groupes à champ d'action plus large et notamment de groupes européens préalablement constitués au niveau de l'OECE. Autre mobile de rapprochement : la propension de divers milieux professionnels à établir des liaisons plus ou moins étroites, plus ou moins organiques, entre les activités dans la CEE et dans l'AELE. Notons dès maintenant le cas dans lequel le groupe CEE et le groupe AELE représentent tous deux des sections spécialisées d'un groupement à zone plus large qu'à cause de cette particularité nous qualifions de « gigogne ». En somme, tout en séparant les expériences communautaire et non communautaire parce qu'elles nous semblent qualitativement différentes, il faut souligner les contacts qu'établissent entre eux les groupes des deux blocs en vue de surmonter les inconvénients de la division (attitude que nous avons également observée au titre des groupes d'affaires).

Ce livre comprend deux parties respectivement consacrées à la formation et à l'intervention des groupes. Les études de ce type se heurtent toujours à de nombreux obstacles dont le principal tient au caractère secret ou confidentiel d'une large partie des activités examinées. Dans le cas des groupes européens, il y a des difficultés supplémentaires dues à l'aspect nouveau et inachevé de la situation. Les groupes considérés sont pratiquement tous de constitution récente : dans beaucoup de cas leur organisation est encore affectée de traits provisoires et il en va de même pour les méthodes de travail, tout particulièrement pour les normes du processus délibératif. D'un autre côté, les institutions communautaires sont encore dans un grand état de fluidité, spécialement pour ce qui est de la distribution effective du pouvoir entre les différents organes. Il est clair que la stabilisation et la consolidation du système des groupes dépendent de la levée des incertitudes qui pèsent sur le système de gouvernement communautaire.

⁂

Nous n'avons relevé que très peu de travaux sur ces problèmes et encore sont-ils de qualité fort inégale. Le plus voisin de notre thème est sans doute celui qu'a publié l'*Europa Instituut* de l'Université d'Amsterdam sous le titre large : « Les groupes de pression dans la CEE » (1965). Il s'agit d'une enquête de type journalistique dont les auteurs ont interrogé d'assez nombreuses personnes et en ont obtenu des indications parfois intéressantes. Cependant, malgré son titre, ce document que nous appellerons par la suite le « rapport d'Amsterdam » n'a qu'une portée très limitée et n'introduit pas véritablement à la connaissance des groupes communautaires, que ce soit dans leurs structures ou dans leurs modes de fonctionnement. La principale

contribution est toujours celle de Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe,* Londres, Stevens, 1958 ; mais cet ouvrage solide est déjà relativement ancien et, au surplus, ne concerne que la CECA. Il en va de même de l'ouvrage de Jean-François Besson, « Les groupes industriels et l'Europe. L'expérience de la CECA », Paris, Presses Universitaires de France, 1962. Au titre des travaux universitaires récents, nous n'avons trouvé que deux thèses : celle de Fritz Fischer, *Die institutionalisierte Vertretung der Verbände in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,* Ansicher Gildenverlag, 1965 (tout en contenant des éléments d'information utiles cette étude demeure insuffisante spécialement au titre du cadre général d'interprétation) ; celle de Janos Szokoloczy-Syllaba, *Les organisations professionnelles françaises et le Marché commun,* Paris, Librairie A. Colin, 1965, qui examine l'évolution de l'attitude de quelques grands secteurs face à la CEE. Citons, enfin, l'ouvrage de Nicole Loeb sur « Le Patronat industriel belge et la CEE », Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1965 : il comporte un aperçu des déclarations et des attitudes du patronat belge à l'égard des problèmes européens et singulièrement de la concurrence.

En définitive, ce livre repose presque entièrement sur une longue investigation de première main auprès des services communautaires et des groupes socio-économiques eux-mêmes. Nous n'aurions pu la mener à bien sans l'aide matérielle et l'appui moral de plusieurs personnes au premier rang desquelles il nous est particulièrement agréable de citer J.-R. Rabier dont le concours bienveillant et éclairé ne nous a jamais fait défaut. Il nous est impossible de remercier en détail les fonctionnaires de la Communauté et les dirigeants de groupes européens qui nous ont donné tant d'informations utiles : nous avons contracté à leur égard des dettes de reconnaissance dont le lecteur de cet ouvrage n'aura pas de peine à estimer le nombre et l'ampleur.

Nous voulons aussi remercier les assistants MM. Jean-Pierre Zehnder, Paolo Urio, Gérard Rousselot ainsi que Fabien Dunand et Francis Gruber qui ont effectué une partie des enquêtes sur le terrain et nous ont aidés par leurs suggestions à préciser nos hypothèses de travail. Disons enfin que sur quelques points, nous avons utilisé des travaux établis pour des séminaires de l'Institut d'Etudes européennes de l'Université de Genève : nous remercions ici en bloc les auteurs de ces mémoires dont les noms sont indiqués à propos de chacun des développements correspondants.

Notre enquête couvre essentiellement les années 1958-1967 jusqu'à la mise en place de la Commission unique selon le traité de fusion. Le manque de recul ne permet guère de présenter un tableau systématique des politiques adoptées et des comportements suivis depuis cette date. Toutefois nous nous sommes efforcés, dans toute la mesure du possible, de signaler les activités et les positions des groupes au cours de l'année 1968.

PREMIERE PARTIE

FORMATION DES GROUPES

Nous englobons dans le même effort d'analyse l'expérience de la CECA et celle de la CEE car elles s'inscrivent l'une et l'autre dans le cadre de l'Europe communautaire. Cependant, elles présentent des dissemblances notables et n'ont pas, à beaucoup près, la même signification pour notre propos.

La différence la plus manifeste est la spécialisation de la CECA qui concerne seulement deux branches de l'industrie : le charbon et l'acier. Mais en plus de cette restriction institutionnelle, il faut considérer les traits spéciaux des deux industries en cause et, notamment, la présence dans les secteurs de base de grandes unités de production qui n'ont pas besoin de passer par l'association professionnelle pour exercer une influence sur les autorités gouvernementales. On sait, au surplus, que dans la CECA les Etats membres se sont attachés à la défense souvent étroite des industries nationales. Ces traits n'ont pas empêché la formation d'un appareil professionnel au niveau de la CECA — appareil d'ailleurs assez restreint puisque nous n'avons guère recensé qu'une dizaine de groupements mais il est probable que dans cette Communauté l'action des groupements (spécialement pour les secteurs comportant de grandes unités) n'a joué qu'un rôle restreint. Ce sont sans doute les groupes d'affaires, groupes encore à nette prédominance nationale, qui ont détenu la place majeure dans la CECA.

Comme nous l'avons montré dans un précédent ouvrage (*L'Europe des affaires*), les groupes d'affaires sont également intervenus dans le cadre de la CEE. Mais à ce niveau, l'activité de type professionnel a pris une importance beaucoup plus large, ne serait-ce qu'en raison de la vocation universelle du Marché commun et de la volonté manifestée par la Commission de n'avoir de rapports officiels qu'avec les groupements réunissant les associations nationales des six pays.

Nous avons néanmoins réuni les deux expériences parce que l'Europe communautaire est un tout et que, tant au plan des institutions que des groupes, la CEE a bénéficié, de manière directe ou indirecte, de l'impulsion donnée par la CECA. Malgré ses vicissitudes

ultérieures, l'expérience de Luxembourg a provoqué, au-delà même de son champ de compétence propre, la survenance d'un élan européen qui a certainement marqué par la suite la formation des groupes socio-économiques au niveau de la CEE. En réalité, ces deux expériences ne sont pas dissociables, la fusion des Exécutifs et des Conseils mise en œuvre le 1er juillet 1967 en exécution du traité du 8 avril 1965 apportant un nouvel argument à une présentation unitaire.

Jusqu'à présent nous n'avons pas posé le cas de l'Euratom. En réalité, sans négliger le cas de cette Communauté, à laquelle seront consacrés divers développements, nous n'avons pas trouvé dans son activité beaucoup d'éléments qui concernent directement notre propos. Les facteurs de cette situation seront exposés par la suite. Ainsi des deux Communautés instituées par les traités de Rome c'est la CEE qui formera l'objet essentiel de nos observations : dès lors, celui des deux traités de Rome qui nous intéresse le plus dans ce travail est l'acte ayant institué la CEE et nous prévenons le lecteur que dans notre texte l'expression « traité de Rome » sans mention particulière désigne l'acte constitutif de la Communauté économique.

Cette partie comprendra deux titres : dans le premier, nous nous attacherons à l'exploration des principaux domaines dans lesquels se sont constitués des groupes socio-économiques à vocation communautaire et nous essaierons de présenter un tableau aussi significatif que possible des groupements de ce type qui opèrent désormais au niveau des six pays ; dans le second, nous tenterons de mettre en lumière les principales caractéristiques des groupes ainsi recensés et d'indiquer les traits spécifiques du système des groupes communautaires.

TITRE PREMIER

DOMAINES DE CONSTITUTION

L'étude des systèmes nationaux de groupes socio-économiques révèle, spécialement en ce qui concerne les organisations professionnelles, une double tendance : tendance à la spécialisation des associations et tendance au regroupement de celles-ci. Les dimensions et les modalités de ce phénomène varient selon les branches de l'activité économique mais désormais ces deux aspects sont toujours présents quoique à des degrés divers. Ce mouvement s'observant également au titre des groupes communautaires, nous pensons utile d'en rappeler les mobiles.

La tendance à la spécialisation s'inspire du souci de donner aux groupes une assise et une composition homogènes. Elle consiste à fixer au groupe un domaine suffisamment précis et, partant, suffisamment restreint pour que tous les participants éventuels aient des problèmes analogues et s'attachent, en gros, aux mêmes revendications. Cette uniformité, qui est d'ailleurs rarement totale (ne serait-ce qu'en raison des différences dans la taille des firmes), n'empêche certes pas, à elle seule, la survenance de désaccords sur la manière optimale de défendre les intérêts communs mais elle a pour effet d'écarter les divergences de fond qui apparaissent souvent entre secteurs différents de l'activité économique. Dans l'ordre des questions concrètes la spécialisation est, en bien des cas, la condition préalable de la convergence des efforts. En même temps, elle garantit que les intérêts du groupe seront présentés et défendus avec quelque énergie, ce qui ne se produit pas nécessairement si ces intérêts sont mêlés à d'autres dans le cadre d'un groupe à champ d'action multiple et, de ce fait, à peu près inévitablement, hétérogène : au sein de groupes de ce type ce sont les intérêts les plus puissants qui obtiennent la meilleure part.

Cette tendance est particulièrement forte dans le champ de l'organisation professionnelle. Les groupes s'y constituent sur la base de la profession élémentaire (c'est ce que l'on appelle en France le « syndicat primaire »). Mais il faut préciser immédiatement que le découpage professionnel ne s'effectue pas dans tous les cas selon le même critère. En réalité, il y a plusieurs modalités de découpage dont le choix par

les intéressés dépend davantage d'habitudes acquises, voire de simples routines, que de considérations rationnelles : matières premières utilisées, techniques mises en œuvre, stades successifs d'utilisation, usages finaux des produits... Les perfectionnements technologiques, qui suscitent sans cesse la création de nouveaux produits et la mise en œuvre de nouvelles méthodes, ont pour résultat la multiplication des groupements spécialisés. Un autre facteur joue dans le même sens : la propension des autorités publiques à émettre des réglementations sur les problèmes les plus divers et en particulier sur des questions de détail à caractère technique, ce qui rend utile ou indispensable la présence d'interlocuteurs professionnels à la mesure de ces interventions. Il en résulte un certain parallélisme entre structures gouvernementales et structures professionnelles.

Cependant, tout en ayant des intérêts différents et parfois opposés, les groupes spécialisés ont aussi des préoccupations et éventuellement des revendications communes. La défense de tels points de vue ne peut que bénéficier d'une conjonction des efforts : d'où la propension à des formules de regroupement dont le mobile est de rassembler les organismes spécialisés en partant de ce qui les unit, qu'il s'agisse de faire front à un danger commun ou d'améliorer les conditions générales de travail. Au total, sous réserve de dépasser ou de neutraliser les rivalités de base, le regroupement des efforts ajoute un nouvel élément à la capacité d'influence des groupes.

Ces regroupements sont eux-mêmes de nature très diverses et s'effectuent à des niveaux très différents. Dans le secteur de la production on observe en particulier des regroupements au niveau de la branche industrielle (industries textiles ou chimiques par exemple) avec parfois un niveau intermédiaire de regroupement entre les syndicats primaires et l'organisme de branche. Mais on trouve aussi des regroupements bien plus étendus qui concernent notamment l'ensemble de l'industrie ou du commerce ou de l'activité agricole. On a même dans certains pays des groupements qui rassemblent, en principe, la totalité du patronat, généralement face à un ou plusieurs groupes réunissant la totalité des salariés. Dans la terminologie française courante, il est fréquent que l'on emploie le terme de « centrale » pour désigner les organismes de regroupement à vocation très large (on parlera ainsi d'une « centrale patronale » ou encore d'une « centrale ouvrière »). En Suisse romande on utilise assez souvent l'adjectif « faîtier » pour qualifier les groupements de ce type.

Tout en se livrant à des interventions techniques spécialisées, les services gouvernementaux ont également propension, à l'époque actuelle, à raisonner et à décider en termes de quantités globales. La planification, spécialement au titre des équilibres horizontaux, est un

domaine d'élection de cette méthode qui constitue également l'instrument privilégié de la lutte contre l'inflation et des politiques de revenu. La mise en application de ces nouvelles techniques accentue encore la nécessité d'organismes de regroupement capables de représenter dans leur ensemble les très grandes branches ou très grandes fonctions de la vie économique.

L'analyse de l'expérience communautaire, particulièrement au titre de la CEE, montre que des groupes à vocation spécialisée ou plus générale se sont constitués dans pratiquement toutes les grandes branches de l'activité économique : en particulier l'industrie, le commerce, l'activité bancaire, l'agriculture, les transports. Une représentation spécifique existe également pour les entreprises publiques, l'artisanat et les entreprises à dimensions modestes ainsi que pour les professions libérales. En outre, il y a toute une organisation des travailleurs qui, en une large mesure, se borne à des regroupements centraux. Enfin s'est formé, d'ailleurs sur l'impulsion directe de la Commission de la CEE, un organisme réunissant les divers groupes qui se consacrent à la défense des consommateurs.

Tels sont les grands domaines de constitution des groupes communautaires. Nous allons procéder à leur analyse successive non sans avoir mentionné au préalable deux traits sur lesquels nous reviendrons : l'absence d'une centrale patronale du type du Conseil national du patronat français qui rassemble, face aux centrales ouvrières, toutes les entreprises non agricoles de la Communauté ; la prépondérance des organisations professionnelles et des groupes assimilables à celles-ci dans le dispositif des groupes socio-économiques, l'exception la plus notable à ce trait étant l'organisme de défense des consommateurs.

CHAPITRE PREMIER

L'INDUSTRIE

C'est le domaine de l'activité économique dans lequel le réseau des groupes communautaires est le plus dense. Par ailleurs, l'organisme industriel de tête, l'Union des industries de la Communauté européenne (UNICE), bénéficie d'une position particulièrement forte auprès de la Commission, celle-ci tendant à le considérer comme le porte-parole et, en tout cas, comme le représentant le mieux qualifié de l'ensemble des employeurs dans la Communauté. Enfin c'est au titre de l'activité industrielle qu'ont été constitués la plupart des groupes relevant de la CECA.

Nous examinerons d'abord les groupes industriels de la CECA, puis ceux de la CEE. Il existe dans les services de la Commission une propension à rattacher à l'agriculture les industries agricoles et alimentaires. C'est là un point de vue que nous ne saurions adopter. Tant comme fournisseurs d'instruments et de biens de tous ordres à l'agriculture que comme utilisateurs des produits de celle-ci, les industriels ont des rapports croissants avec les paysans mais, dans l'établissement de ces relations, ce sont les premiers qui exercent l'initiative et détiennent l'influence majeure, une influence souvent si forte qu'elle suscite un véritable état de domination des agriculteurs. Au surplus, l'industrie ne cesse pas d'être telle parce qu'elle fabrique des articles pour l'agriculture ou en tire ses matières premières. Ainsi nous paraît-il légitime de traiter des groupes formés par les industries agricoles et alimentaires dans le cadre de l'analyse du domaine industriel proprement dit.

Section I. **Groupes de la CECA**

L'expérience de la CECA revêt pour notre propos une signification spéciale du fait qu'elle constitue la première étape de l'intégration. Elle a suscité pour chacune des deux grandes industries considérées la création d'un appareil professionnel au niveau de six pays. Le nombre de ces organismes est d'ailleurs très restreint. Sur la base d'un comptage qui a comporté diverses difficultés, nous inclinerions

à dire qu'il doit être de l'ordre d'une dizaine de groupes (la plupart au titre du domaine industriel mais quelques-uns relevant de domaines qui seront examinés par la suite). Au surplus, il s'agit d'organismes fort différents, l'un des principaux facteurs de clivage, probablement le plus important, étant la diversité dans la structure des firmes qui forment le secteur considéré. Le point apparaît clairement si l'on compare le Club des producteurs d'acier de la CECA et la Fédération des relamineurs du fer et de l'acier de la Communauté européenne (Fédérel).

Le Club des producteurs d'acier de la CECA n'a pas une existence formelle ni une structure précise et l'on n'a jamais su grand-chose de son mode de fonctionnement. Les membres de ce Club qui se réunissent normalement à Bruxelles depuis 1953 n'ont pas pour autant moins d'influence effective. On présume en général que l'entente d'exportateurs de Bruxelles a été créée par le Club avec lequel elle accusait une identité assez grande. Dans une situation de ce type, la condition d'une action efficace est l'unanimité des membres. Selon Haas, le Club aurait réussi à persuader le Comité consultatif et le Conseil des ministres de s'opposer aux projets de la Haute Autorité visant à sévir contre l'entente [1]. Mais, en raison des difficultés qui se manifestaient alors sur le marché international de l'acier, il ne parvint pas à obtenir de ses membres le respect d'une discipline commune (assignation de *quotas* d'exportation) et l'entente se brisa en 1954. En dehors de quelques cas exceptionnels, la divergence des intérêts ainsi que la différence de puissance entre les membres du Club les poussent à agir selon leurs propres intérêts et d'une manière contradictoire au niveau de la CECA. C'est un exemple très clair de l'extrême difficulté de doter d'une organisation professionnelle efficace des entreprises trop puissantes. Celles-ci, comme l'établit aussi fort bien le cas de l'industrie automobile, ont en effet propension à user, selon leur propre gré, de la capacité de pression dont elles disposent sans trop tenir compte de leurs homologues ou concurrents.

La Fédérel nous offre un exemple bien différent. Ce groupe a été fondé en 1953 à Luxembourg par les quatre associations nationales suivantes : *Arbeitsgemeinschaft Halbzeugbeziehender Werke* (Allemagne) ; Groupement des relamineurs belges du fer et de l'acier ; Chambre syndicale générale des lamineurs-transformateurs (France) et Industrie sidérurgique associée d'Italie. Objectif premier du groupe : étudier, promouvoir et défendre sous la forme la plus étendue les intérêts professionnels généraux des relamineurs de l'acier de la CECA.

[1] *The Uniting of Europe, op. cit.*, p. 325.

A l'inverse de l'organisation précédente, principalement composée de très grands producteurs possédant par eux-mêmes une forte capacité d'influence, les membres de la Fédérel comprennent essentiellement les petits et moyens producteurs indépendants. Dans ces conditions, la capacité d'influence et de pression dépend essentiellement de la solidarité des membres et de leur aptitude à entreprendre des actions communes. De plus, ces petits producteurs se sont sentis directement menacés par les grandes concentrations et par le risque d'établissement d'un monopole au profit de celles-ci dans le cadre du Marché commun. En somme, la précarité de leur position et le danger que faisaient peser sur eux les grandes entreprises, les ont obligés à chercher une protection en s'organisant au niveau du Marché commun. De tels facteurs expliquent en grande partie la structure de type fédéral qui caractérise ce groupement.

La Fédérel possède une assemblée générale composée de délégués (trois par association nationale) qui se réunit une fois par an. En outre son Comité exécutif qui comprend deux membres par association se réunit tous les quatre mois. En apparence il n'y a là aucune différence avec le modèle habituel des organisations internationales privées. Toutefois, un point spécial mérite notre attention : en principe, les décisions sont prises selon un vote majoritaire et ont une portée obligatoire. Dans la pratique néanmoins la plupart des décisions ont été le résultat d'une négociation ou d'un compromis à l'amiable.

La peur de disparaître a sans doute constitué un vif stimulant à l'adoption d'une structure de ce type. Mais, en dehors de cette nécessité immédiate, un autre facteur, plus général, a joué un rôle important : la prise de conscience que dans tous les secteurs où elles se maintiennent, les petites entreprises nationales et leurs associations (dont la dimension s'est trouvée encore plus réduite par la création d'un vaste marché commun) n'ont la possibilité d'influer sur les décisions des autorités européennes ou nationales qu'en conjuguant leurs forces et en harmonisant leurs points de vue. C'est seulement dans la mesure où elles sont capables de faire bloc et d'adopter des positions homogènes que ces unités peuvent s'opposer, avec quelques chances d'efficacité, aux grandes concentrations et conserver leur place dans la Communauté.

Le cas des producteurs de charbon se rapproche à plusieurs égards de celui des industries de l'acier. Il y a cette fois une organisation formelle : le Comité d'étude des producteurs de charbon d'Europe occidentale (CEPCEO). Constitué en 1953, le Comité, qui siège à Bruxelles, comprend des organisations et des groupes de producteurs de charbon dans quatre pays (Allemagne de l'Ouest, Belgique, France et Pays-Bas). D'abord association de fait, ce groupe a adopté en 1958 le

statut d'association internationale poursuivant un but scientifique, conformément à la législation belge qui accorde à ce genre de groupe la personnalité juridique. Son organisation comporte une assemblée générale, un comité exécutif et un secrétariat permanent. L'objectif principal du CEPCEO est la définition d'une politique commune pouvant être défendue aussi bien à Luxembourg que dans les capitales des pays membres. Le CEPCEO dont les éléments nationaux relèvent les uns du secteur public et les autres du secteur privé est certainement l'organisme le plus important dans le domaine du charbon.

Trait caractéristique de cet organisme : le Comité ne prend pas de décision obligatoire et toute son action repose essentiellement sur le consentement de ses membres. En fait, seul le fonctionnement administratif interne du Comité donne lieu à des décisions proprement dites. Pour le reste, le Comité est surtout un point de contact où les organisations de producteurs ont l'occasion d'harmoniser leurs points de vue et de choisir en commun les moyens les plus aptes à orienter l'opinion publique vers les thèses qui leur sont favorables. Le CEPCEO est surtout actif au titre de la conception d'une politique énergétique axée sur la notion de sécurité d'approvisionnement, et c'est dans ce domaine qu'il a été le plus aisé de trouver une parfaite identité de vues entre ses membres. Mais son activité s'est également étendue au domaine du marché (questions d'approvisionnement, liaisons producteurs - commerce), au domaine social (avantages sociaux aux mineurs) et à l'étude des prix de revient. Sur ce dernier point, par exemple, le Comité a établi des directives communes pour l'harmonisation du calcul des prix de revient, directives qui ont ensuite été approuvées par la Haute Autorité. Le Comité publie un très grand nombre de documents dont certaines études économiques de qualité (ainsi les études sur l'utilisation rationnelle des combustibles).

L'une des activités principales du CEPCEO est l'organisation de réunions régulières pour préparer les discussions au sein du Comité consultatif de la CECA (organisme créé par l'article 18 du traité de Paris pour représenter les intérêts économiques et sociaux auprès de la Haute Autorité). Suivant l'importance du sujet, ces réunions se font au niveau des comités spécialisés (marché, questions sociales, etc.) ou du comité central. De plus, le CEPCEO entretient des relations très étroites avec les organisations syndicales. Enfin ce groupe a établi une liaison avec le *National Coal Board,* allant jusqu'à la réalisation de publications communes.

Encore qu'il eût été plus logique de le rattacher au domaine du commerce, nous mentionnerons ici l'existence du Comité européen de liaison des négociants et utilisateurs de combustibles (CELNUCO). Ce groupe a été constitué en 1955 à Luxembourg sur la base d'organisations nationales existantes par des membres du Comité consultatif appartenant à la catégorie des utilisateurs et négociants de charbon. Il semble bien que le mobile de cette création ait été le souci de faire face aux efforts de regroupement qui existaient du côté des producteurs. A ce titre, le CELNUCO mérite d'être étudié à la suite immédiate du CEPCEO.

L'objet essentiel du CELNUCO a été de mettre sur pied au niveau de la CECA un appareil de protection et de pression qui compense la puissance des producteurs. Il rassemble une cinquantaine d'associations professionnelles dans les six pays de la CECA. Groupement très lâche, on trouve parmi ses membres aussi bien des grandes entreprises appartenant à l'industrie lourde qui consomme du charbon que des associations de négociants et de détaillants de charbon. Il comprend aussi certaines entreprises nationales telles que les chemins de fer, ainsi que des fédérations patronales et nationales. Il groupe aussi bien des consommateurs de charbon que des consommateurs d'autres sources d'énergie. Il se trouve donc parfois devant des intérêts contradictoires et qui souvent dépassent largement le cadre CECA.

Dans l'élaboration de la politique et des positions du groupe, un rôle important est dévolu aux secrétariats nationaux qui recherchent le consensus. A partir des différents consensus nationaux et des positions nationales, le secrétariat central, établi à Paris, cherche à élaborer une politique ou une position communes. Ce processus est parfois inverse, lorsque le secrétariat central ou les institutions centrales prennent l'initiative et négocient le consentement des secrétariats nationaux. L'essentiel du processus délibératif est donc fondé sur le consentement de tous les membres et la recherche en commun de compromis. A aucun niveau et en aucun moment, l'on ne procède à un vote ni ne prend des décisions obligatoires.

Comme exemple d'action commune, signalons l'opposition énergique du CELNUCO à une politique qui aurait tendu à protéger les charbonnages de la CECA et son souhait de voir le marché commun du charbon s'ouvrir aux importations. Ainsi que le CEPCEO, le CELNUCO prépare les réunions du Comité consultatif et a toujours été particulièrement actif chaque fois que le Comité discutait de points touchant la commercialisation du charbon, comme par exemple les conditions d'accès à la production. Pour le reste, le rythme d'activité du CELNUCO se limite à quelques réunions annuelles.

Un autre exemple de groupe communautaire est le Comité de liaison des industries métalliques européennes (COLIME) dont la fondation à Bruxelles en mars 1953 faisait suite à la création, en 1947, d'un organisme à champ d'action plus large : l'Organisme de liaison des industries métalliques et électriques européennes (ORGALIME). La création

d'un groupe distinct au sein de la Communauté répondait en particulier au souci des industries mécaniques et électriques des six pays de défendre auprès de la CECA leurs intérêts en tant qu'utilisatrices d'acier. Formé sur l'impulsion de personnalités belges et françaises dans le cadre de l'ORGALIME, le nouveau groupement a toujours joui par rapport à celui-ci d'une grande autonomie de fonctionnement. Au surplus, ce groupe a adopté des méthodes de travail très peu formalistes : tenue de nombreuses réunions au cours desquelles l'on n'a pratiquement jamais voté et l'on s'est efforcé, en revanche, de parvenir à un compromis. Sur des questions relativement mineures, les membres sont souvent arrivés à un accord ; en revanche, le compromis a été très difficile à obtenir sur des questions d'importance et sur la politique de base. Lorsqu'un accord ne pouvait être atteint, les associations nationales se réservaient chacune la liberté d'action. On est donc fondé à conclure que l'action commune, qui s'est orientée vers la CEE dès la formation de celle-ci, s'inscrivait dans un cadre confédéral et relativement lâche.

Quelques années plus tard, en novembre 1959, les perspectives d'établissement d'une zone de libre-échange allaient entraîner la formation d'un troisième groupe sous le nom de « Metalworking Industries in EFTA » (MEFTA). L'objectif de cette nouvelle association était de promouvoir des contacts réguliers entre les industries mécaniques, électriques et transformatrices de métaux de l'AELE pour l'étude en commun des questions relevant de la convention de Stockholm. Cette démarche aboutissait à fragmenter la représentation professionnelle de ce secteur en deux organisations distinctes sans que l'ORGALIME, malgré sa vocation européenne générale, se trouve alors en mesure de réaliser une coordination des points de vue.

Cette division suscita rapidement parmi les industries intéressées la crainte d'une dispersion des efforts et d'un gaspillage des ressources : d'où la décision prise dès 1960 de fusionner les deux groupes particuliers (COLIME et MEFTA) avec l'ORGALIME, leurs activités étant assumées à l'avenir par de simples comités de liaison fonctionnant au sein de l'organisme général. En conséquence, l'ORGALIME, dont le secrétariat est installé à Bruxelles, constitue l'unique organisation de défense et de représentation de ce secteur pour la totalité de l'Europe occidentale. A ce titre, il rassemble vingt-sept associations de treize pays (CEE et AELE sans le Portugal mais avec la Finlande).

L'organe supérieur de l'ORGALIME est le comité des présidents qui se compose des présidents ou vice-présidents de toutes les associations membres. La gestion courante est assurée par un comité exécutif formé des directeurs de ces associations. La présidence de l'ORGALIME (ainsi que celle du comité exécutif) revient alternativement au représentant d'un pays de la CEE ou de l'AELE. Trois comités de liaison agissent au-dessous du comité exécutif : l'un pour les problèmes sociaux, les deux autres pour les questions économiques émanant respectivement du traité de Rome et de la convention de Stockholm. Il a été décidé dès le début que les réunions de chacun des deux groupes économiques (CEE et AELE) seraient ouvertes aux membres de l'autre groupe.

Les modalités de fonctionnement de chacun des comités de liaison dépendent essentiellement des compétences et méthodes de travail de l'organisme avec lequel il se trouve en rapports. De manière générale, les contacts au titre de la CEE sont beaucoup plus fréquents et étendus qu'à celui de l'AELE. Le Comité de liaison pour la CEE a formé lui-même plusieurs sous-groupes de travail (politique douanière, marchés publics et statistiques).

Les observations faites à propos des normes d'action du COLIME comme groupe distinct demeurent valables pour ce qui concerne la situation actuelle dans l'ORGALIME : c'est toujours l'inspiration confédérale qui semble prévaloir. Le point ne saurait étonner si l'on considère que la politique de l'ORGALIME doit tenir compte des intérêts industriels de treize pays, dont la situation comporte de nombreuses différences.

A côté des groupements limités à la CECA, il existe des associations plus larges, mais dont les activités portent principalement sur les problèmes de la CECA. Nous mentionnerons à ce propos l'Union européenne des négociants en combustibles (EUROCOM) et la Fédération internationale des associations de négociants en aciers, tubes et métaux. La première fondée en 1953 et qui possède aujourd'hui des associations nationales groupant près de soixante-cinq mille membres dans neuf pays a pour but de représenter les intérêts des détaillants face à ceux des négociants en gros, des producteurs et d'autres organisations internationales. L'EUROCOM a établi en son sein plusieurs commissions dont une au titre des contacts avec la CECA. Dans certains cas, les décisions au sein de cette association qui dispose des services de deux agents rémunérés peuvent être prises à la majorité. A l'exemple du groupe qui s'occupe du charbon, l'Association des négociants en aciers, tubes et métaux réunit également des associations nationales qui n'appartiennent pas aux pays de la CECA (Autriche, Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Suède, Suisse). Mais comme dans le premier cas, les activités de cette association sont de plus en plus concentrées sur la CECA. L'objectif principal de cette association fondée en 1950 a été d'exercer une influence auprès des autorités communautaires afin d'en obtenir des baisses de prix. Elle a créé en son sein des comités de travail pour chacun des négoces considérés. Malgré leur présence et leur activité à Luxembourg en vue d'obtenir une interprétation du

traité favorable à leurs intérêts, ces deux associations n'ont pas d'accès direct au Comité consultatif de la CECA.

⁂

Le tableau que nous venons de présenter n'est probablement pas exhaustif mais nous estimons qu'il représente l'essentiel de l'appareil d'organisation professionnelle constitué au niveau de la CECA et en fonction de l'intégration charbon-acier. La petitesse du nombre des groupes ainsi recensés s'explique par des raisons déjà évoquées : poids des entreprises de base tellement grand qu'elles ont rarement besoin de s'organiser pour être en mesure de peser sur les décisions gouvernementales et communautaires ; propension des Etats membres à épauler les organismes et groupements nationaux. Observons également que ceux-ci, confiants dans leur force et leur influence propres ont, en de nombreux cas, constitué des représentations permanentes à Luxembourg en vue d'établir des relations immédiates et aussi étroites que possible avec les autorités communautaires. L'existence de tels rapports diminue considérablement la portée d'une éventuelle action professionnelle au niveau des six pays.

Des pratiques semblables s'observent aussi dans le cadre de la CEE mais dans ce cas l'organisation professionnelle de l'industrie est beaucoup plus importante, l'un des facteurs de la situation étant la tendance de la Commission à valoriser ce genre de démarches par rapport à celles des groupes d'affaires comme tels.

Section II. **Groupes de la CEE**

Nous nous placerons successivement aux trois niveaux précédemment distingués : groupes spécialisés ; organismes de regroupement de branches ; représentation centrale de l'industrie. C'est justement pour l'industrie que cette division s'applique avec le plus de facilité et d'exactitude. Cependant, s'il est possible de dégager quelques grands axes de l'organisation professionnelle dans la CEE, la plus forte diversité s'observe d'un secteur à l'autre pour le choix des agencements pratiques et des formules d'association. Dans l'incapacité de présenter une analyse exhaustive — ambition ayant de toute manière peu de sens vu le caractère mouvant de la matière analysée — nous essaierons au moins de citer des exemples significatifs.

Sous-section I. **Etage des groupes spécialisés**

La spécialisation des groupes est particulièrement poussée dans le domaine de la représentation industrielle communautaire : elle va jusqu'au syndicat primaire et conduit à des groupes à objet nettement délimité (Comité européen de l'industrie de la robinetterie, Secrétariat des fabricants de feutres tissés de la CEE, Organisation européenne des industries de la conserve de tomate, etc.). Nous allons donner quelques exemples de groupes de ce genre mais nous voudrions aussi montrer comment s'effectue le passage de ceux-ci aux organismes de regroupement.

Un bon exemple de groupement spécialisé est l'Organisation européenne des industries des confitures et conserves de fruits. Cet organisme qui a été fondé à Stresa en 1959 a installé son siège à Bruxelles et groupe sept associations nationales appartenant à cinq pays (deux en France, deux en Italie, aucune au Luxembourg). Pour donner une idée de la division du travail entre les groupes, notons au passage l'existence d'une Association de l'industrie des fruits et légumes au vinaigre, en saumure, à l'huile et des produits similaires de la CEE. L'Organisation des industries des confitures a une assemblée générale qui prend ses décisions à l'unanimité. Cependant lorsque l'unité n'est pas obtenue, les positions et les textes peuvent être transmis à la Commission de la Communauté européenne avec mention de la position minoritaire. C'est le cas notamment lorsque le groupe élabore des projets de réglementation destinés à être présentés à la Commission. Selon les statuts, l'assemblée tient une réunion par an. En fait, elle se réunit en moyenne quatre à cinq fois par an. Le comité directeur reste en fonction pendant deux ans : parallèlement à l'assemblée et dans l'intervalle de ses réunions, il passe au crible les règlements et textes que prépare la Commission de la Communauté et lui apporte une contribution technique (exemple du règlement sur la confiture). Le groupement dispose aussi d'un secrétariat avec un secrétaire général (qui cumule ce poste avec d'autres fonctions) et une secrétaire. Une commission scientifico-technique composée d'un technicien (ingénieur-chimiste) et d'un industriel par pays, au total une dizaine de membres, prépare des études.

Les préoccupations principales de l'organisation ont porté sur les négociations Kennedy et l'élaboration d'une position commune ainsi que sur la réglementation ayant trait au sucre. Dans cette perspective, des rapports sont établis avec l'UNICE notamment quant aux problèmes du sucre et avec la direction générale du marché intérieur (aujourd'hui la direction générale des affaires industrielles). Ces contacts sont assumés par le président du comité directeur et le secrétariat général.

Des relations sont également nouées avec les experts nationaux (par exemple, venus des administrations nationales) de la Commission mais à l'échelon national seulement. Quant au système de financement de l'organisation, il présente une certaine originalité : le budget d'environ cinq cent mille francs belges est alimenté au moyen de cotisations de vingt mille francs par pays, le solde étant couvert au prorata des productions nationales dans la production communautaire.

L'Organisation européenne des industries des confitures et conserves de fruits est elle-même affiliée au Comité de liaison des industries transformatrices des fruits et légumes de la CEE. Ce comité est installé dans le même bâtiment que la première et il a le même secrétaire général. Ses membres, au nombre de sept, sont tous des groupements européens spécialisés : il y a seulement quatre secrétaires généraux pour sept groupes, ce qui est un bon indice d'interpénétration des structures. Enfin le comité de liaison est affilié à la Commission des industries agricoles et alimentaires de l'UNICE. Nous avons donc là en définitive un intéressant exemple des affiliations à plusieurs étages qui s'établissent parmi les groupes constitués au niveau de la CEE.

Un autre exemple de ces ensembles d'organismes propres aux Six est celui d'une constellation de cinq organisations qui, ayant à leur tête des présidents différents, étaient initialement logées dans le même bâtiment à Bruxelles et gérées par le même secrétaire général, de nationalité belge. Ces organisations s'occupent des produits suivants : café soluble ; mayonnaise et sauces condimentaires ; moutarde ; industrie du poisson ; glaces et crèmes glacées. Parmi les raisons données pour expliquer un tel regroupement, on mentionnera : la petitesse du nombre des membres ; le peu d'importance de ces articles dans l'ensemble de la production ; le souci de réduire le coût du secrétariat et de la gestion ; l'existence de préoccupations connexes malgré des intérêts spécifiques ; le fait que tous ces groupes sont en liaison avec la Commission des industries agricoles et alimentaires de l'UNICE. A une époque récente toutefois, des éléments centrifuges se sont manifestés au sein de ce bloc. Le comité de la mayonnaise a quitté le bâtiment commun tout en demeurant à Bruxelles et en gardant le même secrétaire général. Mais le changement le plus notable est le déplacement à Paris du secrétariat de l'Association des industries alimentaires des glaces et crèmes glacées de la CEE (secrétariat dont l'adresse ne coïncide pas avec celle de l'organisme français). Il est possible que ces modifications découlent du souci de faire face à une augmentation de l'activité par une meilleure division du travail.

Le regroupement de ces activités au niveau communautaire s'est heurté à plusieurs difficultés : d'abord les disparités qui se manifestent d'un pays à l'autre entre les formules d'organisation professionnelle ;

en second lieu, les différences considérables qui, à l'intérieur d'un même secteur, séparent les grosses affaires des petites entreprises, souvent en très grand nombre. En règle générale, les organismes à six constitués pour ces activités ne rassemblent que les firmes importantes travaillant selon des méthodes véritablement industrielles. Les unités de dimensions modestes (artisanat, petites et moyennes entreprises) ne participent pas à ses groupements spécialisés : dès lors, dans ces secteurs comme en beaucoup d'autres, elles ne sont reliées aux autorités communautaires que par le truchement des organisations générales qui rassemblent les entreprises à faibles dimensions. De ce fait, leur représentation au plan de la Communauté demeure nécessairement imparfaite, sinon totalement inefficace.

Les cinq organismes ainsi définis possèdent chacun une assemblée générale où les décisions sont prises à l'unanimité. Néanmoins, si une délégation ne peut accepter une proposition, elle a la faculté d'exprimer une opinion dissidente. Cette pratique, comme il ressort de nombreux exemples, tend à se généraliser afin que ne soit pas freinée l'action de ces organismes lorsque l'unanimité n'a pas pu être atteinte. Ces organismes disposent également d'un président (fonction faisant l'objet d'une forte rotation), de comités directeurs (dans la plupart des cas) et de comités techniques. Ceux-ci s'occupent des nombreux problèmes qui sont posés par l'unification du marché : rapprochement des méthodes d'analyse des produits, commercialisation, établissement de normes de qualité, etc. L'une des préoccupations principales de ces organismes est l'harmonisation des législations nationales. Dans ces diverses sphères, les groupes considérés prennent souvent des initiatives et présentent des projets à la Commission. A cet effet, ils maintiennent des contacts réguliers avec les fonctionnaires des services de la Communauté. Bien qu'ils agissent le plus souvent de manière directe, ils font aussi passer certains *desiderata* par l'UNICE.

Nous prendrons enfin l'exemple du CERAME-UNIE, Bureau de liaison des industries céramiques du Marché commun dont la constitution permet de bien comprendre le double mouvement vers la formation de groupes spécialisés homogènes et d'organismes de regroupement à compétence plus large. Parmi les organismes de cette branche, mentionnons d'abord la Fédération européenne des industries de porcelaine et de faïence de table et d'ornementation (FEPF) : celle-ci a créé en son sein un groupe de travail du Marché commun qui n'est pas organiquement indépendant (union personnelle entre le secrétaire de la FEPF et celui du groupe de travail). Notons aussi l'existence d'un Groupement des producteurs de carreaux céramiques du Marché commun qui, bien qu'indépendant, a néanmoins le même secrétaire que les deux précédents. C'est par association du groupe de travail Marché

commun de la FEPF et du groupement des producteurs de carreaux avec d'autres groupements céramiques du Marché commun qu'a été constitué le CERAME-UNIE, organisme autonome possédant son propre secrétariat. En dehors de ceux déjà mentionnés, les groupements suivants participent à CERAME-UNIE : Groupement des fabricants d'appareils sanitaires en céramique de la CEE ; commission Marché commun de la Fédération européenne des fabricants de produits réfractaires ; Groupement des producteurs d'isolateurs du Marché commun (GROUPISOL), et groupe de travail Marché commun de la Fédération européenne des producteurs d'abrasifs. C'est ainsi que CERAME-UNIE regroupe les différents organismes spécialisés dans le domaine de la production céramique. Ces regroupements intermédiaires sont nécessaires du fait que certains problèmes ne trouvent leur solution que dans une association par branche.

Le CERAME-UNIE possède une organisation confédérale. Son système est souple et consiste en un secrétariat permanent composé d'un secrétaire général, d'un secrétaire adjoint et d'une secrétaire de bureau. Il y a un comité des présidents qui tenant lieu d'assemblée plénière garde des contacts étroits avec le secrétariat et possède le pouvoir de décision. Les assemblées en effet n'ont lieu que dans les groupements membres avec la participation du secrétaire de CERAME-UNIE. Le comité des présidents se réunit en moyenne deux ou trois fois par an. Il lui incombe de se prononcer sur les problèmes essentiels tels ceux soulevés au cours des négociations Kennedy (disparités, obstacles paratarifaires, listes d'exceptions, etc.). En dehors de ces problèmes, le groupement s'est préoccupé d'autres questions comme les pays à prix anormalement bas et le tarif extérieur commun. Afin de tenir ses membres informés, le groupe a deux publications « Notes d'informations sur les problèmes à l'étude dans le Marché commun » et « Notes d'informations périodiques sur l'industrie céramique européenne ».

Dans l'exercice de ses activités, le CERAME-UNIE est amené à maintenir différents contacts. D'abord des rapports étroits avec l'Association européenne de céramique, qui a vocation de réunir les organisations de l'Europe occidentale et de régler certains problèmes techniques (mise au point des définitions, comparaison des statistiques nationales). Sur le plan communautaire, des contacts suivis sont maintenus avec les services de la Commission et de l'UNICE. Etant donné les champs d'intérêts de CERAME-UNIE, des relations suivies se sont développées avec les directions générales des relations extérieures et du marché intérieur (aujourd'hui affaires industrielles).

Les exemples que nous venons de donner montrent bien la présence d'une nette tendance à la spécialisation dans l'appareil professionnel auprès de la CEE — spécialisation que tempère et, en quelque mesure,

complète la mise en œuvre de formules de regroupement. Les raisons de ce mouvement au niveau de la CEE sont, en somme, très proches de celles que nous avons déjà mentionnées à propos des expériences nationales. Face à une organisation économique aussi évoluée que la CEE, les intérêts des membres d'une vaste branche ou d'un large secteur ne sont souvent plus identiques. D'où la nécessité de se cantonner dans la défense des intérêts particuliers de chaque sous-branche et de créer des organismes homogènes. Ces organismes facilitent par surcroît l'élaboration de projets spécialisés et techniques, propres à tel ou tel sous-secteur. En effet des projets aussi concrets et limités ne peuvent pas toujours obtenir l'accord de groupes et organismes de grandes dimensions indépendamment du fait que ceux-ci n'ont pas le temps ni les moyens de s'occuper de chaque sous-secteur en particulier. Cela n'empêche pas, au demeurant, que des liens réguliers s'établissent entre les organismes très spécialisés et des organismes intermédiaires ou même centraux. Nous avons constaté que divers organismes spécialisés maintiennent des contacts permanents avec des groupes à compétence plus large. Dans leurs revendications, ils agissent souvent par le truchement de ces organismes centraux ou intermédiaires dès lors que leur projet ou leur position n'est pas en contradiction avec la politique générale de ces organisations.

Un autre facteur qui joue au plan communautaire comme au plan national contribue à cette spécialisation : la volonté d'assurer la défense optimale des intérêts en cause. Dans des organisations très vastes, qu'elles soient faîtières ou intermédiaires, ce sont les groupements les plus puissants qui prédominent. Les éléments minoritaires et en particulier les secteurs de moindre poids économique éprouvent des difficultés à se faire entendre. En conséquence, tout en participant à des organisations plus vastes, ces secteurs éprouvent souvent le besoin d'une défense et d'une valorisation séparées de leurs propres intérêts. A titre d'exemple, l'UNICE a été amenée à ne prendre dans les négociations Kennedy que des positions générales. Ce sont en revanche des organismes plus spécialisés qui se sont préoccupés de leur secteur particulier ou d'une position douanière qui les concernait spécifiquement. Pour ces divers motifs qui, comme nous l'avons précédemment noté, sont de portée générale, les secteurs et les sous-secteurs de diverses activités économiques de la CEE ont été conduits à se donner des structures et organes spécialisés.

Sous-section II. Etage des regroupements de branche

La diversité des formules utilisées à cet étage — qui constitue en somme le niveau intermédiaire entre les groupements spécialisés et les organisations centrales — est particulièrement grande. Nous avons retenu trois exemples particulièrement significatifs : le bois, la chimie et le textile. Chacun de ces cas présente des caractéristiques propres. Avec les exemples déjà mentionnés au paragraphe précédent, ces trois nouveaux cas offrent une première typologie des organismes de regroupement dans la CEE.

§ 1. Commission exécutive des industries du bois pour la CEE

La Commission exécutive, créée en 1958 à Paris où elle a son siège, est incorporée dans la Confédération européenne des industries du bois, elle-même fondée en 1952 pour couvrir l'espace de l'OECE. Le premier trait caractéristique de cette Commission est donc de faire partie d'un groupement plus vaste. Ainsi s'explique qu'elle ait pour secrétaire général le délégué général de la Confédération. Malgré cette situation d'apparente dépendance, la Commission exécutive jouit d'un certain degré d'autonomie. C'est ainsi qu'elle entreprend des démarches propres auprès de la Commission de la Communauté : elle n'a pas besoin à ce propos de consulter la Confédération mais elle la tient néanmoins au courant de ses activités et de ses efforts. La Commission exécutive a également son propre budget.

Aux deux niveaux d'activités professionnelles que nous venons de citer (OECE-OCDE et Marché commun) on distingue trois catégories de membres :

1° Fédérations nationales, à savoir douze pour la Confédération et cinq pour la Commission exécutive.

2° Fédérations européennes par branche : ainsi industrie du contreplaqué, menuiseries industrielles de bâtiment, fabrication de parquets, etc. Ce sont les mêmes fédérations qui font partie des deux organisations, étant entendu que seuls les représentants des pays de la CEE participent aux travaux de la Commission exécutive.

3° Membres correspondants de la Confédération, qui sont aussi considérés comme membres correspondants de la Commission exécutive. Il s'agit d'organismes (centres techniques et laboratoires) qui se consacrent à l'étude ou à la vulgarisation du matériau bois. La liste en comporte dix-huit pour les neuf pays.

Il s'agit là d'un groupement très représentatif de tout ce qui a trait au bois. Cependant, nous avons identifié deux organismes susceptibles d'être rattachés à cette branche et qui, tous deux formés au niveau de la CEE, ne sont membres ni de la Confédération ni de la Commission : la Fédération européenne des associations de bois de mines et le Groupement des fédérations des scieries de la CEE.

Bien que la Commission exécutive possède une certaine autonomie, elle ne comporte pas la même structure que la Confédération. C'est ainsi qu'elle n'a pas d'assemblée générale ; celle-ci ne se réunit qu'au niveau de la Confédération. Généralement on profite de ces réunions pour tenir des séances de la Commission exécutive qui comprend deux représentants des fédérations nationales et deux représentants des fédérations par branches. En vue d'assumer ses responsabilités, la Commission exécutive a été conduite à créer des sous-commissions pour l'examen de problèmes particuliers tels que l'harmonisation des impôts sur le chiffre d'affaires.

A côté de la Commission exécutive pour le Marché commun, il existe une Commission des Sept, qui a une structure similaire à celle des Six. Cependant un déséquilibre règne entre ces deux commissions, celle du Marché commun étant active alors que la Commission de l'AELE est en veilleuse. Ce déséquilibre entre les deux commissions autorise à qualifier la Confédération européenne des industries du bois d'organisme gigogne imparfait (on pourrait en somme le dire boiteux).

Au total, la Commission exécutive des Industries du bois pour la CEE s'insère dans une organisation plus vaste et tout en possédant une certaine autonomie n'a pas de structure et d'organisation propres.

§ 2. Secrétariat international des groupements professionnels des industries chimiques des pays de la CEE (SIIC)

Créé en 1958 à Paris, le secrétariat international qui a son siège à Bruxelles groupe les cinq fédérations nationales de la Communauté et couvre tout le secteur chimique. Contrairement à la Commission exécutive des Industries du bois, il constitue une organisation propre aux Six non sans entretenir toutefois certaines relations avec le Centre européen des fédérations de l'industrie chimique dont le siège est à Zurich. Comme dans d'autres grands secteurs industriels, on observe ici la présence d'organisations constituées au niveau des sous-secteurs : Comité de coordination des industries de transformation des matières plastiques de la CEE ; Association des enducteurs et calandreurs et fabricants de revêtements de sols plastiques de la Communauté ; Groupement international de l'industrie pharmaceutique des pays de la CEE, etc.

Le SIIC s'est donné une organisation plus solide que celle de la Commission exécutive du bois. Il a un comité des présidents qui groupe les présidents des fédérations nationales et qui se réunit deux ou trois fois par an. Le comité fixe le programme de travail et la politique à suivre. A un échelon inférieur, le comité des directeurs, composé des secrétaires de chacune des fédérations, veille à la réalisation des programmes et à l'exécution des décisions. Ce comité se réunit cinq à six fois par an. Les relations permanentes tant avec l'UNICE qu'avec les services de la Communauté sont à la charge du comité des directeurs et du secrétariat permanent. Pour l'étude de divers problèmes particuliers, il y a sept groupes de travail placés sous la direction du comité des directeurs et coordonnés par le secrétariat. Cette activité d'étude connaît une certaine décentralisation : en effet, les groupes de travail fonctionnent sous la responsabilité des fédérations nationales dont est issu le président du groupe. Ils sont composés de représentants de chacune des délégations assistés par des experts émanant d'entreprises privées.

Trait caractéristique de cette structure : le président du SIIC est en même temps président du comité des présidents, du comité des directeurs ainsi que chef du secrétariat permanent. Actuellement, le secrétariat est confié à la Fédération des industries chimiques de Belgique, qui de ce fait occupe une place particulière dans ce mécanisme. Toutefois sans minimiser à l'excès le rôle joué par FECHIMIE du fait de cette situation, l'on ne saurait pour autant lui attribuer une influence décisive sur le fonctionnement du SIIC.

§ 3. Comité de coordination des industries textiles de la CEE (COMITEXTIL)

L'industrie textile de la Communauté économique européenne figure parmi les activités les plus importantes du Marché commun avec un chiffre d'affaires annuel de près de vingt milliards de dollars. Elle est l'un des premiers fournisseurs d'emploi à l'intérieur du Marché commun. Elle occupait en 1957 environ deux millions de salariés soit quelque 6,5 % de la main-d'œuvre industrielle de la Communauté. Toutefois, cet appel de main-d'œuvre est en diminution progressive : un million huit cent un mille six cent huit en 1962, un million six cent quatre-vingt-un mille cent quinze en 1965 (selon les statistiques de la Commission).

La plupart des éléments de cet important secteur industriel se sont donné une organisation au niveau de la CEE. Certaines de ces branches pèsent lourdement dans l'ensemble du secteur. Exemples : la laine, le coton, les fibres et fils artificiels et synthétiques, les articles de fibres dures, etc. Cette variété même explique que le secteur textile ne soit

pas très homogène. On se souvient que, notamment en France, la laine a été favorable au Marché commun bien que d'une manière tiède au début, alors que le coton a lutté efficacement contre FRANCITAL (projet d'union douanière entre la France et l'Italie), et s'est opposé énergiquement au Marché commun lors de l'élaboration du traité de Rome. Depuis que la CEE a été imposée par une décision politique, le coton a adopté une attitude de résignation active qui semble avoir évolué rapidement vers la coopération. En tout cas, le renouvellement des accords de Genève a donné à Eurocoton la possibilité d'agir efficacement auprès de la Commission.

Le COMITEXTIL, créé en 1961 à Bruxelles où il a son siège social, constitue un organisme de regroupement au niveau des Six qui s'est réalisé avec l'accord et l'encouragement de la CEE. Groupement indépendant et limité aux pays membres, il maintient cependant des relations avec des associations plus vastes, telles que la Fédération internationale des industries textiles cotonnières et connexes, dont le siège est à Zurich. COMITEXTIL comporte une particularité : réalisé postérieurement à la constitution des divers organismes européens par branche, il est venu coiffer et coordonner ces organismes sans pour autant empiéter sur leur compétence. Parmi les motifs qui ont conduit à la création du COMITEXTIL, l'acte constitutif mentionne le fait que la plupart des grands secteurs économiques ont constitué des organes de liaison dans le Marché commun : face à ce réseau d'organisations, un secteur comme celui des textiles ne pouvait demeurer longtemps inorganisé dans son ensemble. Les industries textiles ont par conséquent reconnu qu'elles avaient intérêt à disposer d'un organisme de liaison, d'information, d'étude et de coordination.

COMITEXTIL comprend deux catégories de membres :

— des associations nationales au nombre de cinq (le Luxembourg n'ayant pratiquement pas d'industrie textile). Ces groupes constituent, dans chacun des pays intéressés, des organismes intertextiles d'où leur appellation d'intertextiles nationaux. Il faut mentionner à ce propos qu'avant la création du COMITEXTIL, de tels rassemblements n'existaient que dans trois des pays de la CEE : en Belgique (Fédération de l'industrie textile belge) ainsi qu'en Allemagne et en France où le siège social des organisations spécialisées avait été fixé en un même lieu (Francfort et Paris). En revanche, tant pour l'Italie que pour les Pays-Bas de tels groupements ont dû être créés de toutes pièces : de ce fait, ils sont encore fragiles et hétérogènes. C'est là un exemple intéressant de formation de nouvelles structures nationales à la suite de l'établissement d'une organisation européenne.

— des associations européennes spécialisées par branche au nombre de quinze. On compte parmi celles-ci, d'une part, huit organismes propres au niveau communautaire (dont le Comité des industries du coton et des fibres connexes de la CEE dit EUROCOTON, le Comité des industries lainières de la CEE, le Comité de liaison des pays membres de la CEE pour les industries des broderies, dentelles et rideaux...), d'autre part, sept commissions ou groupes incorporés dans des organisations européennes ou internationales. Comme exemple de groupes incorporés dans une association européenne, on mentionnera le Comité des industries du jute du Marché commun formé au sein de l'Association des industries du jute européennes. En ce qui concerne les groupes issus de fédérations ou associations internationales, nous signalerons ceux de la rayonne et des fibres synthétiques, du lin et du chanvre, de la filterie. En dernier lieu, il faut constater l'absence dans cette structure interprofessionnelle européenne de l'industrie de l'habillement avec laquelle le COMITEXTIL maintient cependant des relations étroites.

Tout en accusant une certaine ressemblance avec la Commission exécutive des industries du bois pour la Communauté européenne, le COMITEXTIL dispose d'une structure plus achevée. Il possède une assemblée générale qui est composée de cent vingt membres, à savoir six par délégation au maximum selon les statuts (lors de l'assemblée de 1967, il y a eu au total un peu plus de cent délégués). Les organisations nationales et les associations européennes ont le même nombre de délégués. Chaque délégation dispose d'une seule voix quel que soit le nombre des membres qui la composent. Les décisions sont prises à l'unanimité des voix, les abstentions n'entrant pas en ligne de compte. A cette règle, on a toutefois prévu une exception qui concerne l'élection du président et des huit vice-présidents du groupement. Pour la désignation de ceux-ci, qui sont pris parmi les membres du conseil de direction, l'on vote par bulletin secret et à la majorité des trois quarts des voix.

Le conseil de direction est composé d'un membre par délégation à l'assemblée générale. Chaque délégation peut également désigner un suppléant ainsi que des experts. Le conseil nomme le secrétaire, en dirige l'activité et assure l'exécution des directives formulées par l'assemblée. Il fait rapport sur son activité à chaque assemblée. Ses décisions sont prises à l'unanimité des voix avec ou sans abstentions.

Cette structure assure aux groupes européens une prédominance tant au niveau de l'assemblée générale qu'au sein du conseil de direction. Or si le délégué choisi par les organisations nationales a pour tache de représenter l'intérêt de ces organisations, celui qui est

désigné par l'organisme européen participe aux travaux de COMITEXTIL en vertu d'une décision prise en commun par les organisations nationales membres de cet organisme européen. De plus, contrairement au délégué national, il est chargé de représenter l'intérêt général de sa branche au niveau européen. Par opposition à la structure essentiellement confédérale de l'UNICE dont les membres sont des centrales nationales, il y a donc ici un premier élément supranational ou fédéral du fait de la participation directe à une organisation européenne d'autres organisations européennes spécialisées qui forment la majorité par rapport aux intertextiles nationaux. Mais ce trait progressiste sous l'angle de la construction communautaire est partiellement annulé par l'exigence de l'unanimité qui régit le fonctionnement tant de l'assemblée générale que du conseil de direction, unanimité qui, au demeurant, est aussi de mise dans l'UNICE. De la sorte, tant les intertextiles nationaux que les organisations européennes disposent du droit de veto.

L'on a pu se demander si, dans le cas du COMITEXTIL, les affrontements majeurs ne risquaient pas de provenir davantage de la lutte entre les intérêts de branches regroupés au niveau communautaire que de la confrontation entre les intérêts nationaux. Il semble toutefois que jusqu'à présent les rivalités les plus grandes se soient manifestées entre les intertextiles nationaux d'une part, les organisations par branches de l'autre. En effet, s'il existe des divergences entre branches, celles-ci agissent chacune pour soi et directement auprès de la Commission. Les intertextiles nationaux, vu la préférence générale des autorités du Marché commun pour les groupes à six n'ont pas la même possibilité et s'estiment dès lors moins bien placés que les branches pour défendre leurs intérêts propres.

Comme d'autres organisations, le COMITEXTIL a constitué plusieurs groupes de travail, qui, coordonnés par le secrétariat, constituent l'élément majeur de son activité. Ces groupes sont aussi composés d'un délégué par association en principe, mais en fait ils comprennent vingt-cinq à trente personnes car les industriels qui y siègent ne sont pas toujours experts dans les divers domaines techniques dont ils ont à s'occuper et se font dès lors souvent assister par des spécialistes. Les différents groupes correspondent aux divers champs d'intérêts du COMITEXTIL et à diverses matières à propos desquelles il a été appelé à se prononcer. Alors que le conseil de direction se réunit en moyenne quatre fois par an, on compte une quinzaine de réunions de groupes par an. C'est à l'intérieur de ces groupes que se vident les querelles et que s'établissent les points de rapprochement et les compromis.

A l'image d'autres groupes européens, il existe une interpénétration poussée entre divers organes du COMITEXTIL. Le président du groupe préside aussi le conseil de direction et le bureau. C'est ainsi que fort

souvent les membres de ces groupes se retrouvent au conseil de direction notamment en qualité de suppléants. Le secrétariat général (un secrétaire général J. Carissimo-Desurmont assisté d'un adjoint, d'une secrétaire et de deux dactylos) dispose des services de secrétariat des vingt associations membres. Selon une pratique assez courante, il est situé au siège de l'organisation belge correspondante : en l'espèce la Fédération de l'industrie textile belge (FEBELTEX) — ce qui conduit à poser la question de l'influence de celle-ci sur le COMITEXTIL. En principe, ce genre d'arrangement permet à l'organisme national d'exercer une certaine action sur le fonctionnement de l'organisme européen. Dans ce cas particulier, il faut cependant considérer que la Fédération belge n'a pas une position dominante dans l'industrie textile de la Communauté. En fournissant des services au secrétariat général, la FEBELTEX peut se trouver en meilleure position pour exposer ses problèmes et défendre ses intérêts grâce aux bonnes relations nouées avec les dirigeants et le personnel de l'organisme européen. Mais les contacts privilégiés ne peuvent aller très loin vu la surveillance constante exercée par les organismes de branche qui ont leur siège dans le même bâtiment. Au total, il est douteux que FEBELTEX, moins encore que FECHIMIE dans son domaine, puisse imposer sa manière de voir aux organes directeurs du COMITEXTIL ou même se trouver en mesure d'infléchir substantiellement la position de celui-ci.

Le COMITEXTIL a été appelé à prendre des positions sur diverses questions : politique commerciale commune et problèmes douaniers ; trafic de perfectionnement ; problèmes de statistique et de nomenclature ; disparités et exceptions dans les négociations Kennedy ; problème, fort important pour le textile, des pays à bas prix (Japon, Hong-Kong...) et du *dumping*. La définition de ces positions se fait à partir des études et des documents techniquement élaborés que préparent les groupes de travail. On peut citer les commentaires du COMITEXTIL sur les différents aspects de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement ainsi qu'un programme concernant le trafic de perfectionnement.

A l'exemple de bien d'autres organismes européens, le COMITEXTIL maintient des contacts très réguliers et étroits avec la Communauté économique européenne. Les prises de position auxquelles il s'efforce de parvenir s'adressent essentiellement aux autorités communautaires. Le COMITEXTIL est en rapports suivis avec la Commission pour laquelle il constitue une source d'information. Celle-ci qui n'est pas équipée pour disposer de tous les renseignements et de tout le savoir dans les diverses matières, s'appuie souvent dans ses travaux sur les organisations professionnelles. C'est là l'une des raisons qui ont conduit la Commission à marquer toujours un grand intérêt pour le

COMITEXTIL. D'où un ensemble de consultations tantôt officielles et tantôt officieuses, les secondes beaucoup plus nombreuses que les premières.

Ce genre de relations n'intervient qu'à propos des questions générales et dans le cas où un compromis a pu être trouvé au sein du COMITEXTIL. Dans les autres cas, les rapports s'établissent directement entre la Commission et les sous-branches intéressées. Il semble que ces relations soient plus fréquentes que les précédentes (ainsi rapports avec EUROCOTON pour tout ce qui concerne l'accord sur le coton).

*
**

Le développement d'organismes de regroupements tels que le COMITEXTIL pose le problème de la distribution de l'influence patronale entre l'UNICE et les groupes de cet ordre. En principe certes, l'action de l'UNICE et celle des organisations à six par secteur industriel sont complémentaires et non pas concurrentielles : l'UNICE assume une mission générale de défense de l'industrie dans son ensemble tandis que les organisations spécialisées ont un rôle spécifique touchant les problèmes de leur secteur. Logiquement, tant l'une que les autres ont un intérêt commun à accroître leur influence propre. En pratique cependant on peut envisager que, grâce à leur efficacité dans la défense des intérêts sectoriels, les groupements spécialisés, et notamment les organisations qualifiées d'intermédiaires, prennent une importance qui pourrait porter ombrage à l'UNICE.

D'après certains de nos interlocuteurs, la solution d'avenir dans la Communauté européenne serait celle des fédérations constituées par grands secteurs et par grandes industries. Ce point de vue nous semble manifestement excessif. Nous croyons que, quelle que soit l'importance future de ces organismes intermédiaires au niveau de la CEE, l'UNICE, comme d'ailleurs les centrales patronales nationales, continuera à remplir une fonction importante en dégageant la politique générale de l'ensemble des industries et en s'efforçant de coordonner les positions des divers organismes de regroupement. Nous sommes ainsi conduits à entreprendre l'étude de l'organisation industrielle centrale dans la CEE.

Sous-section III. **Etage de la représentation centrale (UNICE)**

Le premier groupement industriel européen à vocation centrale a été le Conseil des Fédérations industrielles d'Europe (CIFE) créé en 1949 pour couvrir l'espace de l'OECE. Lors de la fondation de la CECA, les fédérations industrielles des six pays membres instituèrent, dans le cadre du CIFE, l'Union des industries des pays de la Communauté

européenne (1952). Quelques années plus tard (1958), à l'occasion de la mise en œuvre du traité de Rome, celle-ci se transformait en Union des industries de la Communauté européenne (UNICE). Depuis lors, elle assure la représentation de l'ensemble de l'industrie européenne, auprès des autorités communautaires. Le présent développement concerne donc exclusivement l'UNICE. Après avoir examiné la structure et le mode de fonctionnement de ce groupe, nous essaierons de donner une vue générale de sa position à l'égard de l'intégration européenne et des problèmes qui en résultent.

§ 1. Structure et mode de fonctionnement

Cette analyse sera faite sous quatre rubriques : composition et rôle ; organisation ; traits du processus délibératif ; rapports avec les autres groupements. Quoique assez nombreuses et précises, les informations recueillies ne permettent pas de répondre avec certitude à toutes les questions posées et sur divers points nous devrons nous contenter de formuler des hypothèses.

A. *Composition et rôle*

L'UNICE groupe les fédérations industrielles centrales des six pays de la CEE. Les membres de l'UNICE sont en même temps membres du CIFE, à l'exception de la Fédération néerlandaise des organisations catholique et protestante. Du fait de cette double appartenance, l'UNICE maintient des contacts pratiques avec le CIFE. Toutefois, exerçant des fonctions de plus en plus différentes, elle apparaît comme une organisation à six entièrement autonome.

L'appareil professionnel constitué au niveau de la CEE comporte une claire distinction entre l'industrie et les autres branches de l'activité économique. C'est ainsi que le commerce, la banque, l'agriculture, l'artisanat, etc., ont leurs propres organisations dans la Communauté européenne. Dans ces conditions, l'UNICE ne réunit pas tout le patronat privé. Comme son titre l'indique d'ailleurs, ce groupe représente essentiellement le patronat industriel des six pays membres.

L'UNICE a été créée en mars 1958 avec siège à Bruxelles. Les fondateurs n'ont pas repris le système allemand (également utilisé en Suisse) qui comprend deux organismes patronaux différents, l'un spécialisé dans les questions économiques et l'autre compétent dans les rapports du travail (*Bundesverband der Deutschen Industrie* et *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*). Ils ont préféré selon les exemples français, belge, italien, luxembourgeois et néerlandais,

concentrer les activités économiques et sociales dans une seule organisation centrale.

L'UNICE est composée des organisations centrales suivantes :

Allemagne :	*Bundesverband der Deutschen Industrie, Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.*
Belgique :	Fédération des industries belges.
France :	Conseil national du patronat français.
Italie :	*Confederazione Generale dell'Industria Italiana.*
Luxembourg :	Fédération des industriels luxembourgeois.
Pays-Bas :	*Federatie van de Katholieke en Protestant-Christelijke Werkgevers Verbonden, Verbond van Nederlandse Ondernemingen.*

Il convient d'ajouter à cette liste le cas de la Fédération des industries grecques qui fait partie de l'UNICE en qualité de membre associé.

Observons que lors de la création de l'UNICE il existait encore aux Pays-Bas quatre organisations patronales (dont une organisation catholique et une autre protestante). Chaque pays ne disposant que d'une voix au sein de l'UNICE, cette situation aurait provoqué des difficultés considérables pour l'agencement de la représentation néerlandaise si ces quatre organismes ne s'étaient entendus pour former un comité de regroupement au titre des affaires communautaires. Actuellement il n'y a plus aux Pays-Bas que deux groupements patronaux : l'un qui représente le patronat catholique et protestant ; l'autre qui regroupe les organismes à tendance économique et à tendance sociale. Ainsi, de même que la création d'un marché élargi pousse à la concentration des entreprises nationales, de même la création d'organismes professionnels au niveau des Six a pu conduire soit à créer un organisme commun de représentation face à l'étranger, soit à restructurer les organisations nationales (rappel du regroupement textile en Italie et aux Pays-Bas), soit enfin à entreprendre successivement les deux processus (industrie néerlandaise).

Les buts de l'UNICE sont définis dans ses statuts. Le groupe s'est assigné plusieurs missions : réunir les fédérations industrielles centrales afin de créer, de maintenir et de développer entre elles un esprit et des liens de solidarité ; stimuler l'élaboration d'une politique de l'industrie dans un esprit européen ; être auprès des institutions de la Communauté européenne le porte-parole autorisé des industries des six pays pour tous les problèmes d'intérêt général et les questions de principe

relatives à la politique commune des fédérations industrielles centrales. Comme le précisent encore les statuts, l'UNICE est chargée à ces fins d'accomplir les tâches suivantes : assurer une liaison permanente avec les institutions officielles de la Communauté européenne ; étudier les problèmes qui se posent dans le cadre de la Communauté européenne et coordonner dans toute la mesure du possible les prises de position et démarches des fédérations industrielles centrales sur tous les points en rapport avec l'intégration européenne ; favoriser par des études et des échanges de vues l'élaboration d'une attitude commune entre les délégués de l'industrie au sein des organisations internationales ; étendre son activité aux problèmes soulevés par les relations de la Communauté européenne avec les pays tiers.

L'UNICE se présente donc comme le porte-parole autorisé des industries des six pays pour tous les problèmes d'intérêt général ou concernant des questions relatives à la politique commune de ces fédérations centrales. Ainsi ne prétend-elle pas couvrir toutes les activités et tous les problèmes industriels mais se réserve-t-elle essentiellement les dossiers d'intérêt général. Autrement dit, le groupe laisse aux fédérations spécialisées par branche la possibilité de s'organiser et d'agir dans leur secteur respectif. Or l'un des traits de la structure analysée est qu'au niveau de la CEE les relations entre l'UNICE et les organisations des diverses branches ne sont pas institutionnalisées. Ce mode de relation entre fédération centrale et organismes par branche n'existe encore qu'au niveau national. D'où la nécessité de contacts sur lesquels nous reviendrons.

B. *Organisation*

Nous examinerons successivement le mode général d'organisation puis le cas particulier de la Commission des industries agricoles et alimentaires.

1. *Mode général d'organisation*

L'UNICE dispose d'une organisation assez structurée dont les principaux éléments sont : le conseil des présidents, le président, le secrétaire général, le comité des délégués permanents et diverses commissions. A l'inverse de la majorité des groupes socio-économiques, l'UNICE n'a pas d'assemblée générale, le rôle habituellement dévolu à celle-ci étant assumé par le conseil des présidents qui constitue l'organe suprême de l'Union. La clé de répartition des frais, dont le chiffre n'est pas divulgué, est l'échelle établie par le traité de Rome (Allemagne de

l'Ouest, France et Italie, 28 % chacune ; Belgique et Pays-Bas : chacun 7,9 % ; Luxembourg : 0,2 %).

Le conseil des présidents, composé des présidents des fédérations industrielles centrales des pays membres de la Communauté, a pour tâche de définir, dans le cadre des objectifs de l'UNICE, la politique du groupe. Il en arrête les principes directeurs et tranche les problèmes fondamentaux qu'elle pose. Il approuve également le programme de travail des commissions et leur fournit des directives appropriées. Lorsque le travail d'élaboration des commissions est terminé, il est soumis au conseil des présidents après avoir été examiné par le comité des délégués permanents et le secrétaire général. Néanmoins celui-ci, ainsi que ses services, participent constamment, et tout au long du processus, à l'élaboration et à l'examen des divers aspects de la politique de l'UNICE, tant au niveau du conseil des présidents qu'à celui du comité des délégués et des commissions.

Le conseil des présidents comprend en principe trois ou quatre membres par délégation, à savoir le président, le directeur général, le délégué permanent et un expert. Quels que soient la composition et le nombre de membres d'une délégation, celle-ci ne dispose que d'une seule voix au conseil des présidents. C'est donc un organe plus réduit et partant plus maniable qu'une assemblée générale de type ordinaire. Il est important de souligner que dans la plupart des cas, les présidents des fédérations nationales assistent personnellement à ces réunions qui se tiennent tous les deux mois. Cette participation augmente le prestige et le poids de l'UNICE à l'égard de l'extérieur (en particulier face à la Commission). En cas d'empêchement toutefois, les présidents peuvent se faire représenter par des suppléants.

L'une des responsabilités essentielles du conseil est de s'occuper des questions politiques : à titre d'exemple, il s'intéresse particulièrement à l'évolution des Communautés, aux crises qu'elles subissent, à l'accélération du processus de mise en place du Marché commun, et à d'autres problèmes fondamentaux de l'intégration communautaire. Si en principe chaque séance porte plus particulièrement sur tel ou tel problème important (par exemple celui de la concurrence), le conseil procède régulièrement à des échanges de vues sur des questions importantes telle la politique commerciale de la Communauté.

C'est le conseil des présidents qui nomme parmi ses membres le président de l'UNICE. Celui-ci, élu pour une période de deux ans, est le mandataire du conseil et il veille à l'exécution de ses décisions par le secrétaire général.

Le secrétaire général est l'organe d'exécution des décisions du conseil des présidents. Il agit dans cette fonction en gardant un contact avec les délégués permanents qui sont ses conseillers. Il assume la

gestion administrative courante de l'association et dirige les services du secrétariat. Le secrétaire général est nommé et révoqué par le conseil des présidents dont il assure le secrétariat et aux délibérations duquel il assiste avec une voix consultative. Les services du secrétariat général comprennent environ sept cadres dirigeants et sept employés d'exécution dont la majorité sont des Belges. C'est une situation que l'on trouve assez souvent dans les différents organismes : les cadres dirigeants sont principalement recrutés parmi les nationaux du pays où a été établi le siège de l'association. Cette interpénétration se trouve encore accentuée lorsque le siège de l'association européenne se trouve dans le même bâtiment que le siège de l'association nationale. C'est le cas de l'UNICE qui occupe un étage dans l'immeuble de la Fédération des industries belges (FIB). De plus le secrétaire général de l'UNICE, M^lle H.M. Claessens, a été conseiller de la FIB avant d'être nommée à son poste à l'UNICE.

Pour ces diverses raisons, il existe une étroite collaboration d'ordre quotidien entre le secrétariat de l'UNICE et la FIB. Cependant cette collaboration de fait n'implique nullement une prédominance du groupement belge dans l'association européenne. En effet, la fréquence des réunions du conseil des présidents, ainsi que la présence des délégués permanents à Bruxelles garantissent une direction réellement européenne de cette association. De plus, s'agissant d'un petit pays qui accueille l'association, sa Fédération n'a pas un poids déterminant dans l'équilibre réel de l'UNICE.

Ces considérations ne sont pas sans importance si l'on observe que le secrétariat général est le noyau de l'activité de l'association dont il organise toutes les réunions qui sont de plusieurs ordres : des réunions internes, des réunions d'experts ainsi que des rencontres avec les représentants de la Commission de la Communauté. D'autre part, le secrétariat assure des relations régulières avec les services de la Communauté ainsi qu'avec les membres de l'UNICE. D'après les statuts et selon des habitudes pratiques, les fédérations industrielles centrales tiennent le secrétaire général au courant des informations qu'elles recueillent et des travaux qu'elles entreprennent touchant la Communauté européenne. Elles ont même l'obligation de se consulter au sein de l'Union avant de prendre position sur tout problème d'importance relatif à l'intégration. Ces consultations ont pour objectif d'aboutir à l'élaboration d'une position commune. Dans ces efforts de rapprochement des points de vue aux différents niveaux des activités des fédérations nationales et de l'UNICE, le secrétariat général remplit une fonction de premier plan.

Si le secrétariat général reçoit régulièrement des informations en provenance de ses membres, il a d'autre part pour mission de les

renseigner au sujet des activités de la Communauté européenne. En effet, l'une des tâches les plus importantes du secrétariat général est de recueillir toutes les informations concernant le fonctionnement et le progrès des Communautés européennes, de la CEE en particulier. Ces informations font partie des éléments d'appréciation qui permettent aux organisations nationales d'orienter leurs membres au titre des efforts d'adaptation au Marché commun. Mais le rôle du secrétariat ne se limite pas à l'envoi régulier de telles informations. Lorsqu'il s'agit de problèmes appelant une prise de position de l'industrie de la CEE, le secrétariat consulte les membres de l'UNICE. De ce fait en collaboration avec le comité des délégués, il agit comme un organe moteur des activités de l'UNICE. On peut estimer que, fort souvent, c'est à partir de rapports et de propositions du secrétariat général que le conseil de l'UNICE étudie des problèmes et définit une politique commune.

De leur côté, les fédérations nationales ont établi en principe un département s'occupant des problèmes de l'intégration européenne. Ce département a pour tâche de maintenir des relations avec le secrétariat général de l'UNICE, d'étudier les problèmes européens ainsi que de préparer les prises de position que le groupe national correspondant défendra au sein de l'UNICE, prises de position qui constituent une synthèse des points de vue des organisations nationales par secteur. A titre d'exemple, ces services existent en France, en Allemagne et en Belgique. Ils comprennent en moyenne trois à sept personnes. C'est ainsi qu'en dehors du noyau central administratif de l'UNICE, il se crée des noyaux dans les organisations nationales chargés eux aussi de suivre les affaires européennes. De ce fait, la sphère européenne des dirigeants qui s'occupent à plein temps ou à temps partiel des questions européennes tend à s'élargir et à déborder les organisations constituées au niveau européen. Un réseau plus large se forme ainsi dont le centre demeure néanmoins l'organisation au niveau des Six.

Entre ces deux types de cadres dirigeants, les uns dans l'organisation européenne et les autres dans les organisations nationales, il existe cependant plusieurs différences. Les cadres européens de Bruxelles ont une allégeance essentiellement européenne, c'est-à-dire qu'ils sont responsables envers l'ensemble des membres et de l'UNICE. Dans le cas des dirigeants au niveau des organisations nationales, l'allégeance de ces responsables demeure limitée à leurs organisations nationales même si l'objet de leur activité est européen. Toutefois la nature de cet objet, la fréquence des relations entretenues par les dirigeants nationaux spécialisés avec le noyau de l'UNICE ainsi qu'avec d'autres centres ou services européens au sein des organisations centrales des Six, constituent autant de facteurs qui agissent peut-être sur la manière de voir les problèmes, sur la mentalité de ces dirigeants.

On peut avancer qu'il se crée, peu à peu, de la sorte une nouvelle solidarité au sein des divers organes de l'UNICE entre les éléments nationaux et le noyau permanent de celle-ci.

Le comité des délégués permanents est constitué, comme son nom l'indique, par des délégués des fédérations industrielles centrales siégeant en permanence auprès de l'UNICE. Il est présidé par le secrétaire général et se réunit en principe tous les quinze jours. Ce comité assure la représentation de l'UNICE auprès des institutions européennes pour les questions de caractère courant. Il a spécialement mission de suivre le cours des travaux des Communautés européennes. Il lui appartient d'opérer une sélection parmi les problèmes et d'en organiser l'étude. A cet effet il est investi d'un pouvoir de décision quant à la procédure à suivre. Selon les cas, les questions sont étudiées directement par le comité avec le concours des fédérations respectives ou renvoyées devant la commission d'experts compétente ou devant un groupe de travail spécialement créé à cet effet. Les délégués assurent en outre un contact régulier avec les centrales nationales qu'ils représentent. C'est ainsi que la participation de ces centrales nationales va être assurée à plusieurs niveaux : d'une part le niveau le plus élevé des présidents et des dirigeants, d'autre part le niveau des représentants permanents qui ont l'avantage d'être constamment sur place et, en troisième lieu, la participation à travers des commissions d'experts et des groupes de travail.

Quant aux liaisons avec la Commission de la CEE, elles aussi s'établissent à ces trois niveaux. Au niveau le plus élevé, les contacts ont lieu entre les membres de la Commission et les membres du conseil des présidents ; ensuite des contacts réguliers se nouent au niveau du secrétariat général avec les services de la Commission et, en troisième lieu, ces contacts sont renforcés par ceux que pourront maintenir les délégations permanentes avec les services de la Communauté. Les délégués permanents vont, dans la pratique, nous semble-t-il, assurer le maximum de contacts : des contacts globaux qu'ils établissent, au nom même de l'UNICE, en tant que membres du comité des délégués permanents mais aussi des contacts plus individualisés où le délégué permanent représentera aussi, et en premier lieu, sa fédération nationale.

A ces divers niveaux, l'UNICE et ses membres maintiennent des contacts très étroits avec la Commission et les services de la CEE. Au début du fonctionnement de l'UNICE, le comité des délégués permanents ainsi que les commissions s'occupaient essentiellement de l'étude des questions techniques. Depuis 1962 cependant, tant le comité que les commissions ou les groupes étudient également les questions générales et politiques. C'est ainsi que leur rôle de participation à la préparation des décisions de l'UNICE s'est élargi avec l'expérience.

Le conseil des présidents peut constituer des commissions d'experts, des commissions spéciales ainsi que des groupes de travail. Il existe ainsi toute une série d'organes permanents : onze commissions dont deux spéciales (problèmes nucléaires, industries agricoles et alimentaires) et douze groupes de travail. A ces organes viennent s'ajouter parfois des groupes *ad hoc* temporaires pour l'examen de certains problèmes particuliers.

Les commissions ont été créées en fonction des différentes catégories de problèmes à étudier : règles de concurrence, problèmes fiscaux, politique commerciale, questions sociales, transports, aide aux pays en voie de développement, propriété industrielle, statistiques, etc. Une commission a été établie pour l'étude des problèmes des petites et moyennes entreprises industrielles. Les experts qui participent à ces travaux, en nombre variable selon les commissions et les délégations, sont mandatés par les centrales patronales. Comme dans d'autres organismes économiques, le secrétariat des commissions ainsi que l'organisation des réunions sont assurés par le secrétariat général de l'UNICE. D'où le rôle central que celui-ci occupe dans l'association. La présidence des commissions, elle, dépend en principe d'une répartition par nationalités.

Quant aux groupes de travail permanents, ils sont chargés chacun d'examiner en détail des problèmes déterminés : ainsi formation professionnelle, assurance crédit à l'exportation, problèmes des marchés publics, brevets, marques de fabrique, questions juridiques, droits des sociétés, entraves techniques aux échanges... Les groupes *ad hoc* enfin sont composés, en principe, des délégués permanents assistés par des experts qui sont chargés d'étudier certaines questions de politique générale. Dans la pratique, on peut assimiler les groupes *ad hoc* à des comités de délégués permanents élargis.

Un organisme doit être analysé de façon plus détaillée : la Commission des industries agricoles et alimentaires.

*
**

2. *Commission des industries agricoles et alimentaires (CIAA)*

Elle est constituée par les Fédérations centrales nationales des industries transformatrices de produits de l'agriculture suivantes :

Allemagne : *Bundesvereinigung der Deutschen Ernahrungsindustrie,*
Verein der Zuckerindustrie,
Deutscher Brauerbund.

Belgique :	Fédération des industries agricoles et alimentaires, Confédération professionnelle du sucre et de ses dérivés.
France :	Union nationale des industries agricoles, Fédération nationale des industries de l'alimentation.
Italie :	*Confederazione Generale dell'Industria Italiana.*
Luxembourg :	Fédération des industriels luxembourgeois.
Pays-Bas :	*Verbond van Nederlandse Ondernemingen.*

Avec l'accord du conseil des présidents de l'UNICE, il a été donné à la CIAA une structure propre dont voici les éléments essentiels.

D'abord l'assemblée : les délégations nationales y sont représentées chacune par six membres et trois observateurs. Elle se réunit annuellement, notamment pour entendre le rapport d'activité sur l'année écoulée présenté par le président de la CIAA. En second lieu le bureau : les délégations nationales désignent chacune un représentant et un suppléant à ce représentant. Les six représentants ainsi désignés constituent le bureau qui est l'organe exécutif de la CIAA. Le bureau désigne le président de la Commission des industries agricoles et alimentaires. Il veille particulièrement à ce que les problèmes qui relèvent de la compétence de la CIAA soient étudiés. Il se réunit environ trois fois par an. Enfin le comité de travail qui, constitué par des délégués des différentes fédérations membres de la CIAA, étudie toutes les questions qui sont de la compétence de la CIAA. Il soumet ensuite, le cas échéant, des propositions au bureau concernant les positions de la CIAA qui, une fois acceptées par ce dernier, sont transmises, pour approbation, au conseil des présidents de l'UNICE et, ensuite, aux instances compétentes de la Communauté.

Le bureau désigne le président et le rapporteur du comité de travail. Le rapporteur assume un rôle important sous l'angle de l'information permanente du comité de travail (contacts avec les services de la Commission européenne) et de la préparation de ses travaux. Le comité de travail se réunit en moyenne une fois par mois. En outre, il se réunit parfois conjointement avec le bureau. Le bureau peut, de surcroît, instituer d'autres comités de travail. C'est ainsi qu'il a mis en place un comité de travail élargi «Droit alimentaire » composé, en plus des membres du comité de travail, d'experts en matière de droit alimentaire. Son rôle est d'étudier toute question relative à l'harmonisation des législations alimentaires, soit qu'il le fasse de sa propre initiative, soit que la Commission européenne ait engagé des travaux sur un point déterminé. Ce comité de travail élargi peut à son tour créer des sous-

groupes de travail composés d'un animateur, membre du comité de travail, et d'experts désignés par les délégations nationales. Ces sous-groupes sont chargés d'examiner une question particulière et de dégager ce qui pourrait, en la matière, être la position de la CIAA (additifs, emballages des denrées alimentaires, contrôle des aliments, ...).

La CIAA est chargée d'étudier les problèmes généraux posés par l'application des articles 38 à 43 du traité de Rome. De plus, elle collabore, le cas échéant et dans la mesure où les intérêts spécifiques des industries agricoles et alimentaires sont en jeu, avec les autres commissions de l'UNICE à l'occasion de l'étude de problèmes généraux découlant de l'application du traité de Rome (harmonisation des fiscalités, problèmes douaniers, ...).

La CIAA n'est pas compétente pour l'étude des problèmes spécifiques aux branches de production, mais elle a pris l'initiative d'instaurer des réunions d'information auxquelles sont invitées les organisations par branche d'industries alimentaires (cinquante environ) existant sur le plan de la CEE. Ces réunions d'information ont lieu en moyenne deux fois par an. En outre, la CIAA prend les contacts nécessaires avec les organisations par branche qu'une question, dont l'examen s'effectue en son sein, concerne plus particulièrement.

La CIAA est représentée comme telle au sein du comité consultatif pour les problèmes de la politique de structure agricole. Dans les autres comités consultatifs constitués par la Commission européenne pour chaque organisation de marché, elle n'est représentée que par un observateur et, le cas échéant, un expert. Elle désigne, en outre, pour certains comités consultatifs, un ou plusieurs représentants des industries transformatrices de matières premières agricoles qui y siègent en tant que membres effectifs, c'est-à-dire avec droit de vote. La CIAA entretient des relations suivies avec les fonctionnaires de la Commission européenne chargés de l'étude des problèmes qui sont de son ressort.

En raison de la très large convergence des intérêts, la cohésion de la CIAA est relativement grande. Cette cohésion a facilité, dans le passé, la prise de position sur des questions importantes telles que l'harmonisation des législations (1964), les groupements de producteurs (1965 et 1967), les aides en agriculture (1967), l'importance de l'instauration d'une véritable union économique (1966), etc. Comme pour l'UNICE, les prises de position de la CIAA sont tantôt de caractère général, tantôt plus détaillées et nuancées. Parmi ces dernières, on peut citer l'avis de la CIAA sur les propositions de la Commission européenne d'établissement d'un niveau commun des prix des céréales. D'une façon générale, les industries transformatrices souhaitaient voir se réaliser aussi vite que possible le marché commun de leurs matières premières

et des produits de leur fabrication. Elles appuyaient dès lors, quoique avec certaines réserves, les propositions de la Commission européenne d'établir en une seule fois un niveau commun des prix des céréales.

C. *Traits du processus délibératif*

L'origine de la prise des décisions ou de certaines études et travaux effectués par l'UNICE peut résider dans plusieurs éléments : ainsi à l'origine le conseil peut-il formuler une directive à l'intention de la commission compétente ou d'un groupe de travail en leur demandant, notamment, d'étudier telle ou telle question. Cependant pour que le conseil soit appelé à se prononcer sur des questions et sur l'orientation à donner à ces études, le plus souvent son attention devra être attirée sur ces problèmes par une note du secrétariat ou bien par une décision du comité des délégués permanents. En effet, ce comité a une certaine autonomie de décision puisqu'il lui appartient d'opérer une sélection parmi les problèmes posés et d'en organiser l'étude. Dans la pratique, on peut dire qu'à l'origine des débats et études l'on trouve essentiellement le comité des délégués permanents et le secrétariat. Si ces deux organes peuvent mettre en marche la procédure d'étude, ils n'ont toutefois ni l'un ni l'autre la possibilité de se prononcer sur l'orientation de ces études et de trancher lorsque les études supposent des choix politiques. Tant pour l'orientation que pour les choix, c'est le conseil qui formule des directives, fait des choix ou approuve les suggestions.

Il va de soi que les fédérations nationales ne sont pas absentes de ce processus auquel elles participent par l'intermédiaire des deux organes principaux, à savoir le conseil des présidents et le comité des délégués permanents. Dans l'un comme dans l'autre cas, ce sont les délégations nationales qui prennent une part active aux débats. D'ailleurs il n'est pas rare de voir une délégation nationale prendre des initiatives dans un domaine qui l'intéresse tout particulièrement. En outre, le secrétariat général et les fédérations centrales nationales participent également de manière active aux travaux d'études et au déroulement du processus d'élaboration de ces décisions. En effet, nous l'avons vu, les commissions comme les groupes de travail de l'UNICE sont composés de mandataires des fédérations nationales et leur secrétariat est assuré par le secrétariat général.

Après un processus plus ou moins long d'études préparatoires et de divers travaux, le conseil des présidents est appelé à se prononcer en dernière instance sur le texte définitif ou la prise de position à adopter. Il est évident que, dans la pratique, le conseil des présidents ne se prononce pas d'un coup sur un texte qu'il n'aurait jamais vu.

Très souvent il fixe l'orientation du dossier dès le début de l'étude. D'autre part, il est tenu au courant de l'évolution de cette étude, tant par le secrétariat général que par le comité des délégués permanents. Lors de ses réunions bimestrielles, le conseil se tient directement au courant de l'évolution des travaux. Au cours de ces examens périodiques, il peut notamment approuver l'orientation des travaux ou la modifier s'il le juge nécessaire.

Au total, il nous semble que, dans la pratique, le processus de décision de l'UNICE implique la participation presque constante des différents organes. Cependant la compétence de ces différents organes est diversifiée : le conseil par exemple intervient surtout pour orienter les travaux, pour trancher certaines questions fondamentales et pour prendre les décisions définitives. Evidemment ce schéma très simplifié varie selon les cas concrets. C'est ainsi que, dans certains exemples, l'intervention des commissions et des groupes de travail peut être relativement négligeable, du moins au début. Ce pourra être le cas lorsque le conseil est appelé à se prononcer rapidement sur une décision sans avoir le temps d'attendre les résultats d'une longue étude. Après ce premier avis, il peut parfaitement confier l'étude de cette question à la commission compétente ou lui demander de poursuivre les travaux déjà commencés. Dans la pratique donc, de nombreuses variantes sont possibles. Néanmoins le système semble se caractériser par la participation de tous les organes et de tous les membres de l'UNICE dans l'élaboration et dans la prise de décision, participation qui dépend également des pouvoirs et des niveaux des différents organes ainsi que des problèmes posés.

Considérons maintenant les normes selon lesquelles le comité des présidents arrête ses décisions. En principe, celles-ci sont prises à l'unanimité. Cette procédure qui semble effectivement appliquée accentue le caractère confédéral de l'UNICE et elle peut conduire à une certaine paralysie de l'organisme lorsqu'il n'y a pas accord unanime entre ses membres. On comprend donc aisément qu'au sein du conseil des présidents les intéressés procèdent à de larges négociations afin d'aboutir à des compromis qui conviennent à tous les membres. Au surplus, les travaux qui se déroulent à l'UNICE depuis douze ans impliquent des contacts quasi permanents à tous les niveaux entre délégués des fédérations centrales : présidents, secrétaires généraux, délégués permanents, experts, ont contribué dans une mesure considérable à une compréhension réciproque et, par là, au rapprochement des points de vue.

La plupart des organisations professionnelles ont cherché à assouplir la règle de l'unanimité en prévoyant dans la pratique la possibilité

que soit exprimée l'opinion majoritaire et minoritaire. Toutefois, dans un premier temps, cette atténuation ne semble pas avoir joué un rôle marquant au sein de l'UNICE. Les auteurs du « rapport d'Amsterdam » observent (p. 52) que la règle de l'unanimité est devenue moins stricte avec la possibilité de formuler les deux opinions, majoritaire et minoritaire ; mais ils ajoutent que jusqu'en 1965 — date de l'enquête — « cette clause échappatoire n'a été employée qu'une seule fois ». Il est vrai que la présentation des vues majoritaire et minoritaire ne renforce pas nécessairement la position de l'UNICE puisque, au contraire, elle laisse la liberté de choix à la Commission. Ce fait explique, entre autres, pourquoi l'UNICE a durant une période préféré la recherche d'un compromis à la formulation d'opinions divergentes. Bien que le compromis d'unanimité puisse être parfois trop vague pour permettre d'exercer effectivement une action dans un sens bien défini, il a au moins l'avantage de présenter une certaine cohésion face à l'extérieur.

Une évolution semble toutefois se manifester à cet égard dans l'UNICE. Pour éviter soit le retard dû à la recherche trop prolongée d'un compromis, soit l'absence d'une prise de position, le groupe tend désormais, le cas échéant, à présenter clairement la position majoritaire et la position minoritaire. L'UNICE estime qu'en informant de la sorte les autorités communautaires des positions exactes de l'industrie elle contribue, mieux que par la formulation de compromis vagues ou trop nuancés, à la réalisation de l'intégration européenne.

Il est concevable qu'une délégation soucieuse de ne pas bloquer une prise de position souhaitée par le reste des membres choisisse de s'abstenir ou, plus simplement, de laisser faire les autres. On peut déduire des indications fournies dans une brochure de l'UNICE (*L'Industrie européenne face à l'intégration économique et sociale*, novembre 1966, pp. 15-17) que tel a été le cas pour la délégation néerlandaise au titre de l'imposition du chiffre d'affaires. Ce texte souligne que l'UNICE s'est prononcée en faveur du remplacement des systèmes cumulatifs d'imposition en vigueur par un système non cumulatif. D'après l'organisme patronal, l'adoption d'un régime de taxes non cumulatives rendrait possible le calcul exact des taxations et détaxations auxquelles il convient de procéder à l'importation et à l'exportation. D'autre part, l'introduction d'un même régime de taxation sur le chiffre d'affaires rendrait plus facile la suppression des frontières fiscales. L'UNICE conclut que, dans cette perspective, il semble y avoir intérêt à ce que chacun des six pays institue un système de taxation sur le chiffre d'affaires basé sur la TVA. Toutefois une note au bas de la page précise que « la délégation néerlandaise n'est pas en mesure de prendre position sur la question de savoir si l'harmonisation des systèmes de taxe sur le chiffre d'affaires en vigueur dans les Etats-membres doit être basée sur un système de TVA ou sur un autre système non cumulatif ».

Cette hésitation néerlandaise, qui pourrait bien exprimer une opposition, s'explique notamment par l'existence de certaines normes traditionnelles de la fiscalité des Pays-Bas qui conduisent à détaxer plusieurs produits de grande consommation. Elle coïncide avec l'attitude de refus de la TVA au plan communautaire prise par les représentants de ce pays au Conseil des ministres — attitude qui paraît bien avoir persisté jusqu'à la dernière minute (adoption par le Conseil en date du 9 février 1967 de deux directives, la première décidant de l'introduction du système de la TVA, la seconde en définissant la structure et les modalités d'application). Néanmoins la délégation néerlandaise de l'UNICE a laissé le patronat des Six adopter une position commune qui, tout en traduisant par ses nuances et précautions l'existence de divergences intérieures, appuie finalement la réforme envisagée.

Il n'est pas toujours facile d'apprécier la portée réelle des positions prises et partant le degré de cohésion de l'UNICE à propos d'une question déterminée (l'étude se compliquant du fait que les avis demandés par la Commission ne sont pas rendus publics). Il y a certes des cas où se manifeste une grande solidarité (ainsi attitude du patronat des six pays à l'égard de la réglementation antitrust communautaire) et d'autres qui suscitent un désaccord patent (ainsi opposition de la délégation française à l'accélération du désarmement douanier). Mais il y a beaucoup de cas dont l'interprétation est plus complexe surtout si l'on tient compte des divergences entre les secteurs industriels : la position définie à plusieurs reprises par l'UNICE au sujet des négociations Kennedy, et que celle-ci présente comme une véritable politique industrielle, recouvrait en réalité des divergences notables entre plusieurs secteurs industriels (par exemple la chimie concurrentielle désireuse de s'ouvrir divers marchés a soutenu la thèse de la libéralisation tandis que le textile tourné davantage vers la défensive, en raison notamment de la concurrence des pays exportateurs à prix anormalement bas, a cherché à obtenir une protection suffisante).

Les solutions de compromis expriment d'ailleurs selon les cas des situations bien différentes. Certains compromis peuvent traduire des convergences d'attitude alors que d'autres par leurs nuances mêmes expriment des désaccords persistants. L'emploi d'une formulation vague suggère l'existence chez les partenaires de désaccords latents ou durables. De telles situations méritent une étude attentive si l'on considère que le degré de cohésion est l'un des facteurs de la capacité d'influence.

D. *Rapports avec les autres groupements*

L'UNICE maintient des contacts parfois étroits avec les organisations centrales d'autres secteurs, notamment le Comité des organisations commerciales de la CEE (COCCEE), le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA), les secrétariats syndicaux européens. De tels contacts ont été facilités par le fait que certaines des centrales nationales affiliées groupent en leur sein divers de ces secteurs. Ces relations se sont développées surtout dans différentes commissions ou comités consultatifs auxquels prennent part les représentants de ces organisations centrales. Au Comité économique et social, il n'est pas exceptionnel que des contacts soient pris entre ces organisations à la veille des séances du Comité ou dans l'intervalle de ces séances. A plusieurs reprises, l'UNICE a tenu des réunions avec ces organismes notamment le COCCEE, le COPA, les assurances, la Fédération bancaire... De même, des contacts ont été établis avec les syndicats au sujet des questions sociales, ainsi qu'à propos des travaux des comités paritaires où siègent les représentants patronaux et les représentants des syndicats. Dans des occasions exceptionnelles, ces diverses organisations centrales se sont consultées pour essayer de définir une position commune face à un problème européen important. Tel a été le cas à l'occasion de la crise de 1965.

Dans l'optique de notre analyse, le point le plus important est celui des relations de l'UNICE avec les fédérations européennes par branches. En l'état actuel de l'organisation professionnelle communautaire, il n'existe aucun lien hiérarchique entre l'UNICE et les fédérations spécialisées. Cependant, l'UNICE est reconnue *de facto* comme le porte-parole de l'industrie européenne auprès des instances communautaires et spécialement de la Commission. L'octroi de ce rôle privilégié tend à conférer à l'UNICE un certain statut d'intermédiaire entre ces instances et les fédérations. Toutefois, il ne faudrait pas exagérer ce rôle qui se limite essentiellement à remplir les fonctions d'un rouage de transmission et à canaliser des demandes de la Commission européenne à l'organisation patronale (notamment les demandes d'experts que la première présente pour l'étude de certaines questions).

Toutes choses égales, cette vocation d'intermédiaire de l'UNICE est réduite par la propension des instances communautaires à entrer en rapports directs avec les différentes organisations professionnelles. On a pu observer cette tendance en plusieurs cas et, par exemple, dans celui de l'industrie chimique. Dès 1963, une invitation a été adressée par la Commission aux président et secrétaire du SIIC ainsi qu'aux fédérations nationales, pour assister à une réunion de discussion avec les directeurs et fonctionnaires intéressés de la Commission. Un an

plus tard, en août 1964, le SIIC a répondu à cette démarche par une invitation analogue. Les contacts de ce genre tendent à se développer. En outre, lors des négociations Kennedy, des consultations ont eu lieu avec les services de la Commission (on sait que le problème de l'*american selling price* a pendant longtemps occupé les gouvernements, la Commission ainsi que les industries chimiques européennes).

Selon ses dirigeants, l'UNICE ne voit que des avantages à ce que les organisations par secteur aient, pour les problèmes qui leur sont propres, les contacts les plus étroits avec les institutions communautaires. A de nombreuses reprises, soulignent-ils, les secrétariats des organisations à six ont demandé à l'UNICE son appui pour instaurer des rapports avec la Commission européenne. C'est notamment en contact étroit avec le secrétariat de l'UNICE que les consultations des organisations à six ont été organisées par la Commission européenne. C'est également grâce à une procédure d'information systématique, tant de la part des organisations à six que de la part de la Commission européenne, que l'UNICE est tenue en permanence au courant du déroulement des consultations et des négociations.

L'UNICE s'efforce de maintenir des contacts plus ou moins étroits avec les fédérations par branche. En principe ce sont les fédérations centrales nationales qui informent des activités de l'UNICE les organisations par secteur dans chacun des six pays. A leur tour, ces dernières communiquent les informations acquises au cours de ces échanges aux groupements communautaires. Il peut toutefois arriver que ce circuit d'information connaisse des retards ou des défaillances. Afin de neutraliser ce risque, le secrétariat général de l'UNICE a instauré une procédure d'information à l'intention des secrétariats des organisations à six au nombre d'une trentaine. D'autre part, l'UNICE transmet aux différentes fédérations par branche les projets de règlement qui lui sont remis pour consultation par les autorités communautaires — transmission effectuée selon l'intérêt des diverses fédérations spécialisées. Enfin un comité de liaison avec ces fédérations tient réunion tous les mois ou tous les deux mois. Ces différents types de contacts avec les branches se situent essentiellement au niveau de l'information. En outre, l'UNICE assume le secrétariat des groupes patronaux dans les différents comités ou organes de la CEE (notamment dans le Comité économique et social ainsi que dans les comités consultatifs et paritaires qui fonctionnent au sein de la Communauté). Dans ce cadre, les contacts tendent à devenir plus fonctionnels. Enfin l'UNICE organise trois à quatre fois par an en collaboration avec les services de la Commission des réunions des secrétaires des fédérations par branche avec la participation d'une trentaine de personnes : le secrétariat de ces réunions est assuré par l'UNICE.

Tout en s'effectuant d'après le même schéma général, les relations de l'UNICE avec les organismes représentatifs des différentes branches industrielles peuvent cependant varier selon les cas. A titre d'exemple de relations régulières selon un modèle habituel, on peut mentionner celles avec l'ORGALIME. Ces contacts ont lieu à divers niveaux : contacts entre secrétaires des fédérations européennes par branche d'industrie (une réunion tous les mois ou tous les deux mois à laquelle prennent part environ une dizaine de personnes) ; contacts dans le cadre des réunions organisées par l'UNICE ou par la Commission européenne (réunions auxquelles assistent des représentants des fédérations européennes par branche et durant lesquelles on examine généralement un problème particulier qui intéresse les branches participant à la séance); contacts également au sein des groupes de travail de l'UNICE qui se composent de spécialistes ou experts de fédérations nationales mais auxquels peuvent être invités à prendre part des représentants des fédérations par branche européenne lorsque le problème à l'ordre du jour les concerne. Au titre des questions de politique générale dans le cadre de la CEE, l'ORGALIME passe par le canal de l'UNICE (ainsi politique commerciale commune, réglementation des ententes, harmonisation des législations nationales...).

Bien que se réalisant d'après des modalités similaires, les rapports de l'UNICE avec COMITEXTIL sont peu fréquents et moins étroits. Ils touchent plus spécialement soit des questions générales (exemple des négociations Kennedy), soit des questions liées à des branches du textile telle la confection, qui ne sont pas représentées au sein du COMITEXTIL. Selon certains avis, le COMITEXTIL aurait tendance à estimer que le rôle de l'UNICE est trop général pour être efficace. Cette opinion, mais peut-être encore davantage la situation particulière du textile dans l'industrie européenne, explique le caractère sporadique des rapports qui existent entre l'organisation centrale et l'organisation intermédiaire.

Sans ignorer ou sous-estimer l'existence et la portée de ces liaisons, l'on ne saurait dire que l'UNICE, malgré la vocation générale que la Commission a propension à lui attribuer et malgré une certaine harmonisation des positions au sein des fédérations centrales au niveau national, remplit effectivement et directement au plan européen une fonction de coordination des activités assumées par les organismes de branche. Cette situation qui n'est certes pas sans conséquence sur la distribution de l'influence patronale s'explique sans doute par la faiblesse de l'intégration économique et sociale au niveau communautaire. On peut admettre qu'un développement de l'intégration rendrait nécessaire une articulation plus précise et une coordination plus rigoureuse de l'organisation professionnelle de l'industrie européenne.

§ 2. Positions et attitudes

En raison de la place centrale qu'occupe l'UNICE dans l'organisation professionnelle communautaire, et aussi de la qualité de l'accès dont elle jouit auprès de la Commission, il est nécessaire d'examiner ici les positions soutenues et les attitudes prises par cet organisme à l'égard des problèmes de l'intégration européenne. Nous utiliserons pour brosser le tableau les divers documents établis et diffusés par l'Union elle-même.

Ces travaux sont relativement nombreux. Une liste publiée durant l'été 1966 fait état de vingt-trois documents. Une moitié environ de ceux-ci consiste en prises de position, avis ou résolutions formulés par l'UNICE après étude du problème : de tels documents portent notamment sur la politique commune des transports, les questions soulevées par le *Trade Expansion Act* des Etats-Unis, la politique de défense commerciale, le projet de convention relatif au droit européen des brevets... Les autres textes constituent des enquêtes ou études qui n'engagent pas directement la responsabilité de l'UNICE (par exemple enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises industrielles dans les pays de la CEE, étude concernant la structure de l'enseignement général et technique dans la Communauté...). Rappelons enfin qu'en dehors des documents ayant fait l'objet d'une publication séparée, l'UNICE a été amenée à présenter tant au Conseil qu'à la Commission de multiples avis (en principe non rendus publics) sur les problèmes qui se sont posés depuis la mise en œuvre de l'intégration.

Dans l'impossibilité d'examiner la totalité des questions abordées par l'UNICE, nous nous bornerons à mentionner ses positions et attitudes sur un certain nombre de problèmes d'une importance ou d'une signification particulière. Cette analyse nous permettra de déterminer la portée réelle de l'option européenne globale qu'a effectuée le patronat communautaire.

A. *Conception générale de l'intégration*

L'attachement de l'UNICE à la réalisation du projet européen s'est toujours manifesté avec force et clarté. Dans une récente brochure déjà citée, *L'Industrie européenne face à l'intégration économique et sociale*, il est dit que « les progrès de l'intégration européenne constituent pour les divers secteurs de l'économie, et tout spécialement l'industrie, une donnée fondamentale » et que « l'industrie européenne est intéressée à la réalisation de l'intégration européenne sous tous les aspects couverts par les traités de Rome et de Paris » (p. 3). Cette

attitude ne s'est pas démentie durant les époques de doute ou de crise comme le montre notamment une résolution du 18 novembre 1964 sur la relance de l'intégration européenne — texte où se trouvent fixées quelques-unes des positions essentielles de l'UNICE sur le problème.

Dans cette résolution, le conseil des présidents se déclare unanime à souhaiter la poursuite continue de l'œuvre accomplie dans la Communauté. Selon lui, l'ampleur des résultats obtenus a fait de l'intégration européenne un phénomène irréversible et qui conditionne l'avenir. Reprenant les termes d'une déclaration de Walter Hallstein au Parlement européen, le conseil énonce que cette intégration, entrée définitivement dans la vie économique et politique de l'Europe, ne pourrait en être retranchée. Si le conseil de l'UNICE croit devoir souligner la nécessité impérieuse d'aller jusqu'au bout dans la voie de l'union économique, c'est parce qu'il éprouve certaines préoccupations. En novembre 1964, les négociations entre les Six concernant le plan Mansholt (prix uniformes des céréales) ont été reprises. Devant les réticences de certains gouvernements, et en particulier du gouvernement allemand, le gouvernement français manifeste l'intention de contester toute l'œuvre communautaire au cas où l'intégration agricole ne serait pas réalisée comme prévu. Ces menaces et ces réticences à la fois, expliquent les préoccupations du patronat. Celui-ci en effet, rappelle que l'exécution du programme d'intégration exige une cadence ininterrompue. Toute pause, et même tout ralentissement ne peuvent qu'aggraver les difficultés inhérentes à cette entreprise. L'évolution doit s'effectuer de façon aussi harmonieuse que possible et, pour ce faire, suivre une progression parallèle dans les principaux domaines qui conditionnent l'intégration.

L'une des exigences de l'intégration est l'accomplissement d'une coordination entre les secteurs agricoles et industriel. A cet égard, la résolution des présidents insiste à nouveau sur la nécessité d'arriver dans un bref délai à un accord entre les Etats membres sur l'instauration de prix communs pour certains produits. L'objet de ce système de prix doit être d'assurer une utilisation optimale des facteurs de production ainsi qu'un niveau de vie équitable à la profession agricole dans la perspective d'un développement rationnel de la production de l'agriculture. L'industrie n'ayant pas d'intérêt à un accroissement subit des prix agricoles, la résolution rappelle que ceux-ci doivent contribuer à assurer des conditions normales d'approvisionnement et à éviter une croissance désordonnée des productions agricoles. A ce propos, le conseil des présidents ne manque pas de souligner que le niveau commun des prix influera sur les salaires dans les Etats membres, et sera de ce fait, un facteur important de la position concurrentielle de l'industrie dans son ensemble. C'est là une manifestation typique de

cette vocation de sauvegarder le secteur industriel tout entier que s'attribue l'UNICE.

Un point de cette résolution doit être souligné : le souci de l'UNICE que se réalisent l'amélioration du fonctionnement et le renforcement du pouvoir des institutions européennes auxquelles les traités de Paris et de Rome ont confié la tâche d'incarner et d'exprimer l'intérêt communautaire. Le conseil des présidents estime que pour parvenir à un développement harmonieux et équilibré de la Communauté il faut que les décisions soient prises dans un esprit parfaitement communautaire : à ce propos, il se félicite de la décision de principe du Conseil des ministres en faveur de la fusion des Exécutifs. Mais cette opération faite seulement en juillet 1967 entraînera selon l'UNICE un accroissement certain de l'autorité et de l'influence de l'exécutif communautaire. Il est dès lors indispensable, affirme le conseil, que le Parlement européen puisse contrôler et même orienter ce développement : d'où le souhait du patronat que, parallèlement à la fusion des exécutifs, soient adoptées des mesures propres à accroître la participation parlementaire au travail législatif.

Notons enfin que l'UNICE se déclare favorable à un élargissement de la Communauté. Déjà exprimée dans une prise de position du 8 juin 1962, cette option est reprise dans la brochure sur l'intégration (p. 6) : la seule condition mise par l'UNICE à l'adhésion de nouveaux Etats est que tout pays candidat soit préparé « à accepter l'ensemble des dispositions du traité de Rome et à remplir toutes les obligations qui en découlent ». L'UNICE ne repousse pas *a priori* le régime de l'association mais selon elle cette formule comporte des risques pour les pays membres : elle ne devrait donc être envisagée que dans des circonstances exceptionnelles.

B. *Fondement et contenu de l'action communautaire*

Les conceptions qu'avance l'UNICE à cet égard ne s'écartent guère en général des idées soutenues ou des pratiques acceptées par les organisations patronales des pays occidentaux. Certes le patronat industriel des Six ne se déclare pas opposé, par principe, à l'adoption des politiques communes et il lui arrive même pour certains domaines d'appeler de ses vœux de tels dispositifs. Toutefois, il souligne la nécessité de conduire ces actions avec prudence afin d'éviter un détraquement des mécanismes spontanés et un bouleversement des équilibres naturels. Le patronat demande au surplus que ces décisions fassent au préalable l'objet d'un examen et d'une discussion avec les représentants autorisés des catégories économiques et sociales intéressées.

Au titre de la politique économique l'UNICE, selon les termes de la brochure sur l'intégration, « se prononce en faveur d'un régime économique aussi libre que possible, fondé sur la garantie de la propriété privée et la liberté des marchés ». Pour le patronat communautaire, le libre jeu du marché demeure le facteur fondamental du progrès technique. La coordination des politiques économiques suivies par les Etats-membres est souhaitable sous réserve qu'elle n'entraîne pas une limitation de la liberté d'action et de décision des entreprises privées. Une collaboration entre les pouvoirs publics et les chefs d'entreprise est nécessaire mais il faut éviter que cette coopération porte atteinte aux responsabilités particulières du secteur privé.

Plus spécifiquement, l'UNICE se déclare en faveur des actions tendant à promouvoir une politique conjoncturelle concertée au niveau communautaire. Selon le groupe patronal, la condition de base d'une expansion équilibrée réside dans la stabilisation des coûts et des prix : celle-ci doit résulter d'une discipline librement consentie à l'exclusion de tout dispositif autoritaire. De même, l'UNICE se félicite de la décision du Conseil des ministres, en date du 15 avril 1964, relative à la coordination des politiques économiques à moyen terme : il est souhaitable que ce dispositif qui, dans son état final, ne porte pas atteinte aux libertés de l'entreprise privée, soit utilisé notamment pour atténuer les déséquilibres nationaux et régionaux.

Le souci de réduire et de surmonter ces déséquilibres conduit l'UNICE à se prononcer en faveur d'une action communautaire dans le domaine des économies régionales. Le groupe est d'avis que les politiques régionales, tout en restant confiées à la responsabilité des divers Etats, doivent nécessairement être coordonnées dans le cadre de directives de politique régionale que la Communauté devra adopter pour orienter son action. De surcroît, afin d'éviter certaines distorsions de la concurrence, la Commission devrait établir, en coopération avec les divers Etats membres, des principes uniformes destinés à régir les mesures de promotion régionale prises par ceux-ci : c'est ainsi que la préoccupation majeure concernant les conditions d'égalisation de concurrence amène le groupe patronal à demander la définition de principes uniformes. L'UNICE au surplus mentionne trois séries de régions dont le développement devrait bénéficier d'une attention particulière : les régions périphériques de la Communauté, caractérisées par une prédominance d'activités agricoles et généralement éloignées des grands centres industriels ; les régions d'ancienne industrialisation caractérisées par des difficultés de reconversion, de modernisation et d'adaptation des structures industrielles ; les régions limitrophes des Etats membres qui, souvent, sont encore freinées par l'existence des frontières et devraient être complètement intégrées dans l'économie de la Communauté.

En ce qui concerne la politique sociale, l'UNICE considère qu'en principe elle doit être conçue pour l'ensemble de l'économie communautaire et ne saurait être ventilée par secteurs. L'Union constate toutefois que l'élaboration concrète de la politique sociale est liée dans une mesure plus marquée que la définition d'une politique économique aux conditions environnantes, aux traditions, aux us et coutumes et aux choix politiques qui particularisent chaque pays. Telles sont les raisons pour lesquelles le traité de Rome, selon l'UNICE, a entendu préserver dans une large mesure l'autonomie des pays membres en matière de politique sociale, limitant en ce domaine la compétence de la Commission aux objectifs tenus pour indispensables à la réalisation de l'union économique. Le patronat, on le voit, met l'accent sur le primat de l'économique dans l'action communautaire (« L'expansion économique dans toutes les parties de la CEE, stimulée par l'intégration, constitue le meilleur fondement pour l'élévation et le rapprochement des niveaux de vie... » lit-on dans la brochure sur l'intégration, p. 10).

Cependant l'organisation patronale estime que la réalisation de la libre circulation de la main-d'œuvre constitue pour la Communauté « une tâche de politique sociale de première grandeur ». Il est nécessaire de coordonner les politiques d'emploi et de formation professionnelle sur le plan communautaire, les ressources du Fonds social européen devant être utilisées à ces fins de manière plus efficace que jusqu'à présent. En définitive, tout en manifestant le souci de limiter les interventions sociales des autorités communautaires, l'UNICE estime que les Etats membres doivent collaborer davantage en ce domaine mais d'abord pour préserver la capacité concurrentielle de la Communauté sur les marchés mondiaux.

C'est en fonction du même souci de concurrence internationale que l'UNICE a posé et étudié le problème de la structure des entreprises européennes. Ayant effectué une analyse comparative des ordres de grandeur des entreprises du Marché commun d'une part et des entreprises des pays tiers de l'autre — analyse dont les résultats ont été publiés en février 1965 dans une brochure : *L'Europe face à la concurrence des entreprises mondiales*, l'UNICE estime que de ce point de vue les entreprises des pays tiers, et en particulier les firmes américaines, ont acquis une très nette prépondérance. Dès lors, le véritable et essentiel problème de la concurrence pour la CEE est que l'industrie européenne parvienne à réduire cet écart en formant des unités de production capables de s'imposer sur les marchés mondiaux. Il est heureux, estime l'UNICE, que la Commission ait abordé le problème de la concentration avec le souci majeur de créer des conditions favo-

rables à son développement mais cet effort serait vain si l'article 86 du traité de Rome qui vise à réprimer les abus d'une position dominante venait à être appliqué « de manière à créer un climat psychologique d'incertitude générale et de menace latente ».

Au surplus, les concentrations proprement dites se heurtent parfois à des obstacles insurmontables et, dans ces conditions, les efforts d'adaptation doivent être accomplis par d'autres voies. La brochure sur l'intégration mentionne à ce propos « [...] les accords de rationalisation, de spécialisation, de commercialisation ou de recherche en commun, mais également d'autres types d'accord [...] ». Encore que le texte soit muet sur ce point, l'objectif de cette argumentation est d'exclure ces arrangements du champ d'action de l'article 85 du traité qui tend à l'interdiction des ententes tout en admettant certaines exceptions. Dès le début, l'UNICE a pris position contre le principe de l'interdiction et s'est prononcée pour un système visant seulement à lutter contre les abus des ententes. Cette option n'ayant pas été retenue par les autorités communautaires, l'UNICE cherche désormais à limiter et assouplir le dispositif d'application. D'après elle, le mouvement favorable à la coopération entre firmes qui, au cours des années écoulées, s'est développé en Europe a démontré que sur plusieurs points la réglementation et l'application de diverses dispositions ne correspondaient pas de manière adéquate aux exigences économiques : d'où la nécessité d'adapter les règles de la concurrence à l'évolution économique moderne qui se manifeste dans tous les pays.

On doit rapprocher du remodelage des structures industrielles le problème de la coordination et de l'harmonisation du droit des sociétés. C'est là une tâche très complexe qui a déjà donné lieu à plusieurs initiatives communautaires. L'UNICE s'intéresse de très près aux efforts entrepris par la Commission en ce domaine. S'agissant par exemple des études relatives à la coordination des dispositions concernant la structure de sociétés anonymes, elle ne s'oppose pas à l'adoption, à titre facultatif, par les pays ne connaissant pas ce système d'un type de société anonyme comportant une nette séparation des fonctions de direction et de contrôle : toutefois elle considère que d'autres types existants rendent des services équivalents pour les associés et les tiers. L'UNICE a fait parvenir à la Commission une proposition de résolution sous forme d'un projet de directive. Dans le même esprit, l'UNICE s'est attachée à l'analyse des problèmes posés par les fusions : elle a consacré une étude particulière aux aspects fiscaux de ces opérations et a transmis à la Commission les recommandations qui lui semblaient en découler.

Mentionnons encore le problème de la création éventuelle d'une société commerciale de type européen. Tout en reconnaissant l'intérêt

que présenterait pour l'industrie des Six un statut-type mis à la disposition des entreprises soucieuses de concentration ou désireuses de créer des filiales dans le Marché commun, l'UNICE a souligné qu'on ne saurait négliger les préalables sociaux, financiers et fiscaux qui doivent être réunis pour la création et le fonctionnement d'une semblable institution. Favorable en principe à l'institution d'une formule de société européenne l'UNICE a étudié de près les questions qui se posent dans le contexte et communiqué à la Commission le résultat de ces analyses.

L'un des principaux sujets de préoccupation au sein de la Communauté est désormais le décalage scientifique et technique entre les Etats-Unis et l'Europe. Ce décalage a des conséquences préoccupantes qui, selon l'UNICE, se traduisent schématiquement à deux niveaux : celui de la balance de la propriété industrielle et celui de la balance des produits à haute technicité, toutes deux largement déficitaires au détriment de la CEE. L'UNICE estime en conséquence que, tout en tenant compte des efforts déployés au niveau de l'OCDE une action doit être entreprise au niveau communautaire. Toutefois, elle tient à rappeler l'importance du secret des travaux de recherche pour le succès commercial des « découvertes » ; dès lors, il faut éviter que les mesures envisagées (ainsi la proposition du Conseil tendant à la confrontation des programmes civils de recherche dans les pays de la Communauté) portent atteinte à la position concurrentielle des firmes.

D'après l'UNICE, l'un des objectifs essentiels d'une politique de recherche scientifique et technique doit être d'informer les entreprises de la CEE dans les meilleures conditions de l'évolution de la technique. A cette fin, celles-ci devraient pouvoir notamment bénéficier de tous les résultats acquis dans le domaine de la recherche fondamentale par financement sur fonds public ; les procédures de documentation internationale devraient être développées et encouragées afin d'assurer la collecte et la diffusion de toutes les informations susceptibles d'aider l'industrie dans la voie du développement. L'UNICE ajoute que la mise à l'étude des formes que revêtent dans les Etats membres ainsi que dans les pays tiers les mesures propres à stimuler la recherche privée, devraient aboutir à des suggestions concrètes. Ainsi, par exemple, on pourrait adopter certaines dispositions fiscales visant à inciter les entreprises européennes à se consacrer plus encore à la recherche appliquée. Une politique devrait être définie à cet égard. En tout état de cause, dans le cadre de cette politique, les pouvoirs publics sont tenus d'encourager les entreprises spécialisées en passant avec elles des contrats de recherche. Et l'UNICE ajoute qu'il est à peine besoin de rappeler l'importance attribuée à cette procédure aux Etats-Unis.

Au niveau des branches d'industrie, l'UNICE souhaite que les organismes professionnels de recherche qui existent sur le plan national coopèrent étroitement d'un Etat membre à l'autre. Elle préconise à cet effet une confrontation et une coordination de leurs activités et de leurs méthodes. Au niveau des entreprises également, les formes d'une coopération directe devraient être multipliées. En ce domaine, le rôle des institutions communautaires demeure essentiel de l'avis de l'UNICE qui, mettant une fois encore en accusation le dispositif de réglementation antitrust, déclare que « de l'application qui sera faite des articles du traité, relatifs à la concurrence (article 85, paragraphe 3 notamment) pourrait dépendre pour une large part la politique de recherche des entreprises de la Communauté » (brochure sur l'intégration européenne, p. 20). Sur le plan juridique encore, un autre problème délicat se pose : celui du statut des filiales communes de recherche.

Nous examinerons en dernier lieu le problème de la sous-traitance industrielle sur lequel l'UNICE a formulé des recommandations en date du 7 octobre 1965. C'est là une question d'apparence tout à fait technique mais elle présente en réalité des implications sociales considérables dans la mesure où ce genre de contrat est susceptible d'influer sur le sort des firmes de dimensions modestes. En tout cas, la prise de position de l'UNICE s'inscrit dans le prolongement de ses travaux et de son enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises industrielles au sein de la Communauté.

En ce domaine, le point de départ de l'UNICE est l'idée que l'expansion continue de l'économie industrialisée ne peut être garantie que par une coopération organisée des entreprises de toutes dimensions. Elle se félicite en conséquence de la tendance qui consiste à développer dans la Communauté la sous-traitance structurelle et à caractère permanent aux dépens de la sous-traitance conjoncturelle.

La sous-traitance certes pose divers problèmes et suscite des risques. Parmi ceux-ci le danger le plus grave et le plus marqué pour les petites entreprises et de se voir réduites à une situation de dépendance caractérisée envers un nombre réduit de donneurs d'ordre qui peuvent être tentés d'exploiter leur position prépondérante sur le marché et, partant, d'imposer aux sous-traitants des conditions moins avantageuses que celles qui résulteraient du libre jeu des forces sur des marchés équilibrés. D'un autre côté, la sous-traitance ne semble pas aller sans inconvénients pour les entreprises qui passent les commandes (ainsi tentation pour les sous-traitants d'utiliser comme moyens de pression les goulots d'étranglement auxquels peuvent se heurter les donneurs d'ordres ou d'exploiter la position de quasi-monopole dont ils peuvent disposer pour des produits brevetés).

En fonction de ces considérations générales, l'UNICE formule des recommandations qui s'adressent tout d'abord aux entreprises. Elle leur suggère de concevoir une collaboration durable et loyale, fondée sur un esprit de respect mutuel dans l'égalité des droits — attitude raisonnable selon elle si l'on tient compte des avantages que procure la division du travail. Une deuxième série de recommandations s'adresse aux fédérations et aux autres organisations de l'économie qui, d'après l'UNICE, ont des tâches importantes à remplir pour promouvoir l'activité de la sous-traitance. Le groupe patronal préconise à cet effet plusieurs séries de démarches : étudier les moyens pouvant améliorer les relations entre sous-traitants et acheteurs ; porter une attention particulière à l'élévation du rendement des entreprises de sous-traitance ; limiter les risques qui menacent les entreprises de sous-traitance du fait des fluctuations conjoncturelles en assurant une meilleure transparence du marché ; instituer si possible, en se fondant sur l'expérience française, des bourses de sous-traitance interrégionales et communautaires.

En troisième lieu, l'UNICE s'adresse aux législateurs nationaux et aux Communautés européennes. A son avis, il conviendrait aussi d'introduire rapidement un système de taxation du chiffre d'affaires qui évite les effets fâcheux du système à cascades pour l'évolution de la sous-traitance ; il faudrait faciliter les conditions de la coopération dans les différents pays de la CEE ainsi qu'au-delà de leurs frontières et, également, étudier de plus près les liens entre un tel effort et la politique européenne de concurrence. Les petites et moyennes entreprises devraient pouvoir bénéficier du progrès technique, ce qui faciliterait leur adaptation aux nouvelles conditions de production et de distribution. A cet égard, l'UNICE souligne la nécessité de donner des encouragements aux groupements de recherche industrielle et aux centres de productivité. Elle recommande aussi de faire bénéficier les sous-traitants d'une équitable répartition dans les adjudications publiques et de supprimer les formalités douanières et autres obstacles administratifs qui entravent les livraisons de sous-traitance entre les Etats membres. Cette politique économique destinée à favoriser la sous-traitance devrait être intégrée dans une politique appropriée des classes moyennes industrielles.

C. *Relations économiques extérieures*

Selon l'UNICE, l'objectif premier du processus d'intégration communautaire sur le plan international doit être le maintien et l'extension des relations commerciales avec les pays tiers. Le patronat déplore toutefois que jusqu'à présent les Etats membres ne se soient pas préoccupés de coordonner le développement de leurs échanges, parti-

culièrement de ceux avec les pays du bloc oriental et les pays à bas niveau de prix. L'expansion des échanges doit s'inscrire dans le cadre d'une politique commerciale commune dont, depuis le début du Marché commun, l'UNICE déclare n'avoir cessé de souligner la nécessité. Cette indispensable cohésion devrait s'étendre au domaine des relations monétaires internationales (rappelons à ce propos que c'est seulement en 1967 que les six gouvernements membres ont adopté pour la première fois une position commune au Fonds monétaire international).

Parmi les questions les plus complexes de la politique communautaire figure la défense commerciale de la CEE contre des pratiques anormales émanant de pays tiers (notamment *dumping*, primes ou subventions). Les législations des Etats membres diffèrent sensiblement entre elles dans ce domaine et le traité de Rome lui-même accorde à la Communauté les bases légales indispensables pour l'adoption de mesures de protection efficaces. Telle est la raison pour laquelle la Commission en date du 6 mai 1965 a soumis au Conseil des ministres une proposition de règlement (modifiée le 17 février 1966) concernant la défense de l'économie communautaire contre de telles pratiques.

L'UNICE s'est prononcée à plusieurs reprises sur cette question : les 23 juillet 1959, 18 mars 1963, 14 avril 1964 et 11 août 1965. Le dernier en date de ses avis porte précisément sur le projet de règlement soumis par la Commission au Conseil en mai 1965. Tout en déclarant que ce projet correspond aux intérêts de la Communauté, l'UNICE présente diverses critiques techniques et insiste en termes extrêmement précis sur la nécessité d'ouvrir aux intéressés la faculté de s'exprimer ou d'être consultés sur une enquête en cours. Le groupe patronal réclame également que les mesures conservatoires fassent l'objet d'une publication dans le *Journal officiel des Communautés européennes*. Ces dispositions, propres selon le patronat à améliorer l'efficacité de la procédure communautaire, correspondent à des requêtes déjà présentées par l'UNICE. En règle générale, les modifications apportées par la Commission à son projet initial vont dans le même sens que les desiderata de l'UNICE. Notons à ce propos que dans sa session du 5 avril 1968, le Conseil a adopté le règlement relatif à la défense contre les pratiques de *dumping*, primes ou subventions de la part de pays non membres de la CEE (dispositif entré en vigueur le 1er juillet 1968).

Au cours de ces dernières années, l'affaire la plus importante en ce domaine a été la négociation tarifaire menée dans le cadre du GATT au titre du *Kennedy Round*. L'UNICE a certes éprouvé des difficultés à définir une position commune : elle est néanmoins parvenue à fixer les conditions auxquelles elle s'emploierait à appuyer les efforts des gouvernements. Le trait essentiel de l'attitude patronale a été l'établissement d'un rapport étroit entre les trois principaux éléments

de la négociation : disparités tarifaires ; exceptions ; obstacles paratarifaires et non tarifaires. L'UNICE a également souligné la nécessité de parvenir à un équilibre satisfaisant et à une réciprocité réelle dans les solutions adoptées.

De toutes les questions dont s'est occupée l'UNICE au titre des relations avec les pays tiers, deux nous semblent avoir une signification particulière pour la bonne compréhension des attitudes présentes du patronat communautaire : d'une part l'établissement d'un système multilatéral de garanties pour les investissements à l'étranger (dispositif contenu dans une note de l'UNICE du 30 avril 1965) et d'autre part, la question du financement des crédits à l'exportation traitée dans une note du 28 avril 1966.

Au titre de la garantie des investissements, l'UNICE déclare que l'intérêt porté par le patronat à ce dossier vient de ce que l'industrie est consciente de ses responsabilités dans le développement du tiers monde et du rôle que peuvent jouer à cet égard les investissements privés dans les pays qui le constituent. Les courants de capitaux indispensables ne pourront se développer suivant l'ampleur nécessaire que si certaines conditions sont remplies et notamment si des garanties adéquates sont données aux investisseurs. Sur cette base, le patronat a formulé des avis concrets à plusieurs reprises : en décembre 1961 ; au Comité économique et social en novembre 1963 ; dans une lettre adressée par le président de l'UNICE au président de la Commission de la CEE. Le document d'avril 1965 reprend les principes contenus dans les démarches précédentes tout en les présentant d'une manière plus systématique. Dans les observations générales, les auteurs de ce document se réfèrent tout d'abord aux risques politiques et à la nécessité d'instituer des garanties étatiques contre ceux-ci. Ils formulent également le souhait que la Commission de la CEE encourage les travaux de l'OCDE dans ce secteur.

A propos des conditions du système, la note d'avril 1965 considère que les règles retenues dans le projet de l'OCDE sont des conditions suffisantes mais aussi des conditions minimales. Elle invoque ensuite plusieurs raisons qui rendent nécessaire la définition de règles de conduite. Parmi ces motifs, d'abord le risque politique, ensuite la tentation d'expropriation sans indemnité, et enfin la nécessité de fixer un code qui permette de protéger aussi, et de manière identique, les anciens investissements et les investissements non formellement garantis. Poursuivant son analyse, le document précise les questions essentielles du système de garantie, à savoir l'ampleur des risques à courir, la grandeur des investissements à garantir, ainsi que la durée de la garantie. Enfin le texte expose les modalités de fonctionnement du système. Au titre de l'administration de celui-ci, l'UNICE propose qu'elle soit

insérée dans une organisation existante (en fait la Banque européenne d'investissement).

Quant au financement des crédits à l'exportation, l'UNICE a tenu à rappeler certains des objectifs de ce système en avril 1966, c'est-à-dire au moment où le Groupe de coordination des politiques d'assurance-crédit — organisme du Conseil des ministres — a décidé d'examiner plus particulièrement ces problèmes. Le point de départ de l'UNICE est l'urgence de sauvegarder la compétitivité de l'industrie européenne envers ses grands concurrents. L'industrie insiste sur la nécessité de simplifier la machinerie administrative du dispositif et de rendre les procédures aussi claires que possible. Elle rappelle la tendance à un allongement croissant de la durée des crédits accordés aux acheteurs des pays en voie de développement et l'aggravation sensible des charges imposées aux industries exportatrices par les difficultés de paiement de ces pays. L'UNICE souligne la nécessité d'une solution globale et durable qui implique une libération du mouvement de capitaux allant de pair avec la coordination des politiques financières et monétaires des Etats membres.

Le seul rapprochement des tarifs et conditions pratiquées — méthode déjà préconisée par le patronat des Six — ne paraît plus suffisant. Il convient d'aboutir selon l'UNICE à l'élimination de toutes discriminations entre les exportateurs des Etats membres, ce qui implique que les instituts de crédit accordent des facilités de financement aux exportateurs de la Communauté, sans distinction de nationalité. Il est au surplus indispensable d'instaurer une coordination poussée dans la politique d'aide des Etats membres afin d'éviter une surenchère sur les taux de crédit. L'UNICE examine d'autre part les possibilités qu'offrirait l'intervention d'une institution financière de la CEE : il lui semble qu'une participation de la Banque européenne d'investissements à certaines opérations de financement des crédits à l'exportation, suivant l'esprit suggéré par la déclaration du Conseil des ministres de la CEE du 29 mars 1965, ouvrirait à cet égard et de manière immédiate d'intéressantes perspectives.

Il nous reste à examiner les positions prises par l'UNICE à propos des relations avec les pays en voie de développement, spécialement ceux qui sont associés à la CEE. L'UNICE a exposé ses vues en ce domaine dans une note remise le 3 août 1966 aux autorités communautaires sur « la coopération entre l'industrie des pays de la CEE et les pays associés en voie de développement ».

A titre d'orientation générale, l'UNICE, qui se prononce en faveur d'une promotion des investissements (notamment par l'intermédiaire d'un système multilatéral de garanties), suggère une amélioration de la diffusion des informations et des études concernant les possibilités

d'industrialisation. A cet effet, l'Union approuve l'initiative de la Commission visant à étudier les possibilités d'industrialisation dans les pays africains et malgache associés à la CEE. En outre, elle souhaite une étroite association du patronat à ces travaux — association s'étendant aux secteurs industriels intéressés — afin d'apporter le bénéfice de l'expérience pratique des affaires et de déterminer les domaines où la collaboration de l'industrie pourrait s'avérer plus fructueuse.

L'un des traits originaux du système ainsi préconisé est de suggérer l'établissement d'une coopération plus étroite entre les entreprises européennes à tous les stades du processus. Il faudrait selon l'UNICE que les projets d'industrialisation outre-mer soient étudiés, non plus seulement par des entreprises nationales, mais également par des associations d'entreprises de pays membres de la CEE. La note envisage également une plus grande participation des entreprises moyennes et propose diverses solutions à cet effet : en particulier, la formule de l'association (*Joint venture*) qui devrait permettre l'intervention non seulement d'entreprises européennes, mais aussi d'entreprises locales et d'institutions financières nationales et internationales. Sur le plan européen, l'UNICE suggère que la Banque européenne d'investissement puisse non seulement intervenir dans l'octroi de crédits mais également prendre des participations directes à l'instar de la Société financière internationale. En dernier lieu, l'UNICE avance l'idée que des contacts plus fréquents et plus réguliers soient organisés à différents niveaux avec les dirigeants responsables et les représentants des pays associés. Dans cette perspective, l'organisation de missions économiques pourrait contribuer à améliorer le climat de l'investissement dans ces pays. Ces missions donneraient lieu à des échanges de vues avec les autorités des Etats associés, portant en particulier sur les conditions de réalisation des investissements industriels : elles constitueraient ainsi le point de départ de la coopération entre l'industrie de la Communauté et les pays associés.

D. *Les investissements américains en Europe*

Vu l'importance de ce problème pour l'intégration européenne, il nous paraît utile d'exposer avec quelques détails les positions prises et les suggestions faites par l'UNICE à l'égard de la pénétration économique américaine. Notre exposé sera facilité par le fait que les questions de la dimension des entreprises et de la concurrence américaine ont donné lieu à la publication par le patronat de plusieurs études, respectivement en date de février 1965, novembre 1966 et mars 1967.

Nous avons déjà signalé la première de ces analyses, faite sous le titre *L'Europe face à la concurrence des entreprises mondiales*. L'objet

de ce travail était, grâce à une comparaison des dimensions actuelles des entreprises, de souligner la nécessité d'opérations de concentration pour regrouper les firmes en Europe, tout en mettant en garde la Commission européenne contre une interprétation des règles de concurrence du traité de Rome qui serait susceptible de freiner le processus de concentration. Voici un bref résumé des principales constatations faites à cet égard par les experts de l'UNICE.

Le point essentiel est la mise en relief de l'insuffisance de la dimension des entreprises de la Communauté. Sur les cinq cents plus importantes entreprises industrielles du monde en 1963 (classement de la revue *Fortune*, selon le chiffre d'affaires) la CEE, dont la population correspond approximativement à celle des Etats-Unis, ne fournit que soixante-treize entreprises contre trois cent six entreprises américaines (AELE, soixante-cinq). Considérons maintenant les entreprises du monde occidental qui, en 1962, ont réalisé chacune un chiffre d'affaires de plus de deux cent cinquante millions de dollars : elles sont au nombre de deux cent quarante-six avec un chiffre d'affaires global de deux cent vingt-deux milliards de dollars. Les Etats-Unis avec cent vingt-sept entreprises de cette dimension comptent pour 65,5 % du total tandis que les pays de la Communauté avec cinquante-trois entreprises ne totalisent que 17,4 % du chiffre d'affaires global (AELE : quarante et une entreprises et 12,1 % du chiffre d'affaires). Le décalage est donc manifeste et il s'applique à toutes les branches de l'activité économique.

Considérons ici, pour quelques branches, la part respective dans la production globale du monde occidental des firmes américaines et des firmes de la CEE dont le chiffre d'affaires dépasse deux cent cinquante millions de dollars : on voit pour l'industrie automobile par exemple que les cinq firmes américaines répondant à cette condition atteignent à elles seules près de 75 % du chiffre d'affaires total tandis que les sept firmes de la CEE qui satisfont à la même condition ne représentent que 17,4 % de ce chiffre. Dans l'industrie pétrolière, les vingt et une entreprises américaines de la catégorie réalisent 74,1 % de l'ensemble du chiffre d'affaires tandis que les 5,5 firmes de la CEE (la décimale représentant la moitié d'une entreprise anglo-néerlandaise) doivent se contenter d'une part modeste de 13,1 %. Dans l'industrie chimique, les vingt-trois entreprises américaines correspondantes réalisent 58,1 % du chiffre d'affaires total, tandis que les quatorze entreprises de la CEE n'atteignent pas la moitié de ce montant. Au titre du secteur sidérurgique, l'équilibre est meilleur : neuf sociétés américaines totalisent 40 % du chiffre d'affaires contre dix-sept firmes européennes réalisant 38,3 %. La part des entreprises américaines dans la construction des machines est de 82 % (la répartition statistique étant ici partiellement faussée par le fait que dans la CEE certaines productions de ce secteur sont classées avec les produits de la sidérurgie). Le déséquilibre ainsi défini se manifeste aussi dans les autres branches industrielles : ainsi dans l'industrie électronique la part des firmes américaines vendant pour plus de deux cent cinquante millions de dollars est de 60 % (CEE : 15,6 %), dans celle du caoutchouc de 74 % (CEE : 12,7 %), dans celle de l'alimentation de 64 % (CEE : 7 %).

La publication de cette étude ne manque pas d'importance car c'est la première fois que le patronat européen examine et illustre par des chiffres la prépondérance de l'industrie américaine dans la production du monde occidental. Mais cette enquête ne concerne pas encore directement la pénétration américaine en Europe. Tel sera en revanche l'objet essentiel de la deuxième note publiée en novembre 1966.

Etablie sur la base de renseignements fournis par les centrales nationales en réponse à une enquête de l'UNICE, cette seconde brochure s'attache d'abord à préciser l'ampleur des investissements américains dans chacun des six pays. Quoique les renseignements obtenus par l'UNICE ne soient pas strictement comparables, l'investigation ne laisse aucun doute sur l'ampleur du phénomène considéré. La note désigne comme secteurs connaissant au total la plus grande pénétration l'industrie pétrolière, l'automobile, la chimie ainsi que les industries agricoles et alimentaires. Quant à la forme des investissements américains, il est intéressant de noter qu'en Allemagne, en Belgique et en Italie, ce sont des créations de filiales nouvelles qui prédominent avec également acquisition d'entreprises locales. Aux Pays-Bas, ce sont également les nouvelles filiales qui viennent en tête suivies des *partnerships*. Pour la France, au contraire, la place des participations minoritaires est plus importante que celle des créations de filiales nouvelles. Au Luxembourg, enfin on ne connaît pratiquement que la formule des filiales nouvelles.

Quelques mois plus tard (mars 1967) l'UNICE va publier une note de synthèse sur la question. Ce document contient d'abord un rapide bilan des aspects positifs et négatifs des investissements américains dans la Communauté. Dans l'ensemble, ces investissements peuvent être tenus pour favorables à divers égards : d'une part au titre de l'expansion des zones économiquement retardées, d'autre part sous l'angle de l'introduction de techniques nouvelles en Europe ainsi que d'une accélération de l'adaptation structurelle des entreprises européennes. La présence d'entreprises américaines en Europe est de nature à stimuler la concurrence. Quant aux effets négatifs, ils découlent du service des dividendes et de l'obligation faite aux filiales européennes d'acheter des produits plus ou moins ouvrés auprès des sociétés mères

américaines (d'où un bouleversement des réseaux commerciaux européens pourtant capables de fournir de tels articles). Certaines difficultés ont également résulté de l'utilisation du marché financier européen par l'industrie américaine.

Malgré ces désavantages, le patronat industriel n'envisage pas qu'il soit nécessaire de prendre des mesures restrictives de portée générale. Dans cet esprit, l'UNICE exprime le vœu que si des dispositions sont prises par les autorités communautaires pour obtenir une information plus sûre et plus régulière sur les mouvements des capitaux en provenance des pays tiers, ces dispositions ne constituent en aucun cas un obstacle à l'entrée des capitaux étrangers dans la Communauté ou ne puissent affecter leur orientation. Toutefois, bien que rejetant l'éventualité d'un contrôle général, l'UNICE estime néanmoins que le mouvement des investissements américains doit être examiné attentivement car l'expérience montre que pour que les avantages attendus puissent donner leur plein effet, certaines conditions doivent être respectées.

C'est ainsi que l'UNICE observe que les investissements américains ne devraient pas prendre une ampleur si grande qu'elle rendrait l'économie de certains pays européens trop fortement tributaire de décisions répondant essentiellement à des impératifs de la politique économique des Etats-Unis ou de la gestion des entreprises américaines. Dans le même ordre de préoccupation, l'UNICE croit qu'il convient d'éviter une concentration exagérée de ces investissements dans certains secteurs industriels ou régions. Le groupe patronal note au surplus que l'appel de main-d'œuvre entraîné par ces investissements a suscité certaines difficultés sociales. En divers pays de la Communauté, dont la Belgique et même le Luxembourg, cette pénétration a provoqué des perturbations et tensions dans le domaine de l'emploi (débauchages, hausse des salaires, modification des conditions de travail, etc.). En d'autres cas, on a assisté à des fermetures d'unité de production et à des licenciements de personnel. L'UNICE estime à ce propos qu'il est nécessaire d'assurer une meilleure information des entreprises américaines par l'institution d'une collaboration plus étroite avec les milieux industriels européens ainsi que par un renforcement de la participation européenne dans l'encadrement et la direction des entreprises américaines établies en Europe.

Sous l'angle de la recherche, la pénétration américaine doit constituer selon l'UNICE un stimulant pour la mise en œuvre en Europe d'une politique dynamique de la recherche basée sur les échanges les plus larges. Cependant si l'on veut que l'industrie européenne bénéficie de l'apport technologique américain, il faut que les entreprises européennes puissent participer effectivement à la recherche et que celle-ci ne s'effectue pas essentiellement — voire exclusivement — aux Etats-Unis, laissant à l'industrie européenne un rôle de simple exécutant. A cet égard, il convient d'encourager toutes les formes d'association équilibrée entre les entreprises américaines et européennes. L'argument selon lequel les investissements américains aident les entreprises européennes à rattraper le retard technologique n'a donc pas une valeur absolue aux yeux de l'UNICE. Au contraire, le patronat européen semble reconnaître, par son argumentation même, que ces investissements ne stimulent pas nécessairement la recherche en Europe et qu'il peut en résulter un drainage vers les Etats-Unis des ressources scientifiques de l'Europe (en particulier de ses chercheurs).

Quant à l'aspect financier du problème, l'UNICE constate qu'il a connu des développements nouveaux au cours des derniers mois. Au mois d'avril 1966, en effet la *Chase Manhattan Bank* relevait que depuis juillet 1965, trente sociétés américaines avaient procédé à des émissions sur le marché européen pour un montant de six cent trente millions de dollars. Tout en affirmant que les statistiques ne sont pas suffisamment complètes et que les sources de ces disponibilités demeurent imparfaitement connues, l'UNICE observe qu'on ne peut manquer de manifester certaines appréhensions quant aux répercussions que pourrait entraîner une amplification des tendances actuelles. En effet, d'une part, comme en Allemagne, le marché financier peut être perturbé ; d'autre part, les appels des entreprises américaines au marché européen des capitaux pourraient s'effectuer au détriment des possibilités de financement des entreprises européennes. L'UNICE se préoccupe de la prise de mesures permettant de remédier à cette situation et insiste une nouvelle fois, dans ce contexte, sur la nécessité de créer un marché européen des capitaux qui puisse répondre aux besoins croissants des entreprises, leur permettre de maintenir et d'accroître leur compétitivité.

Finalement, l'UNICE préconise une politique positive et libérale face aux investissements américains. Le patronat précise qu'il accueillerait avec une faveur particulière les investissements américains remplissant les objets suivants : renforcer la structure et le potentiel de l'industrie européenne en lui assurant notamment un apport technique ou technologique important ; créer des activités nouvelles, notamment dans les régions à développer ; donner naissance à une forme d'association, qui à l'occasion d'apports en capitaux, en techniques, en connaissance de marchés, permettrait d'aboutir à une collaboration effective. Le patronat communautaire estime en tout cas qu'il est nécessaire de développer une étroite collaboration sous les formes les plus diverses entre les milieux industriels américains et européens — collaboration tendant à une meilleure prise de conscience par les investisseurs américains du contexte économique et social dans lequel ils devront exercer

leurs activités. A titre d'exemple des contacts établis entre ces deux milieux, on peut citer la faculté ouverte aux entreprises américaines dans les pays du Benelux de devenir membres des associations patronales. De la sorte, les contacts avec les organisations professionnelles sont bons. On peut se demander si l'expansion et la généralisation d'une telle pratique n'auraient pas pour résultat de renforcer encore la position des firmes américaines en leur permettant d'accéder à des sources d'information qui, normalement, leur sont aujourd'hui fermées dans la Communauté européenne. Mais il ne semble pas que l'UNICE tienne une telle éventualité pour vraiment dangereuse.

⁂

Nous avons souligné que, dans l'ensemble, le patronat industriel des six pays a fait sienne la formule de l'intégration européenne et qu'il a, de la sorte, apporté une contribution notable à la mise en train de l'expérience. Quant aux positions et attitudes de ce patronat à l'égard des divers problèmes suscités par l'intégration, nos analyses montrent qu'elles se caractérisent par un degré élevé de pragmatisme impliquant notamment une stratégie flexible d'utilisation du thème libéral. Cette stratégie, qu'appliquent aujourd'hui à des degrés divers les organismes patronaux de tous les pays européens, se décompose en trois mouvements :

1° Affirmation de la supériorité de la liberté économique et de l'économie de marché pour l'utilisation optimale des facteurs de la production. La position de l'UNICE sur la politique commune des transports s'inspire étroitement de ces principes : libéralisation des régimes applicables, tant en trafic national qu'en trafic international aux trois modes de transport visés par le traité de Rome (chemin de fer, route et voie navigable) ; répartition du trafic conforme au jeu normal de la concurrence qui repose essentiellement sur l'égalité de traitement entre ces trois modes de transport et sur le libre choix de l'usager.

2° Utilisation de l'argumentation libérale pour dénoncer les interventions de l'Etat qui pourraient porter atteinte à l'autonomie de décision de l'industrie ou restreindre son champ d'action et de profit. On peut citer à ce propos les efforts entrepris pour neutraliser ou contourner la réglementation antitrust ainsi que pour réduire à un système de portée purement indicative le dispositif de coordination des politiques économiques à moyen terme. Autre exemple : la revendication par l'UNICE d'un aménagement des monopoles d'Etat à caractère commercial. Selon l'Union, cette opération (d'ailleurs inscrite dans

l'article 37 du traité de Rome) revêt un « caractère pressant » et elle devra se réaliser de manière que l'Etat limite son action aux activités non commerciales, telle, par exemple, la perception des droits d'accise.

3° Mise à l'écart des principes du libéralisme toutes les fois où l'industrie a besoin, tant sur le plan national qu'international, du concours réglementaire ou de l'aide financière de la puissance publique. Quoique plusieurs milieux du patronat refusent d'admettre le point, ce dispositif privilégié de protection et d'appui est de plus en plus important et varié : aux mesures traditionnelles de défense commerciale contre les pays tiers s'ajoutent désormais, parmi les démarches publiques que préconise l'industrie, la lutte contre les déséquilibres régionaux et la promotion de la recherche scientifique avec dans les deux cas prise en charge par l'Etat, sous une forme ou une autre (en particulier aides financières ou détaxations fiscales), du coût des infrastructures et des dépenses de base. L'objectif de l'industrie, au plan national comme au niveau communautaire, est toujours le même : obtenir par des avantages et facilités de tous ordres, et sans rien perdre de sa liberté de manœuvre, le perfectionnement direct ou indirect des conditions de l'activité industrielle (ainsi octroi d'une garantie pour les investissements à l'extérieur).

Le même genre de pragmatisme, qui recueille aujourd'hui en Europe l'approbation d'une large part des groupes dirigeants, s'observe dans les rapports du patronat avec les instances communautaires. Le premier s'est prononcé pour un renforcement des secondes mais, à l'occasion, l'UNICE n'hésite pas à réclamer le maintien des interventions nationales. Tel a été le cas dans la note présentée le 14 avril 1964 au sujet de la défense commerciale contre certaines pratiques des pays tiers. Critiquant le système alors envisagé par la Commission, l'UNICE suggérait la formation d'une commission mixte dont feraient également partie des fonctionnaires nationaux et qui devrait être régulièrement tenue au courant des actions envisagées par les instances communautaires. Mobile de cette revendication il est vrai : faire bénéficier la Commission de l'expérience de fonctionnaires connaissant bien certaines particularités des situations nationales.

Le problème des études sectorielles ou par branches, faites à l'initiative de la Commission, est assez typique des réactions de l'industrie envers le pouvoir communautaire. Tout en reconnaissant leur utilité pour la coordination des politiques économiques, l'UNICE préconise néanmoins de les limiter aux branches industrielles pour lesquelles l'on peut s'attendre à la nécessité d'adaptations structurelles considérables. Au surplus, il lui paraît souhaitable que la Commission consulte les secteurs intéressés avant de rendre publics les résultats de ces études. Deux préoccupations percent dans ces recommandations : tout

d'abord la crainte que les études sectorielles spécialisées ne conduisent à un accroissement de l'intervention des autorités communautaires ou nationales ; et d'autre part, le désir de contribuer à l'orientation de ces études et, en tout cas, de s'assurer un droit de regard au stade qui précède leur publication — vœu conforme à la tradition de secret qui caractérise la gestion des affaires en Europe. Ces différentes considérations expliquent la réticence de l'industrie à l'égard des enquêtes trop poussées que pourrait entreprendre la Commission [2].

[2] Signalons la très récente publication, par les soins de la Fédération des industries suédoises d'un ouvrage de Kai Ewerlöf HAMMERICH, *L'Union des Industries de la Communauté Européenne dans le Marché Commun*, Préface de Jacques HOUSSIAUX, miméographié VI, 206 pages. Il s'agit d'un mémoire présenté en novembre 1968 au Centre européen de Nancy pour le diplôme des études supérieures européennes. Ce travail nous est parvenu trop tard pour que nous puissions en tenir compte dans nos propres développements.

CHAPITRE II

LE COMMERCE

Comme l'industrie, l'activité commerciale possède désormais tout un appareil de représentation et de défense professionnelles auprès des instances européennes de Bruxelles. Formé en quelques années, cet appareil se compose d'une soixantaine de groupes de type spécialisé, intermédiaire ou central. De la sorte, la distribution se trouve en mesure d'intervenir, tant de manière globale que sectorielle, sur le niveau et les modalités de l'intégration communautaire.

Cette situation ne saurait étonner si l'on considère que le domaine du négoce favorise, au moins en plusieurs de ses branches, l'établissement de contacts internationaux. Toutefois, jusqu'à présent, le secteur professionnel commercial n'a pas manifesté le même dynamisme ni eu le même poids que le secteur industriel, d'ailleurs plus touché par l'intégration. On étudiera dans ce chapitre les traits caractéristiques de cet appareil relativement complexe d'abord à l'étage des groupes spécialisés et intermédiaires, puis à celui de la représentation centrale.

Section I. Etage des groupes spécialisés et intermédiaires

Nous allons d'abord examiner le mode de formation de ces groupes et nous analyserons ensuite les types d'activité commerciale couverts par leurs activités.

§ 1. Mode de formation

A l'instar des pratiques suivies dans le domaine industriel, les groupes communautaires de la distribution ont été créés de deux manières : formation par les groupements des six pays d'un organisme qui leur soit propre ; institution d'une section ou cellule particulière pour les associations du Marché commun au sein d'un organisme à champ d'action plus large. Parmi les organismes constitués en propre par les groupes des Six, nous mentionnerons l'Association des organi-

sations professionnelles du commerce des sucres pour les pays de la CEE (1959), l'Union européenne du commerce laitier (1959), le Groupement du négoce houblonnier du Marché commun (1960). Au titre des organismes insérés dans un ensemble plus vaste, nous signalerons le Comité européen de l'Union internationale des groupements professionnels des importateurs et distributeurs grossistes en alimentation (1958) et la Section des fleuristes du Marché commun de la Fédération européenne des unions professionnelles de fleuristes (1960).

En ce qui concerne les groupes de la seconde série, l'évaluation des rapports entre l'organisation mère et la cellule communautaire ne saurait être faite que cas par cas. Considérons par exemple le Groupe du Marché commun au sein de la Fédération européenne du commerce de l'horlogerie en gros (FEGRO). La Fédération elle-même a été fondée en 1953 avec comme objectif essentiel d'assurer à l'échelon européen l'étude et la défense des intérêts professionnels du commerce en gros de l'horlogerie. Elle a des membres dans neuf pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Suède. La Suisse, on le voit, ne fait pas partie de la FEGRO car elle est considérée traditionnellement comme un fournisseur : chez elle l'horlogerie est essentiellement une industrie alors qu'ailleurs cette activité constitue exclusivement ou principalement un commerce. Toutefois, la pratique s'est établie d'inviter la Suisse en la personne de représentants de la Fédération horlogère aux assemblées générales de la FEGRO : ces délégués assistent aux séances de travail à l'exception de celles qui concernent exclusivement la distribution.

Dès la mise en place des institutions communautaires, les groupes des six pays ont songé à constituer un organisme de travail au sein de la FEGRO mais c'est seulement au bout de quelques années, et par suite des incidences chaque jour plus profondes de la CEE, que ce groupe a été doté d'un cadre précis d'activité sous la forme d'un règlement intérieur. Il semble que l'un des principaux mobiles de formation d'un organisme séparé ait été le dispositif antitrust du traité de Rome (problème très important, en ce domaine du commerce, des contrats d'exclusivité). Mais tout a été mis en œuvre pour que ce dispositif n'entraîne pas une scission entre les associations de la Communauté et celles des autres pays.

Le groupe du Marché commun se compose de cinq membres (un seul représentant pour l'ensemble Belgique-Luxembourg) qui peuvent être assistés de conseillers avec voix consultative mais les membres sont désignés par le bureau de la FEGRO sur proposition des associations des pays communautaires. Le groupe élit son président mais celui-ci doit être choisi parmi les membres du bureau de la FEGRO appartenant aux pays de la CEE. L'organisme communautaire dispose

d'un secrétariat propre mais en fait ce dernier est logé dans les bureaux de la FEGRO et assuré par le secrétaire général de celle-ci. Selon les termes du règlement intérieur, l'ordre du jour et le programme des travaux (y compris les démarches auprès de la CEE) sont fixés par le groupe « en toute indépendance mais en accord avec le bureau de la FEGRO ». Le président de la Fédération peut prendre part à toutes les délibérations du groupe. Enfin toutes les décisions arrêtées par le groupe doivent être portées à la connaissance de la plus prochaine assemblée générale de la FEGRO.

Les principaux problèmes posés par l'intégration à l'horlogerie des six pays concernent les contrats d'exclusivité, le rapprochement des dispositions fiscales, l'harmonisation des réglementations touchant la garantie des métaux précieux (poinçonnage). Ces questions sont suivies à Bruxelles par le président du groupe, de nationalité allemande, A. Bernhardt qui est aussi l'un des vice-présidents de la Fédération. Il ne semble pas que le groupe ait déployé comme tel une activité importante, l'essentiel du travail étant fait par son président.

Observons maintenant un autre cas : celui du Groupe des pays de la CEE de la Fédération internationale des grandes entreprises de distribution (FIGED). La Fédération a été fondée de manière provisoire en 1956, puis définitive en 1959. Ayant pour but de représenter les grandes entreprises de distribution auprès des organisations internationales et de défendre les intérêts communs, elle a des membres dans huit pays (les six de la CEE moins le Luxembourg plus l'Autriche, l'Espagne et la Suisse). Selon ses propres déclarations, les entreprises affiliées aux associations membres auraient en 1965 occupé environ un demi-million de personnes et réalisé un chiffre d'affaires d'à peu près dix milliards de dollars. C'est au mois d'octobre 1959 qu'il a été procédé à la création au sein de la FIGED d'un groupe des pays de la CEE.

Il est clair que dans sa composition présente la FIGED — comme d'ailleurs la FEGRO mais sans doute encore plus qu'elle — a l'essentiel de ses intérêts concentré dans le Marché commun. Telle est probablement la situation de tous les groupes européens constitués à une échelle plus large que la CEE et qui comprennent les six pays mais non la Grande-Bretagne parmi leurs membres. On s'explique en tout cas que la FIGED dont le siège était initialement à Zurich l'ait transféré à Bruxelles. On doit également noter que la constitution définitive de la FIGED et la création du groupe des pays de la CEE datent pratiquement de la même époque. Ces traits sont de nature à accentuer l'importance pratique du second dans la première.

Le groupe des six pays est administré par un comité exécutif qui se compose des membres du comité exécutif de la FIGED y représentant

les associations membres des pays de la CEE. Le groupe est présidé par le président de la FIGED lorsque celui-ci appartient à une association membre d'un des pays communautaires. Si tel n'est pas le cas, le groupe choisit son président parmi les membres du comité exécutif de la FIGED représentant les associations des six pays. Les deux organismes ont leur siège dans les mêmes locaux et sont dirigés par les mêmes personnes. Selon le règlement du groupe, les membres extracommunautaires du comité exécutif de la FIGED peuvent assister avec voix consultative aux réunions du comité exécutif du groupe. Donc, ici encore, plusieurs dispositions ont été adoptées en vue d'éviter toute scission entre les membres communautaires et extracommunautaires de la FIGED.

Selon les déclarations qui nous ont été faites, le secrétariat général de ces organismes tient pour l'une de ses tâches les plus importantes d'être informé sur les travaux et projets de la Commission. Ces renseignements sont ensuite communiqués aux associations membres qui peuvent alors exercer une influence auprès de leur gouvernement respectif. Au niveau des instances communautaires, la FIGED s'efforce d'agir par le truchement de ses experts qui, du fait de leur spécialisation, se trouvent en mesure de fournir aux services de la Commission des éléments de documentation et de réflexion utiles, voire nécessaires.

La FIGED est en rapport notamment avec le Groupement européen des maisons d'alimentation et d'approvisionnement à succursales (GEMAS). Constitué en 1965, cet organisme a cinq membres (l'exception étant le Luxembourg où une loi tendant à protéger le petit commerce interdit les succursales). Le GEMAS est administré par un conseil composé des cinq présidents et des cinq secrétaires généraux des organisations nationales : ce conseil se réunit tous les trois mois. L'objet de ce groupe, proprement communautaire, est d'établir une politique concertée pour les questions spécifiques du commerce à succursales : le GEMAS est affilié au COCCEE et collabore avec celui-ci en vue d'obtenir le maximum d'influence auprès de la Commission.

§ 2. Types d'activité commerciale représentée

Si l'on raisonne en termes de fonctions, une large partie de cet appareil professionnel concerne le commerce en gros. A titre d'exemples, nous citerons l'Association européenne du commerce en gros des viandes (1958), la Confédération européenne du commerce de la chaussure en gros (1959) et l'Union européenne du commerce de gros des œufs, produits d'œufs et volailles (1959). Quelques-uns des groupes recensés ont trait spécifiquement à des activités d'importation : ainsi

la Fédération des associations des importateurs de protéines animales de la CEE (1961) et la Fédération européenne des importateurs de fruits secs, épices et miels (1960).

Il existe dans le secteur de la distribution en gros un organisme de regroupement intermédiaire : la commission du Marché commun du Centre international du commerce de gros et extérieur (CICG). Le Centre a été fondé en 1949 pour rassembler les différentes organisations nationales et les fédérations intéressées dans le commerce de gros ainsi que les organisations ne s'intéressant qu'à un article déterminé. Ce groupement, dont le siège social a été transféré de Paris à Bruxelles, rassemble des organisations nationales et des membres correspondants appartenant à seize pays (quinze pays européens et les Etats-Unis). De plus, il a reçu l'adhésion de dix-huit organisations internationales de grossistes s'occupant de produits particuliers. La commission du Marché commun a été créée au sein du Centre en juillet 1959 : elle réunit six associations nationales interprofessionnelles de grossistes (une par pays membre).

Les organisations constituées au plan du commerce de détail semblent moins nombreuses : citons à cet égard le comité Marché commun de l'Association européenne des organisations nationales de commerçants-détaillants en textiles (1958) et le comité Marché commun de l'Association internationale de la distribution des produits alimentaires. Rappelons aussi le cas de la FIGED et du GEMAS. Il faut également tenir compte des groupements concernés par des activités qui, habituellement rangés sous la rubrique de l'artisanat, s'apparentent en fait à bien des égards au commerce de détail (boulangerie-pâtisserie, bijouterie-orfèvrerie...). Le cas de la boucherie-charcuterie et de la bijouterie-orfèvrerie est à cet égard typique puisque nous trouvons ces activités à la fois dans les organismes centraux du commerce et de l'artisanat. Cela étant, il reste possible que, comme nous l'avons déjà noté pour diverses activités industrielles, plusieurs séries d'entreprises de détail à dimensions modestes, voire minuscules, soient essentiellement défendues par des organisations à vocation générale : ainsi, dans le cadre de la Communauté, le Comité des petites et moyennes entreprises commerciales des pays de la CEE — groupe constitué en juillet 1960 comme organe spécialisé de la Fédération internationale des petites et moyennes entreprises commerciales (FIPMEC) qui est affiliée au COCCEE.

Le commerce de détail s'est efforcé d'améliorer sa position professionnelle sur le plan européen par la création en mars 1965 du Centre européen du commerce de détail (CECODE) dont le siège est à Bruxelles. Intervenue après un travail préparatoire de deux ans, la création de ce centre qui, en plus des six pays, comprend la Suisse et l'Autriche,

a été décidée au cours d'assises générales du commerce de détail qui se sont tenues avec la participation des organisations internationales professionnelles et d'une dizaine de fédérations internationales spécialisées du commerce de détail. La FIGED et la FIPMEC comptent parmi les organismes ayant contribué à l'institution de ce nouveau groupe dont le but est de donner à ce mode de distribution une représentation propre à l'échelle communautaire. Toutefois, il ne semble pas que l'action du CECODE à l'égard des instances communautaires soit encore bien rodée.

En marge de cette distinction par fonctions de la distribution commerciale nous devons mentionner une situation assez particulière : celle de la jonction au sein d'un même groupe d'intérêts industriels et commerciaux. Comme exemples de cette situation assez peu fréquente, nous citerons trois cas : l'Association du commerce et de l'industrie du café dans la CEE (1961), le Comité de la CEE des industries et du commerce des vins, vins aromatisés, mousseux et vins de liqueur (1959) et la Confédération du liège de la CEE — industrie et commerce (1962).

On doit reconnaître que dans certains cas la distinction pratique entre l'industrie et le commerce n'est pas aisée à appliquer. Soit par exemple l'activité de mélange et de torréfaction du café. Elle est traditionnellement tenue pour une manipulation commerciale usuelle. Or par suite des progrès techniques (triage électronique, système de torréfaction moderne) cette activité tend de plus en plus à être réalisée dans de grands ateliers qui achètent le café brut pour leur propre compte et cèdent le café torréfié à des revendeurs, à des hôtels et restaurants et aussi directement aux ménages. Ces ateliers disposent de vastes installations mécaniques et pour cette raison ont propension à se considérer comme faisant partie de l'industrie plutôt que du commerce de gros. Le caractère industriel de ces entreprises se trouve encore accentué du fait que plusieurs d'entre elles produisent aussi, par traitement chimique du café brut, du café sans caféine, voire, plus récemment, du café en poudre ordinaire. Dans ces conditions, les limites entre le commerce de gros en café et la transformation de café sont devenues très vagues. Un problème du même ordre se pose désormais pour le thé. On saisit ainsi l'une des difficultés qui affectent la spécification des frontières professionnelles et, par contrecoup, le domaine des groupements.

Il nous reste à signaler le cas du commerce coopératif. Les coopératives de consommation des six pays ont institué dès 1957 la Communauté des organisations nationales des coopératives de consommation du Marché commun. Cependant, vu la nature de la distribution coopérative qui est fondée sur le refus du profit commercial, il nous semble plus juste de renvoyer l'analyse de ce mouvement au chapitre traitant

des organisations de consommateurs. Pour des raisons analogues, c'est dans le chapitre sur l'agriculture que nous ferons état du commerce coopératif des produits agricoles.

Au total, quoique d'apparence composite et de capacité inégale, l'appareil professionnel ainsi établi semble assez dense et compréhensif. On y trouve des organismes par fonction (gros-détail), par branches (alimentation), par produit (pomme de terre) ou groupe de produits (textiles, lait et produits laitiers). Sa force globale est certainement accrue par la présence d'une organisation centrale qui tend à représenter l'ensemble des intérêts de la distribution dans la CEE.

Section II. Etage de la représentation centrale

L'organisation centrale du commerce au niveau communautaire est le Comité des organisations commerciales de la CEE (COCCEE) qui entretient d'ailleurs des rapports très étroits avec le Conseil des fédérations commerciales d'Europe (CFCE) précédemment constitué au niveau de l'OECE. La formation de ces groupements prend place dans un effort pour doter les activités commerciales d'une structure professionnelle générale au niveau international. En voici les principales étapes.

On peut adopter pour point de départ la fondation en 1947 d'un Conseil international des employeurs de commerce (CIEC) qui collabore avec le Bureau international du travail, l'Organisation internationale des employeurs et le Comité économique et social de l'ONU. La vocation du CIEC est avant tout de caractère social. Quelques années plus tard (1953), les groupes commerciaux des pays européens procèdent à la création du CFCE qui a, lui, une compétence économique. Cette opération est directement liée aux expériences de coopération et aux projets d'intégration européennes. Selon une opinion, la formation du CFCE aurait été motivée surtout par les projets dits de pool vert déposés en 1950, l'un par S. Mansholt (Pays-Bas) et l'autre par P. Pflimlin (France). Ces deux projets avaient pour objectif l'intégration des marchés agricoles. Ce sont donc des problèmes de commerce des produits agricoles et alimentaires qui auraient suscité les rapprochements entre organismes professionnels, aboutissant au regroupement à l'intérieur du CFCE et permettant ainsi une représentation plus complète du secteur du commerce. Une troisième étape correspond à l'élaboration et à la mise en œuvre du Marché commun. En 1957, les organisations professionnelles du commerce des six pays membres de la CEE constituent sur l'impulsion du CIEC et du CFCE un Comité des organisations commerciales de la CEE (COCCEE), leur organe représen-

tatif au niveau communautaire avec compétence à la fois économique et sociale.

§ 1. Composition et rôle du COCCEE

Le Coccee comprend deux séries de membres respectivement qualifiés par les statuts de « membres actifs » et de « membres associés ». Entrent dans la première catégorie les comités nationaux interprofessionnels du commerce appartenant aux pays de la Cee tandis que la seconde est formée de comités spécialisés par fonctions et par branches et produits au niveau européen.

Au titre de la première catégorie, le Coccee a neuf membres (deux pour l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas) qui sont :

Allemagne :	*Bundesverband des Deutschen Gross- und Aussenhandels ; Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels.*
Belgique :	Comité de contact du commerce belge.
France :	Conseil national du commerce.
Italie :	*Confederazione Generale Italiana del Commercio e del Turismo.*
Luxembourg :	Fédération luxembourgeoise des négociants en gros, Fédération des commerçants du Grand-Duché de Luxembourg.
Pays-Bas :	*Algemeen Orgaan Voedselvoorziening.*

La seconde catégorie comprend les trente-deux organisations spécialisées qui ont donné leur adhésion au Coccee. Sept d'entre elles correspondent à des fonctions : Cicg, Cecode, Figed, Gemas, Union des groupements d'achat de l'alimentation (Ugal), Fipmec, Fédération européenne des courtiers assermentés et assimilés. Les vingt-cinq autres relèvent de la rubrique « organisations internationales de branches et de produits ». Cette catégorie se compose à la fois de groupes spécifiquement communautaires et de comités pour les six pays formés dans une association à champ d'action plus large. Citons à titre d'exemples des groupes communautaires : Union du commerce de gros en fruits et légumes des Etats membres de la Cee (1958) ; Comité du commerce des céréales et des aliments du bétail de la Cee (1958) ; Union européenne des négociants en cuirs et peaux verts des pays de la Cee où l'on trouve cependant la Suisse (1960) ; Union européenne du commerce des engrais des pays de la Cee (1960) ; Groupement du négoce houblonnier du Marché commun (1960)...

En plus de ses affiliés directs, le Coccee a des relations avec un certain nombre d'autres groupes du commerce par l'intermédiaire des organismes de fonction : ainsi au titre du Cicg la Confédération européenne du commerce de la chaussure en gros (1959) et l'Union des fédérations nationales des négociants en matériaux de construction de la Cee (1959), au titre du Cecode l'Association européenne des organisations nationales des commerçants-détaillants en textile (1958). Ces liaisons indirectes sont susceptibles d'augmenter le caractère représentatif du Coccee — cette représentativité lui étant déjà particulièrement assurée pour ce qui concerne le commerce des produits agricoles et alimentaires. Néanmoins le Coccee ne regroupe pas encore la totalité des groupes du négoce formés au niveau de la Cee (ainsi commerce en gros de l'horlogerie, négoce des métaux non ferreux ainsi que des vieux métaux non ferreux, comité européen du thé...).

L'étude de la composition du Coccee met en évidence deux traits :

1° Existence d'une large identité dans les membres entre le Coccee et le Cfce. Le point se vérifie d'abord au titre des comités nationaux interprofessionnels puisqu'en dehors des Etats membres de la Cee le Conseil n'a de tels membres que dans cinq autres pays (un pour chacun) : Autriche, Espagne, Grèce, Norvège et Suisse (absence d'une organisation centrale du commerce en Grande-Bretagne). La même concordance s'observe en ce qui concerne les groupes spécialisés par fonctions et par produits. Pour cette seconde catégorie la principale différence entre le Coccee et le Cfce réside dans l'ampleur géographique respective des groupes que chacun de ces organismes a vocation de rassembler. Le conseil réunit les associations constituées au plan européen large mais beaucoup de celles-ci ont constitué en leur sein des commissions ou comités à six qui font partie du Coccee : d'où une liaison organique entre les deux groupements centraux qu'accentue, en plusieurs cas, l'étroitesse des liens entre l'organisation mère et la cellule communautaire (rappel du système de la Fegro et de la Figed). Le conseil rassemble aussi plusieurs organismes du Coccee spécialement créés au niveau communautaire.

2° Présence au sein du Coccee comme d'ailleurs du Cfce des comités nationaux interprofessionnels et de comités européens spécialisés. Cette dualité est encore peu fréquente que ce soit dans les organismes constitués au plan communautaire ou à d'autres niveaux du projet européen. Toutefois, nous l'avons déjà observé dans quelques groupes industriels, en particulier le Comitextil. En ce qui concerne cet organisme, les groupements européens nous ont paru disposer en son sein d'une capacité d'influence supérieure à celle des associations

nationales interprofessionnelles. Il semble bien que l'inverse soit vrai à l'intérieur du COCCEE.

⁂

Ainsi constitué, le COCCEE a pour objet, selon ses statuts, d'assurer la coordination des études et de l'action des groupements représentant les entreprises commerciales, de défendre et de promouvoir la fonction commerciale et d'exercer la représentation de ses membres pour les questions économiques et sociales d'intérêt général auprès des institutions de la Communauté européenne. En vue de réaliser cet objectif le COCCEE se préoccupe notamment :

— de procéder entre ses membres à un échange d'informations sur les questions économiques et sociales d'intérêt commun et à l'examen des problèmes économiques et sociaux qui se posent à eux, dans le cadre de la Communauté et en ce qui concerne les relations avec les pays tiers ;
— de convoquer périodiquement des conférences permettant à ses membres de dégager des principes ou une ligne d'action commune des professions commerciales ;
— de présenter les vœux et les suggestions ainsi adoptés à toutes autorités, institutions ou organisations compétentes.

§ 2. Modalités de fonctionnement

La propension des deux organismes centraux, CFCE et COCCEE, à une composition sinon identique du moins très voisine s'accompagne d'un très net parallélisme entre leurs activités. On notera que l'article 11 des statuts du COCCEE lui fait obligation d'entretenir « les rapports les plus étroits » avec le CFCE ainsi qu'avec le CIEC. Les relations entre le COCCEE et le CFCE étaient d'autant plus intimes que jusqu'à une époque récente ils avaient le même secrétariat installé à Paris. Depuis 1967, le secrétariat du COCCEE est à Bruxelles. Les organisations des six pays alimentaient le budget commun à concurrence de 95 %. Ce dernier point est l'un des indices permettant de penser que le groupe communautaire constitue le noyau le plus actif de l'appareil professionnel du commerce européen CFCE-COCCEE.

Le COCCEE est administré par un bureau qui se compose de deux délégués de chacun des groupements nationaux interprofessionnels et d'un délégué de chacun des groupements européens spécialisés. Mais, à l'inverse de ce que nous avons observé pour le COMITEXTIL, la prépondérance dans le bureau du COCCEE appartient aux groupements

nationaux qui arrêtent seuls les décisions par leurs votes. Cependant, au titre des questions susceptibles de les affecter directement, les groupes européens ont le droit d'exprimer un vote qui, s'il se révèle différent de celui des comités nationaux, est également porté à la connaissance des instances communautaires. De manière plus générale, les organisations de fonction ou spécialisées (branches et produits) ont, d'après les statuts du COCCEE, toute latitude d'exposer aux autorités européennes leurs points de vue et conclusions à propos de problèmes techniques particuliers : elles ont toutefois l'obligation d'en tenir informé le secrétariat du COCCEE. Un organisme comme la FIGED par exemple a ses entrées directes à la Commission mais rien n'empêche que d'autres comités spécialisés jouissent, pour leur secteur propre, des mêmes facilités ou essaient de les obtenir.

La prise des décisions par les groupements nationaux au sein du bureau intervient selon une formule de votation calquée sur la procédure de la CEE. La règle en vigueur est celle de la majorité qualifiée de douze voix (avec la pondération prévue en cette hypothèse pour le Conseil des ministres par l'article 148 du traité de Rome : Allemagne : quatre, France : quatre, Italie : quatre, Belgique : deux, Pays-Bas : deux, Luxembourg : une). Les décisions ainsi adoptées sont transmises aux autorités européennes avec présentation le cas échéant du point de vue minoritaire.

En dehors du secrétariat du COCCEE qui se compose d'un secrétariat général (français jusqu'au transfert du siège à Bruxelles, allemand depuis), d'un adjoint et de deux secrétaires, il a été constitué huit commissions d'études pour les questions de la CEE. C'est ainsi qu'une commission des questions agricoles et alimentaires a été constituée dès 1957 : elle a pour membres les comités nationaux interprofessionnels ainsi que les organisations de fonction et surtout celles spécialisées par produits — composition qui souligne bien l'importance fondamentale du commerce des produits agricoles et des denrées alimentaires dans le COCCEE. Cette commission a formé un groupe de travail « Droit alimentaire et vétérinaire ». D'autres commissions ont été constituées par la suite (ainsi au titre de la concurrence, de la fiscalité, de la politique commerciale commune, de la politique sociale, de la politique des transports, des relations publiques et de la société européenne).

Sur ce plan, le fonctionnement des deux organismes, COCCEE et CFCE, s'effectue parallèlement et il arrive parfois que les études et les travaux soient faits en commun, en particulier lorsque les questions concernent à la fois les membres des deux organismes (exemple du *Kennedy Round* au sujet duquel des vœux ont été transmis à l'AELE, à la CEE et à l'OCDE). Cependant, un décalage pratique est apparu entre les deux organismes du fait que le COCCEE est amené à prendre

des positions de plus en plus nombreuses sur différents problèmes en vue d'inspirer ou d'orienter les décisions des autorités responsables de la Communauté. On perçoit déjà une double différence : d'abord les problèmes deviennent plus concrets et plus immédiats et, d'autre part, ils sont également beaucoup plus urgents. Il s'agit pour le COCCEE d'intervenir dans les processus d'élaboration des règles communautaires ainsi que lors de la mise en application de celles-ci. En dépit de ce décalage qui accentue le rôle moteur du COCCEE et malgré la dissociation des sièges, il apparaît difficile, selon les intéressés eux-mêmes, de séparer l'action du COCCEE de celle du CFCE ou inversement.

En ce qui concerne le fonctionnement concret des commissions, le secrétariat du COCCEE fournit de la documentation mais le rapporteur utilise aussi les services de sa propre organisation pour établir son rapport. C'est en se fondant sur ces études que le COCCEE a pu prendre position sur plusieurs questions importantes de la CEE. Dans la plupart des cas et malgré certaines divergences, les positions ont pu être dégagées à l'unanimité et transmises comme telles aux instances communautaires. Pour les grandes questions de principe, on peut estimer que les opinions exprimées par le COCCEE reflètent assez souvent le point de vue de toutes les organisations du CFCE. Tel a été notamment le cas pour la défense du principe d'une concurrence équitable ou pour la politique commerciale de la Communauté.

Le COCCEE ne possède pas d'assemblée générale propre mais il peut réunir des congrès d'information avec la participation de tous les groupements qui lui sont rattachés. Habituellement, ces congrès ont lieu chaque année en même temps que les assemblées générales du CFCE — pratique qui souligne encore l'étroitesse des relations entre les deux organismes. Ce congrès, comme d'ailleurs les diverses réunions d'études du COCCEE et du CFCE, est largement ouvert à toutes les organisations commerciales (nationales, européennes ou internationales) qui désirent y participer. Dans le domaine de l'organisation professionnelle, les dirigeants, tout en réservant aux comités nationaux interprofessionnels la faculté de décision, mettent volontiers en pratique le principe de la porte ouverte. Ils y ont sans doute été encouragés par une disposition de l'article 2 des statuts donnant aux représentants des comités nationaux interprofessionnels des Etats européens extracommunautaires qui appartiennent au Conseil international des employeurs du commerce et au CFCE le droit de participer aux travaux du COCCEE en qualité d'observateurs permanents.

Le COCCEE maintient des rapports divers avec d'autres organismes constitués au niveau communautaire : UNICE, Comité de contact des consommateurs de la Communauté européenne, Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE (COPA)... Les contacts avec l'UNICE portent surtout sur des problèmes sociaux.

Les rapports avec les institutions de la Communauté revêtent naturellement une plus grande importance, quoique selon plusieurs avis ils n'aient d'abord pas été très productifs. L'un des objectifs essentiels du COCCEE est de représenter les organisations commerciales auprès de la Commission. A ce propos, le COCCEE ne joue pas uniquement un rôle d'information ou de liaison. En fait, il transmet ses opinions aux instances de Bruxelles et essaye d'intervenir dans les processus de décision. Ces interventions portent principalement sur les problèmes généraux du commerce ou ceux concernant plusieurs branches (par exemple observations sur les mesures en vue pour l'application de la TVA aux opérations portant sur les produits agricoles). Pour les problèmes spéciaux, ce sont les organisations particulières au niveau de la CEE qui interviennent et lorsque leurs démarches apparaissent en principe conformes à la position du COCCEE, celui-ci appuie cette action.

Le COCCEE est également consulté par la Commission qui l'invite parfois à exposer sa position sur un sujet déterminé. Signalons à ce propos la réponse à une communication de la Commission relative aux accords, décisions et pratiques concertées concernant une coopération entre entreprises : vu la rapidité de cette consultation, le COCCEE a mis en œuvre une procédure écrite accélérée qui lui a permis de dégager un avis unanime et de proposer un complément et des modifications sur plusieurs points. D'autre part, le COCCEE communique régulièrement aux autorités compétentes des prises de position lors de l'élaboration de décisions communautaires. Voici l'objet de quelques-unes de ces démarches parmi les plus récentes : projet de règlement du Conseil sur la margarine ; proposition du Conseil relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'extrait de viande, l'extrait de levure, l'extrait de protéines, l'arôme, les bouillons, les potages et les sauces à base de viande ; proposition d'une directive du Conseil relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de certaines viandes fraîches découpées...

Dans d'autres occasions, le COCCEE désigne des experts pour des réunions organisées par l'une des directions générales de la CEE. Le groupe est chargé notamment de fournir trois membres pour le comité consultatif du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. Sur l'initiative de la direction générale marché intérieur soucieuse de s'informer, le COCCEE a créé un groupe de travail qui, composé de secrétaires généraux des organisations membres, fait enquête sur le commerce : l'objectif de cet organisme est de susciter l'harmonisation des statistiques et de la nomenclature. A ce titre, il apporte des infor-

mations aux services intéressés de la Commission et à l'Office des statistiques des Communautés européennes.

Le COCCEE a pris fermement position pour le développement de la CEE. Lors du congrès annuel tenu à Paris les 4-5 novembre 1965 dans l'atmosphère de crise qui prévalait depuis le mois de juin, le Comité a adopté à l'unanimité une résolution soulignant « l'extrême importance qu'il attache à la poursuite de l'intégration européenne entreprise depuis le 1er juillet 1958 ». Une telle situation, soulignait ce texte, ne peut que conduire à un arrêt du développement du Marché commun comportant des conséquences extrêmement graves tant d'ordre économique que social. La résolution faisait valoir que cette crise, tout en affectant l'ensemble des activités commerciales, concernait plus directement encore le commerce des produits agricoles et alimentaires car pour ceux-ci « il existe une législation communautaire encore imparfaite nécessitant donc des décisions complémentaires ». En conséquence, le COCCEE demandait, « de la façon la plus pressante » aux gouvernements membres de reprendre très vite « leurs efforts de collaboration et d'association ».

Le même jour le CFCE (qui, conformément à l'habitude, tenait son assemblée générale en même temps que le congrès du COCCEE) émettait une résolution demandant l'arrêt de « l'élargissement du fossé en matière douanière entre la CEE et l'AELE, avec toutes les conséquences qui en résultent ». Le Conseil se prononçait pour l'ouverture aussi rapide que possible de négociations entre la CEE et l'AELE « avec pour objectif de diminuer le taux des droits pour le groupe des produits déterminant les échanges intraeuropéens d'une manière efficace et de supprimer toutes les entraves aux échanges entre les deux blocs ».

Si l'on joint ces deux résolutions, l'on s'aperçoit que le groupe CFCE-COCCEE tient pour possible de développer l'intégration à Six tout en procédant au démantèlement du tarif extérieur commun à l'égard de l'AELE. Il aurait été souhaitable que les deux groupes, dépassant le stade du verbalisme, s'attachent davantage à établir la compatibilité de ce double objectif.

CHAPITRE III

L'ARTISANAT ET LES ENTREPRISES A DIMENSIONS MODESTES

En dépit d'un vaste mouvement de concentration au sein des économies les plus développées, le nombre des firmes de dimensions modestes ainsi que leur pourcentage dans le chiffre total des entreprises demeurent très considérables. Selon un document de l'Union internationale de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UIAPME), ce pourcentage, durant les cinquante dernières années, n'aurait pas varié de 1 % dans les cinq grands pays industrialisés de l'Occident ou aux Etats-Unis. Pour les six pays membres de la CEE, la place des entreprises occupant de un à neuf salariés va de 73,5 % aux Pays-Bas à 90,1 % en France. Le document de l'UIAPME souligne l'importance et la pérennité de ces firmes dans l'économie américaine elle-même : quatre millions six cent mille entreprises tenues pour petites sur quatre millions huit cent mille en activité au 1er janvier 1967, les premières occupant trente millions de personnes, représentant environ les deux tiers de l'activité et comptant pour un tiers environ dans le produit national brut.

Ces données méritent évidemment de retenir l'attention mais doivent être interprétées avec prudence. Comme le montre bien le cas américain, une petite minorité d'entreprises occupent une position largement majoritaire dans la réalisation du produit national brut. Quoique les plus nombreuses, les entreprises à dimensions modestes ne détiennent qu'une part très limitée du pouvoir économique. Ce sont les décisions des grandes firmes qui orientent le fonctionnement des économies nationales. En bien des cas, les petites et moyennes entreprises qui, dans l'ensemble, éprouvent des difficultés à conjuguer leurs efforts ou à rassembler leurs ressources, n'existent ou ne survivent que comme agents d'exécution des firmes de grandes dimensions. Néanmoins, par leur nombre même, les exploitations de taille modeste bénéficient souvent d'une audience étendue auprès des pouvoirs publics dans les régimes de démocratie représentative (liaison avec l'influence électorale) : les associations qui rassemblent ces unités sont parvenues

en de multiples occasions à obtenir de l'appareil gouvernemental la prise de mesures conformes aux intérêts ou aux aspirations de leurs membres (notamment dans le domaine de la fiscalité). En somme, dominée sur le plan des rapports économiques, cette catégorie d'entreprises essaie de compenser son infériorité naturelle par rapport aux grandes firmes par la formation et l'utilisation d'une capacité d'intervention politique ou plus exactement politico-électorale.

Comme l'on pouvait s'y attendre, les intéressés ont manifesté la volonté d'influencer le comportement des instances européennes et, notamment, des autorités de la CEE. Il existe certes des organismes qui s'attribuent la vocation de représenter toute l'industrie (UNICE) et toute la distribution commerciale (COCCEE). Mais l'expérience établit que dans des groupements de cette sorte, ce sont les activités ou secteurs à forte concentration qui exercent le rôle le plus considérable. On comprend donc que l'artisanat et les entreprises à dimensions modestes, quoique dans un grand nombre de cas leurs activités puissent être rattachées directement à l'industrie ou au commerce, aient constitué au niveau européen leur propre appareil de défense et de revendication professionnelle. Cette démarche correspond à l'idée que la faiblesse relative de la taille des entreprises détermine, pour les unités de cette catégorie, des intérêts spécifiques par rapport au reste de l'appareil productif.

Ces intérêts semblent avoir été pris en considération à Bruxelles puisque la Commission tout en affirmant la nécessité de développer la concentration s'est également prononcée pour l'octroi d'un soutien aux firmes de dimensions modestes, lesquelles selon les milieux intéressés représenteraient, artisanat compris, 40 % des effectifs totaux des salariés dans la Communauté. Cependant il est notoire que le système d'organisation professionnelle de ces firmes au niveau communautaire présente des lacunes et des faiblesses. Dans l'ensemble ce secteur n'est pas parvenu à obtenir au plan européen la faculté d'intervention et la capacité d'influence dont il jouit en plusieurs des pays membres. En réalité, il s'est avéré difficile dans ce cas de créer une capacité d'influence supranationale sur la base des diverses capacités nationales.

Dans ces conditions, il nous semble opportun d'examiner d'abord les problèmes qu'a soulevés le rassemblement professionnel de cette catégorie au niveau européen. Nous présenterons ensuite un tableau de l'appareil existant [1].

[1] Nous nous servons dans ce chapitre d'un rapport de A.J. KACZMAREK, *Organisation de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises dans la CEE*, présenté en octobre 1967 au séminaire de D. SIDJANSKI (Institut universitaire d'Études européennes, Genève).

Section I. **Traits généraux de la situation**

Il semble que le retard pris par ce secteur dans l'ordre de l'action professionnelle communautaire soit dû à deux facteurs : des erreurs d'appréciation commises par les milieux intéressés sur la portée et les conséquences de l'intégration économique européenne ; la très grande diversité des expériences nationales en ce qui concerne le contenu et, par voie de conséquence, le mode d'organisation de cette catégorie. Ces deux séries de difficultés n'ont certes pas le même poids. La première peut être surmontée par une modification des points de vue et, au cours des dernières années, des efforts ont été entrepris par les groupes considérés pour nouer des contacts appropriés avec les autorités de la CEE. Toutefois, l'obstacle de l'hétérogénéité des situations nationales paraît plus difficile à vaincre et risque d'affecter de manière durable la capacité d'influence de ce secteur.

Voyons d'abord les difficultés suscitées par le manque de compréhension de la nature et des objectifs de l'intégration communautaire. Selon les témoignages recueillis à Bruxelles, il apparaît qu'au début de la mise en œuvre du Marché commun, les artisans et les représentants des entreprises à dimensions modestes ont pensé qu'il s'agissait de problèmes ne les concernant pas, et ont estimé que les questions soulevées par la Communauté économique se situaient dans une sphère dépassant celle de leurs préoccupations propres. Dans un deuxième temps, ces milieux ont réagi négativement face à la Communauté : après avoir manifesté de l'indifférence, ils ont essayé de s'opposer au traité de Rome. En particulier, ils ont défendu des positions de protectionnisme et lutté contre l'abaissement des droits de douane et la suppression des contingentements. Ce n'est que dans un troisième temps que ce secteur a commencé d'envisager les problèmes d'intégration d'une manière plus positive et constructive.

Deux raisons sont à la base de ce revirement : le fait que le Marché commun s'imposait inévitablement à tous les secteurs économiques ; la constatation que la création de la Communauté ne devait pas nécessairement avoir des effets préjudiciables pour l'artisanat et les petites et moyennes entreprises, sous réserve toutefois que ce secteur parvienne à réaliser les ajustements indispensables. Dès lors, les organisations établies dans ce secteur ont essayé de prendre part à l'élaboration de la politique communautaire, comme en témoigne la publication en 1963 par l'Union de l'artisanat de la CEE, d'observations au sujet du mémorandum de la Commission de la CEE sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape.

Au titre des difficultés provoquées par la diversité des expériences nationales, il convient de souligner les différences très sensibles qui,

d'un pays à l'autre de la CEE, affectent la notion et le statut de l'artisanat comme aussi la définition des petites et moyennes entreprises. On doit noter au surplus que certains dirigeants professionnels mettent en cause, de manière plus ou moins ouverte, le principe même d'une jonction des efforts entre l'artisanat et les petites et moyennes entreprises, chacune de ses catégories leur paraissant avoir une conception et des intérêts propres dans la vie économique.

Considérons d'abord l'artisanat. En Allemagne, le critère fondamental pour définir l'entreprise artisanale est la détention du brevet de maîtrise par le propriétaire ou le dirigeant effectif de l'exploitation (brevet donnant droit à l'inscription sur le registre des métiers) : en revanche, la limitation du nombre des personnes occupées est fort relative puisque ladite entreprise peut comprendre jusqu'à cent salariés. Le système d'organisation professionnelle comprend à la fois des éléments de droit public et de droit privé mais le tout est centralisé dans le *Zentralverband des Deutschen Handwerks* qui représente pratiquement tous les artisans allemands. La situation de l'artisanat français présente des caractéristiques différentes. D'une part, la notion d'entreprise artisanale est définie par la loi, l'un des critères essentiels étant une limitation très stricte du nombre des personnes employées (au maximum cinq salariés en plus de la famille de l'artisan). D'autre part, le régime d'organisation professionnelle qui comporte lui aussi des groupes publics et privés n'a pas la même unité que son homologue allemand : dans l'ordre du secteur privé, on relève la présence de plusieurs confédérations. La situation italienne se rapproche à plusieurs égards du système français : définition de l'entreprise artisanale par la loi (avec, dans la plupart des cas, étroite limitation de la main-d'œuvre) ; régime d'organisation de droit public et de droit privé avec pluralité de groupements centraux dans le second.

La même variété s'observe au sein du Benelux. La notion d'artisanat ne joue qu'un rôle très réduit dans le système belge et, par voie de conséquence, il n'y existe guère, au plan des rapports privés, d'organisation professionnelle propre à cette catégorie qui tend à être englobée dans le système des petites et moyennes entreprises (« classes moyennes »). Situation différente au Luxembourg où la notion de l'artisanat est proche de celle qui a cours en Allemagne (nécessité du brevet de maîtrise et absence de limitation de la main-d'œuvre) : l'organisation de l'artisanat luxembourgeois est fortement unifiée avec au plan public une Chambre des métiers et au plan privé une Fédération des artisans qui rassemble toutes les associations artisanales. Quant aux Pays-Bas, la notion d'artisanat n'est pas utilisée avec rigueur et, en plusieurs cas, il n'est pas possible de distinguer entre secteur artisanal et secteur

industriel : comme en Belgique, l'artisanat tend à faire partie des classes moyennes.

Une diversité analogue se manifeste si l'on considère la notion de petite ou moyenne entreprise. Au terme d'une minutieuse étude de la définition des PME un rapport établi à la demande de la Commission conclut « que le critère doit être relatif et choisi en fonction du problème à traiter et que, dans le cadre d'une politique d'ensemble en faveur des PME, la distinction entre dimension d'entreprise, pour être opérationnelle et contenir les entreprises intéressées, doit faire appel à plusieurs critères à la fois qui couvrent, dans la mesure du possible, la réalité globale de l'entreprise » [2]. La prudence, voire l'éclectisme de cette formule, s'explique sans peine si l'on note la variété et, sur plusieurs points, le caractère vague des définitions proposées dans les rapports nationaux. Qu'il s'agisse de séparer l'artisanat des PME ou d'établir une différence entre les petites et les moyennes entreprises, les formules suggérées manquent le plus souvent de netteté.

Des divergences s'observent entre les six pays au titre de l'organisation professionnelle des petites et moyennes entreprises. Peu familiarisée avec la notion de l'artisanat, la Belgique en revanche possède un système très élaboré de groupement des entreprises à dimensions modestes : l'un des traits les plus originaux de la situation belge est l'existence d'un ministère des Classes moyennes qui porte la responsabilité des politiques de l'Etat à l'égard de ce secteur — ministère formé comme unité gouvernementale en 1954 mais comme suite à des efforts d'organisation remontant à une cinquantaine d'années (création dès juin 1906 d'un Office des classes moyennes). En France où le groupement professionnel des PME est déjà assez ancien, la Confédération générale des petites et moyennes entreprises, sur l'impulsion de son président L. Gingembre, a joué un rôle important durant cet après-guerre. A l'inverse, il n'y a pas en Italie d'organisation aussi dynamique pour les entreprises à dimensions modestes : il existe au sein du groupe industriel de tête, la *Confederazione Generale dell'Industria Italiana* (*Confindustria*), une commission centrale pour la petite industrie mais cet organisme ne paraît pas jouer un grand rôle dans la détermination de la politique du patronat italien.

On peut enfin se demander ce que représente la jonction entre l'artisanat et les petites et moyennes entreprises qui est faite dans certaines expériences et diverses organisations. Il arrive que ce rapprochement soit ouvertement contesté par l'artisanat qui, se fondant sur la notion de métier, refuse en particulier d'être confondu avec le petit

[2] *Enquête sur la situation des petites et moyennes entreprises industrielles dans les pays de la CEE* (Série concurrence, 4, Bruxelles, 1966), chapitre I, p. 22.

commerce. Typique à cet égard est la position de la Fédération internationale de l'artisanat qui, voulant se différencier en quelque mesure du secteur de petites et moyennes entreprises, définit comme suit l'artisanat pur et l'entreprise artisanale : « un petit monde qui évolue autour d'un individu avec ses capacités et ses responsabilités, son génie créateur, son travail personnel et ses qualités d'organisateur et d'administrateur. Un monde qui [...] aspire à la liberté sur le plan politique comme sur le plan économique, puisque là où une telle liberté n'existe pas, l'artisanat dépérit et est inéluctablement voué à la disparition ». Pour la Fédération, l'artisanat doit résister aux pressions externes et trouver en lui-même les moyens d'assurer son propre développement. Une telle position conduit presque nécessairement à considérer avec quelque suspicion les organisations qui se préoccupent de rassembler et d'encadrer la totalité des petites et moyennes entreprises.

Section II. Etat du rassemblement professionnel

Nous mentionnerons en premier lieu l'existence d'un certain nombre de groupements spécialisés qui se rattachent étroitement à la catégorie des firmes étudiées dans ce chapitre : Comité des organisations de la boucherie et de la charcuterie de la CEE (1959) également membre du COCCEE ; Association des fédérations nationales de la boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de la CEE (1960) ; Union de la pâtisserie de la CEE (1960) ; Groupement des opticiens du Marché commun (1960) ; Fédération internationale des horlogers, bijoutiers, joailliers, orfèvres, détaillants des Etats membres de la CEE (1959), elle aussi affiliée au COCCEE.

La plupart de ces organismes se sont constitués en organes indépendants bien qu'ils soient dans quelques cas affiliés à un groupement international, affiliation entraînant des rapports plus ou moins étroits. Le groupe communautaire de la boulangerie-pâtisserie est affilié à l'Union internationale des maîtres boulangers : quoique possédant des sièges sociaux distincts, le premier à Bruxelles et le second à Paris, les deux groupements ont le même président. L'interpénétration est beaucoup plus accentuée dans le domaine de la coiffure où le groupe communautaire est une commission de l'organisme international, la Confédération internationale de la coiffure : les deux organes partagent le même siège à Paris et ont en commun leur président ainsi que leur secrétaire général. Les rapports sont également très étroits dans le domaine de la boucherie-charcuterie : la Confédération internationale de la boucherie et de la charcuterie, à laquelle est affilié le comité communautaire, a transféré son siège social de Rome à Bruxelles.

Désormais les deux groupes possèdent le même siège social et, tout en ayant des présidents différents, ils ont un secrétaire général commun.

Les groupes que nous venons d'identifier sont en définitive très peu nombreux. Nous avons déjà relevé le point en soulignant, tant à propos de l'industrie que du commerce, la faible propension des unités de dimensions modestes à se doter d'organisations professionnelles spécialisées qui leur soient propres. Or il est fréquent que dans les organisations spécialisées ordinaires ce soient, spécialement pour les activités industrielles, le point de vue et les intérêts des grandes unités qui prédominent. Les firmes à taille limitée sont donc conduites à se reposer du soin de les représenter et de les défendre sur des organisations à vocation centrale ou générale sans que la protection ainsi assurée vaille celle que confère habituellement l'action d'un groupement spécialisé.

Le point de départ de l'organisation professionnelle européenne dans le secteur analysé ici remonte à la fondation en 1947 de l'Union internationale de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises. L'Union coiffe trois fédérations internationales organiques qui s'occupent respectivement de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises industrielles, des petites et moyennes entreprises commerciales. Elle possède des associations nationales affiliées dans dix-huit pays et a également obtenu l'affiliation de six associations professionnelles internationales (dont la Confédération internationale de la boucherie et de la charcuterie et la Confédération internationale de la coiffure). Elle entretient des rapports avec plusieurs instituts nationaux de recherche scientifique dont huit ont déjà acquis le statut de membres correspondants. Selon ses propres déclarations, l'UIAPME représenterait au total environ six millions d'entreprises indépendantes dans dix-huit pays — totalisation qui a un caractère relativement illusoire. L'Union manifeste une vocation « internationale » mais en réalité son implantation est essentiellement européenne : sur les dix-huit pays mentionnés, il y a dix-sept pays européens (dont le Liechtenstein) et un seul pays extra-européen, le Venezuela.

L'un des principaux objectifs de l'UIAPME est de servir d'organisme de liaison entre les divers éléments du secteur considéré. Elle tend pour atteindre ce but à établir un équilibre entre l'artisanat et les petites et moyennes entreprises de l'industrie comme du commerce. L'Union insiste sur l'identité profonde de ces diverses catégories. Selon elle, « qu'il s'agisse d'artisanat, de petites ou moyennes entreprises ou encore de services, leurs besoins, leurs structures, leurs problèmes sont généralement les mêmes. En face des dangers de tous genres qui les menacent, les indépendants doivent s'unir ».

C'est dans le cadre des trois fédérations internationales organiques qu'ont été constitués les organes de rassemblement communautaire de

cette catégorie — organes qui ont tous trois leur siège dans le même immeuble de Bruxelles.

§ 1. Organisation communautaire de l'artisanat

L'organe de tête est ici la Fédération internationale de l'artisanat (FIA) qui a été constituée en 1947 dans le cadre de l'UIAPME pour y représenter les entreprises purement artisanales. Selon ses statuts, la Fédération vise deux grands objectifs : encourager dans les divers pays l'organisation de l'artisanat à tous les niveaux ; représenter l'artisanat dans son ensemble. C'est pour atteindre cet objectif général dans le cadre du Marché commun que la Fédération a procédé à la constitution en 1959 de l'Union de l'artisanat de la CEE en tant que secrétariat de liaison avec les instances communautaires.

L'Union se compose des organismes nationaux interprofessionnels de l'artisanat dans les six pays. En voici la liste :

Allemagne :	*Zentralverband des Deutschen Handwerks.*
Belgique :	Comité national belge des petites et moyennes entreprises qui comprend quatre sections (Comité des petites et moyennes entreprises de la Fédération des Chambres de commerce ; Confédération nationale de la construction ; *National Christelijk Middenstandsverbond* ; Union syndicale des classes moyennes de Belgique).
France :	Comité d'entente des organisations artisanales françaises qui se compose de l'Assemblée permanente des Chambres de métiers, de la Confédération nationale de l'artisanat et des métiers, de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment.
Italie :	*Confederazione Generale Italiana dell'Artigianato.*
Luxembourg :	Fédération des artisans et Chambre des métiers.
Pays-Bas :	Comité *Buitenlandse Betrekkingen voor het Midden- en Kleinbedrijf.*

Tous ces organismes appartiennent à la FIA. L'obligation faite aux groupes nationaux par les dirigeants professionnels internationaux de présenter un front unitaire a suscité, selon un mécanisme déjà rencontré, la constitution d'organes nationaux de regroupement. Selon les dirigeants de l'Union, cet ensemble d'associations couvrirait environ

trois millions d'entreprises et à peu près dix millions de personnes actives mais ces totalisations appellent des remarques analogues à celles déjà présentées à propos de l'UIAPME. Si l'on considère uniquement la question de la représentativité, celle-ci semble parfaitement assurée pour des pays comme l'Allemagne et le Luxembourg : elle est moins complète dans le cas de l'Italie (présence de la *Confederazione Generale Italiana dell'Artigianato* qui est l'organisme le plus important certes mais absence d'autres organismes comme la *Confederazione delle Libere Associazioni Artigiane Italiane* et la *Confederazione Nazionale dell'Artigianato* qui est un groupement à tendance de gauche).

L'Union de l'artisanat de la CEE fonctionne dans un esprit d'étroite collaboration avec la FIA. Elle a pour président le propre président de la Fédération, un Allemand, J. Wild, qui est généralement considéré comme la tête de l'artisanat européen. Le groupe communautaire possède à Bruxelles un secrétariat permanent qui est également dirigé par un Allemand et qui est considéré par la FIA comme un point de contact avec les instances communautaires. Il semble que l'essentiel du travail effectif de l'Union ait été assuré jusqu'à présent à Bonn dans les bureaux de l'organisation allemande de l'artisanat.

Le but de l'Union est de maintenir des contacts directs avec les services du Marché commun, de représenter les intérêts de la branche économique artisanale auprès de ces autorités et de procéder à des échanges d'informations et d'expériences entre les divers organismes nationaux. Pour assurer la défense et la promotion des intérêts de ses membres, l'Union formule des vœux et recommandations ainsi que des avis communs sur les mesures prises dans le cadre de la CEE et sur toutes les questions de caractère politique et économique concernant l'artisanat. L'élaboration et la publication d'observations sur le programme d'action de la Communauté est le meilleur exemple de cet effort pour formuler une position commune face à ces programmes et, partant, pour chercher à influencer la Commission.

Dans ce document, l'Union constate avec regret que le programme ne donne aucune indication relative aux problèmes spécifiques de l'économie artisanale : concurrence des grandes entreprises, renchérissement croissant de la main-d'œuvre. Pour le premier point, l'artisanat réaffirme sa fidélité au principe de la concurrence à condition que son application ne modifie pas l'équilibre structurel entre les entreprises de diverses dimensions. En vue de maintenir cet équilibre, les milieux de l'artisanat revendiquent l'établissement d'une politique de structure tendant à promouvoir une croissance continue de l'économie du secteur artisanal. En conclusion, l'Union de l'artisanat demande que soient améliorées les consultations des organisations professionnelles existant à l'échelon communautaire. Elle préconise que des contacts étroits

soient maintenus entre ces organisations et les services de la Communauté. On peut déduire de ces revendications qu'au moins à l'époque les contacts entre l'Union de l'artisanat et les institutions de la Communauté n'étaient pas particulièrement étroits et que l'Union ne se trouvait pas en mesure d'exercer une influence efficace lors de l'élaboration des décisions de la Communauté.

C'est un fait que, comme nous l'avons déjà signalé, l'artisanat n'a pas obtenu d'emblée auprès des instances communautaires, et peut-être ne détient pas encore, une place qui corresponde à son importance effective dans les six pays. Certains changements sont toutefois intervenus au cours de la période récente. Initialement sur la défensive, l'Union de l'artisanat semble avoir adopté une position plus constructive face à la CEE et a développé de plus en plus ses activités ou démarches au niveau communautaire. Depuis 1963 surtout, l'Union a accompli un travail technique intéressant. Désormais, elle ne se borne plus à examiner les problèmes d'intérêt artisanal qui sont traités par les institutions communautaires, mais elle devance quelquefois les événements afin de pouvoir soumettre en temps utile aux autorités de la CEE soit directement, soit par l'entremise de ses représentants dans le Comité économique et social, les solutions les plus appropriées aux intérêts de l'artisanat.

L'Union a constitué en son sein plusieurs groupes de travail : questions économiques et fiscales ; affaires sociales ; formation professionnelle ; droit artisanal ; statistiques. Le travail de ces groupes sert à appuyer les avis et prises de position de l'organisme mais il n'ont pas tous déployé une activité égale. C'est le groupe des questions économiques et fiscales qui a fait le plus de travail tandis que le groupe de droit artisanal est pratiquement en sommeil depuis sa dernière réunion le 22 septembre 1964.

Notons enfin la création en mars 1961 d'une Communauté de travail des instituts scientifiques de l'artisanat dans les pays de la CEE. Cet organisme dont le siège est à Munich a un Allemand pour secrétaire, circonstance qui souligne encore le poids de l'Allemagne dans l'organisation communautaire de l'artisanat.

Au stade actuel, il est difficile d'apprécier la valeur et l'efficacité professionnelles de l'Union. En raison des divers handicaps dont il souffre, ce groupe semble bien avoir été relégué à l'arrière-plan pendant plusieurs années. La situation semble toutefois en voie d'amélioration et, en particulier, la Commission témoigne d'un intérêt certain envers les problèmes spécifiques de cette catégorie : on peut présumer qu'à l'avenir, les effets de l'intégration devenant plus concrets et plus

directs pour l'artisanat, celui-ci tendra à se donner une organisation plus solide et à assurer une défense plus efficace de ses intérêts.

§ 2. Organisation communautaire des entreprises à dimensions modestes

Elle consiste en deux secrétariats de liaison ou comités respectivement établis dans le cadre de la Fédération internationale des petites et moyennes entreprises industrielles (FIPMI) et la Fédération internationale des petites et moyennes entreprises commerciales (FIPMEC) qui sont les deux autres fédérations organiques de l'UIAPME.

La FIPMI a été constituée dans le cadre de l'UIAPME pour représenter l'ensemble des petites et moyennes entreprises industrielles, exprimer leur opinion, promouvoir la collaboration des associations intéressées, faciliter les échanges d'idées et d'expériences. La Fédération a son siège à Paris et il s'y exerce une forte influence française, notamment par le truchement de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME). Les principaux problèmes dont elle s'est occupée à ce jour sont : étude du salaire réel, libération des échanges et productivité, convertibilité des monnaies et monnaie européenne, formation professionnelle. Quant au secrétariat de liaison installé à Bruxelles, il semble n'exercer qu'une activité restreinte, inférieure à celle déployée par l'Union de l'artisanat.

De son côté, la FIPMEC a pour objectif essentiel la défense du petit et moyen commerce européen dont, selon elle, l'existence est mise en danger par le développement des grandes entreprises commerciales. La Fédération dont le siège est à Bruxelles se compose de huit organisations professionnelles appartenant à sept pays : Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Pays-Bas, Suisse [3]. Comme la FIPMI elle a créé un secrétariat de liaison auprès de la CEE. La FIPMEC est installée dans le même bâtiment que les deux autres secrétariats de liaison dont nous avons effectué l'identification.

Signalons enfin l'existence d'un groupe qui se voue à la reconnaissance du fait PME dans les économies nationales et communautaires :

[3] Observons au passage que l'action de la CGPME est actuellement contestée dans le Sud-Est de la France par un comité qui se fixe pour but l'information et la défense des commerçants, artisans et professions libérales. Dirigé par des éléments jeunes, ce nouveau groupe qui reproche à la Confédération une attitude de trop grande modération trouve son fondement dans les dangers que la modernisation comporte pour le secteur des affaires (en particulier déclin de la population de certaines zones). Le leader du mouvement qui aurait rassemblé deux mille membres dans les derniers mois va jusqu'à préconiser certaines formes de désobéissance civile contre les réglementations financières du gouvernement qui, selon lui, risquent d'étouffer à bref délai les petites firmes.

l'Union d'action internationale PME. Lors d'une journée d'étude tenue le 15 février 1968, le délégué général de ce groupe s'est prononcé en faveur d'une « administration européenne » de la petite et moyenne entreprise industrielle, artisanale et commerciale — administration ayant le statut public et comme telle mieux placée pour concevoir une politique et veiller à sa mise en œuvre au niveau des six pays.

CHAPITRE IV

LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Ces organismes ont habituellement pour vocation de représenter les intérêts des milieux d'affaires commerciaux et industriels d'une circonscription déterminée (région, ville, zone portuaire...). Le statut des chambres, dont certaines sont d'origine très ancienne, varie selon les pays. Les chambres sont tantôt des institutions semi-publiques auxquelles les autorités officielles attribuent des privilèges particuliers et des responsabilités spécifiques, tantôt des groupements purement privés d'intérêts professionnels. Dans le second cas, il arrive que les chambres fassent partie des structures de l'organisation patronale dont elles constituent alors, seules ou à côté d'autres groupes, l'élément horizontal. Quant aux chambres de type semi-public, elles gardent normalement une existence distincte du mouvement patronal et jouent un rôle propre dans la défense des intérêts économiques. Toutes les chambres se présentent habituellement comme des organes au service des intérêts généraux de la circonscription représentée.

Quoique de statut divers, les chambres des six pays ont formé dès février 1958 une Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie des pays de la CEE. Nous allons étudier la composition et le mode de fonctionnement de la Conférence, puis préciser la situation dont elle jouit auprès des instances communautaires et analyser quelques-unes de ses prises de position. Nous présenterons enfin le cas d'une organisme récent qui entend promouvoir l'action des chefs d'entreprises européens sur une base régionale : l'UNEUROPE, association économique européenne.

Section I. **Composition et mode de fonctionnement de la Conférence**

La Conférence qui a son siège à Bruxelles comprend quatre catégories de membres : effectifs, associés, observateurs et invités. Appartiennent à la première catégorie les associations nationales des chambres de commerce des six pays dont voici la liste :

Allemagne :	*Deutscher Industrie- und Handelstag* (DIHT).
Belgique :	Fédération nationale des Chambres de commerce et d'industrie de Belgique.
France :	Assemblée permanente des Chambres de commerce et d'industrie.
Italie :	*Unione Italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura.*
Luxembourg :	Chambre de commerce du Grand-Duché de Luxembourg.
Pays-Bas :	*Kamer van Koophandel in Fabrieken voor Amsterdam.*

Le cas des Pays-Bas est particulier : comme il n'y a pas dans ce pays d'organisation centrale des chambres, c'est à tour de rôle la chambre d'Amsterdam et celle de Rotterdam qui les représentent au sein de la Conférence.

Les membres associés sont les chambres des pays ayant des liens spéciaux avec la CEE : la Grèce (Chambre de commerce et d'industrie d'Athènes ; Office des Chambres de commerce et d'industrie helléniques) et la Turquie (Union des Chambres de commerce d'industrie et des Bourses de commerce de Turquie). Quant aux membres observateurs ils correspondent à des pays ayant déjà sollicité leur adhésion à la CEE : Danemark (*Provinshandetskammeret*) ; Grande-Bretagne (*Association of British Chambers of Commerce*) ; Irlande (*Association of Chambers of Commerce of Ireland*).

Les invités sont les Chambres de commerce et d'industrie autrichienne, espagnole, suédoise et israélienne.

Signalons que la Conférence a établi une liaison avec les pays et territoires d'outre-mer associés par l'intermédiaire du président de la Chambre de commerce, d'agriculture et d'industrie de Dakar.

La Conférence qui est un groupement de fait se réunit en assemblée générale deux fois par an dont une fois à Bruxelles. L'assemblée plénière se compose de délégations nationales (six délégués par pays accompagnés d'experts qui sont pour la plupart des fonctionnaires des Chambres). Elle définit la politique générale de la Conférence et formule des résolutions et des recommandations à l'intention des autorités communautaires et des gouvernements nationaux. La présidence de la Conférence est attribuée par rotation pour une période d'une année à l'une des délégations nationales. Le président est assisté par le bureau des présidents (qui comprend les présidents des délégations des pays membres et associés) et un comité technique (formé d'un ou deux experts appartenant à chaque délégation nationale) : ces deux

organes sont chargés de la distribution et de la coordination des travaux ainsi que de la formulation de directives à l'adresse des commissions spécialisées.

Les commissions d'experts sont un élément important de la structure de la Conférence. Formées de membres ou de fonctionnaires des chambres, elles étudient les problèmes sur lesquels l'assemblée est appelée à se prononcer. Les commissions sont présentement au nombre de dix : politique économique et commerciale ; pays et territoires d'outre-mer associés ; harmonisation des législations douanières ; agriculture ; formation professionnelle ; transports ; fiscalité et finance ; mouvement des capitaux ; questions juridiques ; distribution. Il y a également une sous-commission pour les problèmes de l'association d'Etats Européens.

Trait original : chaque commission est à la charge d'une délégation nationale. Exemple : la délégation italienne est responsable de la commission des transports et de la commission du mouvement de capitaux, la délégation allemande a la charge de la commission de politique économique et commerciale et la délégation française gère la commission de législation douanière et celle des pays et territoires d'outre-mer. C'est la délégation responsable qui convoque la commission dont elle a la charge. Généralement, les délégations nationales sont représentées dans chaque commission d'experts par deux ou trois délégués. Parfois on organise des réunions de plusieurs commissions conjointes. On estime à une trentaine le nombre des réunions annuelles de toutes ces commissions. Au cours de la préparation de leurs travaux, les commissions collaborent avec d'autres experts des chambres nationales.

L'interpénétration entre les différents organes et leurs membres est assez poussée. C'est ainsi que les membres des commissions d'experts participent à des titres divers aux assemblées plénières, et que les personnes composant le comité technique siègent en qualité d'experts au bureau des présidents.

Enfin la Conférence dispose d'un secrétariat qui est installé à Bruxelles. Dans un premier temps, la fonction de secrétaire de la Conférence était assurée par le secrétaire de l'organisation centrale (ou de la Chambre de commerce en tenant lieu) dont la délégation nationale détenait la présidence de la Conférence. Depuis le début de 1963, les fonctions de secrétaire sont assumées par un Allemand, J. Boerschel.

L'objectif fondamental de la Conférence est de procéder à des échanges de vue sur les problèmes qui découlent du traité de Rome ou de son application en vue de dégager une opinion commune exprimant les intérêts dont les chambres se tiennent pour gardiennes. En ce qui concerne les modalités de la prise de décision, il faut distinguer entre

le bureau et le comité technique d'une part, l'assemblée plénière de l'autre. Dans les deux premiers organes, l'unanimité est de rigueur : si elle n'est pas obtenue, la minorité a la possibilité d'émettre une opinion différente de celle de la majorité (situation peu fréquente mais qui s'est produite quelquefois dans des domaines comme celui des transports). Le projet est alors transmis à l'assemblée qui arrête la décision sur la base de l'avis (ou des avis) présenté.

Les choix de l'assemblée sont essentiels car c'est d'eux que dépend le contenu des communications faites, sous forme de résolution ou de toute autre manière appropriée, aux autorités communautaires et aux gouvernements des pays membres. Ici encore l'unanimité est de rigueur. Il est certes prévu dans les statuts qu'en l'absence de l'unanimité les thèses de la minorité sont, à la demande de celle-ci, transmises en même temps que celles de la majorité. On peut donc admettre que, réserve faite des décisions concernant la structure et le fonctionnement de la Conférence pour lesquelles l'unanimité est exigée, le système délibératif de ce groupe comporte la possibilité de votes à la majorité. Les débats ont effectivement fait ressortir à plusieurs reprises qu'une telle éventualité est concevable. Toutefois, dans la pratique, les décisions se prennent avec l'accord de tout le monde, selon le jeu habituel des compromis.

Section II. **Situation de la Conférence à l'égard de la CEE**

Jusqu'en 1960, c'est surtout la Chambre de commerce internationale qui prend position face à la CEE (notamment au sujet du problème des ententes). A partir de ce moment, la Conférence permanente prend le relais et déploie une activité soutenue. Depuis un certain temps, sa situation auprès de la CEE semble ambiguë et moins confortable que celle de l'UNICE, du COPA ou des confédérations syndicales. Ces groupes en rapports officiels et réguliers avec la Commission dès leur constitution ont participé depuis le début, selon des modalités diverses, à l'élaboration des politiques communautaires. En revanche, durant cette phase, la Conférence permanente, quoique ayant eu des rapports avec les instances de la CEE, paraît être demeurée assez souvent extérieure à ces processus délibératifs. Aujourd'hui, selon ses dirigeants, de telles difficultés sont surmontées et la Conférence jouit auprès de la CEE du même statut que les groupes dont nous venons de mentionner le rôle.

En réalité, l'analyse de la position de la Chambre envers les autorités européennes s'avère assez complexe et nécessite des appréciations nuancées. Plusieurs faits tendent à suggérer qu'il s'agit d'une situation

solide. D'abord la présence aux assemblées bisannuelles, dans la grande majorité des cas, des présidents et secrétaires généraux des organisations nationales membres. En second lieu, la composition des délégations nationales dont les membres y compris ceux venus à titre d'expert comptent toujours parmi les éléments les plus représentatifs de leur chambre. Toutes ces personnalités importantes ne se déplaceraient certes pas pour des manifestations de médiocre envergure et sans grande portée. En outre, il est arrivé à plusieurs reprises qu'une haute personnalité communautaire (commissaire, directeur général ou directeur) prenne la parole au cours d'une assemblée. Enfin la Commission organise de temps en temps des réunions d'information avec la Conférence pour éclairer celle-ci sur diverses questions de la politique communautaire.

La valeur de ces indicateurs n'est certes pas négligeable mais l'on doit se garder de tirer de ce fait des conclusions excessives. On peut se demander si la participation aux assemblées de hautes personnalités des chambres n'est pas précisément l'indice de la volonté d'assurer à la Chambre une plus grande représentativité et de donner plus de résonance aux positions prises. Quant à la présence des personnalités communautaires, elle n'est pas exceptionnelle : nombreuses sont les organisations professionnelles dans les assemblées desquelles un membre ou un agent de la Commission fait une conférence. Au total ces éléments, même joints aux réunions d'information régulières, ne laissent pas présumer à eux seuls du degré d'importance que la Commission accorde à la Conférence.

En réalité, si l'on veut apprécier la force de la situation communautaire d'un groupe le seul facteur qui compte vraiment est la dimension et l'intensité de sa participation réelle aux divers stades d'élaboration et de mise en exécution des dispositifs de la CEE. Or, pour la Conférence, cette participation n'est pas aussi générale que celle de l'UNICE, du COPA ou des confédérations syndicales qui font quasiment partie du processus d'élaboration des décisions communautaires.

Les dirigeants de la Conférence admettent bien que l'UNICE et le COPA, comme également les confédérations syndicales, ont la possibilité de concourir directement aux travaux de la Commission des Communautés européennes ou que l'UNICE ou le COPA sont consultés par la Commission des Communautés européennes dans une mesure plus ample que la Conférence. L'explication de cette situation leur paraît résider dans le fait que les chambres de commerce et d'industrie ont une tâche différente de celle des organisations purement professionnelles : celles-ci ne représentent qu'une partie de l'économie régionale ou nationale, tandis que les chambres parlent pour l'économie tout entière. C'est pourquoi elles sont appelées à se prononcer en première

ligne sur des questions intéressant tous les secteurs de l'économie. S'il s'agit de plaider devant la Commission des Communautés européennes pour n'importe quelle branche industrielle ou pour l'agriculture, l'UNICE ou le COPA sont évidemment les organisations les mieux qualifiées pour le faire, mais dans la plupart des cas où sont en discussion des problèmes d'une portée générale, la Commission des Communautés européennes n'a jamais contesté la compétence de la Conférence.

Sans négliger la valeur de cette interprétation, le point essentiel nous paraît être que si la Commission consulte également la Conférence, cette demande d'avis n'intervient que pour un nombre plus restreint de dossiers ou de problèmes parmi ceux qui préoccupent la seconde. Il est vrai que la Conférence a été consultée à propos de nombreux dossiers ayant des incidences sur l'économie en général : politique commerciale, politique régionale, politique des transports, coopération entre entreprises, législation douanière, particulièrement zones et ports francs, renouvellement de la convention de Yaoundé, droit des sociétés, etc. En revanche le groupe n'a pas été interrogé sur les contrats d'exclusivité qui ont fait pourtant l'objet d'une résolution de sa part.

Les dirigeants de la Conférence reconnaissent aussi que l'UNICE ou le COPA surpassent la Conférence en ce qui concerne la multiplicité de leurs réunions avec les services de la Commission des Communautés européennes. Selon eux, cette situation s'explique toujours par la diversité des tâches incombant à ces organisations. Les branches industrielles sont très nombreuses : d'où la fréquence des réunions où se discutent avec les fonctionnaires compétents de la Commission les intérêts spécifiques de ces industries. La Conférence, soulignent ses dirigeants, a développé une méthode un peu différente, mais qui conduit aux mêmes résultats. Elle invite très souvent aux séances de ses commissions d'experts des fonctionnaires de la Commission afin qu'ils esquissent les grandes lignes de telle ou telle politique communautaire, rendant ainsi aux experts de la Conférence des services d'orientation fort utiles. De cette manière on cultive de part et d'autre de fructueux échanges de vues.

D'un autre côté, la Conférence ne se contente pas d'attendre jusqu'au moment d'être consultée par la Commission des Communautés européennes. Elle prend plutôt l'initiative et soumet à la Commission des Communautés européennes, sans être interrogée par cette dernière, ses avis sur d'importantes questions. Il semble que la Conférence fasse un assez large emploi de cette méthode (texte de résolutions, mémorandums...) mais les démarches de cet ordre n'équivalent pas à une pénétration effective dans les organismes délibératifs.

On doit au surplus admettre que les échanges officiels n'expriment pas la totalité des relations entre la Commission et la Conférence. Il y a aussi toute une série de rapports officieux facilités par la personnalité même du secrétaire général J. Boerschel, fort bien introduit dans les milieux communautaires. En réalité, celui-ci est en contact permanent avec la Commission et ses services. Il en résulte un échange constant d'informations entre la Conférence et les instances communautaires, jusqu'au niveau le plus élevé. Le secrétaire général de la Conférence est ainsi en mesure de répondre aux questions que lui posent fréquemment les délégations nationales sur un secteur déterminé de la politique communautaire.

Dans les cas où la Commission consulte la Conférence, le secrétaire général, sans avoir la faculté d'agir immédiatement comme porte-parole de la seconde, est susceptible, en vertu de son expérience, de fournir à la première quelques indications utiles quant à la position probable des chambres sur le sujet. Le problème est ensuite examiné par une commission d'experts et par le comité technique un mois avant la première session à venir de l'assemblée plénière ; puis il est étudié par le bureau et enfin c'est l'assemblée plénière qui arrête la réponse à adresser à la Commission de la CEE.

La Conférence s'est efforcée de nouer des liens avec le Comité économique et social. Ces démarches ont eu quelque succès puisque, dans une lettre récente, le secrétaire général du Comité a communiqué à la Conférence que celle-ci figure parmi les organisations agréées par le bureau du Comité et que le secrétaire de la Conférence est admis comme auditeur aux sessions plénières du Comité économique et social.

La Conférence adresse également ses résolutions au Conseil des ministres, en particulier à son président. Mais selon ses dirigeants, une action efficace sur le Conseil ne peut être exercée qu'à travers les gouvernements des Etats membres. Il s'agit en particulier d'une action concertée que peuvent entreprendre les membres de la Conférence auprès de leurs gouvernements respectifs. Le secrétaire général de la Conférence admet toutefois la possibilité pour une centrale nationale, qui est minoritaire sur un sujet au sein de la Conférence permanente de faire pression sur son gouvernement propre pour défendre sa position au sein du Conseil des ministres.

Section III. **Exemples de prises de position**

En définitive, la Conférence permanente donne l'impression d'un groupe très désireux d'appeler l'attention des autorités compétentes sur ses conceptions et prises de position. Ainsi s'expliquent le poids de technicité qu'elle s'efforce de donner à ses avis, la qualité et le sérieux des travaux servant à les préparer. Tout en se limitant par principe aux questions interprofessionnelles, la Conférence permanente a formulé des recommandations et des avis sur de nombreux aspects de l'activité communautaire : règlement des ententes, politique agricole, libre circulation et transports, association des pays en voie de développement, etc. Il ne s'agit pas là d'avis généraux mais de textes techniquement élaborés comme en témoigne la résolution en matière d'assurance crédit et en matière de financement des crédits à l'exportation. Parfois cependant la Conférence semble se limiter à une position de principe, laissant aux organisations nationales le soin de s'exprimer en détails sur tel ou tel problème. C'est ainsi qu'à propos de la proposition de la Commission relative à la politique commune des transports, le DIHT allemand (organisation qui coiffe les Chambres de commerce et d'industrie) a présenté un mémorandum sur divers aspects de cette proposition (février 1964). A titre d'exemple, nous allons analyser deux résolutions prises par l'assemblée de la Conférence dans sa session du 22 novembre 1966.

Le premier de ces deux textes porte sur le problème de la concentration dans le Marché commun. D'une manière générale, la Conférence permanente appelle l'attention de la Commission sur la nécessité de consacrer une attention particulière au maintien de la capacité concurrentielle des petites et moyennes entreprises, notamment par la suppression de toutes les mesures qui favorisent, uniquement ou dans une proportion inégale, les grandes entreprises, et par la mise en vigueur de dispositions qui facilitent la coopération entre les entreprises de toute dimension. Se référant aux aspects fiscaux de la concentration, la Conférence déclare tenir pour indispensable l'unification de la charge fiscale en ce domaine. Elle prend également position sur la réévaluation systématique des bilans, le droit d'apport applicable en cas de fusion, l'imposition des répartitions de bénéfices entre sociétés et la fiscalité d'une société européenne. Sur ce dernier point, la Conférence demande que, contrairement à ce qu'envisage le rapport du 1er décembre 1965 de la CEE sur la concentration des entreprises dans le Marché commun, il ne soit pas créé un système fiscal privilégié pour un type quelconque de société européenne.

La résolution examine aussi les problèmes de l'application des articles 85 et 86 aux concentrations d'entreprises. A ce sujet, la Conférence souhaite qu'aucune concentration ne soit tenue pour abusive du seul fait qu'elle aboutit à exclure des entreprises concurrentes. L'article 86 ne vise pas d'après elle à maintenir des structures déterminées de marché : il concerne seulement la répression des abus qui pourraient survenir à la suite d'élimination de mécanismes régulateurs inhérente au marché concurrentiel et c'est le comportement sur le marché d'une entreprise ou d'un groupement d'entreprises qui doit seul décider de l'application éventuelle de l'article 86. La Conférence est d'avis que ni l'article 86 ni, encore moins, l'article 85 n'offrent la possibilité juridique d'annuler un processus de concentration et que l'article 3 du règlement n° 17 ne peut pas davantage être utilisé à cet effet.

Finalement la Conférence émet le vœu que l'application des articles 85 et 86 du traité soit effectuée au regard des objectifs et des critères de ces deux articles afin que, dans la pratique, des régimes de contrôle et de sanction différents ne soient pas utilisés pour apprécier des pratiques identiques quant à leur incidence économique pour la seule raison qu'elles auraient été instaurées grâce à l'emploi de moyens juridiques différents. La Conférence souhaite en particulier que les formes de coopération adoptées par les petites et moyennes entreprises afin d'améliorer leur capacité concurrentielle soient jugées en fonction du rôle de contrepoids au mouvement de concentration qui leur est proposé par la Commission européenne elle-même.

L'autre résolution concerne le premier programme de politique économique à moyen terme (1966-1970) présenté par la Commission de la CEE. La Conférence permanente exprime son accord sur les objectifs de cette politique à moyen terme et se félicite notamment du travail de clarification entrepris par la Commission. Elle tient cependant à souligner que la sagesse conseille de faire preuve de modération en matière fiscale et de ne pas oublier que l'impôt lui-même peut être un facteur d'inflation. Le recours excessif de l'Etat — ou des organismes publics ou semi-publics qu'il se substitue — aux disponibilités du marché financier n'est pas moins dangereux. La Conférence permanente estime que la Commission européenne n'a pas suffisamment porté attention à cet aspect essentiel de la situation actuelle.

Dans la dernière partie de cette résolution, la Conférence permanente se réfère au programme régional. En mettant l'accent sur la politique régionale, en demandant de nouveaux efforts pour mieux intégrer à l'économie communautaire des régions où les niveaux d'activité sont ralentis par rapport à celles qui bénéficient d'une plus forte expansion, la Commission européenne a repris, selon la Conférence, un thème souvent développé et sur lequel l'accord semble général. La Conférence constate cependant que les politiques d'action régionales

ne sont pas exemptes d'erreur et d'échec. Déjà, des révisions s'imposent en particulier au profit des régions situées au cœur même du territoire de la Communauté qui, de ce fait, paraissaient devoir être les principales bénéficiaires de l'intégration européenne et qui, aujourd'hui, en raison de la crise des charbonnages, connaissent des difficultés majeures. L'action régionale et les programmes d'aménagement du territoire devraient s'inscrire, selon la Conférence, dans une politique générale des structures tendant également à l'adaptation des grandes agglomérations aux exigences pressantes des sociétés urbaines. En toute cette matière, il convient de ne pas pratiquer des choix *a priori*.

*
**

En conclusion, la situation de la Conférence permanente des Chambres de commerce de la CEE peut sembler ambiguë puisqu'elle n'est pas consultée aussi fréquemment que les organismes centraux par les autorités communautaires et que d'un autre côté elle semble disposer d'une certaine capacité d'influence. Vu que pour le moment ce sont les intérêts par secteur qui sont les plus directement concernés par les politiques communes, on est fondé à se demander si une organisation comme la Conférence peut exercer davantage qu'une fonction relativement réduite auprès des autorités communautaires. Il ne semble pas que la Conférence puisse apporter aux autorités communautaires beaucoup d'éléments originaux par rapport à ceux qui lui sont déjà fournis par des groupes comme l'UNICE et les grandes fédérations plus spécialisées (ainsi celle des banques) : c'est du moins ce que suggèrent le comportement de la Commission envers la Conférence et la place moindre accordée par la première à la seconde dans le processus officiel de consultation.

Toutefois, si au niveau communautaire la Conférence permanente ne semble pas occuper une position comparable à celle de l'UNICE ou du COPA, il n'en reste pas moins que ses membres, c'est-à-dire les organisations nationales des chambres de commerce et d'industrie ainsi que leurs différentes organisations adhérentes ont joué et continuent de jouer une fonction très appréciable dans l'adaptation des économies régionales de divers pays à l'intégration européenne. Il est probable que dans une structure communautaire plus achevée, prévoyant des politiques globales et des dispositifs régionaux, la Conférence permanente serait appelée à jouer un rôle similaire à celui que ses membres accomplissent actuellement au plan national.

Section IV. Le cas d'UNEUROPE, association économique européenne

Cette association ne peut être mise sur le même plan que les chambres de commerce ni d'ailleurs que sur celui de l'UNICE ou de toute autre organisation professionnelle européenne. Elle n'a encore reçu aucune reconnaissance de fait et elle ne maintient que peu de relations officielles, voire même officieuses, avec les responsables communautaires. Cependant cette association nouvelle comporte certains traits originaux : ses membres sont des personnes physiques ou morales (entreprises ou sociétés) ayant leur siège dans la Communauté européenne ou dans l'AELE. C'est ainsi que la base de cette association n'est pas formée de groupements nationaux existants, mais d'hommes d'affaires réunis dans un cadre régional. La volonté d'avoir une structure européenne se manifeste également dans les procédures majoritaires qui ont été adoptées par les organes directeurs de l'association. C'est le choix d'une structure régionale qui nous conduit à traiter de ce groupe dans le présent chapitre [1].

a) Mobile du groupe

Les origines de l'UNEUROPE remontent à 1958, date à laquelle un groupe d'hommes d'affaires belges et italiens créa la Chambre de commerce européenne pour le Marché commun. En 1964, la Chambre de commerce devint une Chambre économique mais c'est seulement en 1965, au cours d'une assemblée à Genève, qu'elle se donna sa forme actuelle. Il est significatif de noter qu'à ce moment on élargit également la base géographique du recrutement des membres : l'association ne se limite plus aux résidents dans les pays du Marché commun mais peut englober également tous les hommes d'affaires dans l'AELE.

Dans un article consacré à ce groupe, le périodique *Entreprise* (n° du 3 juillet 1965) soulignait que la plupart des dirigeants de firmes manquent de relations ou de contacts avec les industriels des autres pays — lacune particulièrement claire pour les petites et moyennes entreprises qui sont fréquemment isolées à l'intérieur des frontières ou même sur le plan régional. L'UNEUROPE a pour ambition première de mettre fin à une telle situation. C'est d'abord un club rassemblant les chefs d'entreprise des différents pays européens pour leur permettre

[1] Nous nous servons pour l'étude de ce groupe d'un rapport de Judith PELHAM présenté au séminaire de Dusan SIDJANSKI, à Genève, durant le semestre de l'été de 1966.

de nouer des relations et de trouver des associés, des partenaires commerciaux...

Selon l'article 3, alinéa 1 de ses statuts, l'association a toutefois des objectifs plus larges puisqu'elle se propose à la fois de promouvoir l'unification économique de l'Europe, de grouper les chefs d'entreprise et de favoriser le développement de leurs rapports économiques et professionnels, d'étudier les problèmes posés par la mise en application des traités et décisions européens, d'examiner toute mesure de nature à favoriser l'unité de l'Europe et d'exprimer des suggestions et vœux à l'intention des organisations européennes ainsi que d'informer ses membres sur leurs travaux. L'UNEUROPE se donne donc finalement pour but de jouer un rôle dans la construction européenne et non pas seulement d'agir comme un club servant aux hommes d'affaires européens à maintenir des relations personnelles.

b) Composition et structure

L'UNEUROPE ne repose pas sur des groupements nationaux mais comporte des fondements directement régionaux, indépendamment des frontières nationales. Ces groupements de base sont les commissions économiques régionales qui comprennent tous les membres d'une même région. Le découpage suivant a été adopté : en France les vingt et une régions économiques, en Allemagne les *Länder*, et en Italie les provinces. On procède à la création d'une commission dès qu'un nombre suffisant d'inscrits existe dans une région, à savoir une cinquantaine en principe. L'UNEUROPE n'est pas fondée sur une idée de l'Europe des Etats ou des nations mais sur la conception d'une Europe des régions. Elle espère de cette façon reproduire plus complètement le tableau des réalités économiques de chaque partie de l'Europe.

Pour l'instant, selon les dirigeants eux-mêmes, le groupe n'a pas une base suffisante. C'est pourquoi il a entrepris depuis un certain temps un effort de recrutement. L'adhésion de F.-J. Strauss au début de 1966 a pu amener un contingent du patronat allemand. Ces adhésions devraient susciter un empressement accru des Français et des Italiens. Dans le BENELUX, l'UNEUROPE n'a qu'une base d'action très faible. D'après les déclarations des dirigeants du groupe, le but de cette campagne est de susciter un chiffre de mille à mille cinq cents adhérents par grand pays — ce qui, selon eux, constitue un chiffre optimal. En effet, le secrétariat général estime qu'il faut continuer à personnaliser les contacts, qu'il reste nécessaire de connaître les membres et de les mettre en relation directe. Les dirigeants de l'UNEUROPE estiment d'autre part que lorsque l'optimum sera atteint, la formule

aura fait ses preuves et que l'UNEUROPE représentera les hommes d'affaires européens.

L'UNEUROPE est composée d'une assemblée générale qui comprend tous les membres de l'association, d'un conseil de direction qui se réunit au moins deux fois par an, d'un comité exécutif qui veille à la gestion des affaires courantes et contrôle les activités du secrétariat. Ces différents organes prennent leur décision à la majorité absolue. Le secrétariat général constitue le noyau principal d'activité de l'association. Il comprend un secrétaire général et deux secrétaires généraux adjoints siégeant dans les différents pays membres de la CEE. Les membres du secrétariat sont nommés par le comité exécutif et sont rétribués.

Le secrétariat prête une assistance technique aux membres de l'UNEUROPE. Il peut les aider et les conseiller dans la réalisation de leurs projets de reconversion, effectuer des études de marché et instituer des réseaux de vente à l'échelon européen. De plus, l'UNEUROPE peut donner des indications sur les implantations nouvelles, fournir des renseignements confidentiels aux membres et favoriser les discussions, promouvoir une collaboration technique et économique, voire des partages de marchés entre les différentes entreprises (cette dernière fonction étant généralement exercée par d'autres organisations professionnelles d'une manière discrète). Pour fournir de tels services à ses membres, l'UNEUROPE a été amenée à constituer un réseau de conseils. Les experts de l'UNEUROPE, qui se recrutent d'abord entre les membres de l'association, sont organisés par région géographique et par secteur d'activité. Sous cet angle, le rôle principal du secrétariat général est celui d'un rouage de transmission qui permet de mettre en contact les membres demandeurs avec les conseils. D'autre part, l'UNEUROPE organise des groupes d'études et cherche à réaliser certains projets, notamment dans le financement de la construction, la réalisation d'équipements de vente, les locations, etc. Plusieurs voyages d'études ont été organisés.

c) Situation présente

On ne saurait dire que l'UNEUROPE a une capacité d'influence auprès de la CEE. Quoiqu'elle aspire à agir en tant que *lobby* européen, au nom de la communauté des affaires, elle ne semble pas avoir assez d'adhérents pour obtenir une reconnaissance de la part de la Commission. Cependant rien ne l'empêche de présenter ses avis à cette dernière, en particulier par l'intermédiaire de la Conférence permanente des Chambres de commerce à Bruxelles. En outre, certains con-

tacts personnels existent entre les dirigeants de l'UNEUROPE et la Commission. Ainsi le président du groupe, Pierre July, ancien ministre français et rapporteur de l'Euratom à l'Assemblée nationale avait-il sous l'ancienne Commission des contacts personnels avec R. Marjolin et S. Mansholt. De plus, l'UNEUROPE peut emprunter la voie classique en agissant par l'intermédiaire des gouvernements nationaux. En effet tant son président que le président de son conseil de direction, M. Kripa (homme d'affaires italien) ont pris contact avec les différents membres des gouvernements français et italien. L'UNEUROPE peut certainement transmettre de la sorte ses avis, études et suggestions. Cependant ces documents risquent de n'avoir pas beaucoup de poids auprès des institutions communautaires du fait que le groupe ne représente pas encore une force réelle dans le monde des affaires européen.

La différence fondamentale entre l'UNICE et l'UNEUROPE est due à ce que l'UNEUROPE ne peut pas parler au nom des hommes d'affaires européens alors que l'UNICE représente effectivement l'industrie européenne. D'un autre côté, l'UNEUROPE offre un certain intérêt par l'originalité de sa structure et par la nature des services qu'elle cherche à apporter à ses membres. Ce sont ces points, et non pas l'influence ou la représentativité actuelles du groupe, qui nous ont conduits à lui consacrer cet exposé.

CHAPITRE V

LA BANQUE

Examinant la place des banques dans la CEE, R. Orsingher souligne que dès le début elles ont ouvert à leur échelon central des services « Marché commun » spécialement chargés d'étudier l'évolution de la conjoncture dans chacun des pays membres et d'analyser les chances respectives des diverses branches des économies nationales face à la compétition européenne. Selon Orsingher les établissements bancaires sont appelés à jouer un rôle croissant dans l'intégration : « plus s'accéléreront les étapes d'édification de la Communauté Economique Européenne, écrit-il, plus la participation que les banques prendront à l'œuvre commune grandira et deviendra complexe ». Et Orsingher note que « l'unification progressive des éléments constitutifs de la CEE impliquera, sans aucun doute, la synchronisation des politiques de crédit des pays membres » [1].

En réalité, les banques ont répondu de trois manières aux problèmes soulevés par la mise en œuvre du traité de Rome dans le domaine du crédit. D'abord par une adaptation de leur organisation intérieure et un ajustement des services offerts à la clientèle en fonction des besoins suscités par l'unification communautaire. En second lieu, par une politique de concentration des moyens tant au plan national qu'à l'échelon européen : nous avons analysé dans un précédent ouvrage (*L'Europe des affaires,* Paris, Payot, 1967) les principales modalités de ce regroupement. Enfin les banques ont procédé à la constitution au niveau des six pays d'un appareil de représentation professionnelle sous le nom de Fédération bancaire de la CEE.

L'objet de ce chapitre est d'exposer la structure et le mode de fonctionnement de la Fédération bancaire, puis d'indiquer un certain nombre de positions et d'attitudes caractéristiques de ce groupe. Tout en centrant notre analyse sur les problèmes spécifiques de la Communauté, nous ne devrons pas oublier que les banques ont normalement tendance à donner à leurs opérations une extension géographique aussi

[1] Roger ORSINGHER, *Les banques dans le monde,* Paris, Payot, 1964, pp. 154-155.

grande que possible. L'extraordinaire souplesse des moyens modernes de règlement monétaire facilite cette pratique qui est au surplus inséparable du financement du commerce mondial et de la réalisation des prêts internationaux. Cette propension s'observe dans l'ordre de la concentration des moyens (par exemple signature d'accords entre banques européennes et extra-européennes, spécialement américaines) mais elle s'exprime aussi à travers plusieurs des conceptions ou argumentations de la Fédération bancaire qui, en dehors de la CEE, entretient divers contacts avec le Conseil de l'Europe et l'OCDE.

Section I. **Structure et modalités de fonctionnement de la Fédération**

Dès novembre 1957, les associations bancaires des six pays entreprirent d'examiner ensemble, sur l'initiative de l'Association belge des banques, les implications du traité de Rome pour le secteur du crédit. Parmi les principaux thèmes de ces entretiens, on peut noter celui du rétablissement de la convertibilité monétaire. Signalons également des rencontres ayant trait aux répercussions possibles du traité sur les rapports des banques avec leur personnel. C'est ainsi qu'en mars 1960 des représentants des six associations nationales eurent des conversations au sujet des clauses du traité consacrées aux questions sociales et de leurs effets éventuels sur les conditions du travail dans les banques (en particulier question de l'égalité des rémunérations masculines et féminines). Sur la base de ces réunions, les dirigeants de la profession bancaire en vinrent à tenir pour souhaitable la création à l'échelle communautaire d'un organisme permanent de représentation et de défense. Telle a été l'origine de la Fédération bancaire de la CEE dont les statuts furent paraphés à Rome le 10 juin 1960 et définitivement adoptés à Paris le 28 octobre de la même année.

La Fédération dont le siège est à Bruxelles se compose des six associations nationales suivantes :

- Association belge des banques ;
- Association des banques et des banquiers (Luxembourg) ;
- Association professionnelle des banques (France) ;
- *Associazione Bancaria Italiana* ;
- *Bundesverband des Privaten Bankwerbes* ;
- *Nederlandse Bankiersvereniging*.

D'après l'article 3 des statuts, la Fédération a pour but de contribuer à la réalisation des objectifs européens fixés par le traité de Rome mais sans préjudice du maintien et du développement des relations des

groupements membres avec les institutions bancaires des pays tiers. En vue d'atteindre ce résultat, la Fédération examine les problèmes qui se posent pour les banques dans le Marché commun et s'attache à harmoniser, autant que possible, les démarches des associations membres qui portent sur l'intégration européenne. C'est par son intermédiaire que le réseau bancaire des six pays se trouve en mesure d'exprimer des positions communes. La recherche de telles positions constitue donc la préoccupation centrale de la Fédération qui utilise à cet effet divers moyens dont l'échange d'information et d'expérience entre les associations qui la constituent. La Fédération s'efforce d'imprimer le maximum de convergence aux évolutions non encore coordonnées et qui prennent une importance croissante tant pour les organismes professionnels des six pays que pour les autorités nationales. Conformément à son mandat, le groupe communautaire maintien des contacts avec les associations bancaires qui n'en font pas partie, notamment celles de la Grande-Bretagne. En particulier, la Fédération a nettement montré qu'elle est très favorable à la candidature britannique.

La structure de la Fédération est la suivante : un conseil, un président, un comité central, un secrétaire général (assisté de deux techniciens : un économiste et un juriste) et différents comités d'études. Le conseil est l'organe suprême de la Fédération auprès duquel toute association affiliée délègue un membre de façon permanente. Chaque délégation dispose d'une voix, aussi bien la France que le Luxembourg. Cependant le déséquilibre est ici plus apparent que réel étant donné que le Luxembourg, grâce à un régime fiscal libéral sur les sociétés financières, possède un système très développé d'établissements financiers et abrite de nombreuses activités de banques belges et étrangères. Le Conseil se réunit deux fois par an (printemps et automne), le comité central six à sept fois (dont deux fois conjointement avec le conseil).

Comme dans la plupart des associations communautaires, les statuts prévoient un régime d'unanimité. Cependant l'on ne procède que rarement à un vote et l'on cherche généralement l'accord par des négociations. Si le conseil définit la politique et les objectifs de la Fédération, cette ligne de conduite est mise en pratique par la présidence, le comité central et le secrétaire général. Le comité central se compose des secrétaires des associations nationales. C'est donc le comité central et le secrétaire général qui exercent d'une façon permanente les fonctions de direction, de coordination entre les associations membres et qui assument l'administration de la fédération. La charge de secrétaire général comporte une obligation originale : l'engagement de ne jamais accepter par la suite un poste dans l'association bancaire du pays auquel il appartient.

A cette structure s'ajoutent les comités d'études, notamment un comité juridique, un comité fiscal, un comité des crédits extérieurs et de l'aide aux pays en voie de développement, un comité des mouvements de capitaux, un comité bilan et un comité valeurs mobilières. Les comités qui se réunissent trois à quatre fois par an recouvrent ainsi les principaux champs d'intérêts de la Fédération.

Comme les autres organisations communautaires, la Fédération a pour principe de demeurer en contact permanent avec les services de la CEE : ainsi se trouve-t-elle en mesure de faire connaître aux autorités européennes, spécialement à la Commission, le point de vue des banques quant aux politiques ou dispositifs susceptibles d'affecter, de manière favorable ou défavorable à son jugement, la distribution du crédit dans les six pays. Vu le nombre et la variété des facteurs qui, dans les économies modernes, commandent ou influent sur l'activité bancaire, on peut s'attendre à ce que le champ des préoccupations et revendications de la Fédération soit de dimensions notables.

C'est ainsi que la Fédération prête un intérêt particulier aux réunions du Comité des gouverneurs de banques centrales et aux travaux du Comité monétaire, ainsi qu'aux rencontres périodiques des six ministres des Finances, de même qu'aux travaux des comités de politique conjoncturelle et de politique budgétaire. Ces différents efforts visent tous à l'harmonisation progressive des politiques des Etats membres. Il est clair que les politiques des Etats dans ces divers secteurs ont des incidences directes sur les activités bancaires. Soulignons, en particulier, l'importance pour les banques du Comité monétaire auquel la Fédération entend servir de conseil pour tout ce qui concerne la libération des mouvements de capitaux et le rapprochement des politiques monétaires. La Fédération s'intéresse aussi aux activités de la Banque européenne d'investissement.

L'un des principaux traits de la Fédération est la volonté de placer ses rapports avec les services de la CEE sous le signe de la collaboration technique. Cette coopération a revêtu plusieurs formes et notamment celle de la préparation d'études sur des thèmes concernant l'intégration. C'est ainsi que la Fédération a réalisé une étude comparative sur la législation régissant l'accès à la profession bancaire dans les différents pays de la CEE (dispositions relatives à la définition du terme banque ; procédures d'autorisation pour l'ouverture des banques, succursales et agences ; conditions d'acquisition d'une banque, de prise de participation, de fusion...). Autre procédé d'intervention : l'établissement des projets concrets et la transmission de ceux-ci aux autorités communautaires (ainsi projet concernant la dépossession involontaire de titres au porteur, projet de loi-type visant à introduire dans les législations nationales un nouveau système de gage sans dépossession,

projet de convention tendant à unifier les procédures d'*exequatur* des décisions judiciaires en matière civile et commerciale...).

Dans certains cas, la Fédération agit à la demande des services de la Commission : ainsi par exemple en étudiant les implications de l'harmonisation des règles relatives à l'établissement et à la présentation des bilans sous l'angle des préoccupations bancaires. Dans d'autres cas, elle intervient de sa propre initiative en présentant soit des avis, soit des études contenant en conclusion des recommandations précises. Enfin quand elle n'a pu intervenir au moment de l'élaboration d'une proposition ou quand cette démarche ne lui semble pas suffisante, la Fédération n'hésite pas, si cela lui paraît souhaitable, à faire des observations sur les propositions de la Commission dans le but d'en modifier le contenu.

Au total, la Fédération joue à fond la carte de la documentation et de l'argumentation technique — carte que, vu les ressources de ses membres et l'activité de ses commissions, elle est particulièrement bien placée pour utiliser. Tout au début de ses activités, la Fédération a surtout émis des suggestions ou présenté des variantes d'exécution à l'égard de dispositifs proposés par la Commission et les diverses institutions de la Communauté. Mais, par la suite, elle n'a pas manqué de prendre plusieurs initiatives.

En règle générale, c'est son propre point de vue que la Fédération bancaire transmet aux services de la CEE. On doit signaler toutefois que, pour certains dossiers, elle a reçu l'appui d'autres organismes centraux de l'appareil communautaire et, en particulier de l'UNICE (cas notamment du problème des crédits à l'exportation pour lequel on observe une similitude de position frappante entre le point de vue de la banque et celui de l'industrie). Enfin, dans certains cas, la Fédération a collaboré avec d'autres organismes de type spécialisé pour la réalisation d'une étude ou la mise au point d'un projet. Citons en particulier les travaux concernant la possibilité de définir le contenu éventuel d'un schéma européen de publicité lors de l'émission de valeurs mobilières et de leur cotation en bourse — schéma dont on attend qu'il facilite la circulation intracommunautaire des titres et simplifie les émissions placées simultanément sur différents marchés de capitaux. Ces travaux ont été accomplis par la Fédération en coopération étroite avec la Fédération internationale des bourses de valeurs et la Fédération européenne des associations d'analystes financiers (groupe fondé en 1962, avec siège à Paris, et qui comprend des membres dans six pays : Allemagne, Belgique, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas et Suisse). La Fédération a aussi des rapports avec le Groupement des caisses d'épargne de la CEE.

Section II. **Positions et attitudes de la Fédération**

Les premières années de fonctionnement de la CEE ont été consacrées essentiellement à la libération du mouvement des marchandises et à l'établissement de règles communes en matière agricole. Quant aux activités proprement bancaires, elles n'ont pas été directement mises en cause par les décisions initiales des instances communautaires. De ce fait, les démarches de la Fédération ont porté davantage sur le cadre et les conditions dans lesquelles s'exercent ces activités que sur leur contenu même. Cependant, à mesure que progressait la mise en œuvre du traité de Rome, il est apparu de plus en plus clairement à la Fédération que l'accomplissement de l'union aurait une influence profonde sur le secteur du crédit et poserait aux établissements bancaires des problèmes aussi nombreux que délicats : d'où l'attention portée par le groupe communautaire des banquiers à tous les projets et à tous les efforts de la Commission dans l'ordre de la politique économique, monétaire, financière et fiscale.

a) **Cadre et conditions de l'activité bancaire**

Notons d'abord que la Fédération a suivi de près la mise en pratique de la liberté du droit d'établissement et en particulier la suppression de toute discrimination sur la base de la nationalité en ce qui concerne l'accès aux activités bancaires et leur exercice. Il faut cependant ajouter que, dans la plupart des pays de la CEE, les dispositions législatives ou réglementaires concernant le droit d'établissement dans le secteur du crédit plaçaient déjà les étrangers sur un pied d'égalité avec les résidents, sans que cette libération *de facto* ait été génératrice d'ouvertures de filiales au-delà des frontières. Dès le début, la Fédération s'est montrée très favorable à la libre circulation des personnes, des marchandises et des capitaux qui, pour l'opinion comme pour les milieux économiques, constitue la définition la plus concrète et la plus claire du Marché commun.

En revanche, la Fédération a manifesté la plus vive opposition à l'application de l'article 85 du traité de Rome (dispositif antitrust) au secteur bancaire. Il existe certes dans les différents pays membres tout un réseau d'accords et de conventions interbancaires dont l'un des aspects essentiels, le plus important sans doute, est d'imposer aux membres une discipline des taux. Selon les milieux intéressés, le respect de cette discipline est absolument nécessaire à l'accomplissement de la politique de la banque centrale. Sur cette base, la Fédération a soutenu que les auteurs du traité ne pouvaient manifestement

avoir visé le secteur bancaire : elle a donc revendiqué à plusieurs reprises pour les banques une exonération totale de l'article 85. Satisfaction lui a été donnée.

La Fédération s'est également préoccupée en de nombreuses occasions de la fiscalité applicable aux opérations bancaires. Ainsi a-t-elle recommandé dans un mémorandum remis à la Commission que soit reconnue aux banques la possibilité de constituer et d'alimenter, en exonération d'impôt, une « provision pour créances douteuses » dès qu'à la fin d'un exercice apparaît un risque de non-recouvrement probable et nettement précisé ainsi qu'une « provision pour risque global » inhérente à l'ensemble des opérations et présentant un caractère forfaitaire.

Sur un autre plan de la fiscalité, celui de l'imposition du chiffre d'affaires, la Fédération a soutenu, lors des débats sur l'harmonisation communautaire de cette taxation, la nécessité d'exonérer de la TVA les opérations de caractère spécifiquement bancaire réalisées par les banques en leur nom propre. Pour défendre cette position, la Fédération a préparé deux études, l'une diffusée en juillet 1964 et l'autre en juin 1965. Tant l'une que l'autre contiennent des recommandations précises sur la base d'une analyse des situations législatives dans les divers pays de la Communauté. La Fédération préconise la solution qui a été retenue dans le texte de loi déposé en 1964 par le gouvernement de la République fédérale pour introduire la taxe sur la valeur ajoutée. En vertu de ce dispositif, les affaires de caractère bancaire définies ci-dessus échappent à la taxation. Selon la Fédération, la soumission des services bancaires à la TVA aboutirait inévitablement à une augmentation de leur prix.

Un autre exemple de revendication fiscale est fourni par la position de la Fédération sur l'imposition des chèques et des effets de commerce. La Fédération a proposé la suppression de tous les impôts sur ces différents titres. Mais, se rendant compte que cette position pouvait ne pas être acceptée par les Etats, elle a mis au point une proposition de rechange permettant d'arriver rapidement à une harmonisation du traitement fiscal des effets de commerce soit pour ce qui est du régime interne en vigueur dans chaque pays, soit, et surtout, en ce qui concerne les titres circulant de pays à pays.

Notons enfin que la Fédération s'est engagée envers les organismes affiliés à ne pas prendre position auprès des autorités européennes sur ce qui concerne la politique sociale de la Communauté : toutefois les associations membres restent libres d'en discuter au sein de la Fédération.

b) **Contenu de la politique communautaire**

Il est significatif que dès son rapport 1964-1966, la Fédération ait réservé une place importante à la coordination des politiques économiques. Elle a estimé en effet que les différents aspects de cette politique, et notamment l'utilisation des instruments de politique monétaire à des fins conjoncturelles, la concernent tout particulièrement. C'est ainsi qu'elle ne peut, par exemple, se désintéresser des mesures qui ont été proposées pour lutter contre la surchauffe économique.

L'un des domaines dans lesquels l'activité de la Fédération a eu le plus de constance est celui de la libération des mouvements de capitaux entre les six pays. Le groupe se fonde à cet égard sur l'article 67 du traité de Rome qui prévoit la suppression, pendant la période transitoire, des restrictions aux mouvements de capitaux entre les Etats membres « dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du Marché commun ». Dès le début, les associations bancaires des six pays ont exercé un effort soutenu en faveur d'un retour à la libre circulation des capitaux et cet intérêt s'est manifesté tout particulièrement lors de l'élaboration des directives qui ont été adoptées par le Conseil en ce domaine les 11 mai 1960 et 18 décembre 1962. La Fédération a formulé de son côté des suggestions concrètes visant à atteindre la plus grande libération possible en tenant compte de la situation de la balance des paiements des pays membres et du degré de coopération monétaire, complément indispensable de l'abolition des restrictions aux mouvements de capitaux. C'est ainsi qu'après l'adoption de la première directive, la Fédération a établi divers textes en vue d'obtenir la réalisation d'une nouvelle étape : présentation en 1961 d'un mémoire sur les obstacles restant à lever (texte déclarant un régime d'autorisation générale préférable à un système d'autorisations particulières, même libéralement accordées) ; envoi à la Commission en date du 17 avril 1962 d'un document contenant des suggestions quant aux nouvelles mesures de libération que la Fédération jugeait susceptibles d'être adoptées.

De la même manière, la Fédération bancaire s'est montrée très active lors de la préparation par la Commission du projet d'une nouvelle directive, la troisième visant à libérer les mouvements de capitaux à long terme. Une première version de cette directive avait été proposée par la Commission au Conseil en date du 14 avril 1964 : le texte comportait notamment la suppression de certaines discriminations de nature législative, réglementaire et administrative en matière d'émission et de placement de titres étrangers sur les marchés nationaux de capitaux, d'introduction de ces titres aux bourses nationales et de leur acquisition par les établissements financiers. La Fédération

fit connaître son avis sur ce projet en date du 29 janvier 1966. Elle aurait voulu un mécanisme plus net et plus étendu de libération des capitaux mais il fallait compter à cet égard avec les réticences et appréhensions de certains gouvernements membres encore attachés au maintien de procédures de contrôle des changes. En vue de surmonter ces réserves, la Fédération avait suggéré à l'époque (14 juillet 1966) d'établir dans les pays où existaient encore des restrictions de change en matière d'émission d'obligations un plafond de libération sur lequel on imputerait les émissions d'obligations étrangères libellées dans la monnaie du pays d'émission.

Cette première version de la troisième directive ne put aboutir par suite de l'opposition de l'Allemagne, de la Belgique et du Luxembourg qui, en avance dans ce domaine sur leurs partenaires, se refusèrent à discuter l'adoption d'un nouveau texte tant que les trois autres pays (France, Italie et Pays-Bas) n'auraient pas assoupli leur contrôle des changes. Après les mesures de libération prises par le gouvernement français et le gouvernement néerlandais, la Commission a jugé possible de saisir à nouveau de cette question le Conseil des ministres. Mais la version transmise à celui-ci en date du 8 février 1967 comporte des différences par rapport à la précédente : elle prévoit en particulier que les trois pays en retard devraient dans un premier temps ouvrir leurs marchés des capitaux aux emprunteurs des autres pays membres de la CEE jusqu'à concurrence d'un plafond égal à 1,5 % de la formation intérieure brute de capital pour la moyenne des années 1963-1964 — plafond utilisable pour l'émission sur le marché des capitaux d'un pays de titres d'autres pays membres ainsi que pour les prêts et crédits financiers à moyen et à long terme ne dépassant pas un certain montant. Il est clair que le système destiné à fournir des satisfactions aux pays en avance, tout en procurant des apaisements aux pays en retard, présente beaucoup de ressemblance avec les suggestions faites par la Fédération à propos de la première version de la troisième directive.

On comprend ainsi que dans son avis sur cette proposition formulée le 21 avril 1967 la Fédération ait commencé par se féliciter du dispositif envisagé, « étant donné que son adoption rapide donnerait une nouvelle impulsion à la libre circulation des capitaux, non seulement par l'abolition d'obstacles législatifs et administratifs, mais aussi par la réduction de l'écart existant encore dans le degré de libéralisation atteint par les différents pays membres, en matière de contrôle des changes ». Toutefois la Fédération a présenté quelques réserves et suggestions tant pour les restrictions de change que pour les obstacles législatifs et administratifs. Parmi les suggestions des banques, notons la possibilité d'une extension de la réglementation intracommunautaire

aux pays ne faisant pas partie de la CEE sous condition de réciprocité « des progrès dans cette voie, déclare le groupe en conclusion de son avis, ne pourraient que faciliter l'extension ultérieure de la CEE ».

Les efforts de la Commission en ce domaine expriment le souci d'assurer la formation et le développement d'un marché européen des capitaux. Il paraît difficile de tenir pour une solution de rechange permanente le marché dit de l'Euro-dollar qui trouve en somme une part très importante de sa masse de manœuvre dans le déficit de la balance américaine des paiements. Toutefois certains techniciens estiment que ce marché — sur lequel on utilise désormais, à côté du dollar qui reste l'instrument principal, quelques monnaies européennes — pourrait être l'élément générateur d'un marché européen des capitaux, au moins dans le domaine du court terme.

En vue d'examiner les différents aspects de ce problème, la Commission a constitué un groupe d'experts de onze membres (dont, en fait, deux universitaires et neuf présidents ou directeurs de banques des pays de la CEE). Ce groupe, après de longs travaux, a terminé son rapport et le document présenté sous le nom de « rapport Segré » a été rendu public en janvier 1967 [2]. La composition même du groupe d'experts illustre bien la possibilité d'intervention directe de certains milieux dès le stade préparatoire des décisions de la CEE. Elle permet de comprendre d'emblée l'inspiration profondément libérale du système proposé par les experts. Sans doute le rapport n'engage-t-il à proprement parler ni la Commission ni les Etats membres mais un document de cette importance ne saurait manquer d'avoir quelque influence sur l'évolution de la politique communautaire dans le domaine considéré.

Le rapport Segré comporte trois grandes séries de propositions. D'abord l'élargissement des circuits de crédit (ce qui concerne notamment les crédits d'équipement industriel à moyen et à long termes ainsi que les crédits en faveur du logement et des équipements collectifs locaux). En second lieu, l'intégration des marchés de valeurs mobilières et l'accroissement de leur rôle dans le financement des investissements. Enfin l'élimination des obstacles tenant aux disparités des régimes de fonctionnement et de contrôle des institutions financières, à l'existence de risques de change et aux différences entre les régimes fiscaux.

[2] *Le développement d'un marché européen des capitaux* (rapport d'un groupe d'experts constitué par la Commission de la CEE), Bruxelles, 1967. Claudio SEGRÉ exerçait alors les fonctions de directeur des études à la direction générale des affaires économiques et financières.

Le rapport souligne que le marché européen devant naître de cette évolution se présentera comme un réseau de transactions qui, d'abord limité, s'étendra graduellement à l'ensemble des circuits financiers. Les experts précisent aussi qu'à leur avis la réalisation de ce marché n'entraînera pas la suprématie d'une place déterminée. Tout en estimant nécessaire un effort conscient d'adaptation de la part des pouvoirs publics et des institutions financières, le rapport formule sa préférence pour un marché de caractère spontané. A ce titre, il conviendrait selon les experts de soumettre à un « examen critique » celle des politiques des Etats membres susceptible d'entraver la création d'un vaste marché unifié — suggestion tendant à supprimer ou à réduire certains éléments du dirigisme économique national sans les remplacer par un dispositif communautaire du même ordre. C'est là une manifestation de la tendance à démobiliser le contrôle de l'Etat sur la vie économique dans la CEE.

L'inspiration générale de ce rapport ne pouvait certes déplaire à la Fédération bancaire. Aussi bien, dans une résolution datée du 27 avril 1967, a-t-elle félicité la Commission de son initiative et les experts du travail accompli. Tout en observant que cette approbation n'entraînait pas l'adhésion à toutes les suggestions techniques du rapport, la Fédération a déclaré voir dans ce texte « un moyen propre à donner une impulsion nouvelle à la discussion sur les multiples problèmes qui se posent au sujet de l'intégration financière ». Les réserves du groupe sur les propositions des experts ainsi que ses propres suggestions pour améliorer le dispositif ont été présentées dans deux documents ultérieurs : « Observations sur quelques orientations du rapport relatif au développement d'un marché européen des capitaux » (août 1967) et « Commentaires sur quelques recommandations à caractère technique contenues dans le rapport relatif au développement d'un marché européen des capitaux » (15 novembre 1967).

Parmi les facteurs susceptibles d'influer sur le fonctionnement des marchés des capitaux, il convient de réserver une place spéciale à la fiscalité. Conscients de cette liaison, les services de la Commission ont travaillé à l'élaboration d'un système communautaire d'imposition des capitaux qui soit favorable à la création du marché européen. Au titre de la fiscalité indirecte, la Commission a transmis au Conseil des propositions prévoyant la suppression des droits de timbre sur les valeurs mobilières et l'harmonisation des droits d'apport. En ce qui concerne la fiscalité directe, un mémorandum de la Commission prévoit l'imposition du revenu des valeurs mobilières par institution d'une retenue à la source d'un montant maximal de 10 % (retenue n'ayant un caractère libératoire qu'au cas où les coupons seraient encaissés à l'étranger).

Ces projets n'ont pas obtenu l'agrément de la Fédération qui, dès mai 1966, avait présenté une étude « sur la disparité des législations fiscales entravant la circulation des capitaux à l'intérieur du Marché commun » — étude analysant successivement : les impôts indirects qui frappent le rassemblement et la circulation des capitaux ainsi que les opérations de crédit ; les impôts directs frappant la rémunération des capitaux et les gains en capital. Lors d'une réunion tenue à Luxembourg le 20 octobre 1967, la Fédération va s'en prendre avec vigueur aux projets de la Commission en ce domaine. Déclarant avec netteté que le but de créer un marché des capitaux capable de répondre aux besoins d'investissement croissants doit prévaloir sur le perfectionnement de la technique fiscale, la Fédération témoigne en particulier d'une opposition totale au projet de retenue à la source. Le groupe estime en effet que dans les pays où comme en France il est en vigueur ce régime constitue un obstacle sérieux à l'émission d'obligations et que son introduction à l'échelle de la CEE tendrait à inciter les investisseurs à placer leurs capitaux en dehors de la Communauté. Selon elle, les émetteurs n'auraient d'autre riposte à cette sortie des capitaux que de prendre la retenue à leur charge, d'où une majoration des taux pratiqués sur le marché. La Fédération conteste que la suppression de la retenue puisse causer une perte fiscale importante à l'Etat : d'après elle, c'est même l'inverse qui se produirait, grâce au développement de la masse imposable entraînée par l'expansion du marché et aussi grâce à la diminution des charges d'intérêt.

Ayant exposé ses revendications, le groupe des banques exprime la crainte que des considérations « politiques » n'incitent le Conseil des ministres à rejeter des suggestions apparemment favorables aux revenus du capital. Or, selon elle, une fiscalité basée sur de telles considérations risque d'avoir des effets regrettables « sur la création d'un vaste et puissant marché européen de capitaux, création qui constitue une condition nécessaire pour la réalisation de l'union économique et répondant aux dimensions et à la croissance nécessaires pour que l'industrie européenne puisse faire face à la concurrence internationale ».

D'après la Fédération, les obstacles fondamentaux à l'établissement d'un marché unique des capitaux au sein de la CEE relèvent avant tout de la politique économique et financière des Etats membres. Toutefois, estime le groupe, l'intégration des marchés financiers serait facilitée si les conditions de publicité auxquelles sont soumises les émissions d'actions et d'obligations pouvaient être unifiées à l'échelon de la Communauté : d'où la présentation, en date du 7 avril 1967, d'une note relative aux « documents et renseignements qu'une société résidente d'un pays de la CEE devrait fournir pour procéder à une offre

ou émission d'actions, d'obligations, ou en vue de l'introduction de titres de cette nature à la cote officielle d'une bourse ».

⁂

Examinant voici quelque temps le destin de l'unification européenne (*Gazette de Lausanne*, 21-22 mai 1966), le président de la Fédération bancaire, J.G. Freiherr von Falkenhausen, soulignait le retard bien connu de l'union économique et monétaire sur l'union douanière — décalage résultant pour une bonne part de ce qu'aucun des pays membres « ne s'est sérieusement et honnêtement efforcé de surmonter son complexe de souveraineté nationale ». Si la Communauté, déclarait le président, se trouve « dans une sorte de crise d'immobilisme », elle le doit à « une tendance générale de s'inspirer exclusivement de l'intérêt national et de se refuser avec un entêtement, prenant sa source dans la tradition la plus lointaine, à admettre que ce qui est bon pour un pays, puisse l'être aussi, à plus ou moins long terme, pour tous les pays de l'union ». Mettant ainsi en cause la responsabilité des autorités nationales, von Falkenhausen en revanche louait le « véritable esprit européen » qui souffle dans la Commission européenne et ses services : il déclarait que ce serait une erreur fatale aux projets d'union que de vouloir modifier la vocation de cet organisme.

Quant à la Fédération, affirmait son président, elle figure parmi les « organisations qui ne relâchent rien de leur volonté d'aller de l'avant ». Travaillant « en pleine communion d'esprit » avec les instances communautaires, elle n'hésite pas toutefois à dépasser dans ses activités les frontières de la CEE afin d'établir le contact avec les pays tiers — et cela malgré les difficultés nées du refus opposé à la demande d'adhésion de la Grande-Bretagne. Notons au passage le jugement du président sur le marché de l'Euro-dollar : « l'embryon d'un marché monétaire européen » qu'il faut se garder de détruire « car il s'apparente étroitement à un futur marché financier européen et même occidental ». D'autres techniciens soulignent qu'il s'agit là d'un élément vulnérable du système monétaire international.

Compte tenu de ces déclarations, qui expriment correctement la pratique des banques à l'égard de l'intégration, la Fédération bancaire de la CEE peut être tenue pour un groupe favorable au développement de l'intégration dans un cadre élargi (notamment par l'adhésion de la Grande-Bretagne). Mais il s'agit essentiellement d'une intégration d'inspiration libérale, d'un rapprochement et d'une fusion des économies par le jeu de la « main invisible ». Dans une telle perspective, l'Etat n'est pas totalement absent de la vie des affaires quoique la partie la

plus importante de son rôle consiste à créer le cadre le plus favorable aux mécanismes spontanés du marché et à supprimer tous les obstacles, publics comme privés, qui pourraient en compromettre ou en gêner le fonctionnement. Il suffit de considérer les revendications de la Fédération dans le domaine de la fiscalité pour s'apercevoir qu'une telle doctrine de l'ordre économique débouche sur une conception conservatrice, c'est-à-dire favorable aux intérêts des détenteurs de capitaux, de l'ordre social tout entier.

Au total les positions de la Fédération bancaire ne manquent ni de cohérence ni de franchise : cependant l'acceptation de ces idées par les instances de la CEE aboutirait à faire du Marché commun un instrument de retour à l'ordre traditionnel par annulation des tendances à l'économie dirigée et à la réforme sociale qui se manifestent en Europe depuis la première guerre mondiale. Sous une motivation d'apparence technique (ainsi la discussion sur la valeur de la retenue à la source dans ses rapports avec la formation et la distribution du capital), c'est une option politique générale de première grandeur.

CHAPITRE VI

LES ENTREPRISES PUBLIQUES

Les entreprises publiques à caractère économique et financier des pays de la CEE ont manifesté la volonté de se créer une structure propre de rassemblement et de représentation. C'est ainsi qu'elles ont formé le Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) qui, en date du 16 novembre 1965, a été reconnu comme partenaire social par la Commission du Marché commun.

En vue de bien saisir les fondements de ce groupe, nous devons d'abord examiner l'importance économique des entreprises publiques dans la Communauté. Nous étudierons ensuite l'organisation et le mode de fonctionnement du CEEP, puis nous essaierons de préciser le rôle que celui-ci semble appelé à jouer ou, du moins, peut envisager d'exercer à l'égard des instances communautaires.

Section I. **Importance économique des entreprises publiques dans la Communauté**

Celle-ci est généralement admise mais les dimensions en sont rarement précisées, spécialement sous un angle comparatif. Tout essai d'évaluation systématique présente des difficultés notoires de méthodologie. Pour y voir plus clair, le CEEP a confié à un groupe de spécialistes la réalisation d'un premier inventaire [1]. Quelques indications tirées de ce rapport nous permettront de poser correctement le problème.

Le groupe a retenu trois critères : les effectifs, les chiffres d'affaires, les investissements productifs. Il n'a pas utilisé le critère des capitaux propres car ceux-ci sont liés dans une certaine mesure à la nature

[1] Publié sous le titre : *Les entreprises publiques dans la Communauté Economique Européenne, Vue d'ensemble*, Paris, Dunod, 1966. Voir aussi l'étude de André G. DELION, « Entreprises publiques et Communauté Economique Européenne », in *Revue du Marché Commun*, n° 88 (article diffusé ensuite par le Centre sous couverture à son nom).

juridique des entreprises qui connaît de très grandes différences d'un pays à l'autre. Voici d'abord, pour les trois catégories retenues, les valeurs absolues de l'ensemble communautaire : les effectifs totaux des entreprises publiques des Six (secteur financier compris) atteignent plus de quatre millions cinq cent mille personnes ; les mêmes entreprises ont consacré à leurs investissements productifs pour l'année 1963 une somme totale d'environ dix milliards d'unités de compte pour un chiffre d'affaires dépassant trente-trois milliards (non compris le secteur financier). Le tableau suivant montre le pourcentage respectif de chaque secteur public national dans l'ensemble du secteur public communautaire :

Part des secteurs publics nationaux dans le secteur public communautaire

	Effectifs	Chiffre d'affaires	Investissements productifs	Indice moyen
Allemagne	39,5 %	36,0 %	30,9 %	35,4 %
France	30,3 %	35,0 %	36,4 %	33,9 %
Italie	20,8 %	19,6 %	23,4 %	21,3 %
Benelux	9,4 %	9,4 %	9,3 %	9,4 %
dont :				
Belgique	3,9 %	2,8 %	3,0 %	3,2 %
Hollande	5,3 %	6,4 %	6,0 %	5,9 %
Luxembourg . . .	0,2 %	0,2 %	0,3 %	0,3 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

L'indice moyen calculé sur la base des trois critères retenus montre qu'en valeur absolue c'est l'Allemagne qui possède le plus fort secteur public de la Communauté, suivie de près par la France et de plus loin par l'Italie.

Examinons maintenant la part relative du secteur public dans l'ensemble communautaire : les entreprises publiques des Six disposent de 10 % des effectifs du secteur industriel et commercial de la CEE (non compris les entrepreneurs individuels) ; elles réalisent un chiffre d'affaires de 8 à 9 % du chiffre d'affaires total et dépensent pour leurs investissements productifs 24 à 25 % du total consacré par le secteur industriel et commercial communautaire aux mêmes investissements. Ces données établissent un point important : comparativement au chiffre d'affaires, le secteur public investit plus que le secteur privé.

Parmi les causes de ce phénomène, on peut mentionner le fait que les plus grosses entreprises publiques exercent généralement leur activité dans des secteurs exigeant une infrastructure considérable et aussi que, par suite d'une politique de stabilisation des tarifs, le taux d'élévation du chiffre d'affaires de certaines entreprises publiques est resté au-dessous de celui du secteur privé. Si l'on raisonne en termes de croissance économique, c'est évidemment le premier de ces facteurs qui a la plus grande portée.

Le groupe souligne lui-même les imperfections et les incertitudes qui affectent de semblables totalisations. Dans l'état actuel de la documentation statistique, les calculs effectués ne sauraient aboutir à un tableau d'une précision absolue et d'une homogénéité rigoureuse. Mais, au jugement de ces techniciens, les chiffres et pourcentages exposés constituent un ordre de grandeur assez proche de la réalité. Ils établissent l'importance des entreprises publiques dans l'économie européenne.

Considérons maintenant la part de chaque secteur public dans l'économie nationale correspondante. On observe certes des différences sensibles d'un pays à l'autre : cependant, même dans le cas où cette part est la plus faible, le secteur public reste de quelque importance. Soit le critère des effectifs des entreprises publiques par rapport au total des salariés non agricoles. Les pourcentages s'établissent comme suit : Italie, 11,6 % ; France, 11,2 % ; Allemagne, 8,7 % ; Pays-Bas, 8,1 % ; Belgique, 8 % ; Luxembourg, 5,6 %. Des observations analogues peuvent être faites si l'on calcule ces mêmes pourcentages au titre des chiffres d'affaires et des investissements productifs du secteur industriel et commercial. En voici la distribution :

Pourcentage des entreprises publiques

	Dans le total des chiffres d'affaires	Dans le total des investissements productifs
Allemagne	7,2 %	18,1 %
Belgique	4,5 %	13,5 %
France	10,0 %	33,5 %
Hollande	8,7 %	21,0 %
Italie	8,1 %	28,0 %
Luxembourg	3,7 %	26,0 %

En dehors de différences nationales, le tableau confirme que la propension du secteur public à investir plus que le secteur privé s'observe dans tous les pays de la CEE.

Attachons-nous enfin à la décomposition du secteur public par grandes branches de l'activité économique. Ce secteur ayant été formé dans chaque pays à des époques diverses et en vertu de mobiles variés, l'on pourrait s'attendre que le secteur public communautaire ait pour caractéristique une très grande hétérogénéité. Ce n'est que partiellement exact comme l'établit le tableau suivant qui montre pour chaque pays et pour la CEE la distribution en pourcentage des effectifs totaux du secteur public par grandes branches :

Pourcentage du secteur public par grandes branches d'activité

Branches	Allemagne	Belgique	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	CEE
Energie	18,1 %	9,2 %	26,2 %	12,9 %	9,0 %	32,7 %	19,9 %
Industrie . . .	9,6 %	—	11,8 %	25,9 %	0,3 %	9,1 %	13,2 %
Transports et communications	61,8 %	85,6 %	52,0 %	50,4 %	83,4 %	54,5 %	57,0 %
Commerce et services divers .	2,1 %	0,5 %	1,2 %	1,8 %	—	0,4 %	1,6 %
Secteur financier	8,4 %	4,7 %	8,8 %	9,0 %	7,3 %	3,3 %	8,3 %
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Ce tableau montre que dans tous les pays de la CEE, les entreprises publiques des transports et télécommunications constituent la part principale du secteur public (cette part dépassant encore 50 % en Italie où elle est pourtant la plus faible). Autre trait uniforme : le pourcentage négligeable du secteur public dans les activités du commerce et des services. L'industrie accuse certes de plus grandes inégalités avec deux cas extrêmes (Italie, Belgique-Luxembourg), les autres pays ayant des résultats assez voisins : en somme la part du secteur public dans l'industrie n'est pas particulièrement élevée.

L'énergie et le secteur financier connaissent des variations assez sensibles mais l'entreprise publique n'est nulle part absente de ces secteurs et, en plusieurs pays, elle y détient des positions importantes. Cette impression se confirme si l'on choisit d'autres critères. Voici, en particulier, les pourcentages du secteur public dans le total des dépôts (banques, caisses d'épargne...) : Allemagne, 63,5 % ; France, 58 % ; Italie, 55 % ; Belgique, 50 % ; Luxembourg, 46 % (pourcentage des Pays-Bas non connu). Les pourcentages sont nettement moins importants au titre des primes d'assurances : France, 40 % ; Italie, 22 % ; Belgique, 11 % ; Allemagne, 9,2 % (pourcentages du Luxembourg et des Pays-Bas non connus).

Les rapprochements ainsi établis n'ont pas une valeur absolue car ils ne tiennent pas compte de la diversité des secteurs publics nationaux à l'intérieur de chacune des grandes rubriques considérées. Néanmoins, ces calculs permettent d'avancer que la dispersion est moins grande qu'on ne l'envisageait initialement.

Section II. **Organisation et modalités de fonctionnement du Centre**

Les promoteurs du CEEP ont commencé leurs démarches par la tenue de conférences d'information (Bruxelles, décembre 1961 ; Rome, octobre 1962 ; Berlin, septembre 1964 ; Paris, avril 1968) dont l'objet principal était de faire un premier inventaire des problèmes posés par la création d'un Marché commun aux entreprises publiques dans leur ensemble. Il est apparu que l'examen de ces problèmes rendait nécessaire la création d'un organisme permanent et un groupe de travail a été constitué pour en élaborer les règles de fonctionnement. Vers la fin de 1963, les éléments d'un secrétariat permanent commençaient leur activité sous la direction d'une personnalité fédéraliste, Henri Gironella (Espagne).

Le Centre a marqué dès le début la volonté de ne pas s'immiscer dans l'action des organismes chargés de la représentation des intérêts sectoriels spécifiques et de ne pas modifier les affiliations professionnelles habituelles des firmes publiques. Dans les branches de production où il y a de telles entreprises, celles-ci adhèrent à l'organisme correspondant à côté d'autres firmes du même ordre ou de groupes privés : c'est ainsi que l'Electricité de France (EDF) a immédiatement donné son adhésion au comité de la Communauté européenne de l'Union internationale des producteurs et distributeurs d'énergie électrique. Les préoccupations du Centre sont différentes : il s'agit de représenter l'entreprise publique en tant que telle et de mettre en valeur son rôle fonctionnel dans la Communauté. L'EDF produit et vend de l'électricité : à ce titre, elle relève du groupement professionnel de son secteur où se rencontrent indistinctement firmes privées et publiques ; mais sa qualité d'entreprise publique la distingue à bien des égards des firmes privées et ce sont ces aspects spécifiques, que l'on trouve chez d'autres firmes publiques vouées à des secteurs différents, qui concernent le CEEP.

Concrètement, le Centre entend réaliser ce dessein par les activités suivantes : assurer sur le plan européen une liaison constante entre l'entreprise publique et les institutions communautaires ; faire connaître les points de vue, les expériences et les problèmes de l'entreprise publique face à l'évolution du Marché commun ; obtenir pour l'entreprise publique une représentation adéquate dans les comités techniques créés ou à créer auprès des communautés ; informer les entreprises publiques des activités des communautés européennes, plus spécialement quant aux aspects qui les intéressent directement ; étudier la situation et les problèmes de l'entreprise publique devant le développement progressif de l'organisation européenne et favoriser la recherche de solutions communes ; faciliter les contacts avec les autres partenaires sociaux, notamment les organisations européennes représentant l'entreprise privée.

Le Centre se propose de rassembler toutes les entreprises publiques à caractère économique et social qui existent dans les Etats membres et les pays associés. La fixation du contenu de cette catégorie soulève d'ailleurs des difficultés et le Centre a reconnu ce point en confiant à une commission dite de l'inventaire le soin d'étudier les critères de définition de l'entreprise publique. La question est d'ailleurs liée à l'interprétation de l'article 90 du traité de Rome qui fait obligation aux Etats membres de ne pas édicter ou maintenir au profit notamment des « entreprises publiques » de mesures contraires aux règles du traité.

Il est prévu que, dans chacun des pays de la Communauté, l'ensemble des entreprises publiques adhérant au Centre en constitue la section nationale. Nous ne savons pas si ce programme a déjà été totalement réalisé. Notre information se borne à une « liste des principales entreprises publiques européennes cotisant au CEEP ». Cette liste comporte les noms de cinquante-huit entreprises (France, 26 ; Allemagne, 11 ; Italie, 10 ; Belgique, 8 ; Luxembourg, 2 ; Pays-Bas, 1). La participation française est assez bien fournie. Tous les grands secteurs de l'économie y sont représentés ; les institutions financières, les groupes d'assurance, les transports aériens et maritimes, les services de distribution, le secteur industriel et le secteur énergétique. Quoique encore incomplète, la participation allemande est également assez importante. On peut citer entre autres : *Salzgitter, Saarbergwerke,* les *Verbände öffentlicher Rechtlichen Kreditanstalten,* le *Verband Kommunaler Unternehmen,* la *Bundesbahn* et la *Bundespost.* Au titre de l'Italie, on trouve pratiquement tous les grands holdings publics : *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI), *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI), *Ente Nazionale per l'Energia Elettrica* (ENEL)...

Les organes du Centre sont la conférence générale et le comité des délégués. La première qui réunit les personnalités représentatives des

entreprises publiques appartenant aux diverses activités économiques a pour rôle de faciliter les contacts au sommet avec la Communauté et d'orienter l'action du Centre. La direction de celui-ci est assurée par le comité des délégués qui se compose des représentants des entreprises publiques désignés suivant des modalités propres à chacune des sections nationales (maximum : six par pays avec possibilité d'adjoindre à chacun un suppléant et d'ajouter des experts à la délégation). Le comité a un président qui est choisi parmi les membres de la Conférence générale. D'autre part, pour l'étude des problèmes particulièrement importants, le comité peut créer des organismes spécialisés ou des commissions *ad hoc* dont il désigne les membres. Enfin il a été formé une Association auxiliaire du Centre européen de l'entreprise publique qui a notamment pour objet d'assurer le secrétariat général du CEEP et de faciliter son activité dans le domaine de l'information et des études. La gestion administrative et journalière de l'Association est suivie par le comité des délégués dont, statutairement, le président assume la présidence du conseil d'administration. C'est H. Gironella qui exerce les fonctions de secrétaire général du Centre.

Il est difficile pour le moment d'apprécier la portée réelle de ces agencements et de faire un pronostic sur le type de processus délibératif qu'adoptera le Centre. Jusqu'ici le CEEP semble avoir fonctionné de manière relativement empirique avec un noyau de direction d'une vingtaine de personnalités agissant aux divers échelons de la structure du groupe. Enfin les dirigeants du CEEP se sont efforcés d'entretenir des contacts réguliers avec les services de la Communauté que les programmes du Centre concernent ou qui s'intéressent à leur réalisation. Ils se sont également préoccupés de mettre en place des commissions et groupes de travail dont l'activité présente une importance considérable pour l'avenir du Centre.

Le CEEP dispose actuellement d'une dizaine de groupes de travail dont les principaux se consacrent aux dossiers suivants : marchés financiers ; financement des entreprises publiques ; politique économique à moyen terme ; énergie ; transports ; affaires sociales ; concurrence ; marchés publics des travaux et des fournitures ; statistiques et structure. Ce sont là presque tous des problèmes d'un grand intérêt pour l'avenir de l'intégration européenne et des entreprises publiques. Chaque groupe est composé de dix à quinze membres appartenant aux cadres dirigeants des grandes entreprises publiques de la CEE. Les dirigeants du Centre estiment que ces recherches et enquêtes constituent les premiers éléments d'une politique commune des entreprises publiques dans le cadre de la CEE. Selon les renseignements qui nous ont été donnés, les positions adoptées dans les groupes de travail résul-

teraient de compromis entre les participants et seraient adoptées pratiquement à l'unanimité.

Les documents ainsi établis ont été présentés au congrès du CEEP qui s'est tenu à Paris à la fin d'avril 1968. Dans le cadre de cette manifestation à laquelle assistait le président de la Commission des Communautés européennes, Jean Rey, plusieurs problèmes ont été examinés par les participants (notamment ceux de la concentration, de la concurrence avec les Etats-Unis, de la programmation, du financement des entreprises publiques et de la politique commune des transports).

Au cours de son intervention, le président du Centre, Georges Rogissart, a résumé les objectifs et les procédés de travail de l'organisme. Présentant le Centre comme un « lieu de rencontre ouvert à toutes les entreprises dans lesquelles la puissance publique détient un pouvoir de décision ou de contrôle » il a souligné que son activité repose sur la « conscience de ce que notre nombre, nos moyens matériels, une cohésion qui traduit bien l'identité de nos origines, constituent un ensemble d'éléments moteurs, capables de promouvoir une dynamique de l'Europe ». Le président a affirmé l'idée que le Marché commun doit constituer pour les grands secteurs industriels ou commerciaux de l'Europe « un moyen de concurrencer, hors des frontières de celle-ci, les puissances économiques du monde moderne, et de se mesurer avec elles à égalité des moyens ».

Ayant évoqué « la pénétration foudroyante des firmes américaines à l'intérieur du Marché commun » et les facteurs qui l'ont permise ou facilitée, le président du Centre s'est déclaré favorable à une collaboration des entreprises publiques avec les entreprises privées : les deux secteurs doivent travailler ensemble à la mise en place des politiques économiques de l'Europe de demain. Face aux « gigantesques concurrents financiers, industriels ou commerciaux » qui viennent des Etats-Unis, l'Europe n'a d'autre solution que « la création de vastes unités multinationales ». Dans cette perspective, estime G. Rogissart, « une concentration d'entreprises publiques, ou mixtes, à l'échelon européen, n'entraverait la concurrence ni entre clients et fournisseurs, ni entre unités concentrées ». Constatant que jusqu'à maintenant la poussée à l'intégration a trouvé son origine hors d'Europe et dépend des décisions de forces extraeuropéennes qui en tirent profit, le président du Centre a affirmé que « seul est capable d'échapper totalement à ce champ de forces parasitaires un secteur public suffisamment puissant ».

Souhaitant que les autorités de tutelle incitent le secteur public non plus seulement à la résistance mais à la contre-attaque, le président du Centre s'est prononcé en faveur de la consolidation d'un appareil européen capable de planifier le développement économique. « Il est

nécessaire, a-t-il déclaré, qu'un organe ou une fédération d'organes de décision, relevant directement ou indirectement des Etats, commande aux instruments de la croissance et leur impose un plan. L'entreprise publique est habituée à jouer un jeu dont les règles lui sont imposées du dehors. Rien ne changerait, en ce qui la concerne, si ses autorités tutélaires coopéraient ou même déléguaient leur compétence à une seule ».

Section III. **Perspectives d'activité**

En raison de leur importance dans les économies des pays membres, les entreprises publiques ne pouvaient manquer d'être touchées ou intéressées par la préparation et la réalisation des programmes communs. L'exemple le plus massif est sans doute celui de la politique des transports sur laquelle les administrations nationales des chemins de fer qui, dans la CEE relèvent toutes du secteur public se sont prononcées en 1961. D'un autre côté, les entreprises publiques, ne serait-ce que par le poids de leurs investissements, constituent une pièce importante, sinon essentielle, de toute politique de croissance et de tout effort de programmation.

Plusieurs dispositions du traité de Rome touchent directement les entreprises publiques. Mentionnons, en dehors de l'article 90 déjà cité, l'article 37 relatif à l'aménagement progressif des monopoles nationaux présentant un caractère commercial. Il en existe plusieurs dans la Communauté : ainsi le monopole italien du sel, le monopole français des poudres et explosifs, les monopoles allemand et français des alcools, les monopoles français et italien du tabac. L'aménagement de ce dernier dans le sens prescrit par le traité pose des problèmes particulièrement complexes vu l'ampleur des intérêts en jeu. Le 4 juillet 1967, la Commission a transmis au Conseil quatre propositions de règlement et un projet de résolution pour le secteur tabac. La caractéristique du système envisagé par la Commission est de prendre la question dans son ensemble, de la politique de la culture du tabac commune à l'aménagement des monopoles. Sous ce dernier aspect, l'objectif de la Commission est l'existence au 1er janvier 1970 d'un marché réellement libre pour les tabacs fabriqués mais il est prévu que dès le 1er juillet 1968 les Etats membres détenteurs d'un monopole devront avoir pris un certain nombre de mesures tendant à faciliter la réalisation de cet objectif (ainsi assurer la neutralité du service de distribution et mettre fin à toute mission fiscale de la part du service national de fabrication).

Avant la création du Centre, les contacts que maintenaient les entreprises publiques avec les instances communautaires étaient directs et individuels. L'un des principaux objectifs du groupe est précisément

d'assurer la coordination des initiatives et des politiques des diverses entreprises publiques. Dans cette tâche, l'organe communautaire du Centre dispose, en la personne des délégués généraux des sections nationales, d'intermédiaires qui entretiennent les contacts avec les entreprises publiques de leur pays respectif et s'efforcent d'en coordonner les activités. Cependant en cas de besoin, le secrétaire général européen peut s'adresser personnellement aux membres des sections nationales. Reste la question des contacts avec l'organe (ou les organes) de tutelle qui dans chaque pays a mission de surveiller l'activité des entreprises publiques, étant précisé que la structure de cet organe varie selon les Etats membres (ainsi trouve-t-on en Italie un ministère des participations d'Etat dont l'autorité ne semble d'ailleurs pas très bien établie). Le CEEP doit naturellement tenir compte des attitudes et positions des autorités de tutelle mais, selon ses dirigeants, il se détermine librement.

Cet effort est certainement bien vu de la Commission. Les instances communautaires ont organisé en collaboration avec le Centre plusieurs réunions d'information auxquelles ont pris part des commissaires et des directeurs généraux. En outre, les dirigeants les plus haut placés de la hiérarchie communautaire participent régulièrement aux assemblées et aux conférences organisées par le Centre. Sans doute convient-il, nous l'avons déjà dit, à propos des Chambres de commerce, de ne pas accorder une portée décisive à de telles démarches. L'influence réelle s'établit et se maintient d'une autre manière, essentiellement par la pénétration régulière du processus délibératif communautaire mais le Centre semble correctement placé pour s'assurer une telle faculté. Il est désormais régulièrement consulté par la Commission sur tous les problèmes d'ordre général ou même sectoriel qui paraissent susceptibles d'intéresser les entreprises publiques. Ainsi a-t-il rendu un avis sur la réforme du Fonds social européen, sur le marché européen des capitaux et sur la politique industrielle de la Communauté.

Au titre du problème des capitaux, le Centre a proposé la création d'une société européenne d'investissement ou de développement — société dont le capital pourrait être souscrit soit par le secteur public, soit conjointement par les secteurs public et privé. Cette société serait habilitée à prendre des participations en actions et, plus généralement, à accomplir toutes les fonctions financières des banques d'investissement. Selon ses partisans un tel organisme pourrait contribuer à l'intégration et au développement de l'Europe de plusieurs manières : mise en œuvre d'une politique économique régionale, s'inspirant de l'intérêt européen plutôt que d'intérêts particularistes ou nationaux ; orientation sectorielle des investissements, en rapport avec la programmation économique européenne ; intéressement européen aux investissements étrangers en Europe ; collaboration à la rationalisation ou au redressement de nombreuses branches de l'économie ; action tendant à combler le retard de l'Europe eu égard aux Etats-Unis dans le domaine des innovations techniques ; réalisation de grands projets industriels, à l'échelle européenne ; soutien des entreprises européennes en expansion ; contribution à la transformation en capitaux à risque d'une partie des fonds recueillis par les investisseurs institutionnels collecteurs d'épargne contractuelle et par les caisses d'épargne. Compte tenu de la variété de ces cas d'intervention, la Société devrait bénéficier d'une grande souplesse d'action.

Le Centre entretient des rapports avec d'autres groupes à six, en particulier les secrétariats syndicaux européens. Citons à ce propos une rencontre du Centre avec les syndicats CISL et CISC, le 6 décembre 1967, au siège du Comité économique et social. Principaux thèmes de cet échange de vues : coordination des politiques sociales des Etats membres ; formation professionnelle ; réforme du Fonds social européen ; convocation d'une conférence tripartite (gouvernements, employeurs, travailleurs) sur les problèmes de l'emploi. Signalons enfin que le Comité économique et social compte parmi ses membres des personnes qui participent régulièrement aux activités du CEEP : ainsi MM. Arena (IRI, Italie), Dagnigno (Transports communaux de Milan), Delacarte (SNCF, France).

*
**

Disons en conclusion que malgré les atouts dont il dispose, le Centre devra surmonter plusieurs obstacles pour asseoir son influence de manière permanente. Le premier est la diversité des intérêts qu'il rassemble, même si l'hétérogénéité des secteurs publics nationaux n'a pas les dimensions qu'on tend souvent à leur attribuer. Les entreprises qui relèvent de ces secteurs sont loin de s'inspirer des mêmes mobiles, certaines tenant compte dans leur gestion d'éléments de service public tandis que d'autres épousent étroitement les mécanismes du marché. Un autre obstacle est la propension de certains Etats à considérer les exploitations publiques comme des instruments de politique nationale (voir par exemple le rôle assigné en France, dès la III[e] République, au secteur pétrolier public et semi-public). Cette circonstance n'empêche pas la collaboration au sein d'un groupe européen mais elle peut en limiter la portée. Il est vrai qu'aucun des six pays n'a été capable de définir une politique cohérente de l'entreprise publique et d'avoir une conception systématique du rôle qu'elle pourrait jouer dans le développement économique. A son tour, cette carence peut faciliter l'accomplissement des desseins du CEEP.

CHAPITRE VII

LA PRESSE

La publication des journaux et périodiques constitue une activité économique qui suscite tant chez les éditeurs que chez les journalistes la formation de groupes professionnels de type ordinaire. Mais cette activité est un élément de formation de l'opinion et, à ce titre, elle peut servir de base ou d'instrument à un effort de promotion idéologique. Les groupes d'éditeurs et de journalistes constitués au niveau de la CEE permettent de bien saisir cette double nature : certains se limitent à des tâches de représentation et de défense professionnelles mais d'autres ajoutent à ces préoccupations le souci de contribuer au développement et au perfectionnement de l'intégration européenne.

Etudiant la presse dans l'Europe des Six (in *L'Europe en formation*, septembre-octobre 1964, pp. 15-18) Bernard Voyenne souligne les diversités qui marquent à cet égard l'espace communautaire. L'une des mieux connues est la disparité du taux de diffusion entre la partie septentrionale et orientale de la Communauté d'une part, les régions du midi et de l'ouest de l'autre : le nombre d'exemplaires imprimés en moyenne pour mille habitants est de quatre cent quarante-cinq au Luxembourg (l'un des taux les plus élevés du monde), de cent vingt et un pour l'Italie (taux à peine supérieur à la moyenne mondiale). Malgré certaines analogies profondes, la situation de la presse diffère sensiblement de pays à pays — situation qui s'explique en une large mesure par le rôle important que jouent en ce domaine les facteurs linguistiques, les considérations tenant aux politiques gouvernementales et beaucoup d'autres caractéristiques nationales.

Voyenne tire de cet exposé la conclusion que l'unité des six pays est beaucoup moins poussée au titre de la presse qu'à celui des autres secteurs de l'activité économique. Il en donne pour preuve la grande faiblesse en valeurs absolues de l'exportation en matière de presse : par exemple, les échanges entre l'Allemagne et la France, qui concernent surtout les périodiques, ne dépassent pas un volume annuel de 5,5 millions de D.M. de presse allemande importée en France et de 2,1 millions de D.M. dans l'autre sens. Ces chiffres ne sont certes pas

importants mais l'évolution de 1960 à 1966 comporte une hausse relative assez sensible.

Nous examinerons successivement les groupes d'éditeurs et ceux de journalistes dans la CEE, puis nous dirons quelques mots des activités entreprises par la Communauté dans ce domaine.

Section I. Groupes d'éditeurs dans la Communauté

Il existe déjà plusieurs groupements communautaires d'éditeurs de journaux et de périodiques. Comme nous l'avons aussi observé pour d'autres domaines, ces groupes ont été formés tantôt comme subdivision d'un organisme existant à champ d'action plus large et tantôt comme groupe indépendant au titre de la CEE. L'exemple de la presse montre d'ailleurs que les groupes larges ne voient pas toujours d'un bon œil la formation des groupes indépendants, et s'efforcent parfois, en conséquence, d'entraver leurs activités.

§ 1. Groupes émanant d'organismes plus larges

On trouve au plan international deux grandes fédérations d'éditeurs qui ont l'une et l'autre constitué des comités pour la CEE. Citons d'abord la Fédération internationale des éditeurs de journaux et publications (FIEJ) fondée en 1948 pour reprendre les activités de la Fédération internationale des associations de directeurs et d'éditeurs de journaux (1933). La FIEJ dont le siège est à Paris a des membres dans vingt-six pays parmi lesquels les six de la CEE. Les éditeurs appartenant à ces derniers forment désormais la Communauté des Fédérations d'éditeurs de journaux de la CEE qui, quoique rattachée à la FIEJ, est installée à Bruxelles.

Nous mentionnerons en second lieu la Fédération internationale de la presse périodique (FIPP) dont la fondation remonte à 1925. La Fédération dont le siège est également à Paris possède des sections nationales totalisant vingt-huit mille périodiques dans vingt-huit pays parmi lesquels ceux de la Communauté européenne à l'exception du Luxembourg. Les éditeurs de périodiques appartenant aux pays de la CEE se regroupent dans la Communauté des associations d'éditeurs de périodiques (CAEP) du Marché commun qui représente un groupe ou une commission de la FIPP. Elle a aussi son siège à Paris mais pas dans le même local que la Fédération internationale-mère. A titre d'exemple, nous allons examiner avec quelques détails la structure et le fonctionnement de cette communauté.

La CAEP a été créée en mars 1966, donc plusieurs années après la formation de groupes communautaires indépendants spécialisés dans certaines catégories de périodiques. La Communauté qui est constituée des sections nationales des pays de la CEE est animée par un conseil de huit membres dont deux délégués pour l'Allemagne, pour la France et pour l'Italie, un pour la Belgique et pour les Pays-Bas (avec un nombre égal de suppléants). Le conseil élit son président pour deux ans. Seuls les délégués ont le droit de vote. Les décisions sont arrêtées en principe à la majorité des trois quarts des membres présents. La CAEP dispose d'un secrétariat administratif chargé des réunions et des contacts avec les services de la CEE à Bruxelles.

La Communauté maintient des liaisons étroites avec la FIPP. Son président est également chargé d'établir des contacts avec les organisations homologues dans la Communauté européenne, en particulier la Communauté des éditeurs de journaux de la CEE dont la CAEP est, en fait, une concurrente.

La Communauté entreprend également certaines actions auprès de la CEE. A titre d'exemple, elle a essayé de prendre position sur l'application de l'article 85 à la presse. Mais chacun de ses membres a exprimé des positions divergentes : la presse française par exemple a décidé unilatéralement que l'article 85 ne lui était pas applicable. D'autre part, une action vigoureuse a été entreprise pendant le *Kennedy Round* en vue de faire baisser le tarif extérieur commun sur le papier satiné et le papier couché. En effet, les éditeurs craignaient que leur papier soit mis sur une liste d'exceptions (16 et 14 % du tarif extérieur commun) alors que le papier journal destiné aux quotidiens bénéficie d'un droit réduit de 6 à 8 %.

§ 2. Groupes formés de manière indépendante

Nous en avons relevé trois : le Comité de la presse médicale des pays de la Communauté européenne (fondé en 1961 et dont le siège est à Paris) ; l'Association européenne des éditeurs de publications pour la jeunesse (Europress Junior) ; l'Association européenne des éditeurs de la presse périodique d'informations féminines et familiales (Europress Familia). Cette dernière a cessé son activité mais il ne sera pas sans intérêt de rappeler les circonstances de cet événement. Cependant c'est le second de ces organismes qui a, pour notre propos, la plus grande importance.

a) *Europress Junior*

C'est en mars 1960 que l'Association européenne des éditeurs de publications pour la Jeunesse a été fondée à Luxembourg à l'issue d'un

colloque. Il s'agit de la première association européenne de presse : elle a été créée avec l'appui ouvert de J.-R. Rabier, directeur du service de presse et d'information des Communautés européennes (transformé depuis en direction générale de la presse et de l'information). Dotée d'un statut international, l'Association a son siège à Bruxelles.

Le but d'Europress est double : d'une part, organiser et réunir les éditeurs de publications pour la jeunesse du Marché commun et, d'autre part, contribuer à l'intégration de l'Europe. Ce groupe a donc à la fois des objectifs professionnels et le souci de la promotion du projet européen. L'association est parvenue à créer des liens étroits entre les éditeurs des pays de la Communauté et par surcroît elle a réussi à susciter l'union ou le rapprochement de ceux-ci au plan national (d'où la constitution d'Italpress Junior, par exemple, une association italienne des éditeurs de publications pour la jeunesse). Europress Junior regroupe environ deux cent cinquante publications enfantines et, selon ses estimations, s'adresse à environ trente millions de lecteurs.

En 1966, les membres d'Europress junior sont au nombre de soixante : quatre éditeurs belges, huit néerlandais, trente-sept français, neuf italiens et deux allemands. On constate une nette prédominance numérique des éditeurs français et, d'autre part, la quasi-absence des éditeurs allemands. Les membres d'Europress junior se réunissent périodiquement en assemblée générale (les deux premières sessions de celle-ci ayant eu lieu en 1961 et en 1964).

L'association est dirigée par un comité exécutif, qui est chargé, en particulier, de défendre les revendications des éditeurs auprès des Communautés. Par rapport à la CEE, l'association se présente comme une organisation professionnelle défendant les intérêts des éditeurs. En revanche, dans les activités qui concernent les publications elles-mêmes, Europress Junior s'efforce de réaliser son second objectif qui est de contribuer à la construction de l'Europe.

Le comité exécutif était composé initialement de seize membres, soit quatre sièges pour les Français, Italiens et Allemands respectivement et deux sièges pour les représentants belges et pour les Néerlandais. Dans son état de 1965-1966, il comporte treize membres : quatre représentants français et autant d'italiens, deux représentants belges et deux néerlandais, un allemand. L'association est gérée par un bureau qui est constitué d'un président néerlandais, de deux vice-présidents, l'un italien et l'autre allemand, d'un secrétaire général français. Elle dispose également d'un trésorier belge, d'un conseiller technique français et d'un conseiller aux relations extérieures belge.

b) *Europress Familia*

L'Association européenne des éditeurs de la presse périodique d'informations féminines et familiales avait été fondée à Bruxelles le 14 juin 1963. L'Association qui limitait son champ d'action à la CEE se proposait comme Europress Junior un double objectif : représenter et défendre ses membres auprès des institutions européennes ; participer au mouvement d'unification européenne. Europress Familia avait reçu l'adhésion de quarante et un éditeurs (quatre belges, vingt-sept français, quatre italiens, cinq néerlandais et un allemand) : donc ici encore prépondérance française et absence presque totale de l'édition allemande. L'Association était dirigée par un comité de 13 membres élus pour deux ans à la majorité (quatre pour la France, trois pour l'Italie, deux pour l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas respectivement). Un bureau issu du comité assurait la gestion des affaires courantes. Afin de consolider sa position, Europress Familia avait formé une commission de contact avec l'Europress Junior.

Dès ses débuts, Europress Familia allait susciter des réserves chez la Fédération internationale de la presse périodique. Cette dernière, qui devait attendre jusqu'en 1966 pour instituer en son sein un groupe à compétence communautaire, s'inquiétait de l'activité de la nouvelle association. De ce fait une concurrence de représentativité allait s'engager et Europress Familia ne put résister aux pressions de ses rivaux plus larges et mieux armés. Après 1964, l'Association européenne cessa ses activités et fut mise en sommeil.

Un sort similaire a été réservé à l'Europress-Medica dont le seul résultat apparent a été de permettre ou de faciliter la création d'un ensemble de revues médicales, éditées dans six pays (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie et Portugal) sous le titre commun de Europa Medica.

Section II. **Groupes de journalistes dans la Communauté**

Il existe au plan international deux associations de journalistes qui sont séparés par des motifs idéologiques : l'Organisation internationale des journalistes (OIJ) et la Fédération internationale des journalistes (FIJ). L'OIJ a été créée à Londres en 1941 dans l'esprit unitaire de la lutte contre le nazisme pour succéder à la Fédération internationale de journalistes (1926). L'Organisation a son siège à Prague : selon ses déclarations, elle a des membres collectifs et individuels dans soixante et onze pays (dont les pays socialistes). La FIJ fondée en 1952, avec reprise du nom de l'ancienne fédération, résulte d'une scission de l'OIJ liée à la guerre froide : d'inspiration occidentale, la

Fédération qui a son siège à Bruxelles, déclare avoir reçu l'adhésion de trente et une associations nationales appartenant à vingt-sept pays (aucun pays socialiste). On trouve dans l'OIJ des représentants de quatre pays de la CEE (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas) et dans la FIJ des représentants de cinq (le pays absent étant l'Italie). Toujours au plan international, il y a diverses associations de journalistes spécialisés : ainsi l'Association internationale de la presse sportive (qui a des membres dans les six pays de la CEE) et l'Union internationale des journalistes agricoles (qui en a dans cinq, l'absent étant le Luxembourg).

La mise en place de la CEE a suscité chez les journalistes la création de deux organismes, l'un correspondant à des préoccupations professionnelles, le second relevant d'un souci de promouvoir l'intégration. Après les avoir identifiés, nous examinerons le cas de l'Association internationale des journalistes de la presse féminine qui, tout en ayant un champ d'action plus large que la CEE, exerce son activité principale dans la Communauté.

Considérons d'abord le groupe professionnel, c'est-à-dire l'Organisation des journalistes européens. Elle rassemble en principe tous les journalistes accrédités auprès des Communautés (presse écrite, radio et télévision). Il y en a une centaine dont la grande majorité (environ quatre-vingts) représente des journaux : vingt-trois journaux belges, quinze allemands, dix néerlandais, neuf britanniques, sept italiens (plus l'Agence Italia), six français (plus l'Agence France-Presse), six américains, deux luxembourgeois, un suisse. Quant aux réseaux de radio et de télévision qui ont des correspondants à Bruxelles, ils sont au nombre d'environ vingt-cinq (l'Allemagne venant en tête avec neuf : six pour la radio et trois pour la télévision). L'action de cette organisation est assimilable à celle des groupements professionnels qui défendent un métier.

Le second de ces groupes est l'Association des journalistes européens fondée en octobre 1963 en vue de participer activement au développement d'une conscience européenne, de promouvoir une connaissance plus profonde des problèmes européens et une appréciation plus juste de l'œuvre entreprise par les institutions européennes, de faciliter à ses membres l'accès aux sources d'information sur l'Europe. L'Association qui a son siège à Bruxelles est présidée par Charles Rebuffat du journal belge *Le Soir*. Elle possède des associations nationales dans les six pays mais elle compte parmi ses membres les plus actifs un bon nombre de journalistes accrédités auprès des Communautés. La double appartenance avec l'organisme précédent est très fréquente : elle exprime la position de journalistes qui, ne se contentant pas de travailler sur l'Europe, entendent contribuer, eux aussi, à la promotion de l'unité européenne.

Nous dirons enfin quelques mots de l'Association internationale des journalistes de la presse féminine et familiale. Fondée à Bruxelles en mars 1964, l'Association a les objectifs suivants : étude de toutes les questions de nature à faciliter à ses membres l'exercice de leur métier ; échange d'informations pour une meilleure connaissance des problèmes intéressant la femme ; défense de la profession sous son aspect social (caisse d'entraide, maison de repos, cours de recyclage...). L'Association a reçu l'adhésion de deux cent cinquante journalistes appartenant à quatorze pays (les pays de la CEE à l'exception du Luxembourg ; cinq autres pays européens : Espagne, Finlande, Grande-Bretagne, Suède, Suisse ; quatre pays extra-européens : Canada, Israël, Liban, Japon).

On aura une juste idée de l'importance des pays de la CEE dans l'Association en observant que onze des seize membres du premier conseil d'administration appartenaient à ces pays (les cinq autres représentant des pays européens extra-communautaires). La même tendance se manifeste dans le Conseil élu en 1966 : sur quinze membres, neuf pour les pays de la Communauté et six à d'autres pays européens. Les journalistes français détiennent une place de choix : cinq sièges dans le premier et le second conseil. En outre, ce sont des Français qui occupent depuis le début la présidence et le secrétariat général. Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas que les problèmes européens aient eu la vedette lors du second congrès de l'Association organisé en Belgique au mois de mai 1966. Notons aussi l'intérêt porté par le groupe au statut de la femme dans une perspective européenne (tenue à Rome, du 12 au 15 octobre 1966, d'un séminaire international sur ce thème).

L'Association entend représenter ses membres auprès des Communautés européennes. Elle entretient divers contacts avec le service de presse et d'information et le porte-parole ainsi qu'avec les services s'occupant de problèmes comme la formation professionnelle ou le droit d'établissement. Le groupe a également des rapports avec plusieurs des organismes européens ou extra-européens qui ont leur siège à Bruxelles (ainsi l'Association des journalistes européens et la Fédération internationale des journalistes).

Du 2 au 4 mai 1968 s'est tenu à Bruxelles un colloque de rédactrices et de rédacteurs en chef des magazines féminins des pays de la Communauté européenne. Thèmes des discussions : « Le Marché commun et la consommatrice » ; « Les femmes dans la Communauté européenne » ; « L'Europe pour quoi faire ? ». Le colloque s'est terminé par une séance de travail sur les modalités d'une coopération perma-

nente entre la presse féminine et les services de la Communauté européenne.

⁂

Jusqu'ici la principale démarche de la Commission en ce domaine a été l'établissement d'une proposition de directive fixant les modalités de réalisation de la liberté d'établissement et de prestation de services dans le domaine de la presse. Ce texte qui concerne les activités non salariées couvre les secteurs suivants : journalistes, photographes de presse, agences de presse ou d'information, publication et édition de journaux et autres périodiques, messageries de presse. La proposition comporte en outre une mesure transitoire dans le domaine de la qualification professionnelle, notamment en ce qui concerne les journalistes et les photographes de presse. Cette proposition a été transmise au Conseil le 6 juillet 1964 et elle a fait l'objet d'un avis favorable du Comité économique et social le 28 janvier 1965. Le texte est depuis lors en instance devant le Parlement européen où il a été discuté récemment après avoir fait l'objet d'un rapport complémentaire de F. Dehousse.

Le texte préparé par la Commission sortait évidemment du domaine économique pur en raison des aspects culturels et politiques de la presse. Il a suscité de vives oppositions en plusieurs milieux et spécialement chez les éditeurs de journaux. Ceux-ci ont fait état, note B. Voyenne, de susceptibilités nationales et de dangers politiques qui, sans être absolument imaginaires, manifestent surtout les réserves des entreprises de presse aussi bien à l'égard d'une véritable concurrence que d'une authentique coopération. Voyenne croit même déceler les signes d'un mouvement protectionniste dont l'objet serait de maintenir la presse en dehors du traité. Force est bien de constater en tout cas que, pour le moment, le bilan des réalisations communautaires en ce domaine est peu fourni.

Le 1er juin 1967, le service de presse et d'information des Communautés a organisé une réunion des organisations syndicales et professionnelles de journalistes au cours de laquelle a été posée la question d'une éventuelle harmonisation des conditions d'exercice de la profession dans les six pays. Plusieurs objectifs pourraient être fixés à une telle entreprise : définition au plan européen de la profession de journaliste ou, au moins, délimitation du champ d'exercice de cette profession ; mise en œuvre d'un processus d'harmonisation relatif aux conditions de formation des journalistes et des titres qui la sanctionnent ; extension de ce rapprochement à un certain nombre de règles de caractère déontologique. Un projet de cet ordre peut apparaître comme la conséquence logique du droit d'établissement. Mais pour répondre à son objet, il devrait s'appliquer à l'ensemble de la profession de

journaliste — profession qui de nos jours comporte essentiellement des travailleurs salariés pour lesquels la liberté de circulation prévue par les articles 48 et 49 du traité de Rome devait devenir effective le 1er juillet 1968.

Les participants à cette réunion ont manifesté de l'intérêt pour l'établissement d'une directive de portée générale sur l'harmonisation des conditions d'exercice, cette démarche pouvant constituer l'amorce ou le cadre initial d'un statut du journaliste dans les pays de la CEE. Parmi les mesures concrètes suggérées, notons la délivrance d'une carte européenne de journaliste professionnel à tout journaliste d'un pays membre appelé à exercer son métier dans un autre. Quelques participants se sont même prononcés en faveur d'une harmonisation, par intervention des instances communautaires, des conditions économiques et sociales faites aux journalistes dans les six pays : mais un tel processus dépasse le mandat donné par le traité à la Commission et ne peut résulter que d'un effort de coordination entrepris par les organisations professionnelles nationales.

Au titre des conditions d'exercice de la profession, les fonctionnaires de la Commission présents à la réunion ont demandé aux groupes professionnels représentés de leur faire parvenir suggestions et propositions. C'est un bon exemple de consultation à un stade où les positions ne sont pas encore arrêtées. Cette demande exprime un besoin d'information spécialisée que l'on a pu observer en d'autres domaines. En tout cas, l'adoption de telles mesures par les six pays faciliterait l'avènement de cette Europe de la presse qui, dix ans après le traité de Rome, reste encore une idée neuve.

Notons enfin que, faisant suite à cette première manifestation, une deuxième a eu lieu le 22 mars 1968 à Rome. Cette réunion a amené les organisations syndicales et professionnelles de journalistes à jeter les bases d'une action commune.

CHAPITRE VIII

LES PROFESSIONS LIBERALES

Longtemps réputées pour leur individualisme, ces professions, plusieurs d'entre elles au moins, disposent maintenant au plan national de solides organisations de représentation et de défense. Quelques-uns de ces groupes n'hésitent plus à utiliser pour la sauvegarde de leurs intérêts les techniques de l'action syndicale, y compris le recours à la grève. Les associations de médecins sont souvent à la pointe de ce combat et en de nombreux pays, elles comptent parmi les éléments les plus agissants de l'appareil de pression.

Le Marché commun n'a pas encore suscité l'apparition d'un mouvement analogue. Certes les membres des professions libérales des six pays ont constitué des groupements à l'échelon communautaire. Mais ces groupes n'ont encore ni la cohérence ni le mordant dont ils témoignent en général à l'échelon national. On peut trouver l'origine de cette situation dans la diversité qui affecte les conditions d'exercice de ces métiers selon les pays membres. Plusieurs des professions libérales, ainsi celles liées à l'administration de la justice, dépendent étroitement de pratiques particulières à chaque pays et enracinées dans l'histoire. Mais le facteur principal de la situation est que l'intégration européenne n'a pas encore touché, du moins de manière directe, le secteur des professions libérales qui, en dépit d'une appellation commune, se caractérise par une grande hétérogénéité. Au fur et à mesure que l'intégration s'étendra à ces professions, les groupes qui les représentent se préoccuperont davantage de la dimension européenne et s'efforceront d'acquérir plus d'influence à ce niveau.

Section I. **Les professions libérales et le Marché commun**

Dans un article du périodique *Communauté européenne* (septembre 1967, n° 110), Roger Millot, président de l'Institut international d'études des classes moyennes déclarait que sous l'influence du Marché commun les professions libérales changent de physionomie. L'activité libérale est actuellement soumise à un triple processus de réorgani-

sation qui exprime la nécessité d'adapter les services rendus aux conditions modernes. Les professions libérales tendent à se considérer comme des entreprises et à jauger en termes économiques les prestations fournies à la clientèle. Elles accomplissent des efforts en vue d'accroître leur productivité. Enfin les membres des professions libérales tendent à se grouper pour tirer un meilleur parti des ressources matérielles et des talents humains à leur disposition. Notons à cet égard la formule de la société civile professionnelle, récemment introduite dans la législation française. Lors du dernier congrès de la Fédération des avoués de France, la création ou l'extension de ces sociétés a été présentée aux participants comme le meilleur moyen de dépasser le stade artisanal dans l'exercice de la profession.

En réalité, la mise en œuvre du traité de Rome accuse la nécessité de changements déjà commandés par la société technique. La médecine de groupe correspond à l'élargissement toujours plus poussé des connaissances médicales, à la complexité croissante des procédés d'intervention et à l'aggravation des frais d'installation qui en résultent. Comme l'industrie, le secteur des professions libérales, au moins en plusieurs de ses parties, se tourne de plus en plus vers la recherche. En dehors de la médecine, c'est vrai par exemple pour l'architecture qui, travaillant à une époque d'urbanisation accélérée et extensive, se trouve dans l'obligation d'adapter continuellement les techniques et les matériaux aux problèmes que pose l'évolution. La CEE apporte un élément propre de changement : la liberté d'établissement à l'échelle communautaire selon les stipulations de l'article 52 du traité (...« les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre membre sont progressivement supprimées au cours de la période de transition... ; la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et à leur exercice... »).

En fait, la réalisation de la liberté d'établissement pour les professions libérales s'est révélée une tâche particulièrement complexe. Pour avoir un spécimen des difficultés rencontrées, il suffit de réfléchir au problème de la reconnaissance mutuelle des diplômes : la question concerne non seulement les porteurs de titres (et l'on connaît par exemple les disputes sans nombre suscitées au plan national par l'appellation « ingénieur ») mais encore les autorités nationales que les décisions prises en ce domaine pourront conduire à rendre plus sévères, et partant plus coûteuses pour le budget, les conditions de formation. Vu la grande diversité des pratiques nationales, l'extension du droit d'établissement aux professions libérales exige de multiples efforts de coordination susceptibles d'avoir des conséquences socio-économiques importantes : ainsi la détermination du niveau communautaire qui sera exigé pour l'exercice de diverses professions ou encore la fixation commune des domaines de compétence (spécification particulièrement ardue pour les professions juridiques). Ces points divisent les membres d'une même profession à travers la Communauté. On comprend de la sorte que les services de la Commission aient tendu à considérer le secteur du droit d'établissement comme l'aboutissement du traité de Rome plutôt que comme l'un de ses préalables. En tout cas, jusqu'à une date récente, la Commission, quoique ayant depuis des années plusieurs projets à l'étude, n'avait encore formulé aucune proposition officielle.

Ce silence a pris fin avec la transmission au Conseil, en date du 16 mai 1967, de trois propositions de directives concernant l'application du droit d'établissement et de la libre prestation des services aux activités de l'architecte. Compte tenu de l'importance fondamentale de la construction à notre époque, le choix de ce premier secteur d'intervention est significatif. Sans entrer dans le détail du système proposé — qui concerne les activités de l'architecture exercées sous le titre d'architecte — notons que la première de ces propositions tend à la suppression des restrictions qui empêchent le bénéficiaire de s'établir dans un autre pays que le sien ou d'y fournir des prestations de services aux mêmes conditions et avec les mêmes droits et obligations que les nationaux. La Commission s'en prend en particulier aux obstacles qui résultent de pratiques administratives ou professionnelles : elle recommande que les ressortissants des autres pays membres puissent s'inscrire aux organismes professionnels publics ou privés de la même manière que les nationaux.

La seconde proposition consacrée à la reconnaissance mutuelle des diplômes mérite une mention spéciale car c'est la première fois que la Commission se prononce sur un tel problème. Le procédé choisi consiste dans l'énumération des diplômes de fin d'études en architecture qui doivent permettre l'exercice de la profession dans toute la Communauté. Toutefois une disposition prévoit la possibilité pour les architectes dont la formation ne s'est pas déroulée dans l'une des écoles de la liste de bénéficier quand même de la directive en passant une « épreuve sur titres ». Enfin la dernière proposition contient les premières mesures de coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités non salariées de l'architecte.

Selon le dernier rapport général de la Commission de la CEE (juin 1967, pp. 86-87), il y a aujourd'hui dans les services une quarantaine de propositions à un stade très avancé — chiffre établi eu égard à une conception large des professions libérales qui englobe dans celles-ci le secteur des activités culturelles (presse, cinéma) et les services récréa-

tifs (notamment les moniteurs des différents sports). La progression des travaux varie selon les professions. Dans certains cas (ainsi celui de l'ingénieur pour les activités non salariées de recherche et de consultation), le problème de la reconnaissance mutuelle des titres est si complexe que l'on envisage des mesures transitoires. Il faut aussi compter avec l'article 55 qui excepte du droit d'établissement, pour l'Etat membre intéressé, les activités qui participent dans cet Etat, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique [1].

Section II. **Etat du rassemblement professionnel**

La Commission a diffusé en date du 23 janvier 1968 une liste des comités de liaison constitués par des professions libérales au niveau de la CEE et en contact avec les services de la Commission. Compte non tenu de deux groupements concernant la presse, cette liste fait état de vingt-quatre comités. Mentionnons à titre d'exemples les organismes suivants : Comité de liaison des architectes du Marché commun (fondé en 1959, secrétariat à Paris) ; Comité de liaison des ingénieurs de la CEE (Bruxelles) ; Comité de liaison des ingénieurs agronomes des pays membres de la CEE (Gand) ; Commission CEE de la Fédération internationale des géomètres (Bruxelles) ; Comité permanent des médecins de la CEE (1959, Braine-l'Alleud, Belgique) ; Union européenne des médecins spécialistes (1958, Bruxelles) ; Union européenne des médecins omnipraticiens (Braine-l'Alleud) ; Comité de liaison des kinésithérapeutes de la CEE (Bruxelles) ; Comité de liaison des praticiens de l'art dentaire des pays de la CEE (1960, Cologne) ; Commission consultative des barreaux et associations d'avocats des six pays de la CEE (Bruxelles) ; Groupe d'études des experts comptables de la CEE (Bruxelles)...

On peut hésiter quant à l'introduction dans les professions libérales de certains des groupes portés sur cette liste : en particulier le Groupement des opticiens du Marché commun (1960, Paris). Le dernier rapport de la Commission de la CEE range les opticiens parmi les professions paramédicales au titre de la préparation d'une directive sur le libre établissement. Mais le Répertoire des organisations professionnelles, dressé par les services de la CEE classe le groupe des opticiens, ainsi que nous l'avons fait au chapitre III de ce livre, parmi les branches de l'artisanat. Observons sur ce point une divergence

[1] On trouvera dans le *Premier Rapport de la Commission des Communautés européennes* (février 1968), pp. 85-88, un tableau complet des travaux accomplis en vue de la suppression des restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services pour les ressortissants d'autres Etats membres (1.1.1958-31.12.1967).

des pratiques nationales que la Commission n'a pu encore effacer par une définition commune : Allemands et Néerlandais tiennent les opticiens pour des artisans-commerçants tandis que Belges, Français et Italiens tendent à les considérer comme des agents paramédicaux.

Tous ces groupes ou comités appartiennent en général à des branches des professions libérales dont les intérêts seront touchés, à plus ou moins brève échéance, par la réglementation communautaire. Ils concentrent, de ce fait, leurs activités sur les instances de la Commission. Cette circonstance explique qu'un nombre important de ces organismes (une bonne quinzaine) aient fixé leur siège en Belgique. Encore que des renseignements précis fassent défaut, on peut avancer que l'appareil administratif de ces groupements est très léger. Beaucoup semblent avoir été créés de manière indépendante pour les besoins de la CEE. Dans quelques cas, on observe le processus de formation d'un organe communautaire au sein d'une association plus large : ainsi le comité Marché commun institué dans le cadre de la Fédération internationale des professions immobilières (non inscrit sur la liste de la Commission).

Le cas de la pharmacie présente un intérêt particulier du fait qu'il concerne à la fois l'industrie, la distribution commerciale et les activités libérales. Effectivement nous trouvons au niveau de la CEE trois groupes correspondant à chacun de ces aspects ou compartiments. D'abord le Groupement international de l'industrie pharmaceutique des pays de la CEE qui, fondé en 1959, a son siège à Bruxelles. En second lieu, le Groupement international de la répartition pharmaceutique des pays de la Communauté européenne créé en 1960 avec siège à Paris : l'objet de cette association est d'assurer la défense des intérêts communs de la répartition pharmaceutique dans les pays signataires du traité de Rome. Enfin le Groupement pharmaceutique de la CEE fondé en 1959, avec siège à Bruxelles, pour assurer la défense des pharmaciens qui exercent leur profession (« leur art » selon le vocabulaire du Groupe) dans les pays communautaires.

Il s'est avéré rapidement que la libre circulation des médicaments à travers les six pays soulève des questions très complexes tenant en particulier aux divergences d'opinion des Etats membres sur le problème. La Commission a déjà formulé de nombreuses propositions en ce domaine et plusieurs dossiers sont encore à l'étude : le Conseil a bien arrêté en date du 26 janvier 1965 la première de ces directives mais l'application de ce texte ne s'est pas faite. D'autre part, celle-ci est en train d'élaborer une directive relative à la liberté d'établissement des pharmaciens d'officine. Le statut du pharmacien pose un problème assez proche de celui de l'opticien dans la mesure où on peut le considérer soit comme un commerçant, soit comme l'adepte d'une profession

libérale : selon les pays (y compris au sein de la CEE), c'est l'un ou l'autre de ces aspects qui prédomine. En raison de ces activités, la Commission a des rapports nombreux et étendus avec les groupes dont l'activité est centrée sur les médicaments. Il nous paraît bon de dire quelques mots de celui qui se rattache aux professions libérales : le Groupement pharmaceutique de la CEE.

Cette association est constituée des organismes suivants dont les uns sont des groupes purement privés et les autres (appelés « ordres ») des organes à prérogatives et responsabilités officielles :

Allemagne :	*Bundesapothekerkammer.* *Arbeitsgemeinschaft der Berufsvertretungen Deutscher Apotheker.*
Belgique :	Association pharmaceutique belge. Ordre des pharmaciens.
France :	Fédération nationale des syndicats pharmaceutiques. Union nationale des grandes pharmacies. Ordre des pharmaciens.
Italie :	*Federazione degli Ordini di Farmacisti Italiani.*
Luxembourg :	Syndicat des pharmaciens luxembourgeois.
Pays-Bas :	*Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter Bevordering van de Pharmacie.*

Les principaux centres de préoccupation du groupe sont au nombre de trois : liberté de circulation des médicaments et problèmes de santé publique liés au diplôme de pharmacien ; droit d'établissement et, plus spécialement, reconnaissance mutuelle des diplômes et coordination des conditions d'exercice ; sécurité sociale (principalement en ce qui concerne les rapports entre professionnels, pharmaciens et institutions d'assurance maladie). Sur toutes ces questions le secrétariat général du groupe entretient des contacts fréquents avec les différentes directions de la CEE. Des représentants du groupe participent aux séances d'information organisées par la Commission et prennent part, à titre d'experts, aux travaux de certaines commissions du Parlement européen ainsi que du Comité économique et social.

Le groupe des pharmaciens est en rapport avec les organismes qui s'occupent des remèdes au niveau de la fabrication et de la distribution. Quoique spécialisés, les intérêts de ces diverses associations sont fréquemment liés ou convergents. Disons enfin que ce groupe compte parmi les comités de liaison des professions libérales créés au sein de l'Institut international d'études des classes moyennes.

L'un des traits les plus significatifs des professions libérales à notre époque est la multiplication des activités de conseil. Plusieurs des projets de directives sur la liberté d'établissement concernent des services de cet ordre. Certaines de ces activités possèdent déjà un organisme de représentation professionnelle au niveau de la CEE. Tel est le cas pour les conseils fiscaux qui ont fondé en 1959 une Confédération de groupements de conseils fiscaux des pays de la CEE, dite plus brièvement Confédération fiscale européenne (CFE). La Confédération qui a son siège à Paris est également installée à Amsterdam, Bruxelles, Cologne et Milan. Parmi ses objectifs figure la recherche de l'unification des législations nationales qui régissent l'exercice de la profession en conformité avec les dispositions du traité de Rome. Il a été créé un groupe de travail pour assurer les contacts avec les instances communautaires. Citons aussi le Comité de liaison des ingénieurs conseils du Marché commun (Paris) ainsi que l'Union des conseils en brevets européens (Paris).

En définitive, il semble bien qu'à l'heure actuelle l'activité de la plupart des groupes ainsi identifiés porte essentiellement sur l'étude technique des problèmes que soulève la mise en vigueur des traités européens. A ce titre, ils jouent dans les différents domaines qui les concernent le rôle de conseiller technique des services de la Communauté. Dans cette perspective, l'influence que peuvent obtenir ces groupes tient, de manière prépondérante, à la qualité des informations spécialisées qu'ils sont susceptibles de présenter à la Commission — renseignements dont celle-ci a besoin au titre des propositions qu'elle est tenue de formuler sur ces différents dossiers. L'harmonisation des législations nationales, les problèmes pratiques d'équivalence des diplômes ou les modalités de réglementation d'une profession libérale, tels sont les principaux cas dans lesquels interviennent ces comités de liaison lesquels, éprouvant en général de grandes difficultés à harmoniser les points de vue nationaux, ne semblent pas avoir encore beaucoup d'influence au niveau communautaire.

Un autre aspect de l'activité de ces groupes est l'établissement de contacts entre les membres appartenant aux divers pays de la CEE. On peut se demander si de tels rapports ne permettront pas de combler certaines lacunes ou insuffisances des dispositifs réglementaires. Considérons par exemple les limitations à la liberté d'établissement qu'apporte l'article 55 du traité aux activités participant à l'exercice de l'autorité publique : il est possible de concevoir que les membres des professions ainsi visés établissent des systèmes de collaboration volontaire susceptibles de réduire la portée pratique de cette restriction. C'est ce que semblent avoir envisagé les participants au dernier congrès de la Fédération des avoués de France. Il leur a semblé que la liberté

d'établissement des avoués dans la CEE, même limitée en raison de l'article 55, devrait jouer pour certaines activités notamment celle de « consultation » et, éventuellement, de « plaidoirie ». Les rapports présentés au congrès envisagent plusieurs formules de rapprochement des avoués français avec leurs collègues européens (ainsi création d'une société civile professionnelle qui rassemblerait en un seul cabinet des nationaux avec des ressortissants d'autres pays membres).

*
**

Jusqu'ici nous avons considéré la situation des professions libérales comme si tous leurs adeptes exerçaient une activité non salariée. Or, en dehors des membres de ces catégories qui exercent leur métier de manière indépendante, il y a un nombre important d'individus qui, ayant des titres et des compétences du même ordre, se livrent à des activités salariées. La situation varie certes d'une profession à l'autre mais il semble bien que la proportion des éléments salariés aille croissant (y compris dans une branche aussi libérale que la médecine). Il n'est pas rare, comme le montre le cas de la pharmacie, que des conflits s'élèvent entre les pratiquants salariés et non salariés d'un même métier. Mentionnons en tout cas l'existence d'un Groupement professionnel des pharmaciens de l'industrie pharmaceutique de la CEE (Paris). Les syndicats d'employés et, en particulier, la Fédération internationale des employés et des techniciens (FIEP) estiment que la Commission ne fait pas suffisamment de place aux intérêts et préoccupations des pratiquants salariés des métiers libéraux. Nous avons déjà rencontré la question à propos des journalistes et nous la retrouverons dans le chapitre X consacré aux activités syndicales.

CHAPITRE IX

L'AGRICULTURE

En raison de la diversité des conditions agricoles dans les six pays, l'on aurait pu s'attendre à ce que la formation d'un appareil professionnel de l'agriculture au niveau communautaire rencontre des difficultés graves, peut-être insurmontables. Cependant un tel appareil a pu être constitué dans un délai très court et de manière pratiquement complète. Sans doute, ce rassemblement comporte-t-il des faiblesses et a-t-il connu des insuccès, notamment dans l'ordre de l'harmonisation des attitudes nationales. Mais, au total, l'agriculture est présente sous ses différents aspects auprès des instances de la CEE. En réalité, l'enjeu de la politique agricole commune était trop grand pour que les milieux intéressés des pays membres parviennent à vaincre les obstacles à leur regroupement. Une fois de plus nous avons la preuve du rôle de la nécessité dans la création des organismes de défense et de représentation professionnelles.

Dans son *Répertoire des organisations agricoles non gouvernementales groupées dans le cadre de la CEE,* la direction générale de l'agriculture utilise une notion particulièrement extensive de cette catégorie. C'est ainsi qu'elle y fait entrer quelque cinquante groupements industriels sous la rubrique « Industries de transformation des produits agricoles et alimentaires ». Le Répertoire comprend encore une trentaine de groupes au titre du commerce agricole et alimentaire, trois syndicats de travailleurs de l'agriculture et de l'alimentation, une dizaine d'autres groupes variés comportant des éléments aussi divers que le machinisme agricole, le commerce des engrais, les entreprises de travaux agricoles, la profession vétérinaire...

Cette manière de procéder est compréhensible de la part d'une direction générale qui, ayant l'agriculture comme objet, tend naturellement à prendre en considération toutes les activités et tous les métiers de nature à influer sur son secteur. Considérant dans ce livre l'ensemble des rapports socio-économiques sous l'angle de leurs rapports avec les instances communautaires, nous ne pouvons évidemment faire nôtre le point de vue de la direction générale de l'agriculture. Alors que celle-ci met en œuvre dans son Répertoire une conception large et

quelque peu annexionniste de ce qui concerne ou intéresse l'agriculture, nous devons au contraire, ainsi qu'il a déjà été dit à propos de l'industrie, nous efforcer de ne pas mélanger les domaines, quitte à mettre en évidence, partout où cela s'impose, les relations qui les unissent.

Le présent chapitre portera donc sur les groupes de l'agriculture au sens de l'activité qui embrasse la production des plantes et celle des animaux utiles. Dans ce cadre, bien plus limité mais beaucoup moins hétérogène que celui du Répertoire, nous nous placerons successivement sur trois plans d'analyse : vue générale de l'organisation agricole communautaire ; étude approfondie du mécanisme central de représentation de l'agriculture ; examen du regroupement communautaire des coopératives agricoles.

Section I. **Vue générale de l'organisation agricole communautaire**

En limitant l'enquête aux groupes spécifiquement agricoles, on a le tableau suivant :

- Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE (COPA) qui constitue l'organisation centrale de l'agriculture communautaire avec environ vingt-cinq groupes de travail ;
- Comité général de la coopération agricole des pays de la CEE qui représente les intérêts généraux des coopératives avec deux groupes de travail et treize comités spécialisés ;
- Organisations spécialisées au nombre d'une dizaine.

Nous allons examiner dans cette section, d'une part, les mobiles de formation de cet appareil, d'autre part, le système de distribution des tâches qui le caractérise.

§ 1. **Mobiles de formation**

La Commission a joué un rôle important dans la création de cet appareil. Le point se manifeste avec quelque éclat dès la conférence de Stresa du 3 au 12 juillet 1958 sur la politique agricole commune. Des représentants des groupements agricoles participent aux travaux de la Conférence en qualité de membres des six délégations nationales et la Commission manifeste la volonté de nouer des contacts réguliers avec les dirigeants professionnels. La résolution finale de la Conférence insiste sur la nécessité de tels rapports en soulignant que « les Etats membres prennent acte avec satisfaction de l'intention, exprimée par la Commission, de maintenir avec les organisations professionnelles

une collaboration étroite et continue, notamment pour l'exécution des tâches prévues dans cette résolution ».

On peut penser que le vice-président de la Commission, Sicco L. Mansholt, ancien ministre de l'agriculture aux Pays-Bas, n'a pas manqué de transposer au moins en partie au plan de la CEE l'expérience néerlandaise de la collaboration gouvernement-organisations professionnelles. Cependant, en dehors de cette projection d'une expérience concluante sur le plan national, il est évident que, dès ses premiers pas, la Commission a ressenti le besoin de s'appuyer non seulement sur les gouvernements mais aussi sur les organisations professionnelles. Dans cette phase d'information et d'élaboration, il lui était en fait indispensable d'obtenir des renseignements et des avis des organisations les plus représentatives du secteur agricole. Pour assurer ces rapports, une division chargée spécialement des « relations avec les organisations non gouvernementales » fut créée dès 1958 au sein de la direction générale de l'agriculture. La création de cette division, sans équivalent dans les autres directions générales de la Communauté économique, exprimait alors d'une façon concrète les intentions de S. Mansholt.

Les dirigeants du COPA sont unanimes à reconnaître le rôle éminent de la Commission dans la création et le développement de leur organisation au niveau communautaire. Dans son discours à l'assemblée extraordinaire du COPA, le 1er décembre 1966, à Amsterdam, le président d'alors, le Néerlandais C.S. Knottnerus a rappelé la dette du COPA envers la Commission en des termes que nous transcrivons : « Je voudrais tout d'abord exprimer ma gratitude à la Commission Européenne. Dès le début de ses travaux, la Commission a cherché le contact avec la Profession organisée aux différents niveaux. La Commission a ainsi contribué fortement à ce que la Profession ait trouvé, elle aussi, son chemin vers Bruxelles. Le fait aussi que la Commission se soit adressée uniquement aux organisations constituées sur le plan des Six a fortement contribué à la structuration de l'organisation de la Profession. »

On peut compter, parmi les éléments de la situation, le fait que l'action prévue par le traité de Rome dans l'ordre de l'agriculture exigeait de la part des groupes professionnels une collaboration plus étroite et plus suivie avec les autorités communautaires que celle pouvant venir des groupes existants à champ d'action plus vaste (Confédération européenne de l'agriculture, Fédération internationale des producteurs agricoles). C'est ainsi que dans le domaine agricole apparaît, plus clairement qu'ailleurs peut-être, le parallélisme entre la réglementation ou l'organisation commune de certains secteurs ou produits, et d'autre part, la mise en place, la structuration et le développement

des organismes professionnels. Il suffit à cet effet de rappeler les produits dont l'organisation relève déjà de la Communauté : céréales, lait et produits laitiers, viande bovine, viande de porc, volaille et œufs, fruits et légumes, vin, sucre, matières grasses, riz. En date du 27 février 1968 le Conseil a arrêté le règlement portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture (organisation mise en application le 1er juillet 1968). On a déjà en tout onze organisations communes de marché. Ainsi que le révèle l'observation, au fur et à mesure que les dispositions communes ont été proposées puis prises par les institutions de la CEE, les activités du COPA ont eu plus d'ampleur dans ces secteurs et des sections spécialisées ou des groupes de travail se sont constitués. Nous verrons également plus loin qu'au cours des dernières années le COGECA s'est attaché, sous la même influence, au renforcement et à la diversification de ses structures.

§ 2. Distribution des tâches

A première vue, le secteur agricole semble moins spécialisé et moins différencié verticalement que ceux de l'industrie et du commerce. En effet, l'on observe dans ce domaine une certaine concentration de la représentation au niveau communautaire. Il semble que l'on ait voulu éviter la dispersion et la division que connaissent les agricultures de certains pays en créant une sorte d'organisation unique de l'agriculture dans la Communauté. Sous cet angle, on serait tenté de comparer les structures de l'organisation générale de l'agriculture avec celles des syndicats. Dans ces deux grands domaines, ce sont les structures confédérales et centrales qui prédominent sur les structures verticales des fédérations. Ces dernières, malgré divers efforts, sont relativement peu développées aussi bien dans le secteur des travailleurs que dans celui de l'agriculture. Pour les travailleurs, c'est une lacune et d'autant plus grave que ces structures verticales sont bien développées aux plans nationaux. Le manque de correspondance entre structures industrielles et commerciales d'une part et structures syndicalistes de l'autre rend difficile la formation d'un dialogue suivi et équilibré entre les partenaires sociaux aux divers niveaux et dans les différents secteurs.

Le problème se pose différemment pour le monde agricole. Face aux autres secteurs de l'économie, la défense de ses intérêts s'annonce plus globale et fondamentale. Elle ne repose pas sur un parallélisme d'ailleurs souvent difficile à imaginer avec d'autres intérêts, mais sur la puissance de frappe et d'organisation du monde agricole dans son ensemble. Le point est d'autant plus net que dans de nombreux secteurs, la production de base ne fait que précéder diverses phases

de transformation. Vu l'organisation et le poids de ces processus industriels et commerciaux, le secteur agricole est tenu de s'organiser pour éviter de négocier en position d'infériorité. Sa dispersion face à l'unité de puissance et de concentration qui se manifeste à l'échelle de la transformation ou commercialisation peut lui porter préjudice, en le réduisant à la simple qualité de sous-traitant dominé et conditionné par une industrie concentrée.

Parmi les six agricultures, les conditions varient d'ailleurs d'un pays à l'autre, mais aussi d'un produit à l'autre, à quelques exceptions près comme pour les betteraves (conditions proches de pays à pays). A part ces différences de substance, les organisations aussi varient. Ainsi par exemple en Allemagne, la centralisation et l'unité de l'agriculture sont-elles assez poussées. Rares sont les organisations par produit qui, en réalité, ne constituent pas une section spécialisée du *Deutscher Bauernverband*. De la sorte, les membres allemands des sections spécialisées du COPA ont pour la plupart leur siège auprès du DBV. La concentration semble aussi assez poussée à Luxembourg et aux Pays-Bas. Dans ce dernier cas, apparaissent néanmoins les clivages confessionnels bien connus : c'est là, on le sait, une constante de la vie publique néerlandaise. En Belgique, les divisions correspondent aux clivages ethniques et plus rarement à la spécialisation par produit. En revanche, en Italie, les clivages sont principalement politiques. Enfin la France connaît d'une part une division au niveau des centrales et d'autre part des clivages selon les régions et selon les produits.

Ces différences vont se refléter dans les structures agricoles au plan communautaire. Ce sont elles qui peut-être expliquent, du moins en bonne partie, un certain regroupement des organisations agricoles dans le COPA et une spécialisation à l'intérieur d'un cadre commun. En somme, le système adopté aurait constitué la seule manière de venir à bout des divergences nationales dans l'organisation des intérêts agricoles. D'autre part, ces différences rendent largement compte de certaines difficultés de représentation et de cohésion avec lesquelles est confronté le COPA.

⁂

Notre tableau fait ressortir l'existence hors de la structure du COPA d'une dizaine d'associations spécialisées.

— Association des délégués des organisations professionnelles des producteurs et ramasseurs de plantes médicinales et aromatiques de la CEE (1959) ;

— Association des obtenteurs de pommes de terre du Marché commun (1964) ;

— Comité central de la propriété forestière de la CEE (1961) ;
— Comité des pépiniéristes forestiers de la CEE (1962) ;
— Comité des planteurs de houblon du Marché commun (1961) ;
— Comité des organisations professionnelles viticoles de la CEE (1959) ;
— Commission du Marché commun de la Confédération internationale des betteraviers européens (1958) ;
— Sous-commission Marché commun européen de l'Association internationale des producteurs de produits horticoles non comestibles (1956) ;
— Union des riziculteurs de la CEE (1963).

Mentionnons aussi dans la mesure où il est habituel de rapprocher la pêche de l'agriculture, l'Association des organisations nationales d'entreprises de pêche de la CEE (EUROPECHE) (1962).

Cette liste appelle diverses observations. La plupart des groupes qui la constituent ont été formés, de manière autonome, dans le cadre de la CEE : seule une minorité (betteraviers, horticulteurs) s'inscrit dans le cadre d'une organisation plus large. Trois seulement de ces groupes ont des membres dans les six pays (propriété forestière, pépiniéristes forestiers, horticulture). Pour plusieurs, la limitation du nombre des pays membres s'explique par des raisons de localisation géographique des cultures (ainsi pour la Belgique présence du houblon mais absence de la vigne) : le groupe des riziculteurs n'a de membres qu'en France et en Italie, celui du houblon, en Allemagne, Belgique et France. En règle générale, les organisations spécialisées de l'agriculture ont comme membres des groupements nationaux sectoriels (qui peuvent être dans certains cas des organismes d'Etat : ainsi pour les obtenteurs de pommes de terre, au titre de la Belgique, la Station de recherches de l'Etat pour l'amélioration de la culture de la pomme de terre). S'agissant de la riziculture et de la viticulture nous avons relevé, parmi les membres, des organisations centrales affiliées au COPA (dans les deux cas des confédérations italiennes).

Au titre des plantes médicinales, il existe également une Confédération européenne des distributeurs et producteurs de plantes médicinales. Ce groupe est en relation étroite avec l'association spécialisée membre du COPA pour ce domaine : la seconde délègue un représentant au conseil d'administration de la première.

A quelques exceptions près (betteraves, vins, pêche) les groupes que nous venons de mentionner couvrent des secteurs plutôt secondaires, voire marginaux. Certaines de ces organisations sont reconnues par le COPA comme représentatives d'une production déterminée (cas des betteraviers, des viticulteurs, des producteurs et ramasseurs de

plantes médicinales et aromatiques, des producteurs de produits horticoles non comestibles, des planteurs de houblon, de la propriété forestière). Cette reconnaissance entraîne l'établissement de rapports réguliers qui se manifestent, notamment, par des consultations et des échanges d'informations. Ces contacts sont susceptibles d'appuyer la tendance favorable à une organisation d'esprit unitaire de l'agriculture des six pays avec le COPA comme instrument central de représentation.

Considérons en particulier, vu l'homogénéité de la culture représentée et la cohérence professionnelle du groupe, le cas de la commission du Marché commun de la Confédération internationale des betteraviers européens (CIBE). Constituée en 1925 et réorganisée en 1947, la Confédération a des membres dans dix pays (les Six moins le Luxembourg plus l'Autriche, l'Espagne, l'Irlande, la Suède et la Suisse). La commission du Marché commun a été formée en décembre 1958 et elle bénéficie de la reconnaissance du COPA au titre de la culture betteravière. Composée des membres du conseil appartenant aux pays de la CEE, elle constitue en fait une section du conseil de la CIBE — section couvrant neuf associations en cinq pays (aucune au Luxembourg).

Il n'existe qu'un seul secrétariat pour l'ensemble des organes de la Confédération. De même les postes de président, secrétaire général et directeur sont assurés par les mêmes personnes dans la CIBE et la Commission Marché commun. Pour le moment, la communauté de président ne pose pas de problème du fait que le président de la Confédération appartient au groupe communautaire : au cas où la présidence qui est « tournante » tous les deux ans irait à un pays non membre de la CEE, il serait procédé à l'élection d'un président spécial pour la commission. Il y a donc une interpénétration très étroite entre les deux organismes — situation encore accentuée par le fait que les pays non membres de la CEE sont associés à titre consultatif aux travaux de la commission.

Statutairement les décisions peuvent être prises à la majorité. En fait c'est la règle de l'unanimité qui est appliquée. Lorsqu'il y a divergence de points de vue l'on se borne à établir un document reflétant les différentes positions. Selon les dirigeants de la Confédération, la commission Marché commun dispose d'une autonomie de décision pour les problèmes de sa compétence. Les activités courantes de la commission communautaire sont : étude en commun des problèmes posés par l'organisation du marché du sucre dans la CEE ; établissement de prises de positions communes ; conduite de négociations avec le Comité européen des fabricants de sucre pour les questions d'intérêt commun ; maintien de nombreux contacts avec les services de la Commission de la CEE chargés des questions agricoles et plus spécialement du sucre.

Notons enfin la création en juillet 1967, par les soins de la Confédération internationale des betteraviers européens (CIBE) et du Comité européen des fabricants de sucre (CEFS), d'une commission interprofessionnelle de liaison CIBE-CEFS des pays membres de la CEE. Selon le protocole de constitution, l'objet essentiel de cette commission est l'exercice d'une action commune entre planteurs et fabricants de sucre. En dehors de ses interventions auprès des institutions communautaires, la commission a pour objet de promouvoir par des actions interprofessionnelles le développement de la consommation de sucre et le progrès technique de la culture betteravière. Le protocole prévoit que les délibérations seront prises à l'unanimité, chacune des deux professions disposant d'une voix par pays ; il stipule aussi que la représentation de la commission sera toujours assurée conjointement par un représentant de la CIBE et un représentant du CEFS.

Section II. **Etage de la représentation centrale (COPA)**

Dès après la signature du traité de Rome, le groupe des experts des organisations professionnelles agricoles des six pays établit des relations avec le comité intérimaire pour le Marché commun et l'Euratom et demande que les organisations professionnelles soient consultées au sujet des problèmes qui les concernent. Dès 1957 naît l'idée de la création d'un comité européen agricole des Six après la mise en place d'organismes nationaux de coordination du type du comité français des relations agricoles internationales (CFRAI). Ainsi le premier besoin qui s'est fait sentir face à l'établissement de la Communauté économique a-t-il été celui de la coordination, au plan national, de différents groupements agricoles. En effet, il n'était plus possible pour les agriculteurs d'un pays de se présenter sur la scène européenne en ordre dispersé. Un minimum de coordination et d'arbitrage entre les intérêts des différents secteurs agricoles se révélait nécessaire, malgré les diversités existant dans chaque pays. Ces démarches préliminaires débouchent sur une deuxième phase, d'ailleurs fort rapprochée, durant laquelle les organisations professionnelles vont se donner une structure au plan de la CEE.

Deux mois à peine après le congrès de Stresa, les agricultures des six pays, sans aucun doute encouragées par les bonnes dispositions de la Commission, décident de former un organisme central de représentation : le 6 septembre 1958 en effet intervient la fondation d'un Comité professionnel des organisations agricoles de la CEE. Le 3 avril 1959, le Comité se donnera sa structure présente et son nom actuel : Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE (COPA).

Au moment où intervient la création du COPA il y a déjà deux organisations en Europe qui s'attribuent la vocation de représenter l'agriculture européenne dans son ensemble. La première créée en 1946 est la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA) : c'est un groupement international qui a son siège à Washington mais qui a fondé à Paris un bureau européen, notamment pour suivre les affaires de l'OECE. La seconde est la Confédération européenne de l'agriculture (CEA) : fondée en 1948, ce groupe répond à une tradition ancienne de coopération professionnelle dont le point de départ se situe en 1889. Dès le début, ces deux groupes vont s'intéresser à l'entreprise communautaire, en particulier la CEA qui a peu à peu reconquis sur la FIPA la faculté de parler au nom de l'agriculture européenne dans le cadre de l'OECE. La Confédération constitue un comité des Six qui sera représenté à la conférence de Stresa par un observateur aux côtés d'un observateur délégué par la FIPA. Il ne semble pas que le comité à six de la CEA ait eu beaucoup de force propre puisque son observateur à Stresa sera un Suisse, le propre secrétaire de la CEA.

Durant la période ayant précédé la conférence de Stresa, la CEA, quoique ayant formé un comité spécialisé, n'a avec la Commission que des contacts informels et officieux aux fins d'information réciproque. La création du COPA, en tant que groupe totalement indépendant de la CEA, va mettre fin aux espoirs de celle-ci d'avoir des contacts directs avec les autorités communautaires par un comité travaillant en son sein. Les membres du COPA, sans nier les compétences de la CEA et de la FIPA pour la protection de l'agriculture européenne dans son ensemble, estiment préférable, d'accord avec la Commission, de confier leurs intérêts à un groupe ayant une zone d'intervention limitée à l'espace de la CEE. Ainsi s'explique qu'au moins initialement les rapports entre le COPA et les deux organismes à champ d'action plus vaste (CEA et FIPA) aient été empreints de tensions et de rivalités.

Nous examinerons d'abord la structure et le mode de fonctionnement du COPA pour donner ensuite une vue générale de ses positions et attitudes [1].

[1] En dehors des informations directement communiquées par le COPA (notamment brochures, règlement intérieur, bulletin d'information et de liaison) nous avons utilisé les travaux suivants : Thierry GEX, *Le rôle des organisations professionnelles agricoles dans le développement de la politique agricole commune*, étude effectuée au cours d'un stage auprès de la Commission de la CEE, Bruxelles, 1963-1964 ; Giorgo BUTI, *Le COPA*, rapport présenté en 1964 au séminaire de D. SIDJANSKI (Institut d'Etudes européennes, Genève) ainsi que *Les étapes de la politique agricole commune*, mémoire de diplôme, Institut d'Etudes européennes, 1966.

§ 1. **Structure et mode de fonctionnement**

Suivant l'ordre déjà adopté pour l'UNICE, nous analyserons successivement quatre points : composition et rôle ; organisation ; traits du processus délibératif ; rapports avec d'autres groupements. Nous présenterons enfin quelques observations sur la valeur de cette structure professionnelle qui, en l'état actuel des choses, ne semble pas répondre pleinement aux ambitions de ses promoteurs et animateurs.

A. *Composition et rôle*

Le COPA, que les instances communautaires tiennent pour représentatif des agricultures des six pays, est constitué des groupes suivants :

Allemagne :	*Deutscher Bauernverband.*
Belgique :	Alliance agricole belge. *Belgische Boerenbond.* Fédération nationale des unions professionnelles agricoles.
France :	Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles. Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA). Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA).
Italie :	*Confederazione Nazionale dei Coltivatori Diretti.* *Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana.* *Federazione Italiana dei Consorzi Agrari.*
Luxembourg :	Centrale paysanne luxembourgeoise.
Pays-Bas :	*Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond.* *Koninklijk Nederlands Landbouwcomite.* *Nederlandse Christelijke Boeren- en Tuindersbond.*

Le point qui frappe de prime abord est la diversité des intérêts agricoles qui se trouvent ainsi réunis dans le COPA. A cette diversité qui est le propre aussi des organisations nationales s'ajoute un déséquilibre entre les différentes organisations membres du COPA, déséquilibre qui, d'ailleurs, reflète les différences de poids de l'agriculture dans l'économie et la politique de chaque pays membre de la CEE. En Allemagne, le secteur est couvert par une seule organisation agricole qui regroupe environ un million cinq cent mille membres. En comparaison avec d'autres pays ce groupement ne paraît pas, quoiqu'il soit bien organisé, disposer d'une grande puissance. Son poids politique n'est cependant pas négligeable : on estime que le *Deutscher Bauernverband* compte parmi ses membres 55 % de partisans de la CDU, 24 % du FDP et 10 % du SPD. Il est évident que sa capacité d'influence dépend beaucoup de la conjoncture politique. Néanmoins, même dans les conditions les plus favorables, les paysans allemands n'ont pas réussi à s'opposer efficacement à la politique agricole commune et à son acceptation par le gouvernement allemand. En revanche, leurs efforts de pression ont valu à ce groupe diverses contreparties et compensations de la part de l'Etat. En Belgique, des clivages apparaissent qui tendent à affaiblir l'action paysanne : aux côtés du puissant *Belgische Boerenbond* qui groupe les agriculteurs catholiques flamands, l'Alliance agricole belge réunit les catholiques wallons tout en restant ouverte aux incroyants et non-pratiquants. Quant à la Fédération des unions professionnelles agricoles, elle se veut neutre en matière idéologique et confessionnelle. Parmi ces trois groupements, c'est le *Boerenbond* qui occupe une position privilégiée.

En France, malgré une division constante des efforts, même au niveau des organisations centrales, on estime que la FNSEA et l'APCA représentent environ 70 % de la population active du secteur agricole. Depuis 1967, le COPA compte parmi ses membres le CNJA qui est la seule organisation de jeunes agriculteurs dans la CEE. En outre, l'agriculture française a des structures verticales, voire régionales aussi, comme en témoignent des organisations, telles que l'Association générale des producteurs de blé ou la Confédération générale des planteurs de betteraves. Certains éléments de l'organisation paysanne demeurent hors de l'attraction communautaire : ainsi le Mouvement de coordination et de défense des exploitations agricoles familiales (MODEF), organisation proche de l'extrême-gauche.

La *Confederazione Nazionale dei Coltivatori Diretti*, fondée après la seconde guerre mondiale par P. Bonomi regroupe, sous l'influence du parti démocrate chrétien, environ trois millions et demi d'exploitants directs (cultivant normalement leurs terres avec la seule main-d'œuvre familiale) qui possèdent à peu près quatorze millions d'hectares, soit 58 % du territoire cultivable. Les propriétaires affiliés à la *Confederazione Generale dell'Agricoltura italiana* (six cent mille) possèdent pour leur part 42 % du territoire cultivable (dont 14 % étaient cédés en métayage).

Les agriculteurs néerlandais souffrent, malgré leur bonne organisation et leur collaboration étroite avec les autorités, de la division confessionnelle. C'est d'ailleurs, nous l'avons vu, une caractéristique

générale des organisations professionnelles néerlandaises qui marque aussi les autres secteurs, dont l'industrie et le travail en particulier.

On peut se demander si toutes ces divisions ne tendront pas à s'atténuer sinon à disparaître sous l'effet du mouvement d'intégration. En réalité, il est significatif de constater que les trois pays connaissant la plus grande diversité professionnelle, à savoir la France, l'Italie et les Pays-Bas, ont éprouvé le besoin de se donner un organisme de coordination afin d'assurer une plus forte coordination et une meilleure représentation dans la CEE. Les organisations néerlandaises ont établi un secrétariat international pour les trois centrales paysannes. Du côté italien, il a été constitué un organisme de représentation commune des centrales nationales (CIRAI) qui siège à Rome et un bureau de liaison avec la CEE des organisations professionnelles agricoles italiennes ayant siège permanent à Bruxelles. Enfin, il existe en France, nous l'avons vu, un Comité français des relations agricoles internationales (CFRAI). Si c'est la distance qui a fait sentir aux Italiens la nécessité d'établir un bureau de liaison à Bruxelles, la motivation principale des trois agricultures pour l'établissement d'un centre commun de représentation doit être recherchée dans un besoin de coordination et de plus grande homogénéité des relations extérieures. Il s'agit là certes d'un lien ténu qui pour l'instant n'a pas eu de conséquences sur les structures professionnelles à l'intérieur de chaque pays mais il n'est pas exclu que le rapprochement dû à l'intégration européenne produise à la longue des effets plus profonds. C'est là un aspect de la question générale des répercussions éventuelles exercées par le fonctionnement et le développement de la Communauté européenne sur les structures nationales économiques, professionnelles et administratives.

Selon le règlement intérieur du COPA, le Comité a pour objet :

a) d'étudier les problèmes soulevés par la formation et le développement de la Communauté économique européenne (plus spécialement au titre de la politique agricole générale et de la défense des intérêts de l'agriculture dans sa totalité) ;

b) de rechercher les solutions d'intérêt commun ;

c) d'établir le contact avec les autorités de la Communauté et les autres organisations professionnelles économiques et sociales représentées dans le cadre de la CEE afin de faire valoir les intérêts de l'agriculture communautaire.

Il ressort de ces objectifs que le COPA ne se limite pas à l'étude des seuls problèmes agricoles posés par la CEE mais se propose de défendre les intérêts globaux de l'agriculture et de rechercher des solutions

communes. L'efficacité de cette activité dépend de l'aptitude du COPA à rapprocher les points de vue et à constituer un front unifié des intérêts en cause. Une telle unification renforce la capacité d'influence des organisations professionnelles qu'affaiblissent au contraire des concurrences et des luttes intestines. Disons dès maintenant que, durant ses dix ans de fonctionnement, le COPA, sans toujours parvenir à définir des positions communes et, partant, à défendre efficacement les intérêts des agriculteurs, s'est affirmé comme l'organisation qui représente les intérêts généraux des agriculteurs des six pays.

B. *Organisation*

Le COPA, que son règlement intérieur définit comme un organisme de fait, possède une structure assez complexe qui résulte sans doute de sa tendance à coiffer et à représenter l'ensemble de l'univers agricole communautaire, y compris le secteur coopératif par l'intermédiaire du COGECA. La fréquence et la variété des rapports ainsi créés dans le cadre du COPA confirment qu'au plan de l'activité professionnelle de l'agriculture celui-ci s'efforce, sans y arriver absolument, de jouer le rôle d'un axe central.

a) *Assemblée générale*

L'assemblée générale est l'organe suprême de décision. Composée de représentants des organisations membres, elle prend les grandes options de politique agricole commune et donne les directives générales pour les travaux au sein du COPA. Le président convoque à ses séances les présidents ou les représentants des sections spécialisées et associations. Les réunions de l'assemblée générale ordinaire comprennent en moyenne de trente à quarante représentants de toutes les organisations membres. En règle générale, elles ont lieu quatre à six fois par an. De temps à autre, le COPA organise des assemblées extraordinaires avec une participation plus nombreuse. La dernière assemblée extraordinaire a eu lieu à Dusseldorf les 23 et 24 novembre 1967.

La plus importante de ces réunions tant par le nombre de participants que par les résultats de ses travaux a été sans conteste l'assemblée générale extraordinaire de Strasbourg, du 15 novembre 1963. En effet, ont pris part à cette session cinq cents délégués des organisations professionnelles agricoles ainsi qu'une centaine de représentants de différentes organisations européennes. Des représentants des institutions de la CEE y ont siégé ainsi que des envoyés de la Confédération européenne de l'agriculture (CEA), des secrétariats syndicaux européens, etc. En principe, chaque participant avait le droit de parole, mais, dans la pratique, seuls les chefs des groupes nationaux ont usé

de ce droit pour exposer des rapports précédemment acceptés au plan national. Plusieurs invités ont également pris la parole au cours de cette première manifestation de masse des agriculteurs européens. Cette réunion a permis de faire le point de la situation agricole dans la CEE et surtout de définir certaines orientations générales de la position du COPA et de ses membres.

Les assemblées du COPA ont adopté de multiples résolutions au fur et à mesure que progressait la construction de la politique agricole dans la CEE. La question de l'uniformisation des prix de divers produits en particulier a toujours retenu l'attention du COPA : au cours de l'assemblée ordinaire du 28 avril 1966 par exemple, les propositions de la Commission sur les prix de plusieurs denrées (produits laitiers, viande, riz, sucre, graines oléagineuses et huile d'olive) ont donné lieu à des observations critiques. Lors de l'assemblée générale de Dusseldorf, une place importante a été réservée à la politique communautaire des structures en agriculture.

En principe, l'assemblée formule les directives et fixe un mandat au présidium. Ainsi le manifeste de 1963 se termine-t-il comme suit : « L'Assemblée donne mandat au Présidium du COPA de contribuer à la construction de l'Europe agricole, en faisant inscrire les principes et les objectifs exposés plus haut dans les faits et en assurant auprès des institutions de la CEE la légitime défense des intérêts des agriculteurs européens. »

b) *Présidium*

Le présidium qui se réunit en principe une fois par mois est composé de six membres titulaires désignés par les organisations nationales parmi leurs présidents ou dirigeants mandatés. En dehors des six titulaires, les organisations n'ayant pas de délégués au présidium désignent des suppléants. Dans la pratique, l'établissement de compromis entre les organisations nationales ou l'absence de délégués titulaires permettent à tous les groupements membres du COPA de siéger au présidium une ou plusieurs fois par an. Cette méthode offre un certain avantage en assurant la participation de tous les membres du COPA à ses réunions. Mais ces avantages ne vont pas sans inconvénients. Les réunions mensuelles du COPA ne garantissent pas la continuité que l'on observe dans l'UNICE car ce ne sont pas toujours les mêmes personnes qui suivent d'un bout à l'autre l'examen d'une question ou d'une proposition de la Commission. Cette remarque a été faite par le président en exercice au cours de 1966, C.S. Knottnerus. Celui-ci a noté, dans son discours de clôture à l'assemblée extraordinaire d'Amsterdam du 1er décembre 1966, que le présidium souffre

d'une représentation trop variable et de ce fait, ne parvient que trop peu souvent à se pencher sur les tâches du COPA. Il n'est assurément pas simple, a observé C.S. Knottnerus, d'améliorer cette situation : si des progrès ont été faits durant ces dernières années, le COPA est loin d'être arrivé là où il devrait se trouver.

Ce manque de continuité dans les travaux du COPA est encore accentué par le système de rotation de la présidence. Le président est désigné à tour de rôle pour un an parmi les membres et selon l'ordre alphabétique, en français, des pays d'appartenance. Ce système ne permet pas au président de donner une certaine marque à l'exercice de ses fonctions. Les inconvénients d'une telle formule ont été bien exposés par C.S. Knottnerus lui-même. A peine le titulaire de cette fonction commence-t-il à avoir une vue d'ensemble qu'il est amené à tenir compte de l'échéance de son mandat dans quelques mois, ce qui ne stimule assurément pas son activité. De plus, vu la brièveté du mandat, le président en exercice n'est pas incité à prendre dans son pays les mesures qui lui permettraient de consacrer un temps suffisant au COPA. Dans ces conditions, il est difficile d'admettre que des présidents d'organisations nationales, qui gardent cette fonction pendant leur passage à la présidence du COPA, puissent donner la priorité à leurs responsabilités européennes.

Pour améliorer le fonctionnement du COPA, il n'y a qu'une seule voie selon C.S. Knottnerus : faire du présidium un puissant organe de direction et, pour cela, obtenir en premier lieu la présence régulière des présidents des organisations professionnelles nationales. On peut donc déduire de cette remarque que ces présidents ne prennent pas toujours part aux réunions du présidium. Le prestige de cet organe ne peut que souffrir de l'absentéisme des dirigeants les plus importants des organisations membres. On peut se demander si les présidents des patronats industriels ne prennent pas davantage au sérieux leurs tâches dans l'intégration européenne que les agriculteurs qui, à première vue, devraient pourtant se sentir plus directement intéressés par la politique communautaire. Il se peut d'ailleurs qu'une nouvelle étape s'ouvre maintenant pour le COPA du fait de l'instauration des mécanismes des prix uniformes et du transfert des pouvoirs dans ce domaine aux instances communautaires.

Les problèmes ainsi soulevés acquièrent de l'importance eu égard au rôle central et aux fonctions du présidium qui se présente comme un conseil exécutif du COPA agissant sur mandat général de l'assemblée. Le présidium est un organe de représentation, de gestion et d'exécution : il représente le COPA dans ses relations avec la CEE ou avec d'autres organisations professionnelles ; il prépare les décisions de l'assemblée et veille à l'exécution de celles-ci : il organise les

travaux du COPA, à savoir ceux des groupes de travail, des sections et d'autres organes. Par la force des choses, le présidium doit prendre de multiples décisions, préciser la position du COPA face aux nouvelles propositions de la Commission ou face à l'évolution des négociations Conseil-Commission. Par sa position, par sa composition et ses fonctions, le présidium semble destiné à assumer des fonctions de direction dans le cadre du COPA. Mais pour qu'il puisse se charger de ces tâches, il est indispensable selon C.S. Knottnerus, que les vrais responsables nationaux participent effectivement à ses activités.

Il ne faudrait pas conclure de ces remarques que le présidium n'a qu'un rôle effacé. Il serait injuste en particulier de ne pas signaler ici un autre indicateur de l'activité du présidium : la tenue par ses membres tous les deux mois, et parfois plus fréquemment, de réunions avec S. Mansholt, le directeur général de l'agriculture et leurs collaborateurs. Si l'on admet que l'influence sur la Commission et en particulier sur les responsables des affaires agricoles constitue l'un des principaux objectifs du COPA, force est de constater que, malgré des faiblesses certaines, qui d'ailleurs ne lui sont pas propres et qui affectent le COPA tout entier, le présidium occupe une place de premier plan dans les activités du Comité.

c) *Secrétariat*

Le secrétariat permanent est le principal exécutant de toutes les actions du COPA. Son secrétaire général qui n'a pas changé depuis la création de l'organisation communautaire (A. Herlitska, de nationalité belge) et ses six collaborateurs (plus un interprète, un administrateur et cinq aides) assurent la permanence dans l'exécution des tâches de l'organisation. Sous le contrôle du présidium, le secrétariat a pour fonction de donner suite aux décisions qui ont été prises, par l'assemblée et le présidium, de maintenir des contacts permanents entre le Comité et les services de la Communauté et toutes autres organisations groupant des associations professionnelles des six pays. En outre, selon le règlement intérieur, il met ses services à la disposition des membres du groupe agricole du Comité économique et social, des sections spécialisées, des groupes de travail ou des associations reconnues. A ce propos, il faut dire que le COPA et le COGECA ont un secrétariat commun.

Le secrétariat du COPA est l'un des plus étoffés parmi les secrétariats professionnels qui soutiennent les activités des organisations à six. Exceptionnellement son budget est connu : pour 1968 il se monte à quatre millions de francs belges. Les contributions sont calculées selon

les proportions suivantes : Allemagne, France et Italie, chacune un quart ; Benelux, un quart pour l'ensemble. Ce budget assure un minimum d'infrastructure administrative qui constitue le noyau dur du COPA. Mais ce ne sont pas les personnes employées à plein temps, quatorze au total (y compris le secrétaire général) qui assurent l'intégrité des activités du COPA : elles en forment seulement le support permanent autour duquel se concentrent de multiples sphères de dirigeants professionnels nationaux engagés dans les activités de divers organes du COPA ainsi que de très nombreux experts empruntés aux organisations nationales qui préparent des études et des positions communes. On se tromperait donc en appréciant les activités du COPA selon le seul critère du nombre de ses agents permanents. Il faut aussi tenir compte du groupe d'experts généraux, des groupes de travail, des sections spécialisées et des associations agricoles qui collaborent avec le COPA : tous ces éléments remplissent des fonctions importantes et contribuent à l'exercice des activités professionnelles au plan communautaire.

d) *Groupe des experts généraux*

Ce groupe chargé d'assister le présidium dans sa tâche est composé de représentants des organisations constituantes. C'est dire qu'à chacune de ses réunions tenues selon les besoins une à deux fois par mois, pendant deux jours, participent en moyenne une dizaine de personnes. Là non plus, la continuité n'est pas parfaite bien qu'un petit noyau de membres avec le président du groupe se montre assidu. De plus, une certaine homogénéité de conception est assurée par le secrétariat qui élabore les notes et documents de travail et sert de « mémoire » au groupe.

Ces experts ont pour mission d'examiner les problèmes généraux de la politique agricole commune (politique de prix et du marché, politique sociale et de structure, politique commerciale, etc.). En outre, ils coordonnent les travaux des sections et groupes par produits, les examinent sous l'angle de la politique générale du COPA et donnent à ce sujet un avis autorisé au présidium. Le groupe est donc un rouage qui sert à la fois de coordinateur, de filtre et de scrutateur des questions générales de l'agriculture. Les études, notes et avis de cet organisme central d'analyse sont transmis au présidium qui, à son tour et en fonction des lignes de politique générale établies par l'assemblée, définit des positions communes et décide des mesures à adopter ou des démarches à entreprendre.

e) *Groupes de travail*

Les groupes de travail sont créés selon les nécessités par le présidium (article 8 c du règlement intérieur). Du fait du volume du travail assumé, ces groupes administrés par le secrétariat du COPA sont permanents et composés d'experts désignés par les organisations centrales membres du COPA. On peut distinguer deux types de groupes de travail :

— les uns de type vertical, au nombre de treize, couvrant les différents produits (exemples : céréales et riz, œufs et volailles, viande bovine et porcine, ovins, lait de consommation...) et auxquels il convient d'ajouter quatre sections spécialisées ;
— les autres de type horizontal, au nombre de cinq, couvrant différents domaines (questions sociales, employeurs, structures, fiscalité, réseau comptable) et auxquels il convient d'ajouter la commission féminine, le comité d'entente des jeunes agriculteurs de la CEE et la commission des relations publiques.

Ces vingt-cinq groupes réunissent environ deux cent cinquante experts, soit en moyenne une dizaine par groupe. On estime que plus de la moitié de ces experts sont communs au COPA et au COGECA. La plupart proviennent des organisations agricoles nationales spécialisées par produits. Quant aux experts se consacrant aux domaines horizontaux, ils appartiennent aux organisations centrales et, selon les questions examinées, aux groupements spécialisés. Il est arrivé que pour des domaines assez proches, ce soient en partie les mêmes experts qui assistent à deux réunions distinctes (ainsi les deux réunions « questions sociales » et « employeurs » tenues le même jour, le 6 avril 1966). En d'autres occasions, on constate que pour un même groupe les participants à deux réunions successives sont variables (cas des réunions du groupe « questions sociales » en date du 31 janvier et du 6 avril 1966). Les groupes se réunissent fréquemment : en tout huit à dix réunions des groupes par mois mais en certaines circonstances vingt-cinq.

Les groupes de travail remplissent une fonction importante : ils étudient les problèmes de leur secteur et préparent les positions du COPA. On peut estimer qu'avec les sections spécialisées et les associations reconnues, ils introduisent des structures sectorielles ou verticales dans l'organisation interconfédérale et faîtière du COPA. Leur fonctionnement compense, au moins en partie, l'absence des structures verticales agricoles au plan européen. La situation ici n'est pas sans rappeler, avec les réserves d'usage, celle qui caractérise le monde syndical. Cependant, à la différence des sections spécialisées et des associations reconnues, les groupes de travail font directement partie des structures internes du COPA et ne disposent pas d'une grande autonomie.

f) *Sections spécialisées*

A l'origine, les sections spécialisées qui sont au nombre de quatre (« laits et produits laitiers » ; « fruits et légumes » ; « tabac » ; « apiculture ») se distinguaient des simples groupes de travail à plus d'un titre. D'abord, leur création n'était pas le fait du présidium mais de l'assemblée. L'article 11 de l'actuel règlement intérieur confirme cette manière de procéder en disposant que « l'Assemblée peut décider de la constitution ou de la reconnaissance de sections ou groupes spécialisés et associations pour des secteurs de production ou des questions agricoles particulières de caractère économique, social, technique ou juridique ». Toutefois en ce domaine, qu'il s'agisse de sections ou de groupes, l'assemblée ne fait qu'entériner des décisions déjà arrêtées en fait par le présidium : au niveau de la pratique il n'y a donc plus guère de différence entre ces organismes quant aux modalités de la création.

D'autre part, les sections spécialisées, logées en plusieurs cas auprès du secrétariat d'une association nationale membre, en empruntaient les services : dès lors, sans posséder d'organisation administrative autonome elles pouvaient avoir un embryon d'appareil dirigeant propre. Désormais les secrétariats de ces sections sont assurés comme ceux des groupes de travail par le secrétariat du COPA.

Ainsi les différences qui pouvaient exister à l'origine entre les groupes et les sections se sont-elles en réalité estompées : d'où l'introduction de celles-ci dans la catégorie des groupes de travail.

Les membres des sections spécialisées sont d'une part les organisations nationales centrales et d'autre part les organisations nationales verticales existant pour ces divers secteurs. Celles-ci sont membres directs de ces sections, et on peut supposer que leur participation conserve, malgré la centralisation récente, une certaine autonomie de fait à ces sections. La section « fruits et légumes » compte seize membres dont neuf groupes spécialisés, celle du lait et des produits laitiers en a vingt dont huit de la seconde catégorie. La situation varie d'ailleurs selon les pays. Soit la section du lait et des produits laitiers : les trois membres français sont des organismes spécialisés alors que pour l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas, ce sont les organisations centrales qui en font partie. Quant à la Belgique et à l'Italie on observe la présence simultanée des organisations centrales et d'organisations spécialisées. Pour la section du tabac, le Luxembourg et les Pays-Bas sont représentés par leurs groupements centraux, tous les autres pays l'étant par des groupes spécialisés.

Le but des sections spécialisées est d'étudier les problèmes que soulèvent dans leur domaine la réalisation et le développement de la CEE et de rechercher des solutions communes. Ces solutions sont ensuite transmises au COPA pour présentation aux diverses instances de la CEE. Le COPA doit donc approuver les solutions formulées et, si elles ne lui conviennent pas, il peut demander à la section spécialisée de les réexaminer. Mais il ne peut effectuer aucune démarche sans l'accord de la section intéressée. Ainsi l'autonomie des sections spécialisées est-elle de toute manière limitée du fait que le COPA constitue l'organe obligatoire de transmission aux instances communautaires. Mais d'un autre côté les sections gardent un contrôle sur ce qui est transmis. Les organisations spécialisées membres de la section ont ainsi l'assurance que les organisations centrales membres du COPA ne feront pas prévaloir des idées ou solutions différentes de leurs propres conceptions ou demandes.

Au total, malgré les distinctions que nous avons essayé d'introduire, la pratique indique l'existence, même sous l'ancien régime, d'une interpénétration poussée entre le COPA et les sections spécialisées. Cette situation, que ne peut manquer de renforcer le nouveau système, se traduit notamment par des échanges d'influence. Les sections, dont le COPA transmet les propositions, bénéficient de la capacité d'influence de celui-ci. Mais, d'un autre côté, les organisations nationales sectorielles qui participent aux travaux des sections renforcent la représentativité du COPA au niveau des grands secteurs.

C. *Traits du processus délibératif*

En principe, le COPA se saisit d'une question, soit parce que la Commission est en train de l'étudier ou a préparé un projet sur ce point, soit sur l'initiative de l'un de ses organes (présidium, secrétaire général, groupe de travail, ou section spécialisée) soit enfin à la demande d'une organisation sectorielle reconnue par le COPA et collaborant avec celui-ci ou d'une organisation nationale agricole faisant partie du COPA.

En règle générale, l'examen de la question est confié en premier lieu au groupe de travail ou section spécialisée, cette transmission pouvant être accompagnée de certaines directives du présidium ou d'une note de travail préparée par le secrétariat. C'est cependant dans les groupes de travail ou dans les sections spécialisées que l'étude approfondie de la question a lieu. Lorsqu'il s'agit d'un problème général, c'est-à-dire touchant des aspects généraux de la politique agricole commune, l'organe compétent est le groupe des experts généraux. Ceux-ci participent également aux autres études puisqu'ils ont la

tâche de coordonner les activités des divers groupes de travail et sections spécialisées. De plus, le secrétariat permanent et son personnel jouent un rôle actif et continu dans ce travail d'élaboration et d'étude. Le secrétariat permanent assure le secrétariat de tous les groupes de travail et sections spécialisées, tient leurs procès-verbaux, élabore des notes et des documents à leur intention. Il a pour grand avantage sa permanence et, par conséquent, sa capacité de suivre toutes les affaires. Mais il connaît d'autre part certaines faiblesses par suite du nombre restreint de son personnel. Il est difficile, avec une armature relativement limitée, de suivre d'une manière toujours efficace l'ensemble des questions qui se posent à l'agriculture européenne.

A titre d'exemple, nous avons choisi quelques cas de travaux de groupes se rapportant en général aux premiers mois de l'année 1966, soit avant l'assemblée générale du 28 avril.

Voyons d'abord le groupe de travail de l'alcool. Il a tenu plusieurs réunions en 1966 afin d'examiner un mémorandum du groupement des industries chimiques sur l'organisation commune des marchés dans le secteur de l'alcool. Le dispositif suggéré dont l'idée directrice est de limiter la production d'alcool agricole à la consommation de bouche, pourrait porter un grave préjudice aux agriculteurs. Le groupe alcool du COPA a décidé en conséquence de préparer et de soumettre au présidium une motion sur la politique européenne de l'alcool. Autre groupe de travail : celui des œufs et volailles qui, s'étant réuni en avril 1966, a examiné et transmis au présidium une note concernant les interventions sur les marchés des œufs de la Communauté. Mentionnons aussi le cas du groupe des questions sociales qui a préparé dans sa réunion du 6 avril 1966 un projet de prise de position en ce qui concerne la parité en matière de protection sociale, le choix des priorités et le financement de cette protection sociale. Cette note a été transmise au présidium du COPA. Citons enfin le cas du groupe des employeurs qui, dans une réunion, le même jour, a examiné la proposition faite par le vice-président de la Commission, L. Levi Sandri, aux partenaires sociaux de l'agriculture, d'élaborer une convention cadre européenne en matière de durée du travail. Sur ce point également un projet de lettre a été élaboré et transmis au présidium du COPA.

Comme illustration des activités d'une section spécialisée, on peut citer le cas de la réunion de la section « lait et produits laitiers » du 5 avril 1966. Au cours de cette rencontre, la section a examiné les propositions de prix de la Commission. Elle a estimé que les relations de prix, quoique nécessaires d'une manière globale, ne devraient pas être absolues, les conditions et coûts d'exploitation par exemple entre le blé et le lait étant trop différentes pour légitimer un rapport rigide. La section a rejeté la proposition de prix de la Commission, les

enquêtes faites par les organisations agricoles démontrant selon elle que le prix proposé par le COPA correspondait aux coûts actuels. Il a été demandé en outre que soit établie une clause de révision ou d'actualisation du prix du lait. Après un large échange de vues sur le niveau des prix réalisable et souhaitable, un membre de la section a été chargé d'établir un rapport devant être soumis à un groupe restreint avant d'être transmis au présidium du COPA. Quant aux interventions sur le marché laitier, la section a exprimé l'avis qu'il serait nécessaire qu'elles portent sur toutes les composantes du lait pour éviter des déséquilibres futurs sur le marché. En outre, certaines remarques ont été faites notamment sur les problèmes du fromage (stockage et aide aux organismes stockeurs privés, achats gouvernementaux...).

Notre dernier exemple concerne la réunion des experts généraux des 13 et 14 avril 1966 à Bruxelles. Cette réunion qui a eu lieu en présence de onze membres titulaires ou suppléants a élaboré, sur la base d'un document de travail du secrétariat, un projet de note d'observations générales sur les propositions de la Commission au Conseil portant établissement d'un niveau commun des prix pour le lait et les produits laitiers, la viande bovine, le vin, le sucre, les graines oléagineuses et l'huile d'olive. Le groupe a insisté pour que la Communauté adopte, selon la suggestion du COPA, une loi cadre complétant les lois et les dispositions qui dans les six pays membres concernent la politique agricole et le revenu des agriculteurs, loi qui fixerait, notamment, les principes de base et les objectifs généraux de la politique agricole commune, ainsi que la place de l'agriculture dans l'économie. Le groupe a insisté en outre sur le fait que l'unification des prix agricoles, l'intégration et l'organisation de marchés pour tous les produits agricoles doivent être conçues globalement. Les experts ont jugé indispensable que la Communauté actualise les prix fixés en 1966 selon le développement des coûts des facteurs de production et ont donc déclaré nécessaire que les décisions sur les prix de tous les produits agricoles soient accompagnées d'une clause de révision permettant l'adaptation des prix à la lumière d'un rapport annuel, comme cela a été proposé par le COPA. Certains experts ont enfin formulé des suggestions au présidium sur la nature et la coordination des démarches que devrait entreprendre le COPA pour faire aboutir ces demandes, notamment en ce qui concerne des questions comme celles des prix.

Il ressort clairement de cet exemple que le présidium constitue vraiment l'organe central du COPA. En effet, le présidium est chargé d'examiner les propositions et études soumises par les différents groupes de travail et les sections spécialisées, puis ensuite soit de prendre une décision quand il a déjà reçu une directive de l'assemblée générale, soit de transmettre le projet avec ses remarques à l'assemblée elle-

même. En prenant l'exemple de l'assemblée générale du COPA du 28 avril 1966, qui suit immédiatement les réunions des groupes de travail et des sections spécialisées que nous venons de mentionner, on constate que cette assemblée a examiné essentiellement les propositions de la Commission concernant la fixation d'un niveau commun des prix pour les produits auxquels nous venons de nous référer. A ce propos, l'assemblée a formulé quelques observations générales et certaines observations particulières : elle a notamment souligné, une fois de plus, la nécessité d'un rapport annuel pour permettre aux instances communautaires de connaître les résultats de la politique agricole suivie et, le cas échéant, de l'adapter en toute connaissance de cause, demande satisfaite quoique la Commission n'ait pas été en mesure de présenter un tel rapport au Conseil des ministres avant la fixation des prix pour la campagne 1968-1969. Elle a également insisté sur le besoin de fixer les critères pour la révision annuelle des prix et la nécessité d'introduire une clause de révision (revendications non satisfaites). Quant aux points particuliers, l'assemblée a constaté que le niveau des prix proposé ne répond ni aux vues générales du COPA, ni aux propositions concrètes faites par lui sur certains produits (lait, viande bovine). Sur ces différents points, l'assemblée a proposé des prix concrets pour les différents produits — prix en principe plus élevés que ceux proposés par la Commission.

On peut supposer que dans la pratique l'assemblée est souvent appelée à entériner les projets présentés par le présidium. Celui-ci dispose en outre d'une large autonomie lorsque l'assemblée a déjà fixé auparavant l'orientation générale ou pris des décisions concrètes. En une telle situation, le présidium peut entreprendre directement des démarches auprès des instances communautaires. De plus, sous sa surveillance et selon ses directives, le secrétariat permanent établit des contacts et entreprend des démarches quasi quotidiennement auprès des services de la Commission et des autres institutions communautaires.

Il convient d'observer que le COPA au niveau du présidium ou de l'assemblée générale ou même des experts réunis dans les groupes de travail, ne parvient pas facilement à des positions communes. Nous savons que dans la pratique les intérêts des différentes agricultures ne coïncident pas nécessairement. C'est ainsi que, fort souvent, les organisations professionnelles françaises se sont opposées aux organisations allemandes.

D'après les objectifs mêmes du COPA, celui-ci étudie et coordonne les suggestions des organisations constituantes en vue d'arriver à des prises de position communes et de présenter celles-ci aux institutions de la Communauté. Dans le cas où le Comité ne parvient pas à un

accord unanime, il fait connaître les différentes positions et tous les éléments d'information concernant les divers points de vue. Telles sont les dispositions inscrites dans le règlement intérieur du COPA. Ainsi donc le règlement intérieur tout en établissant une règle générale pour le vote et l'adoption de positions communes, à savoir l'unité, prévoit l'éventualité de désaccords et par conséquent la possibilité qu'une opinion minoritaire divergente soit également exprimée. Nous savons que dans la pratique des organisations professionnelles au niveau de la Communauté, c'est là précisément un système de plus en plus confirmé.

Il faut d'ailleurs souligner que lorsque les différentes organisations ne parviennent pas à un accord unanime et qu'un avis minoritaire mais d'importance est exprimé par une ou plusieurs d'entre elles, le COPA, comme les autres groupes communautaires, perd de son influence. Sa capacité de pression est affaiblie par la division qui peut exister entre ses membres. On comprend dès lors que dans des situations de cet ordre, le COPA recherche ce consensus, de manière pressante et, faute de l'obtenir, hésite à formuler un avis. Dans la pratique, donc, pour le secteur agricole, le désaccord paralyse l'action commune et laisse, en fait, libre champ aux actions séparées des organisations membres qui interviennent au niveau national.

Mis à part les cas tranchés, celui de l'unanimité ou celui de positions nettement divergentes, le COPA s'est efforcé d'établir des compromis entre les intérêts nationaux. Il semble qu'avec le temps, la plupart des organisations groupées à l'échelon communautaire dans le domaine agricole tendent à une certaine homogénéité d'expression pour les avis donnés aussi bien en matière de politique générale que dans l'ordre des secteurs spécialisés par produits.

Cette observation générale, qui nous a été communiquée par un fonctionnaire de la Commission de la CEE, semble devenir de plus en plus valable. D'après nos entretiens avec les fonctionnaires responsables, des dirigeants du COPA et des représentants de divers milieux intéressés, on peut estimer qu'il y a eu dans l'action du COPA deux étapes. La première, avant la fixation des prix agricoles et au cours de laquelle les membres du COPA se trouvaient en désaccord. Ceux pour qui les prix proposés par la Commission constituaient une augmentation de leurs prix nationaux étaient en faveur de la politique agricole et des prix proposés ; inversement, ceux pour qui les prix communautaires devaient constituer une baisse des prix pratiqués jusqu'alors étaient vigoureusement opposés à la fixation des prix à ce niveau. Aujourd'hui les prix étant fixés, une nouvelle phase s'ouvre durant laquelle l'action du COPA pourra être plus efficace, tous les membres étant désireux d'obtenir une élévation des niveaux déjà

acquis. De plus, il devient de moins en moins rentable d'agir dans les capitales nationales puisque le transfert des pouvoirs s'est fait au profit des instances communautaires. De ce fait, l'action du COPA va probablement se renforcer dans les années à venir. Toutefois, il restera toujours le problème des compensations entre les intérêts des divers secteurs. En effet, il arrive qu'une concession des autorités sur un produit soit obtenue aux dépens d'un autre. Comme ce ne sont pas les mêmes personnes que ces différents produits concernent, la compensation se fait entre des intérêts différents et ne profite pas, du moins pas directement, à ceux qui ont subi le dommage. De ce fait, le COPA aura encore de difficiles compromis à réaliser entre les divers secteurs. Il y a aussi désormais le problème des structures.

En dehors de questions spécifiques comme celles que nous venons de mentionner et qui concernent les prix de différents produits, le COPA s'est souvent préoccupé des questions plus générales. C'est ainsi que depuis le début, nous l'avons vu, il a préconisé une loi cadre pour l'agriculture communautaire. On peut dire qu'en général l'accord entre les membres a été unanime sur les questions de principe de cet ordre.

Pour les questions concernant plus directement l'agriculture au niveau de la Communauté, le COPA s'est tiré souvent de ces contradictions par présentation de textes banals et généraux. Des compromis souvent vagues et imprécis pouvaient en effet obtenir l'accord de toutes les organisations nationales. Ainsi, à propos de la fixation des prix, le COPA s'est-il pendant longtemps limité à demander que soient établis les critères pour la définition des prix uniformes et que soient assurés aux agriculteurs des revenus suffisamment élevés dans le cadre d'une politique des prix. Sur ce plan et sans fixer de prix concrets, tous les participants pouvaient être d'accord. Néanmoins, la question fondamentale demeure de savoir quel est, dans ce cas-là, l'efficacité d'une action du COPA. On peut avancer que dans la mesure où les prises de position sont imprécises et ne définissent pas concrètement leurs objectifs, les résultats sont d'autant plus difficiles à estimer.

D. *Rapports avec les autres groupements*

Nous allons examiner les rapports du COPA, d'une part, avec des groupes représentant des intérêts extra-agricoles, d'autre part, avec des groupes défendant comme le COPA, mais à une échelle différente, des intérêts agricoles. C'est sur la seconde catégorie que nous insisterons le plus.

a) *Groupes extra-agricoles*

Le COPA maintient des relations avec diverses organisations de l'industrie et du commerce de l'alimentation ainsi que de la transformation des produits agricoles : il s'agit d'environ quatre-vingts groupements verticaux (une cinquantaine pour l'industrie, une trentaine pour le commerce) dont les démarches quoique correspondant à des intérêts industriels ou commerciaux, concernent directement l'agriculture ou sont en rapports étroits avec elle. Le COPA a également des rapports avec les organisations centrales de l'industrie et du commerce, soit l'UNICE et le COCCEE dont plusieurs activités touchent le secteur agricole (rappel de la commission des industries agricoles et alimentaires de l'UNICE et de la commission des questions agricoles et alimentaires du COCCEE. Enfin le COPA a des contacts plus ou moins réguliers avec différents groupes professionnels européens ou nationaux au sein des divers organismes communautaires (commissions, comités...).

Le COPA est en rapport avec les deux confédérations syndicales internationales accréditées auprès de la CEE, la CISL et la CISC, au titre des problèmes posés par le statut et les conditions de travail des ouvriers agricoles. Ces relations s'établissent essentiellement à travers les comités spécialisés de ces confédérations : le groupe de travail des syndicats de travailleurs agricoles CISL et le groupe « agriculture et alimentation » de la CISC. Il existe depuis mai 1963 un comité paritaire employeurs-travailleurs sur lequel nous reviendrons dans le chapitre consacré aux activités syndicales. Le COPA a revendiqué et obtenu à côté du comité paritaire la création d'un comité non paritaire pour les problèmes sociaux des exploitants agricoles. Ce second comité, créé le 19 décembre 1963, est composé de vingt-trois membres (dix-sept exploitants, trois travailleurs CISL, deux travailleurs CISC, un représentant des familles rurales).

Selon notre enquête, une large part de ces rencontres demeure épisodique et, en tout cas, ne résulte pas d'un programme systématique. C'est un fait que vu la structure des institutions communautaires, différents groupes extra-agricoles sont susceptibles d'exercer une influence sur le contenu des règlements agricoles : pourtant le COPA ne semble pas s'être encore préoccupé d'établir avec eux des procédures régulières de consultations. C.S. Knottnerus a souligné lui-même que jusqu'à présent les contacts de cet ordre ont été extrêmement peu nombreux. Cette situation, que l'on rencontre d'ailleurs en bien des cas au niveau national, illustre les faiblesses et le manque de cohésion de l'organisation professionnelle communautaire.

Signalons enfin le rapprochement intervenu lors de la crise de juin 1965 entre l'agriculture et diverses organisations centrales extra-agricoles (l'UNICE mais aussi les organismes syndicaux) en vue d'élaborer une position commune. Quoique moins directement menacées en cette occasion que l'agriculture, les autres organisations redoutaient que la crise mette en danger l'existence même de la Communauté : d'où, malgré des divergences habituelles d'estimation, une certaine tendance à l'unification des efforts.

b) *Groupes agricoles*

En dehors des rapports avec le COGECA qui seront analysés dans la section suivante, nous examinerons ici deux séries de situations : les contacts avec les groupes à vocation centrale dans un cadre plus large que celui de l'Europe à Six ; les relations avec les groupements spécialisés au sein du Marché commun.

Au titre de la première série, il s'agit essentiellement de la FIPA et de la CEA. Durant les premiers mois de son existence, le COPA eut des difficultés avec la CEA qui avait constitué un comité pour l'Europe des Six et tentait de le faire reconnaître comme interlocuteur habituel par les instances communautaires. Celles-ci, en donnant leur préférence au COPA firent échouer les essais de la CEA. Par la suite, les relations du COPA avec le CEA ainsi que la FIPA ont tendu à se normaliser. En portent témoignage certains passages du règlement intérieur du COPA dont voici le texte :

> « Le Comité tient à entretenir les meilleures relations avec la Confédération Européenne de l'Agriculture et la FIPA dans leur mission plus générale de défense des intérêts de l'agriculture de l'ensemble des pays de l'Europe. Il les tiendra informées de son activité, de ses prises de position et de ses interventions importantes auprès des institutions de la Communauté, spécialement en ce qui concerne les problèmes généraux et de fond. Le Comité entend, d'autre part, bénéficier des études de ces organisations et faciliter par leur intermédiaire les liaisons avec les autres pays d'Europe non membres de la Communauté. »

Il y a tout lieu de croire que, de façon générale, ces déclarations d'intention ont été mises en pratique de part et d'autre. On observe en effet des échanges réciproques d'information (envoi des prises de position du COPA à la CEA, transmission d'études de la CEA au COPA) et parfois même la reprise par la CEA et à son compte de certaines résolutions du COPA, ainsi celle ayant trait à l'adoption par la CEE d'une décision cadre sur l'agriculture. En octobre 1959, dans une résolution la CEA se félicitait des contacts établis par ses organes dirigeants avec

la Commission de la CEE et estimait que l'action de l'OECE, la mise en route de la CEE et le projet d'une petite zone de libre échange rendaient sa mission de liaison et de conciliation plus nécessaire que jamais. Dès lors, la CEA se préoccupera des relations et des échanges entre la CEE et les autres pays (résolution d'août 1960). En octobre 1962, lors de sa quatorzième assemblée générale à Madrid, la CEA apporte tout son soutien au principe de la loi-cadre demandée par le COPA qui, elle le constate, reflète une doctrine défendue par elle de longue date. Cette collaboration constructive ne pouvait manquer de s'imposer du fait même que les membres du COPA sont aussi membres de la CEA. Ainsi, à la conférence de 1963 de la Confédération, le discours de clôture a-t-il été prononcé par Edgard Pisani, alors ministre de l'Agriculture d'un pays membre du COPA.

En ce qui concerne les organisations agricoles spécialisées dans le cadre du Marché commun, nous avons déjà signalé leur petit nombre. Ces associations ont des contacts réguliers avec le COPA dès lors que celui-ci les reconnaît en tant que groupement spécialisé pour un secteur déterminé. Tel est, par exemple, le cas pour la Confédération internationale des betteraviers européens (CIBE) au titre du secteur betterave-sucre. En conséquence, selon les déclarations des dirigeants du secteur, les travaux de la commission des pays du Marché commun sont transmis au COPA qui les étudie et fait part de ses observations éventuelles. S'il s'agit de problèmes mettant en cause les principes généraux de la politique agricole commune (prix, organisation du marché), des prises de position communes CIBE-COPA sont élaborées. Pour les questions concernant la politique agricole commune en général, la CIBE se conforme aux positions du COPA.

La présence d'une organisation centrale et d'associations spécialisées soulève la question délicate de leur accès respectif aux centres de décision communautaire. Il est important de noter que dès janvier 1959 S. Mansholt a pris position sur ce point au nom de la Communauté de façon aussi claire que possible. Voici les termes de l'arrangement prévu (d'après Gex, *op. cit.*, p. 20) :

> « En ce qui concerne la coordination des liaisons entre la CEE et le COPA d'une part, et les organisations des producteurs agricoles spécialisées par produit d'autre part (donc coordination horizontale et verticale) :
>
> 1) La Commission se réserve le pouvoir de prendre des contacts et de recueillir des avis des organisations professionnelles nationales et internationales de son choix ;

> 2) Elle exprime toutefois son intention de recourir au COPA quand il s'agit de problèmes généraux pour lesquels l'avis des producteurs agricoles des six pays est souhaité. Elle s'adressera par contre, soit aux organisations nationales, soit aux organisations internationales spécialisées, quand il s'agira de problèmes particuliers ;
>
> 3) Elle accepte d'informer le COPA :
>
> *a*) chaque fois qu'une consultation avec une organisation spécialisée de producteurs agricoles a lieu sur son initiative. Dans ce cas, elle donnera, en règle générale, au COPA la faculté de désigner un observateur ;
>
> *b*) chaque fois qu'une consultation a lieu sur l'initiative ou sur l'invitation d'une organisation spécialisée ;
>
> 4) Ces règles ne s'appliquent pas aux contacts sporadiques et n'ayant pas de caractère officiel. »

Ce dispositif tend à reconnaître la position centrale du COPA dans l'organisation professionnelle de l'agriculture communautaire. Le COPA se trouvait ainsi renforcé dès le début dans sa vocation de constituer l'organisation professionnelle unitaire à l'échelon communautaire. Il reste à voir si le groupement est déjà en mesure d'exercer correctement une telle mission.

E. *Appréciation du système*

Il est intéressant de présenter ici quelques appréciations critiques formulées par l'ancien président du COPA, C.S. Knottnerus, dans le discours (déjà cité) qu'il a prononcé à l'assemblée générale extraordinaire d'Amsterdam le 1er décembre 1966. Dans notre perspective, trois aspects de ce discours méritent d'être examinés : le développement du COPA, l'établissement d'une meilleure représentation au sein de celui-ci et la nécessité d'une plus grande délégation de pouvoirs à l'organisation professionnelle communautaire.

Se référant au développement du COPA et à sa structure, C.S. Knottnerus constate tout d'abord que le COPA devrait mieux organiser les rapports et les contacts, encore trop peu nombreux, qu'il a noués avec d'autres organisations professionnelles. En outre, il ne manque pas de souligner l'importance de l'opinion publique qui, par le biais de la politique, a une très grande influence sur les règlements agricoles. Partant de ce fait et admettant que tous les contacts au niveau communautaire doivent se faire par l'intermédiaire du COPA, C.S. Knott-

nerus trouve nécessaire de poser la question de savoir si le COPA est à même d'accomplir cette tâche. D'après lui, ce n'est pas encore le cas et ce pour deux raisons.

La première est que l'organisation et l'armature du COPA ne peuvent pas soutenir convenablement cette grande tâche. La seconde résulte de ce que les organisations membres n'ont pas encore la volonté de fournir tous les efforts possibles par le truchement du COPA. On se fie encore trop à la voie traditionnelle, c'est-à-dire nationale. A ce propos C.S. Knottnerus adresse un appel pressant à tous les dirigeants d'organisation ainsi qu'aux présidents eux-mêmes pour renforcer le plus possible la voie qui passe par le COPA. C'est selon lui la seule manière d'assurer une juste influence des agriculteurs européens sur les décisions de la Communauté. Chacun sait par expérience que les intérêts des agriculteurs ne sont pas les mêmes dans tous les pays. Dès lors, si les agriculteurs et leurs dirigeants suivent la voie nationale, il subsistera à coup sûr une agriculture divisée — situation dont d'autres groupes profiteront inévitablement. Le COPA ne pourra déployer une action réellement efficace et partant réussir dans son entreprise que lorsqu'il sera parvenu à surmonter les éventuelles oppositions d'intérêt en son sein et à présenter un front unique.

La deuxième observation porte sur une meilleure représentation au sein du COPA. C.S. Knottnerus estime que la représentation au sein des différentes sections et des différents groupes, voire des organes directeurs du COPA, est à la fois très variable et très inégale. Il estime que la présence des présidents de différentes organisations au sein du présidium et des vrais responsables dans les autres organes et groupes constitue une condition indispensable pour renforcer la représentativité et partant l'autorité et la capacité d'influence du COPA. Selon lui, les difficultés résident surtout dans le fait que chacune des organisations membres manifeste de grandes réticences à déléguer une tâche, fût-elle minime, à quelqu'un qui n'appartient pas à sa propre organisation. Or le présidium du COPA ne peut pas contenir les délégués de toutes les organisations membres. Une direction puissante peut difficilement être exercée par un organe trop nombreux, de composition variable et dans lequel les vrais responsables ne sont pas présents. Au surplus, la présidence en son état actuel n'est pas forte : on devra donc trouver d'autres critères pour l'élection du président. Selon C.S. Knottnerus, le système de la rotation devrait être réexaminé afin d'assurer une plus grande continuité dans l'action présidentielle. Ce système deviendrait d'ailleurs impraticable dans l'éventualité où d'autres membres seraient admis, ce qui se produirait au cas de nouvelles adhésions à la CEE.

En dernier lieu l'orateur explique les motifs de sa préférence pour une plus grande délégation de pouvoirs. Selon la méthode présente de

travail, l'assemblée générale du COPA est l'instance suprême et aucune décision ne peut être prise sans son approbation. Le présidium doit avoir pour tous ses travaux un mandat de l'assemblée. Si la profession agricole européenne veut exercer son influence le plus efficacement possible, l'assemblée générale doit donner largement de tels mandats. Au total, il faudrait d'une part renforcer la présidence en prolongeant le mandat du président et, d'autre part, rendre plus puissant l'organe de direction qu'est le présidium en lui octroyant plus de pouvoirs par délégation.

Ce témoignage de l'ancien président du COPA semble bien constituer une espèce de bilan et de jugement général sur la structure et les pouvoirs de l'organisation. Ce n'est pas là un jugement isolé. Sans nécessairement préconiser les mêmes remèdes, la plupart des observateurs de la vie communautaire paraissent d'accord pour estimer que les organisations professionnelles établies au niveau de la Communauté ne disposent pas encore de l'armature suffisante pour accomplir leur tâche. Dans le cas du COPA, on peut se demander si cette armature, telle que nous venons de l'étudier, ne correspond pas davantage à l'étape qui a précédé l'établissement de la politique agricole commune, c'est-à-dire une période où les pouvoirs essentiels continuaient à résider dans les gouvernements nationaux. Le maintien des compétences nationales poussait alors les organisations agricoles à agir essentiellement par le canal traditionnel. Etant donné que depuis 1967, l'agriculture est entrée dans une nouvelle phase qui se caractérise par l'existence d'une organisation agricole au niveau de la Communauté et par un transfert des pouvoirs dans un sens communautaire, il semble légitime de se demander avec l'ancien président du COPA, si l'armature actuelle de l'organisation correspond encore aux tâches nouvelles et concrètes qui attendent le COPA dans cette deuxième étape de l'agriculture communautaire.

§ 2. Positions et attitudes

A de multiples reprises, le COPA a été appelé à formuler sa position face aux problèmes qui se sont posés au cours de l'élaboration ou de l'application de la politique agricole commune. Ces différentes prises de position générales ont été systématisées à quelques reprises, notamment au cours de l'assemblée générale extraordinaire de Strasbourg le 15 novembre 1963. Par ailleurs, toutes les fois que l'occasion se présentait ou que le besoin l'exigeait, le COPA a fait connaître ses idées sur tel ou tel aspect de la politique agricole commune. Il suffit par exemple de se référer à l'assemblée générale extraordinaire d'Amsterdam (1er décembre 1966) et à la résolution adoptée en cette occasion pour retrouver la plupart des grands thèmes abordés par le COPA. Sur

ces bases auxquelles on doit ajouter les documents de l'assemblée générale extraordinaire de Dusseldorf (décembre 1967), il est assez facile d'exprimer les éléments essentiels de la position du COPA à l'égard de l'intégration économique, spécialement dans l'ordre de l'agriculture.

A. *Le COPA et la politique agricole communautaire*

Nous allons examiner successivement la position générale du COPA et les différents points de son programme. Nous poserons enfin le problème de la réorientation de la politique agricole communautaire à la lumière du nouveau plan Mansholt.

a) *Position générale*

Pour la comprendre on peut partir de deux documents de base relatifs à l'Assemblée de Strasbourg : le rapport de Jean Deleau alors président du COPA, présenté au nom du présidium du COPA et le manifeste du COPA adopté par cette assemblée. Certains éléments sont d'ailleurs communs aux deux documents. Si le manifeste expose les mobiles des positions prises par les agriculteurs européens, les deux documents insistent sur la parité, le niveau de vie, l'exploitation familiale et le volume de production, c'est-à-dire sur tous les thèmes traditionnels de l'agriculture européenne. Nous exposerons ici les conceptions générales, l'étude des différents chapitres de la politique agricole faisant l'objet de la rubrique suivante.

La lecture de ces documents conduit d'ailleurs à une conclusion nette : le COPA et son assemblée générale sont restés dans les généralités, se sont donné une philosophie mais sans trop définir des positions précises, ni proposer des solutions concrètes. Au surplus, il est intéressant de rappeler que l'assemblée de Strasbourg a souvent pris des allures de réunion politique. Ainsi, dans son rapport, J. Deleau consacre-t-il une dernière partie aux questions politiques qu'il intitule : Au-delà de l'aspect technique du problème agricole. Cette partie contient des passages tels que : « [...] Nous irons même plus loin, ne craignant pas d'affirmer que si les dispositions rendues nécessaires pour l'avenir de la Communauté se trouvaient en opposition avec leurs objectifs militaires, diplomatiques ou politiques, ils (les Etats membres) n'hésiteraient pas à sacrifier les premières à ceux-ci. L'ordre encore bien chancelant de l'économie de la Communauté est à la merci des décisions politiques de chacun des Etats. »

L'assemblée de Strasbourg se situe en novembre de l'année qui a vu se produire la première crise sérieuse dans la CEE à la suite du refus du général de Gaulle d'admettre la Grande-Bretagne. La crise de confiance qui s'est produite parmi les Six a mis en relief la fragilité de la construction communautaire et l'importance des options politiques des gouvernements de la CEE. Celles-ci pouvant mettre en danger les progrès, voire l'existence de la Communauté, il n'est pas étonnant que les dirigeants agricoles des Six aient été sensibilisés aux aspects politiques de la Communauté. En conclusion de son rapport, le président met l'accent sur la volonté politique qui dépend essentiellement d'un large consentement de tous les citoyens des six pays. Sans se prononcer sur les formes institutionnelles que devrait revêtir cette volonté politique, le rapport avance que les Etats tirant leur autorité des peuples, la création d'une assemblée librement élue au suffrage universel, est une condition nécessaire pour instituer véritablement l'Europe. Cette déclaration faite au nom du présidium reflète bien l'atmosphère de la grande manifestation des dirigeants agricoles à Strasbourg.

Le caractère assez vague de l'attitude des organisations agricoles s'explique notamment par d'importantes divergences entre les membres du COPA. Tous sont d'accord sur des principes généraux, tels ceux concernant le revenu des agriculteurs, voire même ceux relatifs aux critères permettant de fixer les prix uniformes. Mais des principes à l'accord sur un prix déterminé, le chemin à parcourir est long. En effet, ce n'est un secret pour personne qu'il y a eu désaccord flagrant au sujet du « Plan Mansholt » soumis au début de novembre 1963 par la Commission au Conseil (rapprochement des prix des céréales en une seule fois à partir de la campagne 1964-1965).

L'analyse des positions et attitudes du COPA permet de constater l'existence, malgré plusieurs divergences, d'une réelle coïncidence de la philosophie de la Commission avec les principes suggérés par le COPA. L'on pourrait être tenté d'en conclure que, dès le début, le COPA a eu des idées claires sur la politique agricole commune et qu'il a disposé d'assez d'influence pour en obtenir l'adoption par les instances communautaires. Pourtant cette hypothèse n'est nullement certaine et, compte tenu du dossier, l'on peut légitimement se demander si en fait ce n'est pas, dès le départ, la Commission qui a fourni au COPA une large part des thèmes dont il se fera ensuite le champion.

Les premiers projets de la Commission en matière de politique agricole commune sont présentés en novembre 1959 : ils concernent la durée de la période transitoire, le problème des prix, la forme de l'organisation des marchés, les mesures communes à l'égard des pays tiers, le problème des structures agricoles, la consultation des professionnels et le problème de l'industrie de transformation et du commerce.

Ces propositions, qui ne faisaient en somme que reprendre les objectifs du traité dans le domaine agricole, étaient imprégnés toutefois, dans une certaine mesure, de suggestions générales des professionnels : ainsi la nécessité de restaurer les termes de l'échange, d'améliorer les structures et par là le revenu agricole, de créer un fonds à cet effet à partir de 1961 avec, le cas échéant, une participation du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA). Ces textes s'inspiraient également de certaines suggestions des professionnels en matière d'organisation commune des marchés, comme par exemple : tenir compte de la production des pays et territoires associés ainsi que du commerce extérieur de la Communauté avec les pays tiers ; prévoir l'établissement d'un niveau des prix agricoles ; protéger le marché intérieur contre les fluctuations des cours mondiaux ; harmoniser les politiques de commerce des produits agricoles et les conditions de détermination de prix indicatifs.

Sous cette forme générale, la plupart de ces projets rencontrèrent l'approbation du COPA et des professionnels. Cependant ceux-ci ne manquèrent pas de s'opposer à certains des points du dispositif (ainsi l'activité commerciale d'un bureau européen des céréales) et d'appeler l'attention de la Commission sur quelques autres comportant selon eux des dangers pour l'agriculture. Ils estimèrent par exemple en ce qui concerne les prix et le revenu agricole que celui-ci ne doit pas nécessairement être lié à la notion de prix de revient mais qu'il faut surtout tenir compte de l'évolution des marchés et du jeu de l'offre et de la demande. Quant aux mécanismes des prix, tout en approuvant l'idée du prélèvement variable, les professionnels les jugèrent trop rigides.

Après son mémorandum de 1959, la Commission publia en juin 1960 ses premières propositions en matière de politique agricole commune. Certaines de ces propositions qui correspondaient à des vœux émis préalablement par les professionnels, rencontrèrent un avis favorable de leur part tandis que d'autres plus nouvelles soulevaient certaines oppositions. Ainsi dès le début l'organisation professionnelle agricole allemande s'éleva-t-elle contre un rapprochement des prix. Dans l'ensemble cependant les professionnels se montrèrent satisfaits de ces propositions.

En 1961, l'assemblée générale du COPA émit un projet de décision-cadre en matière de politique agricole. En réalité, ce projet, soumis aux autorités communautaires, ne faisait que reprendre les principaux objectifs stipulés dans les propositions de la Commission de juin 1960. Les services du COPA préparèrent une nouvelle version de ce projet qui fut approuvée par l'assemblée générale de septembre 1962, mais il ne semble pas que cette seconde version ait apporté beaucoup d'éléments nouveaux. Pour l'essentiel, elle continuait de résumer, valablement certes mais sans originalité, les idées déjà exprimées par la Commission. Ces idées devaient ensuite être reprises continuellement lors des réunions de consultation entre les professionnels et la Commission puis dans le « Plan Mansholt » rendu public en novembre 1963. Notons toutefois que sur quelques points la Commission semble avoir fait siennes, comme cela avait été le cas au début, quelques suggestions des professionnels (en particulier celles relatives aux critères de fixation des prix indicatifs et au rapport annuel).

Au total, malgré les convergences apparentes que l'on peut constater sur plusieurs points entre les idées émises par la Commission et les suggestions présentées par le COPA, il est difficile dans le domaine de la politique générale agricole de déterminer quel a été effectivement le rôle du COPA. Cependant, il semble que, surtout dans la phase préliminaire, le rôle du COPA comme fournisseur d'idées ou de suggestions neuves ne doive pas être surestimé.

⁂

Après avoir accepté et soutenu la politique agricole de la Communauté, le COPA entre dans une phase de désenchantement dont témoigne le discours du président à l'assemblée extraordinaire de Dusseldorf, E. Rehwinkel, leader des paysans allemands. Il est nécessaire d'indiquer ici les principaux aspects de cette attitude — particulièrement accusée en raison de la personnalité même de l'orateur.

Le président mentionne tout d'abord quelques traits caractéristiques de l'évolution agricole dans la CEE au cours des années récentes. De 1954 à 1965 le pourcentage communautaire des personnes actives en agriculture par rapport à la population active totale est tombé de 26,5 à 15 % environ et même à 7 ou 8 % dans quelques pays membres (Allemagne, Belgique, Pays-Bas). En même temps l'on observe une forte augmentation de la productivité du travail en agriculture : 5 % par an pour la CEE dans son ensemble avec des niveaux plus élevés encore pour l'Allemagne (7 %) et l'Italie (7,4 %). Enfin la part de l'agriculture dans le produit intérieur brut n'a cessé de diminuer (actuellement 13,4 % en Italie, 8,3 % aux Pays-Bas, 7,6 % en France, 5,5 % en Belgique, 4,2 % en Allemagne). L'agriculture n'a pu conserver sa position ni à l'égard de la production de masse du secteur industriel ni envers le secteur des services dont les prix ont partout considérablement augmenté. Il y a ainsi un retard permanent dans les revenus agricoles qui se manifeste même dans les pays ayant la plus haute productivité pour le travail de la terre. Au total, quoique formant encore 15,2 % de la population active les paysans n'ont obtenu que 8 % du revenu total de la Communauté.

Les dirigeants du COPA, poursuit le président, espéraient que les instances communautaires tiendraient compte de cette situation et, tout spécialement, de la rapide progression des coûts en agriculture lors de la seconde fixation des prix (campagne 1968-1969). Le COPA avait demandé une augmentation générale des prix de 5 % de tous les produits agricoles pour lesquels jouait une telle fixation. Or, malgré le soutien donné à cette demande par le Parlement européen, les décisions du Conseil des ministres en date du 27 octobre 1967 n'ont pas répondu aux vues et aux attentes du COPA. D'où un sentiment de consternation, de déception et de colère chez les paysans d'Europe occidentale qui, déçus par les gouvernements nationaux, avaient placé leurs espoirs dans la Communauté pour une meilleure sauvegarde de leurs intérêts vitaux. En outre, estime le président du COPA, en bien des cas les possibilités offertes par les organisations de marché n'ont pas été pleinement utilisées.

Ces motifs d'insatisfaction sont aggravés par un facteur de grande inquiétude : la crainte que les autorités communautaires ne renoncent aux principes de base de la politique agricole commune depuis la conférence de Stresa, notamment dans le but d'obtenir une réduction encore plus forte de la population agricole. Au moment où se tient l'assemblée de Dusseldorf, la possibilité d'une telle réorientation est ouvertement agitée dans les milieux proches des instances communautaires ainsi que dans la presse des six pays. Le président exprime la crainte — crainte très forte dans la paysannerie ouest-allemande — que l'objectif de semblables mesures soit une « décimation de la grande masse des exploitations familiales » dans le but de former des exploitations de dimensions américaines ou encore plus grandes. Selon lui la paysannerie doit s'opposer de toutes ses forces à un « assainissement » de cet ordre.

Les agriculteurs, souligne le président en conclusion de son discours, veulent « collaborer encore plus que jusqu'à présent à l'accomplissement final et à l'orientation du marché commun agricole » mais ils ne sont plus en mesure de faire face à la hausse des coûts sans augmentation correspondante des prix de leurs produits : « [...] nous ne pouvons pas, déclare-t-il, vendre éternellement de la terre, abattre du bois et faire des dettes. C'est pourquoi, nous exigeons le rétablissement de l'équilibre rompu depuis longtemps entre nos prix et nos coûts. »

Telle est la philosophie globale du COPA. Même si elle s'exprime de façon plus ou moins vive selon la personnalité de l'exposant, une convergence s'établit au sujet de la défense d'une position sans cesse plus menacée par l'évolution économique. Il convient maintenant d'examiner la mise en œuvre de ces idées au titre des différents chapitres de la politique agricole.

b) *Contenu de la politique agricole*

La question des rapports avec les pays extracommunautaires donnant lieu à un développement spécial, nous examinerons ici les thèmes suivants : prix et organisation des marchés, politique des structures, politique sociale. En plus des textes déjà mentionnés, nous nous appuierons sur les documents de l'assemblée extraordinaire de Düsseldorf, spécialement le rapport Nove Josserand consacré à la politique des structures et à la politique sociale. Quoique relatives à des objets spécifiques, les propositions et revendications ainsi présentées par les instances du COPA conservent un caractère général.

La résolution de Düsseldorf garde au premier plan des préoccupations du COPA la politique des prix qu'elle désigne comme « l'élément le plus important de la politique agricole commune ». Il s'agit d'obtenir que, sur la base d'un rapport annuel, les autorités communautaires tiennent pleinement compte de l'évolution des coûts de production et de la situation des revenus agricoles. Ces points sont également soulignés dans le discours du président. Evoquant les rapports entre la politique des prix et l'action sur les structures, celui-ci avance que la seconde doit être conçue en complément et non en remplacement de la première. Les agriculteurs ne sauraient accorder à la politique des structures une place prioritaire notamment parce qu'elle représente une tâche à très long terme. Il faut éviter que les autorités n'essaient de compenser les insuffisances dans les revenus agricoles par des promesses et des consolations au titre de l'agencement des structures.

La politique des prix doit être complétée par des mesures d'organisation de marché qui soient adaptées à chaque produit. Il convient à cet égard d'assurer la préférence à la production communautaire et de favoriser, autant que de besoin, l'exportation de produits agricoles. La résolution demande la création de nouvelles organisations communes de marché (ainsi tabac, ovins, produits horticoles non comestibles, pommes de terre, produits forestiers, houblon, lin et chanvre, alcool, racines de chicorée, miel). En même temps, ce texte demande au Conseil d'adopter rapidement un règlement sur les groupements de producteurs.

L'assemblée de Düsseldorf s'est vivement préoccupée de la politique des structures, ce qui n'a rien d'étonnant si l'on considère les nouvelles qui circulaient déjà quant à une éventuelle réorientation de la politique agricole commune. Le rapport Nove Josserand définit l'action sur les structures comme un effort pour « promouvoir des exploitations agricoles prospères dans une perspective de plein emploi, de productivité et de rentabilité croissantes, et de responsabilité du chef d'exploitation ». Pour atteindre ce résultat, la politique des structures doit à la

fois assurer la prédominance dans l'agriculture européenne d'exploitations de type familial dont le COPA a toujours été le défenseur et garantir l'intégration de l'activité agricole dans l'économie moderne. Il est indispensable à cet effet de réaliser une politique active de l'emploi qui assure un judicieux équilibre population agricole-terre disponible et de favoriser le regroupement volontaire des exploitants soit au niveau de la production, soit à celui de la mise en marché. La Communauté dispose des instruments nécessaires à une politique des structures : comité permanent des structures ; section « orientation » du FEOGA. Mais jusqu'à présent, réserve faite de l'action concrète encore que dispersée du Fonds, ces instruments ont été peu utilisés. Le rapport demande que le comité permanent stimule les politiques nationales en vue de dégager une tendance générale communautaires ainsi que pour l'harmonisation des régimes nationaux d'aides. L'agencement optimal des structures ne saurait résulter de la seule politique des marchés et du libre jeu de la concurrence : il exige des concours publics en vue d'éliminer les disparités entre secteurs et régions (liaison étroite entre l'action sur les structures agricoles et la politique de développement régional).

Ce point de vue a été souligné dans la résolution de Düsseldorf selon laquelle le COPA a, dès l'origine, établi un rapport étroit entre le perfectionnement des structures agricoles et l'amélioration des revenus des agriculteurs. Au titre des plans communautaires, la résolution demande qu'ils contiennent, en plus des investissements à caractère matériel, des dispositions tendant à améliorer la qualité du travail agricole (en particulier formation et rééducation professionnelles). De façon générale, la résolution signale la nécessité d'un relèvement des « investissements intellectuels » dans l'activité agricole.

Voyons enfin les problèmes de la politique sociale. En octobre 1966, le COPA a établi un programme minimal de protection sociale prévoyant entre autres :

— que les pays membres de la CEE assurent les risques pour lesquels il n'existe pas de couverture ou dont le niveau est insuffisant ;
— qu'une harmonisation soit réalisée en matière de protection sociale pour les exploitants agricoles et leur famille, de façon à la rendre globalement équivalente dans les divers pays et comparable à celle des autres groupes sociaux correspondants ;
— que les modalités de financement de cette protection sociale tiennent compte des conditions actuelles de revenu de l'agriculture et prévoient éventuellement une aide budgétaire.

Ces problèmes ont été repris par le rapport Nove Josserand qui pose comme objectif à réaliser dans l'ordre social l'obtention pour les

agriculteurs de la parité sociale avec les autres catégories professionnelles. Ce rapport estime qu'une bonne protection sociale constitue un aspect essentiel de la politique agricole commune : il se prononce en faveur, partout où cela est possible, d'une gestion de cette activité par des organismes spécialisés mutualistes ou coopératifs ou par des organismes faisant une place adéquate aux représentants agricoles. Le rapport souligne aussi la nécessité d'une amélioration des conditions de vie et de travail : il importe que la CEE incite les Etats membres à accélérer leurs efforts pour mettre à la disposition des agriculteurs les moyens de communication, de distribution d'eau et d'énergie, les équipements socio-culturels, l'assistance médicale ainsi que des crédits à taux favorables au titre de l'amélioration de l'habitat rural et agricole. Le perfectionnement de l'enseignement et de la formation tant pour les jeunes que pour les adultes (formation permanente et vulgarisation) doit être également mentionné à propos des aspects sociaux de la politique commune.

En ce domaine, la résolution de Düsseldorf présente plusieurs revendications importantes : adoption rapide du programme minimal de protection sociale et réalisation progressive par la mise en œuvre de toutes les mesures appropriées du principe de la parité dans les conditions d'accès aux services fondamentaux offerts par la société à tous les citoyens.

Telles sont les principales pièces du dispositif de politique agricole commune dont le COPA souhaite la réalisation. Il reste à voir si les mesures revendiquées ou envisagées sont compatibles avec les orientations récemment proposées au Conseil par la nouvelle Commission.

c) *Vers des modifications dans le dispositif communautaire*

Clairement perceptible lors de l'assemblée extraordinaire de Düsseldorf, le mécontentement des paysans à l'égard de la politique agricole de la CEE, spécialement au titre des prix, ne tardera pas à exploser au grand jour : le 27 mai 1968, dans des conditions que nous analyserons plus loin, le COPA organise à Bruxelles même une manifestation des agriculteurs et spécialement des producteurs de lait appartenant aux six pays. La politique communautaire suscite également des démonstrations sur le plan national : c'est ainsi qu'à Rome, le 5 juillet, trente mille agriculteurs répondant à un mot d'ordre des organisations d'extrême-gauche (spécialement de la CGIL) défilent dans les rues en réclamant la suspension des accords de Bruxelles sur le Marché commun agricole et la réforme de la politique agricole italienne. En France, après un été orageux, les organisations agricoles déclenchent,

le 2 octobre, des manifestations dont l'ampleur et l'intensité varient selon les régions : certaines de ces réunions donnent lieu à des scènes de violence (notamment devant la préfecture de Quimper) et des dirigeants professionnels demandent aux autorités de prendre garde à la naissance d'un « poujadisme anti-européen ». Ces protestations, que l'on observe aussi en d'autres pays de la Communauté, sont le signe d'un désenchantement des paysans à l'égard du dispositif communautaire. De toute évidence, un nouvel examen de cette politique s'impose aux dirigeants de la Communauté.

Ceux-ci comprennent la gravité de la situation et la nécessité d'une révision, déjà soulignée dans le mémorandum au Conseil du 8 mars 1968 sur le secteur laitier, se trouve affirmée avec force par S. Mansholt lui-même devant le Comité économique et social réuni le 28 septembre en assemblée plénière. Le vice-président de la Communauté déclare qu'il est impossible d'assurer dans un délai raisonnable et par la seule politique des marchés et des prix un niveau de vie équitable aux agriculteurs selon les prescriptions du traité de Rome. Pour supprimer l'écart entre les revenus des travailleurs de l'agriculture et ceux de l'industrie, la seule voie praticable selon S. Mansholt est la mise en œuvre d'une politique des structures. Il s'agit de procéder à une restructuration de l'agriculture en tenant compte des particularités régionales. Le succès d'une telle politique est étroitement subordonné à une claire définition des objectifs de la politique agricole de la Communauté. Les pays membres doivent déterminer le type d'agriculture qu'ils veulent avoir : faute d'entreprendre de telles démarches, les gouvernements risqueraient de gaspiller tant sur le plan national que communautaire une bonne partie des sommes investies pour l'amélioration des structures agricoles. En revanche, une fois précisés les grands objectifs, il deviendra possible de tracer les éléments d'une politique tendant à remodeler complètement dans un délai déterminé les structures de l'agriculture européenne.

Le trait essentiel de la situation est que la politique de soutien systématique des prix fixés par les autorités a conduit à une impasse. L'encouragement ainsi donné aux producteurs a suscité pour certains articles l'apparition de stocks dont l'écoulement sur le marché mondial implique des difficultés considérables et d'énormes pertes. Tel est spécialement le cas pour le beurre dont on trouve quatre cent mille tonnes dans les entrepôts des pays membres : payée 8,70 francs français le kilo aux producteurs, cette denrée ne peut s'écouler hors de la Communauté, et encore lorsqu'on trouve preneur, qu'à un prix de 1,60 à 1,80. Le coût de cette politique ne cesse de s'alourdir et les experts prévoient que sur les bases actuelles le montant du soutien à l'agriculture finira par atteindre des montants prohibitifs (aujourd'hui plus

de quatre milliards de dollars par an, vers les années 1980 jusqu'à douze milliards selon S. Mansholt). Or ces dépenses ne permettent pas d'améliorer sensiblement le revenu des petits agriculteurs qui sont encore très nombreux dans les six pays.

C'est en partant de telles observations que S. Mansholt va proposer à la Commission, pour qu'elle en saisisse le Conseil, un mémorandum comportant une véritable reconversion de la politique en vigueur. Adopté par la Commission le 18 décembre, à la majorité des voix, ce texte dont on connaît seulement les grandes lignes suggère la prise de dispositions de nature à transformer radicalement l'agriculture des six pays. Ces mesures, formulées pour le moment en termes généraux, concernent les structures mais elles mettent également en cause les prix payés pour les produits.

Au titre de l'action sur les structures, le programme à exécuter en dix ans comprend les points suivants : réduction accélérée de la population agricole qui devra être ramenée de dix millions actuellement à cinq millions d'individus (c'est-à-dire en somme retrait de la terre d'un agriculteur sur deux) ; diminution de la surface cultivée d'environ cinq millions d'hectares par création de parcs naturels pour les loisirs des citadins ; regroupement des exploitations en grandes unités de production capables de vendre sans aide à des prix compétitifs. Les défenseurs de ce programme tournent le dos à l'exploitation familiale classique au profit de vastes ensembles fonctionnant selon des critères techniques et commerciaux (dimensions optimales selon les vues de S. Mansholt : quatre-vingts à cent vingt hectares au moins pour les céréales et les plantes sarclées ; quarante à soixante vaches pour le lait ; cent cinquante à deux cents animaux pour la viande de bœuf ; cent mille unités pour les poulets ; dix mille pondeuses pour les œufs ; quatre cent cinquante à six cents bêtes pour l'élevage porcin). Ce seront là des « entreprises agricoles modernes » selon le document de la Commission qui, pour en faciliter la constitution, prévoit diverses mesures d'appui (octroi d'une aide de démarrage ainsi que d'une aide aux investissements, garanties de crédit accordées par des fonds spéciaux ou par les pouvoirs publics).

La réalisation de ce plan doit s'accompagner de dispositions sociales à l'avantage des intéressés : octroi aux agriculteurs d'une retraite à soixante-cinq ans, application de mesures de transition aux exploitants de cinquante-cinq à soixante-cinq ans et reclassement des agriculteurs de vingt-deux à cinquante-cinq ans désireux de quitter la terre. Il est prévu que les dépenses entraînées par ce programme seront financées pour une moitié par les gouvernements intéressés et pour l'autre par la Communauté elle-même.

L'intervention sur les structures devrait être accompagnée d'une pression permanente sur les prix de nature à favoriser les ajustements requis. Pour l'immédiat les mesures envisagées les plus spectaculaires concernent les matières grasses : diminution de 30 % du prix du beurre en vue d'accroître la consommation ; encouragement de l'abattage des vaches laitières par versement d'une prime substantielle pour toute vache abattue ; perception d'une taxe fiscale sur la margarine afin de limiter la concurrence des matières grasses. Le programme prévoit aussi des réductions, quoique beaucoup moins sensibles, sur le prix des autres productions excédentaires (betteraves sucrières et céréales) : en règle générale aucun prix agricole ne devrait être augmenté dans la Communauté tant que, compte tenu des échanges commerciaux avec les tiers, la demande restera inférieure à l'offre. En dehors de telles mesures, il faudrait en venir à la fixation de quotas de production — solution que rejette expressément S. Mansholt.

Dernier point de ce programme : l'amélioration des structures de commercialisation. Le système envisagé à cet égard consiste à favoriser la création de groupements professionnels au plan européen par produits ou groupes de produits. Tâches de ces groupements : étude des marchés, information quant aux perspectives de vente, conditions de commercialisation des produits, campagnes de publicité, liaison entre les groupements de producteurs et les organisations d'achat du commerce et des industries de transformation. Ainsi les agriculteurs pourraient-ils assumer à l'intérieur de leurs organisations une plus grande responsabilité quant à la production, à la vente et à la formation des prix.

Sitôt connues et avant même leur approbation par la Commission, les propositions de S. Mansholt ont suscité une vaste levée de boucliers ainsi qu'une gamme de sentiments allant, selon les termes d'un commentateur (F.-H. de Virieu, in *Le Monde*, 13 décembre 1968), de l'hostilité indignée au scepticisme ou à la réserve. Comme on le prévoyait généralement, c'est en Allemagne que ces protestations ont été les plus violentes (rappel du discours prononcé à Düsseldorf par E. Rehwinkel).

La première discussion de ce programme par les instances du COPA est intervenue lors de l'Assemblée générale ordinaire du 13 décembre tenue en présence de S. Mansholt. Les dirigeants agricoles européens se sont immédiatement prononcés contre toute baisse des prix agricoles : ils ont affirmé qu'ils n'accepteraient jamais de telles propositions dictées selon eux par des considérations d'ordre financier ou diplomatique au mépris des besoins réels de l'économie agricole des six pays. En revanche, les dirigeants paysans ont témoigné de prudence à l'égard du dispositif essentiel, c'est-à-dire de l'organisation de l'agriculture sur des bases industrielles et commerciales. Prétextant que la Commission ne s'était pas prononcée sur le problème et que, de toute manière, le projet Mansholt s'en tient encore à des orientations vagues, les autorités du COPA ont agi de manière que l'assemblée n'aborde pas la discussion approfondie de ce nouveau plan Mansholt.

L'un des mobiles essentiels de cet attentisme a été d'éviter l'expression publique des divergences d'appréciation entre les organisations membres. En effet, si les paysans européens ont pu s'entendre sur une opposition absolue à la baisse des prix agricoles il n'existe pas, pourtant, de position commune du COPA sur les réformes de structure. Lors d'une conférence de presse tenue à l'issue de l'assemblée, l'on a vu se manifester des divergences d'opinion très nettes sur le dossier entre les dirigeants allemands et ceux des autres pays de la Communauté. Les Allemands, affirmant que depuis 1958 la protection de l'exploitation familiale constitue le fondement de la politique agricole commune, refusent d'accepter le projet Mansholt, même comme base de discussion : pour eux la constitution de grandes unités de production est inacceptable car elle évoque les coopératives de la République démocratique d'Allemagne. Les autres délégations ont formulé des jugements plus réservés et, en définitive, plus nuancés.

Depuis lors, les propositions Mansholt, désormais appuyées par la Commission, ont suscité de nombreuses et vigoureuses protestations en divers milieux agricoles. A côté d'oppositions systématiques toutefois, on a pu noter chez les organisations nationales des six pays des prises de position plus souples. Considérons par exemple le cas de la France. Le Mouvement de défense de l'exploitation familiale (MODEF), s'est prononcé pour une riposte internationale du paysan européen au plan Mansholt. Mais ce dispositif a été approuvé par le CNJA qui, convaincu du caractère inévitable de la compression des effectifs paysans, préfère une réduction planifiée au désordre actuel. Quant à la FNSEA tout en manifestant des réserves elle a souligné que ce programme a le mérite de donner des orientations et contient plusieurs éléments correspondant à des vœux maintes fois exprimés par la profession. Toutefois, même si l'accueil n'est pas uniforme (ainsi en Italie approbation par la Confédération des cultivateurs directs), il semble bien que la majorité des associations se refuse à approuver toute formule devant conduire à l'élimination systématique des exploitations familiales.

La lutte au sujet de ce programme est à peine entamée et nul n'en saurait encore prévoir l'issue avec certitude. Même s'ils ne sont pas pleinement d'accord avec les propositions de S. Mansholt, auxquelles certains reprochent de négliger les besoins des pays sous-alimentés, plusieurs commentateurs attribuent à celui-ci le mérite d'avoir cherché

à mettre les problèmes en évidence plutôt qu'à les dissimuler. Comme le note la *Süddeutsche Zeitung* du 17 décembre 1968, ceux qui font endosser la responsabilité de l'agitation paysanne à S. Mansholt « confondent la cause et l'effet car les véritables responsables du malaise paysan ce sont ceux qui ont bercé les agriculteurs d'illusions en leur faisant croire qu'ils pouvaient produire ce qu'ils voulaient, et que tout était pour le mieux dans le meilleur des mondes ».

Les dirigeants du COPA espèrent sans doute obtenir par des pressions discrètes, notamment sur les gouvernements membres, une modification substantielle du programme Mansholt. Quoique la situation actuelle exige des remèdes sérieux, il est bien possible que les organisations agricoles intéressées parviennent à obtenir des solutions moins dures et à reculer certaines échéances. En tout cas il faut bien constater que l'initiative de l'opération « Agriculture 1980 » est partie de la Commission : les organisations professionnelles se trouvent sur la défensive sans même avoir le bénéfice, sauf en ce qui concerne les prix, d'une position d'unanimité. Malgré toutes les réticences actuellement observées à son encontre au niveau des organisations paysannes dans chacun des six pays, c'est toujours la Commission qui, par le truchement de S. Mansholt, lequel s'est engagé à présenter un programme détaillé au printemps 1969, reste l'inspiratrice de la politique agricole commune.

B. *Le COPA et les relations avec les pays extra-communautaires*

Deux points nous semblent particulièrement significatifs à cet égard : les positions du COPA à l'égard de la négociation Kennedy et celles à l'égard d'un élargissement de la Communauté. Nous mentionnerons enfin le problème des relations avec les pays à commerce d'Etat.

a) *Négociations Kennedy*

Dès la session ministérielle du GATT de novembre 1961, la proposition de la Commission visant à généraliser la méthode des réductions linéaires afin d'accroître l'efficacité des négociations futures fit l'objet d'une acceptation et devint de ce fait la base des négociations de 1963-1964. Dès lors, au cours des réunions de consultation du COPA par la Commission, l'échange de vues sur les négociations prit place dans l'ordre du jour sans que la Commission rencontre toujours l'accord des dirigeants professionnels. Ceux-ci par exemple estimèrent que l'enceinte du GATT était trop partiale pour que l'on y discute des prix. En général, ils combattirent toute réduction de la protection de l'agriculture commune et toutes les mesures pouvant conduire à un abaissement du revenu des agriculteurs. La production et l'expansionnisme commercial des Etats-Unis allaient à cet égard susciter des préoccupations particulières. Les dirigeants du COPA s'opposaient à une augmentation des importations américaines qui nuirait aux producteurs de la CEE. A ce sujet, S. Mansholt lui-même s'efforça de rassurer les professionnels en leur signalant que, lors de son voyage aux Etats-Unis, il avait clairement notifié aux Américains que leurs débouchés vers l'Europe ne sauraient prendre de l'expansion et devraient peut-être même se résorber progressivement.

Malgré ces divergences ou points de friction, la Commission et les professionnels tombèrent d'accord sur un préalable à toute négociation avec les pays tiers, à savoir la définition de la politique agricole commune (prix, marchés, etc.). En définitive, il n'apparaît pas qu'en ce domaine les dirigeants agricoles aient pu avoir une influence concrète sur la pensée de la Commission. Tenus au courant des intentions et de l'évolution des négociations, les dirigeants du COPA ont sans doute pu jouer le rôle d'une conscience professionnelle de la Commission en lui rappelant les lignes à imposer à ces négociations pour ne pas provoquer des conséquences fâcheuses sur le revenu déjà insuffisant des agriculteurs de la CEE.

Les préoccupations des agriculteurs et du COPA en ce domaine se retrouvent déjà dans le rapport Deleau et le manifeste de l'assemblée de Strasbourg de novembre 1963. On lit notamment dans le rapport Deleau : « Les pressions politiques exercées par les Etats-Unis et autres pays extra-européens, grands exportateurs agricoles, en vue d'élargir leurs exportations agricoles sur le Marché commun sont inadmissibles. » Le manifeste insiste sur plusieurs points : la politique du commerce extérieur touchant les produits agricoles qui devrait être conçue en fonction des objectifs de la politique agricole commune ; la protection contre le *dumping* sous toutes ses formes et les prix mondiaux anormaux ; la conclusion d'accords mondiaux sur l'impulsion de la Communauté. On lit dans ce texte que l'existence et le développement de la politique agricole commune sont les préalables pour une négociation sur les produits agricoles dans le cadre du *Trade Expansion Act*. Le rapporteur croit que les principes sur lesquels a reposé jusqu'alors l'action du GATT ne répondent pas aux véritables données du problème agricole. Il estime également que la solution aux problèmes agricoles ne peut être trouvée que dans le cadre d'une organisation commune des marchés, de disciplines acceptées et d'engagements réciproques. Il faudrait que les règles du GATT soient adaptées à cette évolution. C'est donc à juste titre que, selon le rapporteur, la Fédération internationale des producteurs agricoles a pris nettement position dans ce sens.

Au fur et à mesure que les négociations avancent les positions du COPA sur les problèmes concrets tendent à se préciser. A ce titre, il est intéressant de donner quelques éléments de la résolution de l'assemblée générale extraordinaire du COPA, du 1er décembre 1966 à Amsterdam. Cette résolution contient un paragraphe consacré à la politique commerciale dans le domaine agricole. On y trouve notamment l'idée de la sécurité de l'approvisionnement de la Communauté, de la nécessité d'accroître les facilités pour les exportations des produits agricoles de la CEE et d'une remise en ordre des marchés internationaux. L'assemblée approuve la négociation selon la méthode du montant de soutien à certaines conditions (objectifs de la politique commune, prix agricoles, application de cette méthode à tous les produits agricoles). Pour le cas particulier des céréales, l'assemblée estime que l'on ne peut pas descendre en dessous de 90 % du niveau d'auto-approvisionnement de la CEE. En outre, l'assemblée est favorable à la conclusion d'accords mondiaux pour les produits envisagés par la CEE (céréales, certains produits laitiers, viande bovine congelée, sucre et matières grasses).

D'autre part, au cours de cette assemblée le président C.S. Knottnerus va préciser la position des agriculteurs européens face à certains problèmes soulevés par les revendications américaines dans le cadre des négociations Kennedy. Dans son discours, il commence par féliciter l'ambassadeur américain de son efficacité lorsqu'il cherche à sauvegarder les débouchés européens pour les céréales américaines en Europe, car c'est le droit le plus strict de chacun de chercher à atteindre pour son pays la position la plus favorable dans les négociations sur des abaissements tarifaires. Bien entendu, ce droit que les Américains se reconnaissent, les agriculteurs européens entendent aussi en jouir pleinement. C.S. Knottnerus s'en prend ensuite aux affirmations selon lesquelles le système de la CEE mènerait à l'autarcie. Ce n'est pas le cas et, suivant les données de la Commission, le degré d'auto-approvisionnement de la Communauté a même diminué pour quelques produits importants de 1958 à 1965 (céréales, de 77 à 75 % ; riz, de 83 à 79 % ; viande de bœuf, de 93 à 85 %). En outre, la balance commerciale agricole de la Communauté évolue favorablement pour les pays tiers, spécialement les Etats-Unis. En effet, le montant des importations totales des produits agricoles, soumis à une politique agricole commune, est passé de 2,1 milliards de dollars en 1958 à 3,1 milliards de dollars en 1965, soit un milliard en plus. L'importation de ces produits en provenance des Etats-Unis a augmenté de plus de 200 %. Quant à l'exportation de produits agricoles vers les pays tiers, elle s'est accrue de un milliard neuf cents millions de dollars en 1958, à deux milliards huit cents millions en 1965, soit de neuf cents millions. Pour les exportations vers les Etats-Unis, l'accroissement n'a été que de 41 %. C.S. Knottnerus s'adresse également aux industriels de la Communauté en les mettant en garde contre la tentation de faire payer à l'agriculture européenne les concessions obtenues des pays tiers dans le domaine industriel.

Faisant dans sa résolution le bilan pour l'agriculture de la négociation Kennedy, l'assemblée de Düsseldorf déclarera que les résultats obtenus ouvrent des brèches dans l'organisation communautaire de plusieurs marchés et qu'ils sont faibles au titre de l'organisation des marchés mondiaux. Les possibilités d'exportation de produits agricoles ainsi ouvertes à la Communauté sont très modestes. La médiocrité de ce bilan montre bien que la solution du problème des échanges agricoles internationaux ne peut être trouvée sans une confrontation des politiques agricoles. L'assemblée se félicite de la décision d'instaurer une action collective dans le domaine alimentaire (le président du COPA ayant dans son discours déploré le long marchandage concernant l'aide alimentaire et la faible ampleur de celle-ci). Enfin la résolution demande que lors des négociations internationales sur les produits agricoles la Communauté ne fasse pas de concessions sans qu'il y ait réciprocité dans le secteur agricole.

b) *Elargissement de la Communauté*

Au cours de différentes assemblées générales du COPA, celui-ci s'est préoccupé des problèmes d'élargissement de la Communauté. Lors de l'assemblée d'Amsterdam, les participants ont rappelé que l'élargissement éventuel de la Communauté pose de difficiles problèmes et que dans le secteur agricole un certain nombre de conditions doivent être remplies : l'assurance que ne soient pas remis en cause les objectifs du traité concernant l'amélioration du niveau de vie des agriculteurs, les principes directeurs de la politique agricole commune tels qu'ils ont été établis par le Conseil et les mesures d'application intervenues ; l'harmonisation par les pays en cause de leur propre politique agricole avec celle de la CEE au cours d'une période transitoire raisonnable ; la réalisation d'un ensemble bien équilibré des différentes activités économiques pour permettre leur développement harmonieux et celui des diverses régions de la Communauté.

Le problème de l'entrée de l'Angleterre et d'autres pays européens dans la Communauté avait déjà préoccupé le COPA lors de la première demande d'adhésion de ces pays. Les négociations de 1961-1963 furent à l'ordre du jour de bon nombre de réunions de consultation du COPA par la Commission et ceci jusqu'à la rupture, et même après, pour l'étude des effets de cet échec. En ces occasions, les dirigeants professionnels exprimèrent souvent leur crainte à l'égard de la concur-

rence du Commonwealth. En plusieurs cas, la Commission et les professionnels trouvèrent un terrain d'entente sur les mesures à prendre avant l'entrée de la Grande-Bretagne à l'échelon des Six afin de sauvegarder, quoi qu'il advienne, le revenu des agriculteurs. Toutefois, s'agissant des conditions à imposer à l'Angleterre pour son adhésion au Marché commun, il apparaît que dans l'ensemble les dirigeants professionnels prirent à l'égard de la Grande-Bretagne une attitude plus exigeante que celle de la Commission.

Certes la Commission resta ferme sur son refus d'accorder à l'Angleterre des garanties supérieures et insista sur la nécessité de l'abolition du *deficiency payment* (système consistant à verser aux agriculteurs pour les quantités commercialisées la différence entre les prix garantis et ce qu'ils tirent effectivement de la vente sur le marché). Toutefois, témoignant d'une vision nécessairement plus large que les professionnels, elle eût volontiers concédé à l'Angleterre certains aménagements. Mais les professionnels exposèrent un programme plus sévère encore : la Grande-Bretagne devrait accepter une revalorisation des prix agricoles, abandonner le *deficiency payment* et régler définitivement ses rapports futurs avec le Commonwealth. Les professionnels demandèrent instamment que l'Angleterre applique les règlements de la CEE notamment en ce qui concerne les prélèvements et les prix indicatifs, et qu'elle ne bénéficie d'aucune mesure exceptionnelle en ce qui concerne son agriculture interne ou son approvisionnement en denrées alimentaires à bon marché. C'était là une attitude peut-être étroite mais on ne pouvait attendre d'une agriculture mise en position défensive par l'évolution économique le sacrifice des garanties acquises.

Cette revendication n'a pas subi de modification notable lors de l'assemblée de Düsseldorf. Dans son discours le président a mis en garde les autorités contre toute précipitation en soulignant que la Communauté européenne à six est encore loin d'être consolidée. Finalement la résolution préconise de subordonner l'adhésion de nouveaux membres au respect des conditions suivantes : poursuite de la consolidation de la Communauté ; acceptation par les nouveaux membres des objectifs du traité de Rome dans le domaine agricole ainsi que des principes directeurs des règlements ; harmonisation de leur politique agricole avec celle de la Communauté au cours de la période transitoire ; maintien de l'équilibre global actuel entre les ressources et les besoins alimentaires communautaires.

Notons enfin que l'assemblée s'est élevée contre la conclusion en ordre dispersé de traités d'association et d'accords commerciaux qui, dans beaucoup de cas, comportent des dérogations au système général : ces concessions mettent en cause la politique agricole commune et provoquent des déséquilibres régionaux dans la Communauté. L'assemblée

estime en conséquence qu'il serait souhaitable de substituer à la dispersion actuelle un régime d'avantages gradués couvrant aussi bien les pays bénéficiant d'une association que les pays en voie de développement.

c) *Relations avec les pays à commerce d'Etat*

Il s'agit essentiellement des échanges avec les pays de l'Est. Lors de l'assemblée de Düsseldorf, ces rapports ont fait l'objet de critiques vigoureuses, notamment de la part du président. Celui-ci a évoqué la possibilité que pour rembourser les crédits obtenus au titre de leurs achats industriels, ces pays ne cherchent à développer leurs ventes de produits agricoles à la CEE. Or selon lui de telles importations détériorent aussi bien les échanges de produits entre les pays membres que l'écoulement des produits d'autres pays tiers sur le Marché commun (cas en particulier du Danemark sur le marché de la République fédérale). Au surplus ces importations causent un dommage à tous les agriculteurs de la Communauté du fait de la pression qu'ils exercent sur les prix (reproches de *dumping*).

L'assemblée a approuvé ces critiques en demandant dans sa résolution « des mesures contre les concurrences déloyales, en particulier l'instauration d'un système de contingents communautaires pour les produits en provenance des pays à commerce d'Etat ».

C. *Facteurs de clivage et d'unité*

Au sein du COPA la formulation de positions et l'adoption d'attitudes d'inspiration communautaire a été handicapée par la persistance de solidarités nationales. On peut se demander au surplus si un nouveau type de solidarité, de type régional cette fois, n'est pas en train d'introduire d'autres clivages dans l'agriculture des six pays. Toutefois on a pu noter, en des cas précis, l'émergence de solidarités européennes sectorielles.

a) *Permanence des solidarités nationales*

Dans la définition des positions et attitudes du COPA, le problème de la convergence des positions des organisations membres joue un rôle fondamental. Traitant du rôle de la profession dans la création de l'Europe agricole, Jean Deleau, ancien président du COPA, a écrit : « Assurément les professionnels (et ceci est valable pour toutes les professions) ne peuvent-ils pas concilier entre eux tous les points de divergence susceptibles de les opposer dans une même profession entre les divers pays et entre groupes professionnels divers : des arbitrages

restent à faire par les instances qui détiennent le pouvoir ; mais au moins est-il essentiel que ces instances (nationales ou communautaires) soient dûment éclairées sur les thèses en présence et les raisons qui les motivent. Cependant sur bien des points de politique agricole, les professionnels de l'agriculture ont réussi entre eux cette conciliation et proposé des solutions constructives — finalement adoptées — là où les gouvernements échouaient. En voici deux exemples récents : 1° le principe même de la clause de sauvegarde qui a été retenu dans chaque règlement de produits adoptés le 14 janvier 1962 [2] ; 2° l'idée, pour faciliter le rapprochement des prix, sans diminuer arbitrairement les prix les plus hauts de la CEE, de ne pas modifier ceux-ci pendant une période de deux années, et de remonter progressivement les prix les plus bas, puis de constater les écarts ; c'est ce qui a été fait pratiquement pour les prix des céréales.

Il faut tout de même observer que cette convergence ne s'est nullement manifestée à l'égard du « plan Mansholt ». Le clivage au sein du COPA a reproduit les positions prises par les différents gouvernements : alors que les organisations professionnelles agricoles françaises, belges et néerlandaises étaient favorables, les italiennes et luxembourgeoises réticentes, le *Deutscher Bauernverband* était franchement opposé. Or c'est là un point sur lequel l'organisation allemande a maintenu sa position comme le montre la déclaration faite par E. Rehwinkel lors de l'assemblée générale extraorditaire d'Amsterdam le 1er décembre 1966. Alors que cette assemblée avait été convoquée pour bien montrer la solidarité des agriculteurs des six pays face à l'avenir de l'Europe, une voix discordante a troublé cette harmonie.

Dans son discours certes, E. Rehwinkel a insisté comme de coutume sur l'importance de l'agriculture dans l'économie européenne, sur l'obligation d'assurer des revenus agricoles suffisants, sur les prix trop bas des céréales étant donné l'évolution des coûts, bref sur tous les aspects bien connus de la position des paysans allemands. Mais si ces différents aspects s'inscrivent dans la position traditionnelle, une autre déclaration d'E. Rehwinkel n'a pas manqué de surprendre les participants : en effet il a annoncé que son organisation qui, dès le début, s'était opposée au plan Mansholt, ne voulait pas entendre parler d'une application du prix européen des céréales à la date prévue du 1er juillet 1967. Selon le correspondant du *Monde* (3 décembre 1966), cette intervention a embarrassé les dirigeants du COPA. D'une part, il leur était difficile de

[2] Cette clause ouvre à chaque Etat-membre la possibilité de suspendre les importations au cas où des perturbations graves viendraient à se produire sur son marché. La Commission peut ordonner la modification ou l'annulation de la mesure ainsi prise mais sa décision est susceptible d'appel devant le Conseil des ministres.

s'insurger trop ouvertement contre cette affirmation sous peine de démontrer le caractère fragile de l'unité des agriculteurs européens. D'un autre côté, il leur était impossible d'emboîter le pas à E. Rehwinkel et de refuser l'échéance du 1er juillet 1967 alors que le COPA se félicite avec constance du chemin parcouru depuis 1962 et réclame, non moins régulièrement, l'achèvement rapide de l'Europe verte. Malgré cette relance de l'opposition des paysans allemands, les six gouvernements se sont entendus au Conseil pour mettre sur pied le mécanisme des prix uniques et pour parfaire l'union douanière au 1er juillet 1967. Sans être déjà aussi apparentes, de telles divergences tendent à se manifester au titre de la politique des structures proposée par la Commission.

b) *Naissance de solidarités régionales*

On partira ici du cas de l'accord sur la viande avec l'Argentine dans le cadre des négociations Kennedy. Cet accord, conclu à Genève le 16 mai 1967, a provoqué de violentes réactions de la part des dirigeants syndicalistes agricoles de l'Ouest de la France. De son côté, Edgar Faure, alors ministre français de l'Agriculture, a confirmé dans une lettre à René Blondelle, président de l'APCA, que la France était opposée à cet arrangement qui permettait l'entrée dans la Communauté des viandes bovines à bas prix. Néanmoins, les dirigeants syndicalistes de l'Ouest, réunis à Rennes, à la mi-juin 1967, ont décidé, tout en dépêchant à Paris une délégation accompagnée de parlementaires, d'envoyer des observateurs à Bruxelles pour y soutenir quelque peu de leur présence le ministre au moment où il plaiderait leur dossier. Ce voyage des dirigeants bretons à Bruxelles à eu lieu le 26 juin 1967. La FNSEA qui avait promis de faire piloter par ses experts des affaires européennes les émissaires des départements de l'Ouest se rendant à Bruxelles, ne s'est finalement pas exécutée. C'est là d'ailleurs un indice de plus des tensions existant entre le FNSEA et les agriculteurs bretons.

Au cours de leur réunion du 26 juin 1967, les ministres de l'Agriculture de la Communauté ont décidé à l'unanimité que leurs négociateurs étaient allés trop loin le 16 mai à Genève et qu'il ne pouvait être question de réduire la protection pour toutes les viandes congelées mais seulement pour des viandes destinées à des usages industriels. Comme le constate *Le Monde* du 28 juin 1967, c'est donc la thèse de la France, soucieuse de préserver l'équilibre entre les concessions faites aux Argentins et celles, beaucoup plus modestes, faites aux Danois, qui a prévalu en définitive. Ce cas est intéressant parce que la pression n'a pas été exercée, du moins à l'origine, par une centrale nationale, mais par le syndicat régional. C'est ce dernier qui, sans assistance de la centrale nationale, s'est rendu directement à Bruxelles. Certes l'inter-

vention des syndicats régionaux à Paris et à Bruxelles n'a pas été la cause directe et unique du refus du gouvernement français, ni non plus des gouvernements des autres pays membres, d'entériner l'accord de Genève sur la viande argentine. En réalité, la pression professionnelle et la position du gouvernement français coïncidaient dès le début. Néanmoins, ce dernier, affrontant les réactions de l'opinion à l'intéressement des travailleurs et à la réforme de la sécurité sociale, était décidé à éviter toute nouvelle difficulté avec les agriculteurs. Ce point explique la solidité de la position d'E. Faure ainsi que les avantages qu'il a pu obtenir en faveur des paysans.

Un autre élément à relever ici est le fait que l'initiative des protestations soit venue des syndicats régionaux en France, d'une part des syndicats bretons et d'autre part des syndicats limousins. Entraînée par les réactions violentes des syndicats régionaux, la FNSEA a dû se prononcer pour une plus grande protection de l'élevage. Son secrétaire général a déclaré, à la suite de ces événements, que la dénonciation de l'accord et la nouvelle proposition adressée aux Argentins ne constituaient qu'une simple compensation psychologique offerte aux agriculteurs français. Il a affirmé qu'à Genève l'Europe des Six a sacrifié l'élevage à quelques satisfactions industrielles immédiates (*Le Monde,* 30 juin 1967). Cette attitude des éleveurs français et des agriculteurs a été motivée par la crainte de l'accord passé à Genève par l'Argentine, d'une part, et aussi par la suppression de certains mécanismes avantageux qui leur sont garantis dans le système français — mécanismes qui cesseront d'avoir effet au profit d'une politique plus libérale dans le cadre du Marché commun. Ainsi par exemple, la Société interprofessionnelle du bétail et des viandes (SIBEV), qui a été créée par le gouvernement sous la pression des agriculteurs du Centre, verra son rôle de soutien des cours considérablement réduit par l'entrée en vigueur des prix et systèmes communautaires (*Le Monde,* 9-10 juillet 1967).

Ces réactions régionales ne seront peut-être pas sans conséquence pour le destin de la politique communautaire. Ainsi par exemple, les agriculteurs de l'Ouest voudraient-ils constituer un front commun avec ceux des autres régions périphériques de la CEE. Ces agriculteurs estiment que les règlements et la politique de Bruxelles favorisent les grandes plaines situées à proximité des centres de consommation. Les régions excentriques devraient donc, selon eux, se regrouper pour créer un front commun. Ces agriculteurs s'opposent également aux orientations actuelles de l'Europe qu'ils considèrent comme trop libérales et trop conformes aux intérêts des grands exploitants agricoles. Ces idées déjà exprimées par Bernard Lambert, secrétaire général de la Fédération des syndicats d'exploitants agricoles de l'Ouest ont été reprises

à l'occasion d'une grande manifestation à Domfront. Une fois de plus, B. Lambert a invité les agriculteurs des régions périphériques de l'Europe des Six à se concerter et à agir en commun pour obtenir la définition d'une politique agricole moins orientée vers la protection des intérêts des régions situées sur les grands axes d'activité de la CEE (*Le Monde,* 25 juillet 1967).

Il est à peine besoin de rappeler que cet effort vers la création d'une solidarité des régions périphériques à l'échelle communautaire coïncide avec les tensions intérieures existant au plan national entre les fédérations régionales et la centrale nationale, sans oublier à cet égard l'action du comité de Guéret et du MODEF. C'est là peut-être un indice de plus qui montre que la poussée des régions, telle que prévue par certains dans une union européenne, n'est pas dépourvue de bases réelles. C'est donc un problème supplémentaire pour l'organisation professionnelle, à savoir la représentation et l'expression des intérêts régionaux. Souvent, ces intérêts ne sont que partiellement exprimés au plan européen par l'intermédiaire des centrales nationales qui procèdent déjà de leur propre chef à des arbitrages interrégionaux.

Ce problème est d'autant plus aigu qu'avec l'apparition de la dimension européenne, voire mondiale, dans les affaires agricoles, les dossiers deviennent de plus en plus complexes et tendent à n'être connus que d'une poignée de techniciens. Raisonnant sur le cas des céréales, Henri de Virieu (*Le Monde,* 24 juin 1967) a souligné que seule une minorité de spécialistes appartenant à l'équipe dirigeante de l'Association générale des producteurs de blé ou à l'état-major de l'Office des céréales peuvent se targuer de posséder les dossiers : autant dire que les questions importantes se règlent plus que jamais à Paris, les congrès des associations perdant de ce fait beaucoup de leur importance. Mais il est bien possible que cette centralisation technique tende à renforcer certaines solidarités régionales dans le Marché commun — solidarités s'exprimant par des attitudes protestataires, éventuellement violentes.

⁂

Les préoccupations régionalistes se sont affirmées en tout cas lors de l'assemblée générale extraordinaire de Düsseldorf. Cette assemblée a consacré une large partie de ses travaux au problème des structures agricoles : or, comme le note le rapport Nove Josserand, une politique d'amélioration des structures agricoles exige, en de nombreux cas, des solutions régionales conçues de manière à couvrir l'ensemble des activités économiques et notamment l'emploi des travailleurs.

Selon le rapport une telle politique doit tendre à la réalisation d'un équilibre entre régions en suscitant l'apparition des pôles de développe-

ment. La mise en œuvre de cette politique, essentiellement sélective par sa nature même, reste en grande partie de la compétence des Etats membres mais il est nécessaire de prévoir une harmonisation communautaire ainsi que d'entreprendre au niveau de la CEE des actions spécifiquement communautaires. Le document Nove Josserand mentionne plusieurs actions de ce type : établissement d'exceptions aux principes généraux de la concurrence pour permettre le développement régional ; inflexion des politiques communautaires sectorielles pour contribuer à réduire les déséquilibres régionaux ; adoption de programmes communautaires dans la perspective de la politique de développement régional ; assouplissement des conditions d'intervention de la Banque européenne d'investissement et conjugaison des opérations de celle-ci avec les activités de perfectionnement des structures agricoles... Le rapport énonce enfin que la politique des prix et des marchés doit tenir compte des nécessités de la politique de développement régional, notamment par une organisation des marchés qui donne un rôle prépondérant aux groupements de producteurs dans les secteurs et les régions les plus menacés.

Ce point de vue a été repris dans la résolution de l'assemblée générale qui souligne l'importance de l'insertion de la politique des structures agricoles dans des plans de développement régional et d'aménagement du territoire : on peut selon le texte s'attendre à des résultats d'autant plus satisfaisants que les seconds tiendront compte davantage de la première.

c) *Emergence de solidarités européennes sectorielles*

Il convient d'évoquer d'abord à cet égard la grève du lait déclenchée en France le 20 septembre 1964. Cette grève a été lancée par la Fédération nationale des producteurs de lait (FNPL) qui a demandé la revalorisation immédiate du prix indicatif du lait à la production, compte tenu de la pratique, chez les partenaires de la CEE, d'une moyenne de prix plus élevée. Les producteurs français ont exigé par conséquent que leurs prix soient alignés sur les prix des autres pays de la CEE. L'intérêt de cette grève est double : d'une part, elle a des motifs européens et, d'autre part, elle a provoqué des réactions de solidarité des producteurs laitiers dans les pays partenaires de la France. En effet, les producteurs néerlandais, belges et allemands ont refusé de livrer du lait à la France, ne voulant pas jouer les « briseurs de grève ».

Voyons d'abord l'attitude du Bureau central néerlandais pour les produits laitiers. C'est une organisation non gouvernementale composée de producteurs laitiers, de grossistes, de détaillants et de gros consommateurs de lait. Le bureau qui est chargé par le gouvernement de la régularisation du marché national des produits laitiers a annoncé qu'il ne délivrerait pas d'autorisation pour l'exportation de lait frais, condensé, en citerne ou en gros emballages. Il a précisé que cette décision était prise pour éviter un déséquilibre possible sur le marché intérieur par une augmentation soudaine des exportations. De son côté, le groupement des associations néerlandaises des producteurs de lait a conseillé à ses membres de ne pas exporter de lait vers la France « afin de ne pas intervenir ainsi dans le litige qui oppose les producteurs de lait et les autorités en France ». A l'occasion d'un Conseil de la CEE, E. Pisani, alors ministre français de l'Agriculture, a demandé à son collègue néerlandais d'intervenir pour que du lait néerlandais puisse être exporté vers la France : celui-ci s'est borné à transmettre cette demande au bureau central et aux organisations de producteurs néerlandais (*Journal de Genève*, 23 septembre 1964).

De même le *Boerenbond*, association des paysans belges, s'est déclaré solidaire des producteurs de lait français : « Pas question pour nous de pallier les insuffisances de livraison de lait en France : la Belgique ne dispose pas d'excédents ; elle doit même importer beaucoup de beurre cette année. Par ailleurs, le prix payé aux producteurs de lait français ne suffit pas comparé à celui plus élevé que perçoivent ceux de Belgique depuis leur campagne vigoureuse et couronnée de succès l'an dernier pour une augmentation du prix. » (*Combat*, 22 septembre 1964).

Quant au *Deutscher Bauernverband*, il a incité toutes les laiteries de la République fédérale à refuser de livrer du lait à la France, apportant ainsi un soutien à la grève des producteurs français. La Fédération au sein de laquelle les producteurs de lait sont représentés a déclaré : « Ni pour, ni contre le mouvement de grève en France, nous le suivons avec intérêt, d'autant que toute augmentation des prix agricoles français fait progresser l'harmonisation à l'échelle européenne et éloigne la perspective d'une baisse des prix allemands » (*Combat*, 21 et 22 septembre 1964).

Dans son bulletin de l'étranger du 24 septembre 1964, *Le Monde*, sous le titre « l'Europe blanche », écrit que, pour la première fois dans l'histoire, encore courte, de l'Europe des Six, la solidarité des membres d'une même profession a pris une tournure concrète. Ni les mineurs, ni les travailleurs de la sidérurgie n'avaient, en douze ans d'existence de la Communauté Charbon-Acier, accompli un geste comparable. *Le Monde* ajoute que probablement, cette solidarité en serait restée aux déclarations d'intention si elle n'avait pas coïncidé avec une baisse générale de la production laitière en Europe. Toutefois, en dehors de ce facteur conjoncturel, le journal insiste sur la solidarité des agricul-

teurs européens. Depuis l'assemblée de Strasbourg, on savait qu'il existait entre agriculteurs européens un commun dénominateur : la défense de leurs revenus. Cette crainte de voir baisser le revenu hante les paysans allemands et belges. En appuyant les revendications de hausse des producteurs de lait français, les partenaires de la France ont eu le sentiment de défendre directement leurs propres prix. Cette idée a été clairement exprimée dans la déclaration de la Fédération allemande. Et *Le Monde* de conclure qu'on oublie trop souvent cette communauté des intérêts des agriculteurs des six pays en soulignant uniquement leurs divergences.

Cette solidarité allait ensuite s'affirmer avec force à l'encontre des projets de la Commission concernant l'établissement à moyen terme de l'équilibre structurel sur le marché du lait. L'occasion immédiate de la lutte paysanne sera la transmission par la Commission au Conseil, en date du 8 mars 1968, d'un mémorandum et d'une proposition tendant à assurer cet équilibre par des actions simultanées tant sur les prix que sur les structures. La Commission se déclarait consciente de l'impossibilité de résoudre les problèmes du secteur laitier autrement que dans le cadre d'une politique commune visant l'évolution de la structure de l'agriculture et comportant notamment des mesures pour faciliter l'abandon anticipé des activités agricoles. Mais elle se disait également convaincue de la nécessité de mesures d'urgence si la Communauté désirait éviter une nouvelle aggravation de la situation du marché du lait qui exigerait des mesures encore plus sévères. Les mesures soumises au Conseil sur la base de ces considérations comportaient essentiellement une baisse du prix indicatif du lait fixé le 24 juillet 1966, une diminution du prix d'intervention du beurre qui est la base du soutien de ce marché et une réduction de la subvention au lait écrémé utilisé pour l'alimentation du bétail. Au titre de l'action sur les structures, la Commission proposait des mesures visant à favoriser la production de viande au détriment de la production laitière.

Ce programme suscita immédiatement l'opposition du monde paysan qui l'interpréta comme une rupture des engagements pris à son égard par les autorités de la Communauté. Le 12 mars 1968, une première manifestation avait lieu à Bruxelles contre toute perspective de baisse ou de gel des prix des produits laitiers : elle rassemblait quelque cent cinquante producteurs de lait en face du Conseil des ministres de l'agriculture qui s'était réuni pour procéder à un premier échange de vues sur le mémorandum de la Commission. S'adressant aux protestataires, Jean Deleau y déclarait que les paysans devraient se montrer intraitables, notamment quant à l'instauration d'une taxe sur la margarine et il s'élevait contre les propositions concernant la reconversion des exploitations laitières : avant toute discussion concernant la viande

il est indispensable, affirmait-il, que soit adopté un règlement laitier convenable.

Une seconde manifestation, beaucoup plus importante, allait se produire le 27 mai 1968, soit le jour même où s'ouvrait la session du Conseil des ministres consacrée aux décisions sur les produits laitiers. Entre-temps le Conseil avait demandé l'avis du Parlement européen qui, dans sa séance du 22 mars, avait adopté contre les votes des députés socialistes, une résolution repoussant pour l'essentiel des propositions faites par la Commission. Placé devant cette divergence de vues fondamentale, le Conseil, lors de sa session du 25-27 mars n'avait pu aboutir à un accord sur les mesures à prendre et s'était borné à proroger jusqu'au 31 mai 1968 les dispositions qui venaient à échéance le 31 mars. Dès lors les décisions ne pouvaient plus être éludées et le COPA voulait augmenter ses chances d'influencer le Conseil en organisant la première manifestation de masse au niveau communautaire.

Aux dires des observateurs, cette démonstration a rassemblé quelque cinq mille paysans venus des six pays membres (dont une large partie de la France). Il s'est agi d'une manifestation dure ayant comporté des heurts relativement sévères entre les participants et la police belge. Débordées les forces de l'ordre n'ont pu empêcher les paysans d'atteindre le palais du Congrès où les ministres devaient commencer dans la soirée leurs délibérations. Finalement la police, bombardée de pots de yaourt et d'œufs pourris, a pu dégager les portes du palais en s'aidant de ses bâtons et de jets d'eau. Sans que la manifestation aille jusqu'à des scènes d'émeute, le trafic dans le centre de Bruxelles a été notablement perturbé pendant plusieurs heures.

En dehors de la démonstration dans les rues, le COPA a tenu dans la salle de la Madeleine une réunion où des représentants des six pays ont condamné de manière unanime les propositions de la Commission. A l'issue de cette réunion tenue sous la présidence de Dumont de Chassart, président en exercice du COPA, les participants ont adopté une motion affirmant que les propositions en examen devant le Conseil auraient pour résultat, si elles étaient adoptées, « une baisse insupportable et injuste des revenus des producteurs de lait de la Communauté ». Ce texte s'oppose « à toute dénaturation de la notion du prix indicatif » et exige que le prix indicatif fixé en juillet 1966 soit effectivement réalisé. En conclusion, la motion réaffirme l'attachement des paysans à la politique agricole commune.

Les décisions prises par le Conseil durant cette session donneront sur plusieurs points satisfaction aux organisations paysannes. Le prix indicatif du lait fixé en juillet 1966 est maintenu comme prix européen. Conformément à une revendication des producteurs, le Conseil fixe un prix d'intervention pour la poudre de lait écrémé. Le prix d'intervention

pour le beurre est ramené de 176,25 unités de compte aux cent kilogrammes à 173,50 (la Commission, dans ses propositions du 8 mars, avait suggéré 170,00) : toutefois des variations sont prévues pour certains pays (Belgique, France, Luxembourg : + 2,75 unités de compte aux cent kilogrammes ; Allemagne : — 6 unités de compte aux cent kilogrammes. Finalement, dans le cadre d'un prix d'intervention commun pour le beurre (173,50 UC/100 kg), les prix d'achat payés par les organismes d'intervention pour le beurre dans les différents pays s'établissent comme suit (non compris la taxe sur le chiffre d'affaires) : Belgique, France et Luxembourg : 176,25 unités de compte (prix ancien) ; Italie et Pays-Bas : 173,50 ; Allemagne : 167,50.

L'action revendicatrice des producteurs de lait a donc finalement remporté des succès certains. C'est là un échec pour la politique agricole inspirée par S. Mansholt. Le point sera souligné notamment par le président du *Boerenbond belge*, C. Boon (in *L'Agriculteur*, 1er juin 1968, p. 3). Selon lui, une politique des prix orientée vers la diminution de la production n'est ni admissible ni efficace. Ce qui est possible au point de vue technologique n'est pas justifié pour autant au point de vue économique. Il convient d'assurer le maintien de l'exploitation familiale qui, à condition de recevoir l'appui nécessaire, peut fonctionner selon les normes d'efficacité désirables.

Les organisations paysannes ont donc obtenu une victoire mais ce ne sera qu'un répit puisque, dès décembre 1968, la Commission va revenir à la charge en proposant un plan général de réforme des structures agraires. Et, ainsi que nous l'avons vu, le COPA et ses associations membres doivent de nouveau reprendre la lutte.

⁂

Quoique formulant des objections et des critiques à l'égard des instances communautaires, le COPA reste très attaché à la participation des agriculteurs à la mise en application de la politique agricole commune. Cette volonté se trouve réaffirmée dans la résolution de l'assemblée extraordinaire de Düsseldorf qui définit cette participation comme une véritable association des agriculteurs « à la construction de leur propre destin ». La résolution demande « avec insistance » que les agriculteurs soient consultés « sur le rapport annuel, les mesures d'amélioration des structures agricoles et l'introduction du système de la TVA pour l'agriculture ». Elle souligne aussi « l'importance d'une participation efficace des professionnels à l'établissement des décisions d'exécution de la politique agricole commune et à la gestion des marchés » (*infra*, chapitre XVI : les comités consultatifs agricoles).

Pour le COPA la participation ainsi revendiquée concerne non seulement des fins économiques mais des fins de progrès social.

Section III. Représentation communautaire de la coopération agricole (COGECA)

L'organisme central en ce domaine est le Comité général de la coopération agricole de la Communauté économique européenne (COGECA). Le Comité a été fondé à Scheveningen (Hollande) le 24 septembre 1959 par les organisations coopératives centrales des Etats membres afin d'assurer au niveau communautaire la représentation des intérêts généraux de la coopération agricole. Nous allons examiner d'abord la structure et le mode de fonctionnement du COGECA, puis quelques-unes de ses positions et attitudes essentielles.

§ 1. Structure et mode de fonctionnement

Nous analyserons successivement les points suivants : composition et rôle ; organisation ; traits du processus délibératif ; rapports avec les autres groupements. Il existe une interpénétration étroite entre le COGECA et le COPA, notamment en ce qui concerne la gestion administrative, mais le groupement coopératif tend à s'affirmer comme un organisme propre. Le système ainsi établi (en particulier rapport entre le COGECA et les comités spécialisés) a pour objectif dominant de renforcer l'autorité et l'influence de la coopération agricole dans le Marché commun. Cette tendance apparaît nettement dans les statuts révisés du COGECA (28 décembre 1967).

A. *Composition et rôle*

Le COGECA comprend désormais deux séries de membres : des membres effectifs et des membres associés. Voici tout d'abord la liste des premiers :

Allemagne :	*Deutscher Raiffeisenverband.*
Belgique :	*Belgische Boerenbond.*
France :	Confédération française de la coopération agricole.
Italie :	*Federazione Italiana dei Consorzi Agrari.*
Luxembourg :	Fédération agricole d'achat et de vente.
Pays-Bas :	*Nationale Cooperative Raad.*

Tous les pays du Marché commun sont donc représentés dans le Comité par un organisme propre au mouvement coopératif à la seule

exception de la Belgique qui y figure par l'intermédiaire de sa plus grande organisation agricole, le *Boerenbond* — particularité due au fait que pour ce pays la majeure partie du mouvement coopératif dans l'agriculture et l'horticulture doit son origine et son développement aux groupements professionnels agricoles à vocation générale. Les membres effectifs du COGECA couvrent la coopération agricole au sens large du terme (y compris l'octroi du crédit coopératif) : le groupe français fait toutefois exception car il ne comprend ni le crédit ni la mutualité qui sont représentés par des fédérations séparées non membres du COGECA. L'organisme français du Comité a donc une compétence fonctionnelle moins large que celle de ses homologues des cinq autres pays.

La représentation de chaque pays se limite donc à une seule association. Pour la France, cette situation découle de la réalisation, en février 1966, de l'unité de la coopération agricole autrefois divisée par des clivages idéologiques : désormais la Confédération française de la coopération agricole regroupe toutes les fédérations nationales spécialisées dont il n'existe plus en principe qu'une seule par branche d'activité. Ainsi la Confédération a-t-elle pris au COGECA la place des deux membres fondateurs français : la Fédération nationale de la coopération agricole et la Confédération générale des coopératives agricoles, la seconde d'inspiration plus conservatrice que la première jadis à forte participation du groupe radical-socialiste. Toutefois la dualité subsiste, jusqu'à nouvel ordre, dans le secteur des céréales et dans celui de l'approvisionnement des agriculteurs. L'unité du mouvement coopératif allemand est plus ancienne puisqu'elle remonte au 18 novembre 1948. Pour d'autres pays, ainsi la Belgique et les Pays-Bas, l'organisation nationale de la coopération agricole n'est pas pleinement unitaire : dès lors, les organisations membres du COGECA pour ces pays ne représentent pas la totalité de la coopération agricole. En Italie, le mouvement des *Consorzi agrari* s'insère dans un cadre réglementaire (décret du 7 mai 1948, n° 1235) : depuis plusieurs années il est vivement attaqué par les forces de gauche.

Selon le rapport d'activité du COGECA pour l'année 1965, deux demandes d'admission ont été présentées : celle de la *Federazione Nazionale delle Cooperative Ortifrutticole* e *Agrumarie* (demande en date du 1er mars 1963, renouvelée le 17 octobre 1964) et celle de l'Union des coopératives agricoles belges (du 11 octobre 1964). Pour le groupe italien, le comité directeur n'a pas retenu sa candidature et a estimé qu'il convenait de la transmettre au comité spécialisé fruits et légumes qui, après examen, a décidé de lui réserver une suite favorable. Quant à la demande belge, le comité directeur a décidé d'ajourner sa décision afin de suivre l'évolution de cette organisation, fondée seulement en 1964 et de disposer de plus amples informations sur sa

représentativité. On peut supposer que l'UCAB a cherché à se faire admettre dans le COGECA afin d'obtenir ainsi une reconnaissance au plan communautaire. De son côté, le COGECA n'a pas voulu donner à cette union une consécration au plan européen avant qu'elle n'ait fait ses preuves au plan national. Le comité directeur a également étudié la demande de participation aux travaux du COGECA de la Confédération panhellénique des unions des coopératives agricoles. Il a conclu à la possibilité d'une telle participation par le truchement d'un représentant, sur invitation du président et avec voix consultative.

A la lumière de cette expérience, les membres du COGECA ont révisé les statuts le 28 décembre 1967 en introduisant une distinction entre deux catégories de membres : membres effectifs et membres affiliés. Selon l'article 3, alinéa 2, peut devenir membre effectif toute organisation nationale centrale et polyvalente de la coopération agricole de tous les pays membres de la CEE. Les décisions relatives à l'admission sont prises par le comité Directeur à l'unanimité. La qualité de membre effectif confère la pleine compétence de membre.

Les organismes reçus comme membres affiliés, au nombre d'une quarantaine, ne disposent que d'une compétence partielle. Ils ont le droit de faire partie des comités spécialisés ou groupes de travail lorsqu'ils en font la demande. En revanche, ils ne participent pas aux organes de décision, le comité permanent et le comité directeur. Les organismes affiliés s'engagent formellement à s'abstenir de tout ce qui pourrait nuire à la politique générale et au rôle coordinateur du COGECA. Les nouveaux statuts distinguent : les membres affiliés de plein droit constitués par des organisations de la coopération agricole qui sont affiliées ou reconnues comme telles par les groupes membres effectifs ; et les membres affiliés admis formés d'organisations de coopération agricole qui en font la demande et qui, au jugement du comité directeur, sont suffisamment représentatifs de la coopération agricole dans un secteur au moins. Les décisions d'admission sont prises par le Comité statuant à la majorité des deux tiers des voix présentes à la séance (l'exclusion d'un membre admis exigeant l'unanimité du comité directeur).

Selon l'article 2 de ses statuts, le COGECA a pour objet :

1. *a*) de représenter les intérêts généraux et spécifiques de la coopération agricole auprès des instances de la CEE, ainsi qu'auprès d'autres communautés et organismes ;

   b) de procéder à toutes études juridiques, économiques, financières, techniques, sociales ou autres dans l'intérêt de la coopération agricole de la CEE ;

c) de promouvoir les relations et la coopération entre les coopératives agricoles des pays de la CEE, d'appuyer et de coordonner l'activité des organismes des différents secteurs de la coopération agricole, dans la CEE, par la création ou l'affiliation de comités spécialisés.

2. d'assurer la liaison avec le Comité des organisations professionnelles agricoles de la CEE (COPA) et avec tous les autres organismes formés par la profession agricole ou par des professions relevant d'autres secteurs économiques ou sociaux soit sur le plan de la Communauté économique européenne, soit sur le plan européen ou mondial.

B. *Organisation*

Très légère durant les trois premières années de fonctionnement, l'organisation du COGECA a été renforcée et diversifiée au fur et à mesure des besoins. En voici les éléments actuels :

a) *Comité directeur*

Organe suprême du COGECA, ce comité a pour tâche de représenter l'organisation à l'égard de l'extérieur, d'étudier les problèmes généraux (groupes de travail), d'examiner et de trancher toute question entrant dans le cadre des objectifs du groupe, d'analyser les problèmes par produits relevant de la compétence des comités spécialisés. Il coordonne les activités de ces derniers et assure leur représentation extérieure. Le comité directeur se compose de tous les membres effectifs, chacun ayant le droit de déléguer quatre représentants. En pratique le comité comprend une quinzaine de membres, approximativement trois par membre effectif. Les présidents de comités spécialisés participent aux réunions du comité directeur ainsi que les représentants permanents à Bruxelles des organisations coopératives membres effectifs ou affiliés de plein droit. La fréquence des réunions était de trois à quatre par an : toutefois en 1965 elle a été de sept, cette augmentation étant l'indice d'un accroissement de l'activité du COGECA — situation qui a précisément conduit les dirigeants à modifier les structures.

Le comité directeur élit le président du COGECA parmi les représentants des membres effectifs : le mandat est d'un an avec possibilité de deux renouvellements. En fait, depuis sa création, le COGECA n'a eu que cinq présidents, ce qui lui assure une continuité plus grande que

celle du COPA [3]. Les statuts prévoient qu'un président ne peut être de la même nationalité que son prédécesseur.

b) *Comité permanent*

Institué par le comité directeur en 1965, il se composait de quatre membres (représentant respectivement l'Allemagne, le Benelux, la France et l'Italie). D'après les nouveaux statuts, chaque membre effectif a droit de désigner un représentant et un suppléant permanents dans cet organisme. Le comité permanent qui s'est réuni cinq fois en 1965 a pour tâche essentielle de préparer les travaux du comité directeur (étude des problèmes généraux propres à l'ensemble du mouvement coopératif agricole ; coordination des activités des comités spécialisés par la transmission de leurs propositions au comité directeur). Selon les nouveaux statuts cet organisme se réunit en principe une fois par mois.

c) *Groupes de travail*

Pour faire face à l'accroissement de ses activités, le comité directeur a créé en 1965 deux groupes de travail (celui des questions juridiques et fiscales et celui d'économie générale), et en 1967 un troisième groupe, celui de la « Formation ». Le premier qui s'est réuni six fois en 1965 a examiné en particulier le droit des coopératives, le droit des sociétés en général ainsi que l'harmonisation des systèmes de taxe sur le chiffre d'affaires. De son côté, le groupe de travail de l'économie générale s'est réuni trois fois pour préparer en particulier l'examen par le Comité directeur des problèmes posés par l'établissement d'un règlement de la CEE pour les groupements de producteurs. Quant au groupe Formation, il s'est déjà réuni trois fois avant l'été 1968.

d) *Comités spécialisés*

On retrouve ici aussi une organisation similaire à celle des sections spécialisées du COPA. Ces comités spécialisés constituent un étage de spécialisation dans le domaine des coopératives communautaires. Leur rôle est d'étudier les problèmes propres à leur secteur et de prendre des contacts à cette fin avec les services de la Commission. Les

[3] Noms et nationalités des présidents successifs du COGECA : Andreas HERMES (Allemagne), 1959-1961 ; Pierre MARTIN (France), 1961-1964 ; André VAN HULLE (Belgique), 1964-1967 ; Antonio BETTEI (Italie), 1967-1968 ; et C.R. TYBOUT (Pays-Bas), depuis 1968.

comités spécialisés, au nombre de treize, couvrent chacun des secteurs déterminés (céréales, semences, aliments de bétail, pommes de terre, bétail et viande, engrais et pesticides, fruits et légumes, lait et produits laitiers, coopératives vinicoles...). Là aussi on constate un parallélisme entre les secteurs couverts par la réglementation et l'organisation communautaire d'une part et la constitution et le fonctionnement des comités spécialisés de l'autre.

A titre d'exemple, on peut prendre le groupement des coopératives de céréales de la CEE qui est à la fois le plus ancien et l'un des plus actifs des comités spécialisés. Ce comité comprend 12 membres dont deux pour la Belgique, l'un faisant partie du *Boerenbond* belge, l'autre représentant les coopératives de stockages de céréales. La France a trois membres dont un pour l'Union nationale des coopératives agricoles de céréales (UNCAC, groupe Mac-Mahon), un pour l'Union générale des coopératives de céréales (UGCAF, groupe La Fayette) et un pour la Fédération française des coopératives de céréales [4]. Pour l'Italie, c'est toujours la *Federazione Italiana dei Consorzi Agrari*, qui est à la fois membre du COPA et du COGECA. Au titre du Luxembourg, on retrouve d'une part la fédération membre effectif du COGECA et d'autre part la centrale paysanne membre du COPA. Pour les Pays-Bas on trouve deux organisations de coopératives. L'Allemagne est représentée par la même organisation nationale que celle faisant partie du COGECA. Autre exemple : celui du Comité professionnel des coopératives des pays du Marché commun pour le bétail et la viande. Le Comité comprend six membres pour cinq pays (absence d'une organisation des Pays-Bas). La Belgique, l'Italie et l'Allemagne sont représentées par les mêmes organisations coopératives qui font partie du COGECA.

En gros, les remarques que nous avons faites à propos des sections spécialisées du COPA semblent s'appliquer également aux comités spécialisés du COGECA. Une différence cependant : dans le domaine coopératif nous n'avons pas d'exemple d'organisations spécialisées indépendantes à l'égard du COGECA. Pratiquement toutes les organisations sont des comités spécialisés du COGECA. Vu la nouvelle organisation des sections spécialisées au sein du COPA, cette divergence a perdu beaucoup de sa portée.

[4] Les deux unions UNCAC et UGCAF n'ont pas été unifiées. Sur le plan économique les deux groupes français de coopératives de céréales conservent leur autonomie. Toutefois l'unité a été réalisée en 1966 sur le plan fédéral par la création de la Fédération française des coopératives de céréales qui regroupe l'ensemble des coopératives de céréales.

La relation entre les comités spécialisés et les organes du COGECA ne faisait pas jusqu'à une époque récente l'objet d'une définition et d'une normalisation — d'où une dispersion préjudiciable au mouvement coopératif dans son ensemble. Cette situation a été modifiée par la mise en œuvre d'un protocole d'accord qui a été arrêté par le comité directeur en avril 1965. Le protocole qui tend à assurer une liaison et une information permanente entre le COGECA et les comités spécialisés prévoit essentiellement la participation des présidents des comités spécialisés aux réunions du comité directeur ainsi que la présentation des prises de position des comités spécialisés aux instances supérieures de la Communauté par le président du COGECA. Au cas où la prise de position d'un comité spécialisé serait en opposition avec la politique générale du COGECA, le président recherchera une harmonisation des positions.

Ces points ont été repris dans les nouveaux statuts. Ceux-ci donnent au comité directeur le pouvoir de créer les comités spécialisés ou de reconnaître comme tels des groupes déjà existants. Les statuts prévoient que désormais c'est le secrétariat du COGECA qui assure le secrétariat des comités spécialisés.

e) *Secrétariat*

Initialement le secrétariat du COGECA était tenu par l'organisation nationale dont le représentant assumait la présidence du comité. C'est au cours du second trimestre de 1962 que le COGECA a été réellement doté d'un secrétariat permanent. Ce secrétariat a été établi dans le même immeuble que celui du COPA. Les deux organismes ont le même secrétaire général qui, nous l'avons vu, est de nationalité belge. En 1965, le comité directeur a décidé de renforcer l'administration du COGECA par la création d'un poste de secrétaire adjoint.

Pour 1968, le budget du COGECA s'élève à un million de francs belges.

C. *Traits du processus délibératif*

Le fonctionnement du COGECA accuse certains traits communs avec le COPA. En effet, dans l'un comme dans l'autre, les groupes de travail et les comités spécialisés préparent les positions communes qui seront défendues auprès des instances communautaires. Le comité directeur a éprouvé la nécessité de créer un comité permanent restreint pour le charger de la coordination des travaux d'étude et des activités tant des groupes que des comités spécialisés ainsi que de la préparation des discussions au comité directeur. Ce dernier joue dans le COGECA le rôle de l'assemblée générale ordinaire du COPA.

Selon les statuts, le comité directeur prend des décisions et définit des positions communes à l'unanimité : à défaut d'unanimité le comité directeur n'est autorisé à faire état de ses délibérations qu'en mentionnant les diverses opinions exprimées. La règle de l'unanimité s'applique aussi au comité permanent. On peut se demander si les positions et les intérêts des coopératives ne sont pas plus proches, permettant ainsi d'obtenir plus facilement des attitudes communes. Cependant les décisions expriment en général des compromis entre les différents membres du COGECA ainsi que les comités spécialisés lorsqu'il s'agit de questions concernant un produit déterminé. A une époque récente, le COGECA a décidé d'organiser périodiquement des assemblées générales. Ces assemblées qui rappellent les assemblées extraordinaires du COPA ont pour but de permettre une confrontation générale entre les membres du COGECA et ceux des sections spécialisées (Journées européennes de la coopération agricole tenues à Bruxelles les 16 et 17 février 1967).

En comparant les structures du COGECA et du COPA, on peut conclure que le comité directeur du premier ressemble à l'assemblée générale ordinaire du second, le comité permanent aux groupes des experts généraux, les groupes de travail à leurs homologues dans l'autre organisation, les comités spécialisés aux sections spécialisées ou à certains groupes de travail du COPA, les Journées du COGECA aux assemblées extraordinaires du COPA. Au surplus, les deux secrétariats n'en font en réalité qu'un seul puisque le COGECA et le COPA se partagent le même secrétariat permanent. Ce parallélisme structurel est frappant et la communauté du secrétariat permanent significative.

D. *Relations avec les autres groupements*

Le COGECA maintient des relations avec la Confédération européenne de l'agriculture (CEA). Les domaines respectifs ont été délimités. Cependant le COGECA, tout en affirmant à nouveau sa volonté de collaboration, a attiré l'attention des instances de la CEA sur la compétence et les responsabilités du COGECA quant aux problèmes se posant à la coopération agricole au niveau de la communauté européenne et en conséquence sur la nécessité absolue que les prises de position de la coopération agricole à cet échelon trouvent une expression unique à travers le COGECA. Cette précision, qui figure expressément dans le rapport d'activité du COGECA pour 1965, semble indiquer que certaines rivalités ou certains empiétements ont eu lieu entre le COGECA et la CEA, obligeant celui-là à s'affirmer comme unique représentant de la coopération agricole au niveau de la Communauté.

La question la plus importante pour notre propos est évidemment celle des rapports entre le COGECA et le COPA. Quoique assez simple en pratique, la situation ne saurait être analysée sans quelques nuances.

Tout d'abord, on peut constater que la répartition des tâches entre le COPA et le COGECA n'est pas très claire. Il y a à la fois une certaine complémentarité et quelque concurrence entre les deux organisations. Le COPA s'occupe de politique agricole et défend essentiellement les producteurs. De son côté, le COGECA prend à sa charge la défense des coopératives agricoles et s'occupe des aspects juridiques et statutaires de ces organisations chez les Six. On peut donc dire que le COPA est intéressé davantage par l'aspect de la production et le COGECA par l'aspect de la distribution. En matière de politique agricole, le COPA garde jalousement ses prérogatives et dans ce domaine il ne reste que peu de place pour l'action du COGECA. Toutefois, ce dernier est un conseiller écouté de la Communauté pour les problèmes techniques touchant le commerce mondial des produits agricoles. Cette compétence assure aux experts qui représentent le COGECA une bonne place au sein des comités consultatifs et dans les contacts avec la Commission. Cependant, les rapports à l'échelon le plus élevé n'ont pas la même fréquence pour les deux organisations. S. Mansholt a des contacts au moins bimensuels avec le COPA mais ses rencontres avec le COGECA sont plus espacées.

Aux différents niveaux de leurs activités, les relations entre le COPA et le COGECA sont étroites. Pour l'étude de certains problèmes, non spécifiques de la coopération agricole soit sur le plan général, soit sur le plan des produits, le comité directeur du COGECA a provoqué des réunions mixtes des groupes de travail et des comités spécialisés COGECA-COPA. De telles réunions entre groupes de travail du COPA et du COGECA se sont ainsi tenues notamment pour l'étude des problèmes de fiscalité. Quant aux comités spécialisés par produits, ils ont eu, en plus de leurs propres réunions, de fréquentes sessions mixtes, en particulier lors de la préparation des séances des comités consultatifs. A titre d'exemple, au cours de 1965, le comité spécialisé lait et produits laitiers a eu six réunions mixtes sur sept. La continuité de ces réunions mixtes au niveau des groupes et des comités ou sections peut être observée à partir des Bulletins d'information et de liaison du COPA. Ces rencontres donnent lieu à des échanges de vues fructueux et facilitent l'adoption de positions communes, au besoin par l'établissement de compromis. Il ne faudrait pas croire cependant que dans ces différentes réunions les représentants du COPA et du COGECA se trouvent toujours d'accord. Ainsi, par exemple, on peut lire dans le Bulletin numéro 1 du COPA pour 1966 (pp. 14-15) qu'au cours de la

réunion paritaire du comité consultatif produits laitiers du 8 février 1966, des divergences ont subsisté notamment entre représentants des producteurs et des coopératives quant à l'application du prix de base à une catégorie donnée.

Il faut insister une fois de plus sur les liens organiques qui existent entre les deux organisations par l'intermédiaire de leur secrétariat commun. Ce lien est très important vu le rôle clé joué par le secrétariat du COPA dans les activités agricoles européennes. On peut supposer que les divergences ne sont pas profondes entre le COPA et le COGECA puisque, comme en témoigne le secrétariat commun, le COGECA n'a pas ressenti le besoin de se doter d'un appareil tout à fait indépendant.

§ 2. Positions et attitudes

Dans une brochure préparée à l'occasion des Journées européennes de Bruxelles (février 1967) on peut lire que le « COGECA a toujours affirmé avec vigueur le caractère original des coopératives, associations d'agriculteurs dont les buts et les tâches diffèrent de ceux des entreprises industrielles et commerciales et qui demandent par conséquent d'être traitées différemment ». Cette spécificité des intérêts de la coopération agricole constitue, en somme, le fondement solide des activités du COGECA. Or, selon les rapporteurs à ces Journées, les positions acquises par le mouvement coopératif dans l'agriculture seraient gravement menacées par les concentrations qui se réalisent, souvent contre les coopératives, dans les secteurs industriel et commercial. Les dirigeants coopératifs ont souligné à cet égard l'urgence d'une coordination des démarches entreprises par les coopératives. Le représentant de l'Union nationale des coopératives agricoles de céréales a proposé tout un dispositif d'action commune portant sur l'information, les études (création d'un bureau commun et polyvalent), la formation des cadres, les investissements en commun et, enfin, l'établissement d'une stratégie commerciale commune.

Les positions soutenues par le COGECA dans l'ordre de l'action collective agricole ont à plusieurs reprises fait l'objet d'attaques en règle par les organisations commerciales. Mentionnons à cet égard la plainte déposée en 1962 devant la Cour de Justice par des groupements nationaux de la boucherie et du commerce de viandes contre une disposition du règlement n° 26 du Conseil sur le régime concurrentiel en date du 4 avril 1962 — disposition attribuant une exemption « aux accords, décisions et pratiques d'exploitants agricoles, d'associations d'exploitants agricoles et d'associations de ces associations ressortissant à un seul Etat-membre, dans la mesure où, sans comporter l'obligation de pratiquer un prix déterminé, ils concernent la production ou la vente

de produits agricoles ou l'utilisation d'installations communes de stockage, de traitement ou de transformation de produits agricoles ». La Commission se réserve toutefois le droit de mettre fin à l'exemption s'il est constaté que ces pratiques aboutissent à supprimer la concurrence ou à mettre en péril les objectifs de la politique agricole commune. Les plaignants soutenaient que cette disposition (insérée, semble-t-il, à la demande expresse du COGECA) crée une discrimination au profit des coopératives.

En date du 14 décembre 1962, la Cour de Justice s'est bornée à déclarer la plainte irrecevable (les organismes privés n'ayant pas le droit d'invoquer l'article 73 du traité pour réclamer l'annulation des règlements). Cependant, le COGECA s'était préoccupé de mettre au point sur la base d'un rapport juridique les arguments de fond justifiant la disposition contestée. L'essentiel de cette argumentation consiste dans l'idée qu'il est raisonnable de placer les associations d'agriculteurs sur le même pied que les entreprises individuelles et que seule la formule de l'association peut permettre à l'agriculture de surmonter efficacement son infériorité structurelle.

Signalons aussi une controverse plus récente entre le COGECA et le COCCEE à propos d'un mémorandum de celui-ci contenant des critiques à l'égard de la coopération. En réponse aux arguments du COCCEE — qui estime que dans l'application faite de l'article 85 du traité les autorités provoquent une distorsion au profit de l'agriculture — le COGECA rappelle ce qu'il tient pour les caractéristiques essentielles de la coopération : substitution à la notion de profit de celle de service rendu aux agriculteurs, rétablissement des conditions d'une saine concurrence, recherche de la concentration et de la spécialisation en agriculture.

L'un des points qui préoccupent le plus les coopératives est l'organisation des marchés agricoles. On peut citer à cet égard la position commune prise le 30 septembre 1965 par le COGECA et les coopératives agricoles des céréales de la CEE. Ce texte rappelle d'abord que les coopératives représentent plus des deux tiers des marchés céréaliers européens. Fort de cette position, le groupement demandait que soit créé et mis en place, le 1er juillet 1967, un office céréalier communautaire. Encore que cette revendication n'ait pas été satisfaite il y a quelque intérêt à en présenter les dispositions essentielles. Cet office aurait été chargé de préparer et de proposer aux instances de la CEE les différentes mesures techniques, économiques et financières propres au marché céréalier communautaire et il aurait eu également compétence pour en assurer l'exécution. L'office aurait eu un caractère mixte et interprofessionnel et aurait été administré par un comité central composé de représentants élus par les différentes professions céréa-

lières et les consommateurs. Il aurait été géré par un corps de fonctionnaires. Le Conseil des ministres et la Commission auraient exercé un droit de contrôle sur sa gestion. Les membres du comité central de cet office auraient été des producteurs de céréales, des coopératives agricoles d'achat et de vente de céréales, des stockeurs (négociants et coopératives), des importateurs et exportateurs (négociants et coopératives), des transformateurs de céréales (négociants et coopératives) et des consommateurs. Les producteurs et les coopératives auraient disposé de 51 % des sièges de ce comité. De plus, l'on aurait procédé à la création dans les différentes régions de la CEE de comités régionaux céréaliers composés à l'image du comité central et pouvant recevoir des délégations partielles de celui-ci pour certaines tâches. Cette revendication n'a pas été satisfaite.

Quant au prix des céréales, le COGECA a approuvé l'existence pour chaque céréale d'un prix indicatif de base, d'un prix d'intervention et d'un prix de seuil unique valable pour toute la CEE. Il a demandé l'établissement par un certain nombre de centres de prix d'intervention dérivés tenant compte des différences de frais de transport. Le COGECA estime que les frais de transport doivent correspondre aux frais réels harmonisés afin d'éviter l'écrasement des prix de marché des régions excédentaires. Par voie de conséquence, il a demandé avec insistance à la Commission de réaliser rapidement l'harmonisation des tarifs et de la réglementation des transports en Europe. Enfin, les coopératives soulignent avec le COPA que les prix de campagne doivent être fixés chaque année avant les ensemencements afin qu'ils puissent avoir l'effet d'orientation souhaité.

En se référant à d'autres problèmes, les coopératives estiment que la dénaturation doit pouvoir être effectuée par toute coopérative et toute société commerciale : elle ne saurait être réservée à un organisme officiel. Dans l'optique du COGECA les conditions techniques d'agrément pour les centres de dénaturation auraient dû être définies par l'office céréalier communautaire. Enfin le groupement a fait des propositions quant au système d'intervention obligatoire (localisation et densité des centres, organismes d'intervention, qualité requise, etc.), aux majorations mensuelles, à l'ajustement de fin de campagne, au financement, aux taxes et prélèvements ainsi qu'aux exportations et importations.

Nous mentionnerons enfin les positions prises par le COGECA à l'égard du projet de la Commission tendant à la création de groupements de producteurs dont l'objet essentiel est de faciliter l'adaptation de l'offre à la demande. Après une longue phase d'étude et un premier essai de mise en œuvre du système dans le secteur des fruits et légumes, la Commission a transmis au Conseil, le 21 février 1967, un

projet de règlement concernant les groupements de producteurs agricoles et leurs unions. C'est un texte-cadre qui concerne pratiquement tous les produits agricoles : il s'inspire de la pratique néerlandaise ainsi que de la législation appliquée en France depuis 1962 mais demeure sensiblement en retrait sur cette dernière (réticences des partenaires de la France à accepter l'introduction de principes obligatoires dans l'organisation des marchés agricoles).

Cette question a largement retenu l'attention du COGECA qui s'est préoccupé de connaître la place que pourrait occuper la coopération dans cette organisation nouvelle. Il s'agit pour le COGECA de savoir si les coopératives pourront être reconnues d'emblée comme groupements de producteurs et si les nouveaux organismes ne risqueront pas d'affaiblir les coopératives existantes. Dès mars 1965, le Comité aborde ce problème. En juillet, il établit une première note d'observations mise au point sur la base des travaux du groupe économie générale et du comité permanent. La note du 2 juillet approuve en principe l'élaboration d'un règlement cadre, souligne que, par nature, les coopératives agricoles sont une forme de groupements de producteurs et avance que de nouveaux groupements ne devraient pas se substituer sans justification aux organisations existantes. Ce texte insiste aussi sur les critères de reconnaissance, le maintien des conditions normales de concurrence et l'extension des disciplines communes aux agriculteurs n'appartenant pas à un groupement.

Un an plus tard, le comité directeur du COGECA élabore une note sur les problèmes posés aux coopératives par l'établissement d'un règlement cadre des groupements de producteurs. Après avoir renouvelé son accord de principe, le comité examine l'économie du système projeté, en s'aidant à ce propos de l'expérience acquise en France. Puis il s'attache à mettre en lumière les dangers éventuels d'un dispositif de cet ordre. D'abord une certaine intervention des pouvoirs publics qui peuvent tenter par ce biais d'orienter la production et d'exercer un certain contrôle sur les entreprises. Ce risque peut être écarté par une participation active aux décisions des instances nationales et communautaires concernant l'octroi et le retrait de la reconnaissance. A titre d'exemple, c'est par un tel moyen que les organisations professionnelles françaises évitent déjà une emprise trop forte de l'Etat dans ce domaine. Il y a aussi le danger pour la coopération existante que se développe une action indépendante d'elle dans des zones où des coopératives sont déjà en place et font œuvre utile. Enfin on peut craindre que la création de groupements individualisés à échelle réduite constitue un retour au marché de type artisanal. Malgré ces perspectives désavantageuses, le COGECA estime que le système envisagé est nettement favorable à la coopération. Pour écarter

les dangers, les coopératives doivent prendre des initiatives : d'une part, appuyer la mise en place d'un règlement très souple, d'autre part, revendiquer une place aussi large que possible dans la mise en œuvre du règlement cadre.

En définitive, comme nous l'avons déjà noté pour le COPA, il y a une coïncidence certaine entre la philosophie agricole de la Commission et les principes du COGECA. Mais, en ce domaine, comme le montre fort bien le cas des groupements de producteurs, c'est aussi la Commission qui paraît bien être le meneur de jeu.

CHAPITRE X

LES SYNDICATS

Il existe, pratiquement depuis le début du mouvement d'unification, tout un appareil de représentation syndicale au niveau européen. Cet appareil a essentiellement regroupé les organisations nationales affiliées à la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) et à la Confédération internationale des syndicats chrétiens (CISC), désormais Confédération mondiale du travail (CMT). Il a été longtemps critiqué et combattu par les syndicats appartenant à la Fédération syndicale mondiale (FSM). Cependant la Confédération générale du travail (CGT) et la *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) se sont à leur tour installées à Bruxelles. De leur côté, les autorités se tiennent en rapports étroits avec les syndicats et expriment, en toute occasion, la volonté de les associer à l'élaboration comme à la mise en exécution des politiques communautaires.

En première analyse, le syndicalisme paraît donc s'être assuré une place satisfaisante dans l'appareil professionnel du Marché commun. Cependant l'on observe aujourd'hui, dans tous les milieux syndicaux d'Europe, une profonde inquiétude, qui ne va pas sans quelque désarroi, sur la capacité du syndicalisme de faire front aux problèmes nouveaux posés par l'intégration. Ces craintes se manifestent au plan national où beaucoup s'interrogent sur le destin et le rôle du syndicalisme dans les sociétés dites « opulentes ». L'intégration européenne et le mouvement de concentration des affaires qui en résulte ajoutent une dimension supplémentaire à ces préoccupations. Lors de la réunion du comité national de la CFDT les 20-21 avril 1968, le secrétaire général de la Confédération, E. Descamps, ira jusqu'à dire que « l'Europe économique se construit en dehors du syndicalisme ».

Nous allons examiner d'abord la structure et les modalités de fonctionnement de l'appareil syndical européen, puis les positions et attitudes prises par celui-ci à l'égard des problèmes communautaires. Nous terminerons en évoquant les perspectives qui, selon les dirigeants syndicaux eux-mêmes, s'ouvrent à l'action syndicale dans la CEE.

Section I. **Structure et modalités de fonctionnement**

Un appareil syndical a été constitué auprès de la CECA d'abord, de la CEE ensuite. Après une analyse de chacune de ces expériences, nous exposerons les traits caractéristiques de cet appareil dans son ensemble. Il nous paraît toutefois utile de commencer cette section par un bref aperçu des forces nationales ainsi regroupées.

Sous-section I. **Forces syndicales nationales dans la Communauté**

Nous allons présenter, sans entrer dans des considérations détaillées, la situation syndicale de chacun des pays membres. Le point le plus frappant de ce tableau est la grande diversité de ces six expériences syndicales — diversité qui, nous le verrons ensuite, suscite des problèmes complexes au titre du regroupement européen des forces. On connaît les difficultés que comporte tout essai d'évaluation précise des effectifs syndicaux — difficultés presque insolubles dans les pays comme la France et l'Italie où le paiement des cotisations est irrégulier. En dépit des précautions prises, les chiffres cités et les pourcentages qui en sont tirés gardent un caractère un peu approximatif et, en quelques cas, nettement conjectural.

§ 1. Les expériences nationales

Il nous faut en premier lieu poser le cas de chacun des six pays. Viendront après quelques remarques générales.

a) *Allemagne*

L'élément fondamental est le *Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB) qui, avec environ six millions cinq cent mille membres, détient un quasi-monopole de la représentation syndicale. Le DGB est constitué de seize grandes fédérations professionnelles dont la plus importante, l'*IG Metall*, compte elle-même un million huit cent mille adhérents. Le DGB est à prédominance socialiste mais un fort contingent de ses membres est d'obédience CDU. Le syndicalisme allemand qui perçoit une cotisation moyenne d'une heure de travail par semaine est financièrement puissant. Le DGB possède des actifs très importants (la quatrième banque privée d'Allemagne, l'une des plus grandes compagnies d'assurance-vie, cent cinquante mille logements, des chaînes de production et de distribution de produits alimentaires). Le syndicalisme allemand, fortement discipliné, base son action sur les contrats de travail nationaux et régionaux. Il n'a que très faiblement recours à la grève. Une forme de cogestion ou codétermination a été instituée dans les mines de charbon et dans la sidérurgie.

En dehors du DGB, on compte deux autres centrales qui s'efforcent de rassembler les fonctionnaires et les employés : *Deutscher Beamtenbund* (BBB) et *Deutsche Angestelltengewerkschaft* (DAG). Ces groupes revendiquent ensemble plus d'un million de membres, mais des évaluations plus serrées leur en attribuent seulement six cent à sept cent mille. Il existe enfin une centrale confessionnelle : la *Christliche Gewerkschaftsbewegung Deutschlands* (CGD). Son rayonnement est faible (environ deux cent cinquante mille membres).

Le chiffre total des syndiqués allemands est donc de l'ordre de sept millions cinq cent mille. Ce pays comptant environ vingt millions de travailleurs, le taux de syndicalisation se situe un peu au-dessous de 40 %.

b) *Belgique*

Il y a deux grandes centrales : la Confédération des syndicats chrétiens (CSC), organisme à prédominance catholique qui demeure sous l'influence du clergé, et la Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) d'obédience socialiste. Ces deux groupes acceptent un contrôle réciproque de leurs effectifs en vue de la distribution des postes dans les organismes paritaires. Depuis quelques années, les effectifs de la CSC dépassent ceux de la FGTB : en 1965, huit cent quarante-quatre mille pour la première et sept cent cinquante mille pour la seconde. En dépit de leurs divergences idéologiques, les deux centrales témoignent dans leurs rapports d'esprit coopératif : à une époque récente, elles ont conclu à plusieurs reprises des pactes de front commun. Le syndicalisme belge perçoit des cotisations importantes et possède de multiples services (caisses de grève, banques mutuelles, agences de voyage...) : il dispose d'une grande force contractuelle et emploie l'arme de la grève, parfois à très vaste échelle.

En dehors de ces deux grandes confédérations qui dominent la situation syndicale du pays, il existe une Centrale générale des syndicats libéraux (cent vingt mille membres). Notons aussi la présence d'un Cartel des syndicats indépendants (de cinquante-cinq à soixante mille membres) et la fondation, en octobre 1963, d'une Confédération des syndicats uniques et apolitiques de Belgique (qui revendiquait, en 1965, quarante-six mille cinq cents cotisants).

Au total, il y a en Belgique plus de un million sept cent mille syndiqués pour un chiffre de travailleurs syndicalisables de l'ordre de deux million sept cent mille. Les spécialistes fixent le taux de syndicalisation

à 65 %. C'est le plus élevé du Marché commun et la tendance à l'augmentation est finalement constante depuis 1920 (phénomène à rapprocher de la réservation d'un certain nombre d'avantages aux seuls syndiqués).

c) *France*

Quatre centrales sont actuellement en compétition. La CGT liée au Parti communiste et qui est surtout présente chez les ouvriers d'industrie ; la CGT-Force ouvrière (FO) née en 1948 d'une scission de la CGT et qui recrute ses membres principalement dans les services publics et chez les cadres moyens ; la Confédération démocratique du travail (CFDT) laquelle est née d'une transformation de la CFTC lors du congrès extraordinaire des 6 et 7 novembre 1964 — transformation décidée par 70 % des mandats : en gros, les syndicats qui ont réalisé ce changement, à la suite d'une longue controverse remontant jusqu'à la Libération, sont d'esprit plus laïque et socialiste que ceux s'y étant opposés. Ces derniers ont créé une nouvelle organisation enregistrée sous le nom « La CFTC maintenue ». Notons enfin l'existence d'une Confédération générale des syndicats indépendants et d'une Confédération générale de cadres que l'on peut hésiter, vu sa composition, à tenir pour un groupement syndical authentique.

Il est pratiquement impossible de donner une estimation exacte des effectifs syndicaux, les revendications des centrales en ce domaine ayant un aspect tactique. D'après ses déclarations, la CGT aurait eu près de deux millions de membres en 1965 mais ce chiffre passe habituellement pour être gonflé. Le CGT-FO compterait un million de membres d'après sa cotisation au Secrétariat syndical, mais les estimations les plus optimistes de sa force réelle ne dépassent pas, à juste titre, le niveau de cinq cent mille. Quant à la CFTC elle avançait avant la scission le chiffre de sept cent à huit cent mille adhérents, total un peu trop fort. Un point est certain : la France a le taux de syndicalisation le plus bas du Marché commun. Même si l'on acceptait les déclarations faites par les centrales — soit environ trois millions cinq cent mille syndiqués pour près de quatorze millions de travailleurs — ce taux serait au maximum de 25 %. En fait, selon divers experts, le nombre des syndiqués (y compris celui des organismes autonomes) ne dépasse pas trois millions (dont plus de la moitié pour la CGT) — ce qui représente un taux de syndicalisation de 21 %. Nous retiendrons ce dernier pourcentage quoique des techniciens l'estiment encore trop fort.

Le syndicalisme rencontre en France de grandes difficultés. Les ressources financières et les moyens matériels dont il dispose sont

faibles. Néanmoins, en plusieurs occasions, les syndicats ont fait preuve de combativité. Leur action demeure assez influencée par les mobiles et les luttes politiques.

d) *Italie*

Comme c'est le cas pour la France, le syndicalisme italien est fragmenté par des clivages politiques. On compte trois centrales principales d'importance d'ailleurs très inégale : la *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL), liée au Parti communiste mais avec une forte minorité de socialistes (de la tendance Parti socialiste avant la fusion de celui-ci avec le Parti social démocrate) ; la *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* (CISL) d'obédience démo-chrétienne ; l'*Unione Italiana del Lavoro* (UIL) d'inspiration centre gauche laïque. Mentionnons aussi la *Confederazione Italiana Sindacati Nazionali Lavoratori* (CISNAL) politiquement liée à l'extrême droite fasciste, la *Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori* (CISAL) ainsi que toute une série de syndicats autonomes, plus ou moins dépendants des forces patronales.

Ici encore toute évaluation précise des effectifs syndicaux est impossible. Les disputes sur les effectifs font partie de la bataille que se livrent les syndicats. Ainsi la CISL attribue-t-elle deux millions deux cent mille membres à la CGIL qui pourtant en revendique trois millions huit cent mille. Les organisations centrales admettent elles-mêmes que leurs déclarations d'effectifs sont gonflées pour les besoins de la cause. Selon des calculs très approximatifs, la CGIL aurait deux millions neuf cent mille adhérents, la CISL un peu plus de deux millions et l'UIL de un million deux cent mille à un million trois cent mille. Sur ces bases, l'Italie compterait environ six millions de syndiqués, ce qui, compte tenu d'un effectif global de travailleurs de douze millions cinq cent mille lui assurerait un taux de syndicalisation de près de 50 % (taux effectivement avancé dans certains documents). Ces chiffres nous semblent encore exagérés, tout particulièrement celui de l'UIL (dont la cotisation dans le Secrétariat syndical européen est basée sur cinq cent mille). En tenant compte de toutes les centrales (les trois principales et les autres) nous ne pensons pas que le total des effectifs syndicaux italiens dépasse, s'il l'atteint, le niveau des cinq millions (dont une large moitié pour la CGIL) — ce qui, sur la base d'une estimation, à vrai dire généreuse, donne un taux de syndicalisation de 40 %. De toute manière, les syndicats italiens, comme d'ailleurs les partis politiques, ont nettement plus de membres que leurs homologues français, même si les adhérents des premiers ne sont pas beaucoup plus enclins que ceux des seconds à payer les cotisations dues avec exactitude.

Le syndicalisme italien est particulièrement politisé mais l'on a observé, au cours des dernières années, une tendance à demander plus d'autonomie aux partis politiques-guides. Vu la faiblesse des cotisations, les moyens matériels demeurent modestes et irréguliers mais de nombreux syndicats font preuve d'une grande combativité et ont souvent recours à la grève. Les trois principales confédérations se préoccupent aussi de recherche économique et de formation syndicale.

e) *Luxembourg*

Le principal organisme est une confédération à tendance socialiste : *Letzeburger Arbechter Verband* (LAV) qui est forte d'environ vingt-deux mille membres. On compte également une confédération d'inspiration chrétienne : *Letzeburger Chröschtlecher Gewerkschaftsbond* (environ onze mille) ainsi qu'un syndicat d'employés et de cadres (sept mille) qui est membre de la Confédération internationale de cadres. Il y a eu jusqu'en 1965 un petit syndicat de tendance communiste (*Freie Letzeburger Arbechter Verband*) qui a décidé de se joindre à la confédération socialiste. Au total le Luxembourg a environ quarante mille syndiqués pour un total de cent mille travailleurs, soit un taux de syndicalisation d'environ 40 %.

f) *Pays-Bas*

On trouve dans ce pays trois grandes organisations syndicales :

— *Nederlands Verbond van Vakverenigingen* (NVV), confédération d'obédience socialiste (cinq cent vingt mille adhérents) ;
— *Nederlands Katholiek Vakverbond* (NKV) constitué sous les auspices de la hiérarchie catholique en réaction contre le NVV (quatre cent mille adhérents) ;
— *Christelijk Nationaal Vakverbond* (CNV) formé sur l'impulsion des autorités évangéliques après renonciation à une entente avec l'épiscopat pour la création d'un syndicat chrétien unique (deux cent trente mille adhérents).

Il existait une confédération de tendance communiste, *Eenheids Vakcentrale* (EVC) mais elle a disparu depuis quelques années (quoiqu'il existe des syndicats de cette tendance dans quelques secteurs industriels, notamment à Amsterdam).

Au total, on compte aux Pays-Bas environ un million deux cent mille syndiqués pour un effectif total de l'ordre de trois millions cinq cent mille travailleurs, ce qui donne un taux de syndicalisation compris entre 35 et 40 %.

Les syndicats néerlandais jouissent d'un recrutement stable et de finances solides. Ils gèrent de nombreux services au profit de leurs membres. Les trois confédérations entretiennent une coopération étroite (ainsi accords sur les structures syndicales et les taux de cotisation). Leurs délégués se réunissent régulièrement pour discuter des problèmes économiques et sociaux et pour élaborer des positions communes : ainsi pour la présentation en date du 21 février 1967 aux autorités politiques et à la presse d'un programme d'action commun dont une partie concerne les problèmes de l'intégration européenne. Le syndicalisme néerlandais collabore habituellement avec le gouvernement et le patronat : il a accepté la mise en œuvre d'une politique nationale planifiée des salaires qui a d'ailleurs suscité des protestations croissantes chez ses membres (d'où en 1964 le mouvement que l'on a qualifié d'« explosion » des salaires et qui a comporté effectivement une très forte poussée des rémunérations).

*
**

Le tableau que nous venons de tracer illustre bien, malgré son caractère schématique, le caractère profondément composite de l'expérience syndicale dans les six pays. Mis à part le Luxembourg (dont l'expérience qui emprunte des éléments tant à l'Allemagne qu'à la Belgique ne possède pas de caractéristiques propres), toutes les situations diffèrent les unes des autres, plus ou moins profondément d'ailleurs. Malgré la présence de tendances générales, aucune de ces expériences ne saurait être exactement superposée à une autre. Constatation significative car elle souligne la difficulté de rapprocher des comportements dont la diversité résulte de causes multiples — facteurs que dans son état actuel, l'analyse n'est même pas en mesure de recenser de manière cohérente.

Un premier élément de différenciation tient certainement au poids global du syndicalisme comme force d'intervention et de pression socio-politiques dans chacune des expériences considérées. Le taux de syndicalisation entre en ligne de compte à cet égard mais aussi la propension des syndiqués à adopter une structure unitaire ou, au moins, à coopérer en cas de structure divisée. Le taux allemand est inférieur au taux belge mais le DGB, grâce à la non-reconstitution à un niveau appréciable du syndicalisme chrétien d'avant Hitler, possède un quasi-monopole. L'exemple du DGB montre aussi l'importance de la grandeur absolue. On ne saurait certes juger valablement du poids d'une centrale sans rapporter les éléments qui le caractérisent au contexte national : pourtant il est évident qu'une confédération de plusieurs millions de membres peut faire davantage de choses qu'un organisme

de quelques centaines de mille, même si les deux groupes sont très voisins quant au pourcentage des travailleurs nationaux rassemblés en leur sein. D'un cas à l'autre, il y a changement d'échelle.

On commettrait d'ailleurs une faute en considérant le seul critère des effectifs pour évaluer la puissance respective des confédérations. Il faut aussi tenir compte de la stabilité de ces effectifs et de la régularité du recrutement ainsi que de la discipline des membres, notamment pour le paiement des cotisations. Evoquons seulement à ce propos les difficultés que rencontrent tant de syndicats français et italiens à obtenir les sommes qui leur sont dues, avec comme conséquence le maintien parmi les effectifs de cotisants irréguliers ou défaillants. Ici la ligne de séparation paraît bien s'établir entre l'Allemagne et le Benelux d'un côté, la France et l'Italie de l'autre. Pour la France, par exemple, les fluctuations dans le nombre des effectifs réels constituent un fait de base de la vie syndicale.

Certes, les grandes machines bureaucratisées ne sont pas toujours des éléments d'une parfaite efficacité dans la contestation sociale. La tradition de combativité des syndicats italiens et français peut, dans certaines limites, plus exactement peut-être en certaines occasions, suppléer à l'insuffisance des ressources matérielles et aux faiblesses de la gestion administrative. Mais, cette combativité risque d'avoir un coût élevé (cas des arrêts de travail entrepris sans que les intéressés soient soutenus par de fortes caisses de grève et de résistance). En outre, l'esprit de lutte ne saurait combler les lacunes de l'organisation si l'on raisonne en termes de continuité d'influence et d'attribution aux syndiqués d'avantages sociaux comme banques populaires, coopératives, mutuelles, organismes de loisir, centres de formation professionnelle...

Au total, les différences dans les moyens, elles-mêmes liées aux différences dans les structures syndicales, retentissent sur les méthodes d'action. Une puissante fédération industrielle du DGB pourra obtenir par sa force même, lors du renouvellement d'un contrat, des avantages que son homologue française ou italienne devra arracher par la grève, parfois au prix de lourds sacrifices. Cependant le quantum des moyens n'explique pas tout : si les syndicats belges et néerlandais sont riches les uns et les autres, les premiers ont un passé de luttes ouvrières que n'ont pas les seconds (d'où en Belgique une pratique de la grève que l'on ne trouve pas aux Pays-Bas).

Voyons maintenant un second facteur de différenciation : l'intervention des clivages qui divisent la masse syndicale en organismes plus ou moins rivaux. A vrai dire les facteurs de clivage ne sont pas très dissemblables dans les six pays mais, comme ils s'appliquent à des réalités nationales différentes (poids de la géographie et de l'histoire)

les combinaisons qu'ils provoquent sont elles-mêmes variables d'un cas à l'autre. La distribution confessionnelle fait naître un syndicat en Belgique (catholique), deux aux Pays-Bas (catholique et protestant). Dans les pays du Benelux le facteur politique, par opposition au facteur confessionnel, aboutit à un seul centre de rassemblement d'obédience socialiste mais, en France et en Italie, il en suscite deux par suite de l'implantation durable, à une large échelle, du parti communiste. On doit au surplus compter avec le rôle des événements ou accidents historiques (pression des Américains sur les Allemands pour la reconstitution du syndicalisme sur une base unitaire et à l'inverse, intervention des Américains sur les Français pour faciliter la scission de la CGT-FO).

A quelques égards, les structures syndicales françaises semblent proches des structures italiennes et l'on pourrait être tenté de rapprocher deux à deux les principales centrales : CFTC (avant la transformation)-CISL ; CGT-FO-UIL ; CGIL-CGT. La démarche ne serait pas entièrement dépourvue de légitimité mais à trop pousser le rapprochement l'on perdrait de vue bien des différences significatives qui interdisent de tenir pour équivalents les deux termes de chaque paire. Cette remarque est de portée générale : elle suggère de considérer les différences entre les membres nationaux des familles syndicales que délimitent au plan européen les grands facteurs de clivage. Le facteur confessionnel par exemple suscite la création d'une catégorie « syndicats chrétiens » : mais, sous cette rubrique, que de différences entre les membres, ainsi entre la CFTC avant la transformation et la CSC belge. De tels facteurs compliquent encore l'établissement de rapports syndicaux au niveau communautaire.

§ 2. Des forces nationales aux forces européennes

Le passage des plans nationaux au plan européen implique en premier lieu une évaluation du potentiel global qui résulte de la jonction des forces syndicales nationales. Il s'agit de totaliser les syndiqués des six pays et, sur la base d'un nombre de travailleurs estimé à cinquante-deux ou cinquante-trois millions, d'établir un taux européen de syndicalisation. Ce calcul serait simple si l'insuffisance des chiffres concernant la France et l'Italie ne venait l'affecter de graves incertitudes.

Considérons d'abord l'Allemagne et les pays du Benelux pour lesquels l'on dispose d'informations relativement sûres. Compte tenu des estimations déjà fournies nous avons dix millions huit cent mille syndiqués pour un total de vingt-six millions trois cent mille travailleurs

— ce qui donne un taux de syndicalisation de 41 % — taux très inférieur au pourcentage belge et un peu supérieur aux taux allemands et néerlandais. C'est évidemment le poids de l'Allemagne qui détermine cette moyenne.

Introduisons maintenant dans ce calcul les syndicats français et italiens. En attribuant à ces derniers cinq millions de membres, nous avons un taux de syndicalisation de 40 %, pratiquement égal au taux moyen de l'Allemagne et du Benelux. Le cas italien, sous réserve que notre estimation des effectifs ne soit pas excessive, ce qui n'est nullement acquis, laisse pratiquement intacte la moyenne déjà observée. Au contraire, la prise en considération du cas français (trois millions de syndiqués, taux de 21 %) fait notablement baisser la moyenne communautaire.

Ces observations se résument dans le tableau suivant :

	Nombre de travailleurs (en millions)	Nombre de syndiqués (en millions)	Taux de syndicalisation %
Allemagne et Benelux . . .	26,3	10,8	41
Les mêmes plus l'Italie . .	38,8	15,8	40,7
Les six pays	52,8	18,8	35,6

En définitive, nous admettrons en chiffres ronds un total de syndiqués de dix-neuf millions (estimation qui est un maximum) et un taux de syndicalisation communautaire de l'ordre de 35 %.

Ce chiffre est certes considérable mais, au lieu de constituer un bloc unitaire, les syndicats des six pays se divisent au plan européen entre les trois courants qui s'affrontent sur le plan international (FSM, CISL, CISC). C'est là un indiscutable facteur d'affaiblissement. De plus, la force respective de ces courants varie considérablement selon les pays, ce qui crée des déséquilibres sérieux au sein de chacun des regroupements. Vu les incertitudes majeures qui affectent la connaissance des effectifs syndicaux italiens et français, il est difficile d'indiquer avec exactitude la part respective de chacun de ces trois courants au niveau européen. Néanmoins, quelques points peuvent être dégagés avec certitude.

Le premier est la nette prédominance des syndicats CISL en terme d'effectifs globaux. Certains calculs attribuent à ce courant 60 % des

syndiqués de la Communauté, ce qui, sur la base de notre tableau, donnerait en chiffres absolus onze millions quatre cent mille membres. Ce chiffre semble un peu élevé. Les syndicats CISL sur lesquels nous avons les renseignements les plus sûrs comptent pour sept millions huit cent mille (DGB : six millions cinq cent mille ; FGTB, sept cent cinquante mille ; NVV, cinq cent vingt mille ; LAV, vingt mille). En ajoutant les effectifs de FO, probablement de l'ordre de cinq cent mille au plus, le total, moins l'Italie, représente huit millions trois cent mille. Quant aux effectifs combinés des deux membres italiens CISL-UIL, nous serions enclins à les situer entre deux et deux millions cinq cent mille alors que la déclaration du Secrétariat syndical européen porte en tout sur trois millions. Sur cette base, les effectifs des syndicats CISL se rapprocheraient au maximum de onze millions, ce qui fait un pourcentage approximatif de 57-58 %.

Cette situation comporte un facteur de déséquilibre : l'ampleur du DGB qui représente à lui seul près de 60 % de ces effectifs. En revanche, le syndicat CISL (FGTB) ne vient qu'en deuxième place en Belgique et, quoique le premier en chiffres absolus aux Pays-Bas (NVN), il compte moins de membres que la réunion des deux syndicats chrétiens. En France FO, largement surclassée par la CGT, avait moins d'adhérents que le syndicalisme chrétien avant la transformation de la CFTC. En Italie, la CGIL est largement en tête et, vu la faiblesse de l'UIL, la combinaison des deux Confédérations de la CISL internationale lui demeure inférieure. Donc, largement majoritaire à cause des effectifs allemands sur le plan communautaire, le syndicalisme CISL, également en tête au Luxembourg, ne vient ailleurs qu'en seconde position, voire en troisième (France).

Autre point significatif : la relative petitesse du syndicalisme chrétien dont les effectifs dans la CEE ne dépassent pas, au maximum deux millions quatre cent mille à deux millions cinq cent mille, soit au plus 13 à 14 % de l'effectif communautaire. Cette situation s'explique par la non-reconstitution du syndicalisme chrétien en Allemagne (à l'exception de la CGD) et l'adhésion de la CISL italienne, pourtant d'obédience démo-chrétienne à la CISL internationale. Mais le syndicalisme chrétien dépasse le syndicalisme CISL en Belgique et aux Pays-Bas : d'autre part, vu l'éloignement de la CGT de l'univers communautaire, le syndicalisme chrétien pouvait se targuer d'avoir dans ses rangs avec la CFTC la plus dynamique et la plus importante numériquement des deux centrales françaises participant à la CEE — situation que l'opération CFTC/CFDT n'a sans doute pas fondamentalement transformée. On s'explique ainsi que pour établir la représentation respective des syndicats chrétiens et des syndicats CISL, les autorités de Bruxelles ne tiennent pas uniquement compte du nombre global de

leurs adhérents mais aussi de la position relative de ces syndicats dans les pays membres.

Troisième point : le syndicalisme lié à la FSM demeure très largement minoritaire dans le Marché commun. Mais il a pour lui les deux centrales les plus puissantes et les plus représentatives de la lutte ouvrière, sur la base de l'histoire comme de la pratique actuelle, dans deux des trois grands pays de la CEE. Pour les raisons que nous avons données, il est pratiquement impossible d'indiquer le chiffre exact des membres de ces deux centrales. Nous inclinerions à le fixer autour de quatre millions cinq cent mille (avec une nette avance de la centrale italienne sur son homologue française), ce qui représente environ 24 % des effectifs communautaires.

Il faut enfin tenir compte d'un certain nombre de syndicats qui ne sont affiliés à aucun de ces trois courants. Certains experts estiment qu'ils constituent environ 5 % des effectifs syndicaux européens — estimation qui est corroborée par notre tableau.

Nous allons retrouver cette division des forces tout au long de l'analyse des organisations syndicales au niveau communautaire. N'oublions pas au surplus les importantes nuances qui sont parfois de vraies différences à l'intérieur de chacun des grands regroupements. Gardons aussi en mémoire les implications de problèmes purement nationaux sur le syndicalisme de chaque pays (ainsi les difficultés ethno-linguistiques en Belgique). Et pourtant, si l'on examine les programmes concrets de ces organismes en compétition plus ou moins ouverte au plan de chacun des six pays, il devient clair que d'importantes convergences tendent à se manifester. La persistance des clivages idéologiques et confessionnels n'empêche pas les syndicats, malgré la diversité de leur obédience, d'avoir à affronter les mêmes problèmes, de faire face aux mêmes difficultés. Cette communauté de préoccupations suscite en de nombreuses circonstances une conjonction plus ou moins durable des efforts, la signature de pactes d'unité d'action plus ou moins étendus. Mais jusqu'ici ce mouvement n'a pas été assez fort pour entraîner une refonte unitaire des structures, voire, plus modestement, une mise en commun systématique des ressources. Le syndicalisme au niveau européen reflète cette situation.

Sous-section II. **Syndicalisme et CECA**

Lors de la mise en route des institutions de la CECA, on aurait pu concevoir que tous les syndicats européens, du moins ceux favorables à l'expérience (CISL et CISC) s'entendent pour constituer un organisme commun de défense et de représentation. Cependant, les deux groupes préférèrent s'organiser de manière séparée à Luxembourg, selon des formules d'ailleurs différentes [1].

§ 1. **Syndicalisme CISL**

Il avait été procédé en novembre 1950 à la formation d'une Organisation régionale européenne de la CISL (ORE) qui allait recevoir l'adhésion de toutes les centrales européennes de la CISL. Au moment de la création de la CECA, l'ORE, constituée au niveau de l'OECE, souhaitait assurer la coordination des activités syndicales dans la nouvelle Communauté mais les groupements de mineurs et d'ouvriers métallurgistes préférèrent créer leur propre comité de coordination qui devait être connu sous le nom de Comité des vingt et un. Cependant, quoique institué de manière séparée et, formellement, en dehors des structures de l'ORE, le Comité des vingt et un, par sa composition même, était un organisme pleinement CISL.

Décidés à créer un nouvel organisme, les syndicalistes du charbon et de l'acier n'étaient pas unanimes sur la forme à lui donner. Le leader syndical belge, A. Renard, se prononçait pour la formation d'un groupement intégré mais il ne fut pas suivi. Les intéressés jugèrent en effet qu'il serait inutile de constituer une nouvelle fédération et qu'il suffisait d'établir un comité permanent de liaison ne mettant pas en cause l'indépendance de ses membres (*a committee of sovereign equals*, selon la formule de Haas). Ainsi s'affirmait dès le début la répugnance des syndicats à céder des pouvoirs à un organisme de type supranational et leur préférence pour des agencements de type confédéral.

Voici la liste des vingt et un groupements affiliés du Comité, tous, bien entendu, d'obédience CISL : ORE, représenté par son secrétaire général belge A. Schevenels ; Fédération internationale des mineurs et Fédération internationale des ouvriers sur métaux ; les fédérations nationales d'ouvriers métallurgistes de chacun des six pays (deux pour l'Italie d'affiliation respectivement CISL et UIL) ; les fédérations natio-

[1] Sur ces problèmes, voir l'ouvrage déjà cité de E.B. HAAS, *The Uniting of Europe* (spécialement le chapitre 10) ainsi que celui de R. Colin BEEVER, *European Unity and the Trade Union Movements*, Leyden, Sijthoff, 1960 (chapitre 8).

nales de mineurs d'Allemagne, de Belgique, de France et des Pays-Bas ; les centrales des six pays affiliés à la CISL : DGB ; FGTB ; CGT-FO ; CISL et UIL ; LAV ; NVV. Ces dernières s'étaient jointes au Comité dans l'idée que la CECA constituait le début d'un processus général d'intégration européenne. La longueur de cette liste ne doit pas dissimuler le poids prépondérant des syndicats allemands en termes d'effectifs (environ la moitié des syndiqués européens représentés dans le Comité). Une telle puissance était évidemment facteur de déséquilibre.

Ainsi constitué en octobre 1952, le Comité se réunissait normalement trois à quatre fois par an. Il y avait un comité exécutif de huit membres avec un représentant de l'ORE (toujours Schevenels). Quoique son premier dessein n'ait pas abouti, l'ORE par la présence de son secrétaire général tant dans le Comité que dans l'organe exécutif pouvait suivre de près les affaires du nouvel organisme. D'autre part, sans que les statuts prévoient ce genre de réunion, l'habitude s'était établie de tenir tous les deux ans des conférences (avec participation de trois délégués par association membre, au lieu d'un comme dans le cas du Comité).

Mentionnons enfin le poste de secrétaire général du comité : poste assumé par le Néerlandais Harm G. Buiter avec le concours de deux secrétaires assistants, l'un pour l'acier et l'autre pour le charbon. Buiter, qui devait occuper ce poste jusqu'en 1958, était le principal agent de liaison du Comité avec la Haute Autorité et ses services et, par voie de conséquence, l'intermédiaire le plus important entre les syndicats dans les six pays et les instances communautaires. Le secrétariat du Comité des vingt et un faisait aussi fonction de secrétariat du groupe des travailleurs CISL dans le Comité consultatif. Quant aux frais de fonctionnement du système, ils étaient répartis en proportion du nombre de membres (d'où l'obligation pour les syndicats allemands d'en couvrir environ la moitié).

L'une des principales fonctions du Comité était de préparer et de transmettre à la Haute Autorité des suggestions ou propositions communes. Vu sa nature confédérale, l'élaboration des décisions dépendait de la règle de l'unanimité, chaque association affiliée disposant d'une voix. Telle qu'appliquée dans le Comité des vingt et un, cette règle signifiait qu'aucun syndicat ne pouvait être lié par une action commune à moins de l'avoir acceptée au préalable mais qu'une fois l'accord donné, il ne pouvait entreprendre quoi que ce soit contre la position commune tant au plan national qu'au niveau communautaire (système dit par Haas de l'« unanimité tacite »). D'où la pratique d'éviter le recours à des votes formels et la recherche au sein du Comité de compromis et de consentements aussi larges que possible.

Au début, de tels accords furent très difficiles à obtenir — si difficiles que le Comité ne parvint à élaborer aucune position commune sur les problèmes cruciaux de la CECA (ainsi lors des débats au Comité consultatif sur la question essentielle des plafonds pour le prix du charbon, les syndicalistes français et néerlandais votaient-ils régulièrement contre tandis que le gros de la délégation syndicaliste se prononçait de manière favorable). C'est seulement à partir de 1956 que commença de se dégager un certain consensus sur les grandes questions économiques et sociales de la Communauté, le meilleur témoignage en étant l'initiative du Comité des vingt et un qui tendait à coordonner les positions syndicalistes à l'égard du projet de création du Marché commun et, notamment, à préparer un programme de politique sociale pour la future CEE.

Il semble que dans leur tentative d'action, les syndicats CISL de la CECA aient échoué en particulier sur deux points.

D'abord dans leurs efforts pour s'implanter directement à l'intérieur de la Haute Autorité et de ses services : ainsi en 1953 le Comité des vingt et un demande à Jean Monnet, alors président, de créer une sorte de secrétariat du travail qui servirait d'organe de recherche pour les syndicats et compterait dans ses rangs de nombreux syndicalistes. De plus, les syndicats ont eu tendance à considérer que les membres de la Haute Autorité venant du syndicalisme (en fait deux sur neuf depuis le commencement) étaient les représentants naturels et, par conséquent, les protecteurs de leurs intérêts dans le cadre de la Haute Autorité. La question s'est tout particulièrement posée pour le leader syndicaliste belge Paul Finet qui avait été coopté comme neuvième membre par la Haute Autorité en raison de sa connaissance approfondie des problèmes du travail et avait succédé à R. Mayer en janvier 1958 dans le poste de président. Cette prétention devait être déçue : en effet, la Haute Autorité était tenue de ne recevoir d'instruction ou d'ordre de personne, ni des gouvernements, ni des groupements professionnels ou autres organisations nationales ou internationales. C'est pourquoi P. Finet, malgré ses affinités syndicales, ne pouvait jouer le rôle de représentant des syndicats au sein de la Haute Autorité.

Ainsi cet effort d'intervention directe dans la Haute Autorité et dans les affaires communautaires a-t-il échoué. Il n'en est pas moins vrai que, par la nature des choses, les membres de la Haute Autorité provenant des milieux syndicaux comme d'ailleurs les commissaires de la CEE ayant des affinités syndicales, constituaient logiquement des interlocuteurs privilégiés des syndicats dans leurs contacts avec la Haute Autorité ou la Commission. Durant ses fonctions à la Haute Autorité, Paul Finet ne cessa de porter une grande attention aux problèmes sociaux et notamment à la question de la sécurité dans les

mines. Citons aussi à cet égard, au titre des membres de la Haute Autorité, le cas du syndicaliste allemand (DGB), Heinz Potthoff et du syndicaliste français (CFTC), Roger Reynaud.

Sur un autre point, le Comité des vingt et un a également enregistré un échec. Il a en effet tenté, sous l'impulsion notamment d'A. Renard, d'obliger à la fois ses membres et le patronat à accepter des négociations au niveau communautaire. Dans cette entreprise, le Comité s'est heurté à l'opposition du syndicalisme allemand qui estimait n'avoir rien à gagner de telles démarches ainsi qu'à celle, très ferme, du patronat. Cependant, si l'on considère les efforts entrepris pour assurer la coordination des revendications présentées par les fédérations professionnelles au sein de leurs pays respectifs ainsi que les tentatives faites pour aboutir à une harmonisation des conditions de vie et de travail dans la CECA, le groupe CISL a néanmoins obtenu quelques résultats. C'est sur son initiative et sous l'impulsion d'A. Renard, que la Haute Autorité a été amenée à faire plusieurs études comparatives portant sur les conditions de vie et de travail dans les différents pays de la Communauté. Ces études ont contribué largement à éveiller le sens revendicatif au sein de ceux des syndicats dont les membres étaient les moins favorisés dans la CECA. De cette manière, elles ont peut-être conduit à une certaine harmonisation des niveaux de vie dans la Communauté.

Le Comité des vingt et un n'a pas toujours eu bonne presse dans les milieux syndicaux de la Communauté. On lui a reproché de manquer d'efficacité et de n'avoir à son actif aucune réalisation importante. D'autres estiment que par des moyens divers ce groupe a exercé une influence non négligeable sur les services de la Haute Autorité. Au surplus, de ce point de vue, le Comité a eu le mérite d'amener les divers syndicats de la Communauté à se mieux connaître — d'où un échange d'expériences qui, en dehors de son utilité intrinsèque, a été le point de départ d'une coopération plus étendue. Tout en admettant la difficulté de porter un jugement sur ce genre d'influence, nous inclinerions à penser que la seconde de ces évaluations exprime mieux la réalité que la première.

Depuis la signature des traités de Rome, le Comité des vingt et un est devenu l'Intersyndicale des mineurs et métallurgistes CISL de la CECA. La formation en 1958 au niveau communautaire du Secrétariat syndical européen n'a pas entraîné la disparition de cet organisme qui comprend désormais une commission « acier » et une commission « charbon » mais elle a suscité trois changements : les sept centrales nationales affiliées au Secrétariat ont cessé de faire partie du groupe ; l'ORE n'est plus représentée dans l'Intersyndicale ; l'Intersyndicale a été introduite dans la nouvelle structure créée à Bruxelles dont elle

constitue un comité professionnel spécialisé pour les branches de la CECA. Les rapports entre le Secrétariat syndical européen et l'Intersyndicale CECA sont assurés par un bureau de liaison installé par le premier auprès de la seconde — bureau qui assume les fonctions de secrétariat pour l'Intersyndicale.

A ces changements près, le système n'a pas connu de modification très notable. L'Intersyndicale, qui garde en une large mesure l'autonomie du Comité des vingt et un, tient en général des réunions trimestrielles et définit les lignes de la politique à appliquer par le Comité exécutif qui, en principe, a des sessions mensuelles. Le secrétariat permanent prépare les réunions, établit les documents et maintient les contacts entre l'Intersyndicale et les institutions communautaires. C'est toujours, vu l'inspiration confédérale du système, la règle de l'unanimité qui prévaut avec l'obligation de rechercher et de négocier des positions communes. Parmi les prises de positions de ces dernières années, on peut mentionner un mémorandum du 22 mai 1967 à l'adresse des Etats membres des Communautés européennes. Dans ce texte présenté à l'occasion de la mise en vigueur du traité de fusion, l'Intersyndicale, sur la base de l'expérience acquise depuis 1952, formule un certain nombre d'exigences dans le domaine politique, économique et social. En voici un bref aperçu.

Sur le plan politique, après avoir réitéré la demande que les syndicats bénéficient d'au moins un siège dans l'exécutif unique, l'Intersyndicale souligne la nécessité de l'autonomie financière de la Communauté et préconise à cet effet la généralisation du prélèvement (impôt sur la production). Le mémorandum demande aussi que l'on imprime « une orientation plus parlementaire aux pouvoirs et à l'activité du Parlement européen » et que l'on établisse « un équilibre politique entre les institutions et, en particulier, entre le Conseil, la Commission et le Parlement afin que la prépondérance des intérêts nationaux [...] qui s'est manifestée jusqu'ici, soit compensée en faveur de l'intérêt commun européen [...] ». Dans l'ordre économique, l'Intersyndicale insiste sur la nécessité d'associer les syndicats à l'élaboration de la politique et de la programmation à moyen et à long terme. Elle demande l'adoption rapide d'une décision relative à la coordination de la politique énergétique et l'élargissement de la politique en matière de recherche. Dans le domaine social enfin, l'Intersyndicale réclame un accroissement des efforts en vue d'assurer l'harmonisation et l'amélioration des conditions de vie et de travail. Elle signale le caractère crucial des problèmes de réadaptation et de reconversion qu'entraînent le progrès technique et les modifications de structure dans les industries charbonnières et sidérurgiques. L'Intersyndicale préconise la continuation au niveau de l'Exécutif unique du dialogue social amorcé entre la Haute Autorité

et les syndicats — dialogue qui pourrait être étendu au Conseil des ministres dans la mesure où il porte sur des domaines dépassant la compétence de l'Exécutif.

L'Intersyndicale a exprimé de nouveau son point de vue sur la politique communautaire dans une déclaration adoptée à l'unanimité le 28 janvier 1968. Cette déclaration qui comporte quinze points juge avec sévérité la fusion des trois exécutifs européens : l'opération qualifiée d'« évolution négative » a eu pour résultat d'amoindrir considérablement l'influence et les moyens d'action des syndicats tels qu'ils existaient dans la CECA. L'Intersyndicale revendique une participation directe et réelle dans l'élaboration du nouveau traité unifié. Selon elle, la politique communautaire n'a pas satisfait les espérances des travailleurs d'où un mécontentement chez de larges couches de la population des Etats membres. La déclaration se prononce en faveur de l'élargissement de la Communauté et déplore « les entraves qui sont faites à toutes progressions vers une autorité supranationale par des intransigeances isolées ou conjuguées des gouvernements nationaux ». Le point 12 énumère les conditions préalables pour assurer le succès de l'intégration de l'Europe (coordination de la politique économique ; politique de reconversion, de réadaptation et de structure ; démocratisation de l'économie ; garantie de plein emploi ; politique sociale englobant l'harmonisation des garanties sociales). Pour la réalisation de ces objectifs, les gouvernements nationaux doivent accorder une « large autonomie financière » à l'exécutif européen. Le Parlement européen doit être élu au suffrage universel et chargé du contrôle démocratique. Enfin l'Intersyndicale prévient les gouvernements que, vu l'orientation présente de la Communauté, les syndicats de mineurs et de métallurgistes « pourraient être amenés à envisager tôt ou tard de mettre fin à leur collaboration ».

§ 2. Syndicalisme CISC

Lors de l'institution de la CECA, la CISC n'avait encore institué aucun organe de regroupement européen comme l'ORE. Les syndicats de mineurs et de métallurgistes CISC se trouvant aux prises avec les mêmes problèmes que leurs homologues de la CISL décidèrent d'abord de créer un bureau de liaison à Luxembourg. Mais, jugeant cette formule insuffisante, ils adoptèrent en mars 1955 un cadre plus serré avec la fondation d'une Fédération des syndicats chrétiens de la CECA. Ce régime a été maintenu sans changement après la signature des traités de Rome et la constitution en 1959 d'une Organisation européenne de la CISC.

La Fédération représente des effectifs beaucoup moins nombreux que le Comité des vingt et un. Cependant la composition des deux organismes est assez voisine (centrales nationales, fédérations nationales des mineurs et des ouvriers métallurgistes). Trois différences subsistent toutefois : la CISC ne fait pas partie comme telle de la Fédération (pas plus que n'y sera introduite après sa formation l'Organisation européenne de la CISC) ; la Fédération chrétienne ne comprend pas de secrétariats professionnels internationaux ; elle accepte, à l'inverse du groupe CISL, l'adhésion des syndicats du personnel administratif attaché aux entreprises minières et sidérurgiques. Malgré leur différence de taille, tous les membres de la Fédération paient la même contribution financière.

La structure de la Fédération est simple : une assemblée générale qui se réunit au moins tous les deux ans et où les associations nationales membres disposent de deux voix ; un comité qui siège au moins une fois par trimestre et où chaque membre bénéficie d'une voix ; un bureau exécutif de six membres ; un secrétariat installé à Luxembourg. C'est le comité qui assume la principale responsabilité pour la détermination de la ligne de conduite suivie par la Fédération. Il a été créé une commission d'experts dont les études servent de base à l'élaboration des politiques du groupe.

L'organisme chrétien a des objectifs très proches de ceux du groupement CISL et il accomplit des activités très semblables. On doit toutefois noter d'importantes différences dans le mode de fonctionnement — situation qui n'est peut-être pas sans rapport avec l'absence dans le groupe CISC d'un élément dominant comme l'est le syndicalisme allemand dans l'organisme CISL. La Fédération, du fait des compétences attribuées à ses dirigeants, a une structure plus centralisée que ce dernier. De plus, tant à l'assemblée qu'au comité, les décisions sont acquises aux deux tiers des voix (avec un quorum des deux tiers des membres). Certes les statuts prévoient en certaines circonstances (cas de vifs désaccords entre les délégués) la possibilité d'un appel à la CISC. De surcroît, l'unanimité est requise pour les décisions affectant les convictions religieuses des membres. En réalité, on connaît peu d'exemples d'interférence du facteur religieux avec l'activité de la CECA. Haas cite tout de même un cas : l'adoption par la Fédération, le 10 mai 1957, d'une résolution protestant contre une réglementation de la semaine de travail qui mettait en cause le caractère général du repos du dimanche dans quelques usines de la Communauté. On peut se demander si la règle concernant les questions religieuses n'a pas simplement pour objet d'empêcher que l'on en discute à l'assemblée et au comité (et d'éviter les disputes que pourrait susciter la présence de membres de confessions différentes).

Au total, en dehors de l'exception pour les affaires religieuses qui semble de portée secondaire, on perçoit dans le groupe chrétien les premiers éléments d'une conception de type fédéral dépassant le stade de la coordination des positions nationales par voie d'ajustements de type diplomatique. La minorité doit accepter la volonté de la majorité. Or ce système a reçu plusieurs applications. En somme, le consensus s'est développé plus rapidement dans la Fédération chrétienne que dans le groupe CISL et il semble avoir des assises plus profondes chez les membres. Haas pense que la doctrine corporative chrétienne constitue le plus important des facteurs qui expliquent cet élan supranational dont il y a d'autres témoignages (spécialement, l'appui donné en 1955 par le syndicalisme chrétien aux projets de création de l'Euratom et du Marché commun sur une base fédérale).

En définitive, les dirigeants de la Fédération et, spécialement, le secrétaire général permanent disposent d'un pouvoir assez considérable d'initiative et de recommandation : cet élément, joint au vote majoritaire, semble avoir permis à ce groupe, malgré la relative petitesse de ses objectifs, d'exercer une influence assez constante et assez grande à Luxembourg.

*
**

Placés devant une double représentation syndicale, les services de la Haute Autorité n'ont pas jugé utile d'intervenir pour susciter la formation d'un comité mixte. Selon R. Colin Beever, les autorités communautaires auraient déclaré qu'il ne leur était pas plus difficile d'avoir des rapports avec deux organisations syndicales qu'avec une seule. Par la force des choses, des rapports et des collaborations ont existé entre la Fédération d'une part, le Comité des vingt et un puis l'Intersyndicale de l'autre. D'après divers avis, l'organisme CISC aurait montré une plus grande tendance à la coopération que l'organisme CISL — le second accusant le premier de diviser le mouvement syndical et lui reprochant les efforts entrepris pour susciter des groupes chrétiens en Allemagne et en Autriche. On peut avancer que cette collaboration s'est élargie et intensifiée avec le passage du temps [2]. Comme témoignage de cette coopération, mentionnons une lettre adressée en commun, le 27 avril 1967, par les syndicats CISL et CISC à la Haute Autorité au sujet des problèmes du prélèvement communautaire.

[2] Sur l'ampleur de cette collaboration durant les premières années de l'expérience communautaire, E. HAAS et R. Colin BEEVER formulent des appréciations différentes. Selon HAAS, *op. cit.*, p. 359, il y aurait eu consultation constante entre la CISL et la CISC au sujet des problèmes européens, le résultat de ces échanges étant l'adoption de positions généralement identiques. Traitant plus spécifiquement de la coopération à Luxembourg, R. Colin BEEVER (*op. cit.*, p. 114) est nettement plus réservé.

Notons aussi la présentation par les organisations de mineurs de la CISL et de la CISC, le 4 juillet 1968, d'un plan social d'urgence pour les mineurs de la Communauté. Ce plan, établi en collaboration avec l'ensemble du mouvement syndical CISL-CISC des six pays, revendique une série de mesures prioritaires, économiques et sociales dans le secteur charbonnier. Le plan comporte l'engagement par les organisations syndicales de définir et de coordonner leurs actions aussi bien sur le plan régional que sur le plan national et sur le plan communautaire. Signalons aussi le dépôt, mais par les seuls syndicats de métallurgistes CISL, d'un plan social pour la protection des travailleurs de la sidérurgie en cas de perte d'emploi et de revenu.

D'une manière générale, les syndicats affiliés à la FSM — il s'agit essentiellement, en dehors de petits groupes luxembourgeois et néerlandais, de la CGIL et de la CGT — se sont tenus à l'écart des activités et des démarches entreprises par les syndicats CISL et CISC auprès de la CECA. Ces organisations n'ont pas établi de bureau à Luxembourg et n'ont pas de représentants dans le Comité consultatif. Il semble qu'elles n'aient même pas demandé à entrer dans le Comité, étant précisé que, si une telle demande avait été faite, les autorités l'auraient immanquablement rejetée. C'est la création de la CEE qui entraînera des changements dans cette attitude.

Sous-section III. **Syndicalisme et CEE**

La création du Marché commun allait poser aux organisations syndicales des problèmes analogues à ceux suscités par l'institution de la CECA. Il s'agissait pour elles de trouver, le plus rapidement possible, des modes adéquats de représentation auprès des nouvelles autorités. Question d'envergure puisque cette fois c'était toute l'économie des six pays qui entrait dans la sphère communautaire. Il fallait au surplus déterminer le statut des groupements déjà constitués à Luxembourg face aux structures syndicales de la Communauté dans son ensemble.

Les mouvements CISL et CISC allaient trouver en peu de temps une solution à ces problèmes avec la création pour le premier du Secrétariat syndical européen et pour le second de l'Organisation européenne de la CISC. En revanche, plusieurs années allaient passer avant que les syndicats affiliés à la FSM n'établissent un centre de représentation à Bruxelles.

§ 1. **Syndicalisme CISL**

La création du Secrétariat syndical européen remonte à une réunion tenue par les syndicats intéressés à Düsseldorf les 16 et 17 janvier 1958.

Quoique tous les détails n'aient pu être réglés en cette occasion, les participants se mirent d'accord sur les principes et désignèrent un comité exécutif provisoire.

Cette décision faisait suite à des débats assez vifs au sein de la CISL sur l'agencement optimal des relations syndicales au niveau de la CEE. Le secrétaire général de l'ORE, W. Schevenels, souhaitait que son organisation ait des contacts étroits avec tout nouvel organisme concernant les six pays et quelques-uns des membres extra-communautaires de l'ORE espéraient que celle-ci garderait la haute main sur cette entreprise. Les dirigeants de l'organisation exprimaient la crainte que la formation au plan des six pays d'un groupement autonome ou insuffisamment lié à l'ORE n'ait pour résultat de compromettre le travail de celle-ci et de provoquer des tendances à la fragmentation.

Le point de vue de l'ORE ne devait pas prévaloir. Les syndicats des six pays se trouvaient relativement satisfaits de la formule du Comité des vingt et un et ils estimaient que l'attitude la plus sage était de s'en inspirer dans l'établissement de la nouvelle structure. En outre, ces syndicats ne croyaient pas désirable que des groupements extérieurs aux six pays aient une part dans la gestion des intérêts syndicaux communautaires. En septembre 1957, le propre secrétaire du Comité des vingt et un, Harm Buiter, proposa un système qui répondait à cette perspective d'une organisation spécifique pour la Communauté européenne. Il comportait essentiellement les trois pièces suivantes : un conseil d'administration formé de représentants des confédérations nationales et des plus importantes fédérations industrielles ; un secrétariat composé d'agents permanents ; des comités de base spécialisés dont certains se rapporteraient aux trois Communautés (un comité pour chacune d'elles, le Comité des vingt et un devenant le comité spécialisé pour la CECA). Le programme envisageait la formation progressive d'autres comités : il prévoyait que les syndicats compétents y désigneraient leurs délégués et que les secrétariats professionnels internationaux y enverraient des observateurs.

La formule retenue en définitive à Düsseldorf s'inspire dans ses grandes lignes du programme présenté par Buiter. On doit toutefois souligner que ce sont les centrales nationales qui ont constitué l'assise fondamentale du nouvel organisme. Comme nous le montrerons plus loin, le rôle des fédérations spécialisées est, jusqu'à présent, demeuré restreint. D'un autre côté, l'organisation s'occupe directement des affaires syndicales à l'égard de la CEE et de l'EURATOM sans passer par l'intermédiaire de comités de base, un tel comité existant pourtant au niveau de la CECA par prolongation de l'organisme ancien.

L'organisation CISL auprès de la CEE est couramment appelée Secrétariat syndical européen CISL. On a parfois critiqué cette désignation

en soulignant que le Secrétariat proprement dit n'est que l'une des pièces de cet agencement qui en comprend plusieurs autres. Afin d'éviter toute confusion, nous emploierons ici le titre de Secrétariat pour mentionner l'organe permanent de gestion et d'administration du Secrétariat.

A. *Structure et fonctionnement*

Le Secrétariat syndical européen est essentiellement constitué des confédérations syndicales des six pays affiliées à la CISL. En voici la liste :

Allemagne :	*Deutscher Gewerkschaftsbund* (DGB).
Belgique :	Fédération générale du travail de Belgique (FGTB).
France :	Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO).
Italie :	*Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* (CISL) ; *Unione Italiana del Lavoro* (UIL).
Luxembourg :	*Letzeburger Arbechter Verband* (LAV).
Pays-Bas :	*Nederlands Verbond van Vakverenigingen* (NVV).

Les frais de fonctionnement du Secrétariat (un peu plus d'un million de francs suisses selon le « rapport d'Amsterdam ») sont répartis entre les sept confédérations en proportion du nombre de leurs adhérents. Dès lors, celles qui tendent à gonfler leurs effectifs subissent de ce fait une pénalisation financière.

Le Secrétariat, qui couvre des effectifs syndicaux de l'ordre de onze millions d'adhérents, comporte un certain nombre d'organes dont, selon H. Buiter, les tâches et compétences respectives n'ont jamais été déterminées dans des statuts ou règlements intérieurs mais ont été peu à peu fixées « pour ainsi dire par la force des choses ». Nous sommes donc en présence d'un système très souple d'administration dont voici les éléments :

a) *Assemblée générale*

Cette assemblée dite assemblée générale des syndicats libres des Etats membres des Communautés européennes se réunit en principe tous les deux ans. Elle se compose des représentants des confédérations nationales affiliées. Plusieurs autres groupements syndicaux ont la faculté d'y envoyer des observateurs : les fédérations syndicales intéressées des six pays ; les organisations syndicales des pays de l'ORE

ne faisant pas partie de la CEE ; les secrétariats professionnels internationaux affiliés à la CISL. La cinquième assemblée générale a eu lieu à Rome (9-11 novembre 1966) et la sixième assemblée à La Haye du 23 au 25 avril 1969.

L'assemblée générale constitue une sorte de forum dans lequel sont examinées les activités accomplies et sont fixées, sur la base d'un examen des problèmes en cours, les grandes orientations de l'action future. C'est ainsi par exemple que la 4e assemblée générale (11-13 mars 1964) a donné mandat au comité exécutif de créer un comité permanent pour une confrontation en matière de programmes, de revendications, de réalisations syndicales et de conventions collectives : la résolution cite à ce propos un certain nombre d'objectifs qui pourraient devenir communs à toutes les organisations affiliées. De cette résolution est sorti un Programme d'action adopté par le comité exécutif le 8 avril 1965 et publié le 1er mai — programme en vertu duquel les confédérations membres s'engagent à poursuivre en commun dans leurs pays respectifs une série d'objectifs précis.

b) *Comité exécutif*

Il a onze membres dont neuf pour les confédérations nationales, un pour l'ORE et un pour l'Intersyndicale CECA. Chacun des trois plus grands pays a deux membres (Italie : un pour la CISL et un pour l'UIL), tandis que les trois autres n'en ont qu'un seul pour chacun. Cette distribution accorde à FO dont l'influence sur les travailleurs est médiocre, un rôle excessif par rapport aux confédérations de Belgique et des Pays-Bas qui tiennent une place importante dans la vie syndicale de leur pays respectif.

Le comité exécutif se réunit cinq à six fois par an. Il a eu comme premier président le syndicaliste français Robert Bothereau qui avait joué un rôle important dans l'élaboration des structures du Secrétariat. Son président actuel est le syndicaliste allemand Ludwig Rosenberg, ses deux vice-présidents B. Storti (Italie) et L. Major (Belgique). Le secrétaire général et les secrétaires du Secrétariat syndical européen participent aux séances du comité. Les délibérations dans le comité ont lieu selon des méthodes d'inspiration confédérale : l'objet est toujours de parvenir à des positions communes par la confrontation et le rapprochement des différents points de vue en présence. L'extrême inégalité dans la puissance et la représentativité des confédérations nationales (le DGB d'un côté, FO ou l'UIL de l'autre) comme aussi la variété des attitudes nationales compliqueraient sans doute tout essai de passer à un système de décision d'inspiration plus fédérale.

Le comité exécutif a la faculté d'inviter des observateurs ou des représentants d'organisations syndicales de pays tiers. Ce système a

joué pour Israël et pour la Grèce (le coup d'Etat du 21 avril 1967 ayant conduit à la suspension du statut de membre associé dont jouissait le délégué de la Confédération générale du travail de Grèce). Le *Trade Union Congress* britannique (TUC) bénéficie désormais d'un statut particulier : en effet dans la réunion du 19 mai 1967 à laquelle participait le secrétaire général du TUC, il a été décidé d'instituer une collaboration étroite entre le Secrétariat européen et l'organisme britannique — coopération comportant la participation du second au comité exécutif du premier ainsi que des contacts réguliers au niveau des secrétariats. Il a été également décidé par la suite que les syndicats norvégiens participeraient au comité.

Comme nous venons de le voir, ce sont les confédérations nationales qui détiennent la grande majorité des sièges au comité exécutif. L'équilibre entre confédérations nationales et fédérations industrielles qui se dessinait dans le programme Buiter ne s'est pas réalisé. En cas de débat sur une question intéressant un ou plusieurs comités industriels spécialisés, le comité exécutif peut inviter des représentants du ou des comités en question à participer à ses travaux. Mais l'Intersyndicale CECA reste le seul groupe industriel qui bénéficie d'une représentation permanente. On a tenté de revenir quelque peu au dessein initial avec la constitution d'un comité exécutif élargi comprenant les membres du comité exécutif et des représentants des comités syndicaux spécialisés. Mais en quelques années, ce comité ne s'est réuni que deux fois — ce qui prouve, selon les termes du rapport d'activité 1964-1966 à l'assemblée de Rome, que l'institutionnalisation des comités syndicaux à ce niveau n'a pas encore réussi.

Le comité exécutif a la charge de déterminer la politique générale du Secrétariat syndical européen et d'arrêter les décisions qui engagent la responsabilité de celui-ci. Durant les premières années de la CEE, le comité s'est occupé principalement de problèmes liés à l'intégration européenne et à l'application des traités. A une époque plus récente, il a consacré une part croissante de ses délibérations à l'examen de questions syndicales proprement dites. Selon H. Buiter, ce changement découle de l'intensification de la réalité communautaire qui entraîne un plus grand retentissement des activités syndicales de chaque pays dans le reste de la Communauté. Dès lors, le comité exécutif a été conduit à s'intéresser davantage aux problèmes généraux et particuliers du syndicalisme au niveau des Etats membres.

En vue de remplir correctement cette tâche, le comité exécutif, agissant sur la base des directives de l'assemblée de mars 1964, a décidé dans sa réunion du 24 avril 1964, de créer à titre permanent un comité pour la négociation collective. Le mandat de cet organisme est de promouvoir un échange d'informations complètes entre les membres

sur l'action syndicale dans les six pays, les mobiles des diverses revendications, le climat des négociations et les résultats obtenus. L'un des résultats que les dirigeants syndicaux attendent de cette confrontation est la détermination des programmes nationaux qu'il y aurait lieu d'inclure dans le programme d'action commun au niveau européen. L'analyse des revendications syndicales dans chacun des pays membres a suscité la formation en avril 1965 d'un comité ayant pour mandat d'étudier la « démocratisation de l'économie ». L'on a prévu une participation des comités syndicaux aux travaux de chacun de ces comités.

Toujours dans cette perspective, notons encore la création d'un fonds commun destiné à contribuer au renforcement des actions syndicales des organisations affiliées. Le fonds est administré par un comité de gestion qui a notamment pour rôle d'étudier les demandes d'aides et de les soumettre avec avis au comité exécutif. Selon le rapport d'activité 1964-1966 quelques premières demandes d'aides ont pu être satisfaites.

c) *Secrétariat*

Le personnage-clé du secrétariat dont les bureaux se trouvent à Bruxelles est le secrétaire général du Secrétariat syndical européen. Ce poste, pourvu sur désignation du comité exécutif, a été occupé par Harm Buiter jusqu'à sa désignation comme secrétaire général de la CISL le 4 octobre 1967. La tâche essentielle de celui-ci était d'entretenir des relations suivies avec les organisations affiliées et les institutions européennes. Il a été remplacé par le syndicaliste belge Théo Rasschaert qui était depuis 1964 secrétaire du Secrétariat syndical européen. Le secrétaire général est assisté de plusieurs secrétaires (trois actuellement) entre lesquels sont réparties les diverses tâches et responsabilités.

Le secrétariat est un rouage de grande importance dans le fonctionnement du Secrétariat syndical européen. En principe, c'est un organe administratif qui reçoit ses directives de travail de l'Assemblée générale et du comité exécutif. Mais son rôle effectif est plus considérable. Le secrétariat a la charge de préparer les positions officielles du syndicalisme CISL sur les problèmes de la politique communautaire. Il assure le secrétariat du groupe des travailleurs CISL au Comité économique et social. Il a des rapports directs avec le Parlement européen (par le truchement d'Astrid Lulling, secrétaire, qui en est membre). Le secrétariat est en relations avec les comités syndicaux dont plusieurs ont leur siège dans les locaux du Secrétariat syndical européen.

Dans l'exécution de ses tâches, le secrétariat s'est appuyé sur les travaux de groupes d'experts convoqués selon les besoins et les problèmes en cours. A plusieurs reprises, le comité exécutif a constitué

des organes permanents en vue d'analyser des secteurs ou problèmes déterminés de la politique communautaire (par exemple énergie nucléaire). L'un des objectifs du secrétariat est d'élargir et d'intensifier la coopération entre les bureaux d'étude des organisations affiliées, notamment dans l'ordre de la recherche économique. Le secrétariat, en collaboration avec l'organe correspondant du groupe CISC, a réalisé plusieurs travaux pour le compte de la Commission de la CEE (ainsi l'examen des différents types de conventions collectives).

d) *Comités syndicaux*

Ils représentent au niveau européen les intérêts des fédérations spécialisées. Ces comités parmi lesquels l'on peut ranger l'Intersyndicale CECA n'existent encore qu'en petit nombre et le fonctionnement de plusieurs laisse apparaître différentes faiblesses. Ces lacunes et insuffisances expliquent que, comme nous venons de le constater, l'activité du Secrétariat syndical européen reste fondée sur les confédérations et centrée sur leurs préoccupations. Cette situation inquiète les dirigeants syndicaux européens mais jusqu'ici ils n'ont pas trouvé le moyen d'y porter véritablement remède. Vu l'importance du problème pour l'avenir du mouvement syndical européen, nous allons lui consacrer le développement suivant.

B. *Activité des fédérations au niveau communautaire*

Le rapport pour 1964-1966 du Secrétariat fait état des activités de huit comités syndicaux, à savoir : Comité syndical des transports de la Communauté (ITF) ; Groupe de travail des fédérations européennes des ouvriers agricoles ; Comité de l'alimentation, du tabac et de l'industrie hôtelière ; Comité métal CISL ; Comité de coordination des cadres et des employés de la CEE ; Comité de coordination CEE de l'Internationale des fédérations des industries diverses et de la chimie ; Commission commune des ouvriers du bâtiment et du bois dans les Communautés européennes ; Comité de coordination des syndicats du textile. En tenant compte de l'Intersyndicale CECA, nous avons ainsi neuf groupes qui, par leur constitution même, ont cherché à faire entendre leur voix et à défendre des intérêts syndicaux sectoriels au plan européen. Depuis la publication du rapport 1964-1966 d'autres groupes ont été formés ou sont en voie de création. Comme nouveau comité, on peut citer le Comité syndical de l'internationale des postes, télégraphes et téléphones pour les pays de la CEE (siège à Bruxelles). Sans entreprendre ici une analyse détaillée des travaux et démarches de ces groupes, nous voudrions mentionner quelques-uns de leurs traits significatifs.

Ouvriers agricoles

L'objectif essentiel de ce groupe fondé en 1958 et installé dans les locaux du Secrétariat syndical européen, est d'obtenir l'adoption d'une politique sociale parallèle aux autres secteurs de la politique agricole commune. Cette action devrait se manifester à la fois par la conclusion de conventions collectives fixant au plan de la CEE le cadre de normes minimales des salaires et conditions de travail des salariés agricoles et par l'adoption de dispositions communautaires réglant la situation de tous ceux qui travaillent dans l'agriculture. Cet objectif constant du groupe a été exprimé une nouvelle fois lors d'une réunion tenue à Paris les 21-22 mars 1968 : cette déclaration souligne « que la politique commune de la CEE doit garantir aux travailleurs agricoles un salaire et des conditions de travail équitables ». Ce texte précise que lors de la fixation des prix agricoles, il convient de « tenir compte que les travailleurs agricoles ont droit à la même situation sociale que les travailleurs qualitativement comparables des autres secteurs de l'économie ».

Pour comprendre l'action de ce groupe il faut partir de la tenue à Rome en 1961 d'une conférence sur les aspects sociaux de la politique agricole commune. En vertu des conclusions de cette conférence la Commission a procédé à l'institution par décision en date du 17 mai 1963 d'un comité consultatif paritaire composé de dix-sept employeurs et de dix-sept membres travailleurs (onze CISL, six CISC). Ce comité, le premier de ce type dans la CEE, a adopté à l'unanimité plusieurs avis dont un sur la durée du travail à partir duquel la Commission a fait, le 12 février 1966, aux partenaires sociaux agricoles des propositions allant dans le sens des préoccupations du groupe (en particulier signature d'une convention cadre qui comporte des stipulations communautaires notamment au titre de la durée annuelle normale et maximale et de la durée hebdomadaire maximale du travail). Cependant, les organisations d'employeurs, quoique leurs représentants dans le comité paritaire aient accepté l'avis en cause, se sont prononcées de manière négative sur cette suggestion : par lettre du 21 avril 1966, elles ont déclaré ne pas croire en la possibilité d'atteindre l'objectif considéré par la signature d'une convention européenne. Toutefois, par la suite, un accord a pu intervenir entre les employeurs et les travailleurs en ce qui concerne l'harmonisation de la durée du travail pour les ouvriers occupés dans l'agriculture.

Quoique ne disposant pas de grandes forces, le groupe des travailleurs agricoles a témoigné d'une activité soutenue. Les décisions, tant au sein du groupe que de son bureau exécutif, sont prises après discussion sans recours au vote : il ne semble pas y avoir eu de grandes difficultés pour la formulation de compromis. Lors de sa 4e conférence

(23-25 mai 1967) le groupe s'est prononcé en faveur de l'intégration syndicale. La résolution adoptée à cet effet rappelle les difficultés d'une intégration plus poussée par suite des différences dans l'évolution historique et structurelle des organismes affiliés. Toutefois, elle exprime l'opinion que « pour atteindre les objectifs fixés, il faut développer des formes de collaboration qui assurent une part nécessaire de représentation supranationale ». Les syndicats de travailleurs de l'agriculture sont représentés dans les comités consultatifs créés au titre de la politique agricole commune.

Métaux

Le Comité européen des syndicats métaux dit Comité métal CISL a été constitué en avril 1963 par décision des syndicats métaux des pays de la CEE et son activité a débuté le 1er novembre de cette même année. Jusqu'en septembre 1968, le Comité groupait sept fédérations nationales de la métallurgie (deux pour l'Italie). Depuis cette date, il en rassemble huit, ayant reçu l'adhésion d'une seconde organisation française : la Fédération générale de la métallurgie CFDT — rattachement qui découle de l'adhésion donnée par cette dernière à la fédération internationale CISL (en l'espèce la Fédération internationale des ouvriers sur métaux). A la suite de cette affiliation, le Comité métal déclare réunir plus de deux millions sept cent mille travailleurs de toutes les branches métallurgiques des six pays.

Le Comité qui a désormais son siège dans les locaux du Secrétariat européen tient des réunions trimestrielles généralement consacrées à l'étude des grands problèmes économiques de l'intégration européenne. Ces travaux ont porté notamment sur le *Kennedy Round*, la politique agricole, la concentration des affaires, l'industrie automobile. Parmi les revendications du Comité, qui représente incontestablement une grande masse d'ouvriers et d'employés de l'Europe communautaire, figure la définition d'une politique de la construction navale européenne face à la concurrence japonaise : ayant établi et transmis à la Commission un programme de réforme structurelle, le Comité a eu de nombreux entretiens à cet égard avec les instances communautaires. Mais il n'a pu établir de contacts avec le patronat intéressé étant donné que l'ORGALIME qui correspond aux syndicats métaux du côté employeurs n'a pas été chargé par la construction navale de défendre ses intérêts.

En juillet 1967, le Comité métal a rendu publique une prise de position hostile à la politique des revenus préconisée par les gouvernements membres et la Commission. Les syndicats métaux, sur la base d'un rapport élaboré par des experts des centrales métallurgiques des six pays, ont dénoncé le caractère « socialement injuste » du programme

envisagé et l'ont déclaré incapable de juguler les hausses de prix et les perturbations cycliques de l'économie. Cette critique s'est accompagnée d'un programme dont l'un des éléments est la formation, librement consentie par les travailleurs, de capitaux d'épargne pouvant être mis ensuite à la disposition des entreprises et de l'Etat pour le financement des investissements nécessaires.

Agissant à un plan d'intervention différent, le Comité a procédé à une enquête sur les conditions économiques et sociales du groupe Philips dans les six pays : un rapport en a été tiré en vue d'aider les syndicats et comités d'entreprises à harmoniser l'évolution sociale des différentes usines du groupe. Ces initiatives ont conduit à une démarche auprès de la direction Philips.

Parmi les activités les plus récentes du Comité métal, il faut signaler les démarches suscitées par l'accord Citroën-Fiat. Le 1er octobre 1968, le Comité a publié un premier communiqué qui réclamait « une décision rapide et claire sur ce qui se joue entre les deux firmes européennes Citroën et Fiat ». Selon ce texte, les travailleurs « s'opposent à toute forme de concentration dans le Marché commun, si celle-ci est de tendance nationaliste ou sert exclusivement les intérêts des détenteurs de capitaux » mais « ils donnent leur soutien à certaines formes de coopération ou de fusion à l'échelle européenne, pour autant qu'elles ne conduisent pas à une monopolisation et que les intérêts des travailleurs soient suffisamment sauvegardés ». Le Comité métal exige en conséquence « une véritable consultation des représentants syndicaux responsables lors de prises de décisions économiques touchant de près la situation sociale des travailleurs ». Il manifeste enfin « sa ferme volonté de développer des formes de lutte nouvelles et efficaces contre les consortiums multinationaux en Europe ».

Cette prise de position qui envisage des développements considérables pour le syndicalisme européen a été suivie de communiqués émanant des fédérations nationales intéressées, en particulier, le 11 octobre, d'un communiqué commun de la *Federazione Italiana Metalmeccanici* (CISL italienne) et de la Fédération générale de la métallurgie-CFDT. Soulignant la nécessité de « rechercher la concertation et l'unité du pouvoir et de la force syndicale pour agir vis-à-vis de la puissance financière de Fiat dont l'ambition monopoliste ne fait aucun doute » les deux fédérations se disent d'accord « pour faire front aux manœuvres et spéculations qui pourraient conduire les groupes financiers à spéculer sur le nationalisme et les intérêts de tel ou tel groupe de travailleurs contre l'intérêt général ».

Finalement le Comité métal a décidé de créer le comité syndical de coordination Fiat-Citroën qui aura pour mission de défendre les intérêts des travailleurs susceptibles d'être lésés par l'opération. C'est

là indiscutablement une dimension nouvelle de la lutte sociale dans le cadre du syndicalisme européen.

De manière plus large, le Comité métal s'attache à la préparation d'un programme de travail fixant les principales tâches du groupe et des syndicats affiliés au cours des prochaines années. Ce programme se fonde sur les modifications profondes de la situation sociale des travailleurs qui résultent de l'évolution économique actuelle. Les centres de décision et les zones d'influence se déplacent sans cesse vers des niveaux plus élevés qui échappent ainsi au contrôle des syndicats. Ce programme ne se limitera pas à développer des moyens d'action appropriés pour lutter contre les suites sociales négatives dues aux transformations économiques mais il s'efforcera de « montrer les voies menant aussi bien au renforcement des structures qu'à la valorisation du poids politique des syndicats métaux en Europe ».

Bâtiment et bois

La Commission commune des ouvriers du bâtiment et du bois dans les Communautés européennes a été constituée en 1958. Cet organisme dont le siège est actuellement à Francfort-sur-le-Main se compose des présidents et secrétaires généraux des syndicats des travailleurs du bâtiment et du bois. Outre l'échange régulier d'informations et de résultats d'expériences, la Commission s'est donné pour objectif de promouvoir au plan européen la discussion avec les organisations d'employeurs des problèmes qui intéressent ses membres (notamment les problèmes suscités par les règlements de la CEE relatifs à la libre circulation et à la sécurité sociale des travailleurs migrants du bâtiment et du bois). Jusqu'ici, les discussions avec les employeurs au niveau européen ont été peu fréquentes (la première ayant eu lieu en avril 1965) et les résultats acquis n'ont pas été très substantiels. De plus, la Commission commune a pris part aux travaux du groupe de la CEE chargé d'étudier le rapprochement des législations dans le droit du travail. La Commission a suggéré aux autorités communautaires la formation d'un groupe de travail ayant pour mandat l'étude de l'amélioration de la sécurité du travail.

Notons enfin la tenue au début de décembre 1966 à Milan de la première conférence européenne de la Commission commune : il y a été arrêté un programme de travail contenant les revendications les plus importantes des syndicats du bâtiment et du bois. Ce programme couvre le plein emploi, la formation professionnelle, le logement des travailleurs migrants, l'amélioration de la sécurité du travail... Il réclame au surplus l'institution d'un Comité paritaire européen pour l'industrie

du bâtiment et donne aux syndicats membres un certain nombre de consignes au titre de l'élaboration des conventions collectives nationales.

En l'absence d'un comité paritaire qui n'a pu être créé faute d'accord entre les partenaires sociaux, il y a donc eu des contacts officieux entre les représentants des salariés et des entreprises pour des tours d'horizon sans engagement réciproque. Ces contacts ont toujours eu lieu en dehors de la Communauté européenne : aucune forme ni périodicité n'ont été décidées.

Syndicats du textile

De création relativement récente (1er janvier 1964), ce Comité dont le siège est à Bruxelles rassemble les syndicats du textile de la CEE. Parmi les questions ayant le plus retenu son attention, on peut mentionner, d'une part, le problème de la politique commerciale internationale et plus particulièrement celui des importations à bas prix ; d'autre part, la question des conséquences sur les travailleurs des mesures de rationalisation adoptées dans un nombre croissant d'entreprises. Le Comité a tenu plusieurs réunions avec la partie patronale au niveau européen, le COMITEXTIL (la dernière en date, soit la septième table ronde, ayant eu lieu à Bruxelles le 23 octobre 1968). Cependant, ces rencontres n'ont pas donné beaucoup de résultats en raison de la diversité des intentions des partenaires. Il semble que le COMITEXTIL ait eu en vue d'obtenir l'appui des syndicats pour ses projets de politique commerciale tandis que les groupements de travailleurs s'efforçaient d'orienter les entretiens vers l'expression de préoccupations sociales. Finalement, le COMITEXTIL a accepté d'introduire dans ces rencontres la discussion des problèmes sociaux (ainsi lors de la septième table ronde, discussion du cas des travailleurs âgés) mais, selon les syndicats, il est douteux que pour l'immédiat ces contacts apportent davantage qu'une information mutuelle. Le Comité manifeste la crainte que dans ses projets sur l'industrie textile la Commission des Communautés européennes ait tendance à oublier, au nom des impératifs économiques, les conséquences sociales des transformations structurelles.

Industries diverses et chimie

Le Comité de coordination formé par les syndicats de ce secteur se compose de six membres effectifs représentant les organisations affiliées des pays communautaires, de trois observateurs venant de Grande-Bretagne, d'Autriche et de Grèce ainsi que du secrétaire

général de l'Internationale des fédérations des industries diverses et de la chimie. Les problèmes spécifiques du secteur industriel couvert par le Comité dont le secrétariat est à Hanovre, relèvent de six comités : chimie, caoutchouc, pétrole, papier, céramique et verre. Le Comité dans son ensemble s'occupe en priorité de l'élaboration d'une politique syndicale commune envers les employeurs, les gouvernements et les organes de la CEE. Il estime en particulier que, vu l'influence croissante des groupes d'affaires au sein de la Communauté, les syndicats des six pays doivent poursuivre envers eux une action commune — harmonisation qui exige la connaissance des conditions faites aux travailleurs par ces entreprises et leurs filiales dans chacun des pays membres. En vue d'obtenir les informations indispensables, les comités spécialisés ont entrepris des enquêtes sur certaines sociétés internationales telles que Michelin (caoutchouc), Solvay (chimie) et Saint-Gobain (verre). Le Comité demande également que les comités syndicaux soient associés plus fréquemment et plus étroitement aux travaux des instances communautaires et des organismes consultatifs formés par celles-ci (ainsi le Groupe central des partenaires sociaux pour l'article 118 — article qui charge la Commission de promouvoir une « collaboration étroite » dans le domaine social entre les Etats membres).

En ce qui concerne les grandes firmes à implantation multinationale, l'action des fédérations chimiques de la Communauté tend parfois à s'insérer dans un cadre plus vaste. Ainsi en est-il à l'égard de Saint-Gobain qui comprend cent quarante-trois usines dans douze pays d'Europe et du continent européen. Le 29 mars 1969, des dirigeants syndicalistes de huit pays, représentant quelque soixante-dix mille travailleurs de cette firme, se sont réunis pour procéder à un échange de vues sur les conditions de travail et préparer des plans de soutien international mutuel au titre de la négociation de nouveaux contrats collectifs. Des huit pays représentés, quatre appartenaient à la CEE (Allemagne, Belgique, France, Italie) tandis que les quatre autres lui étaient extérieurs (Etats-Unis, Norvège, Suède, Suisse). Les participants ont décidé de procéder à un échange régulier d'informations avec la Compagnie.

Alimentation, tabac et industrie hôtelière

Ce Comité est l'un de ceux qui sont logés par le Secrétariat syndical européen. Les organes du groupe sont le bureau qui se réunit normalement quatre à cinq fois par an et l'assemblée générale qui se tient une fois par an. C'est dans ce cadre que le groupe examine les informations obtenues de la CEE, entame l'analyse des problèmes nou-

veaux et met au point des prises de position dans les domaines relevant de sa compétence. Lors de l'Assemblée générale tenue à Bruxelles les 15-16 novembre 1966 par exemple — assemblée à laquelle participaient les délégués de treize fédérations syndicales — le Comité a défini sa position à l'égard des projets communautaires en matière de politique tabacicole commune. Vu la nature de son domaine, les travaux et les démarches effectués par cet organisme sont d'une assez grande diversité.

Le Comité a des contacts assez nombreux avec les instances communautaires. Des représentants des travailleurs de l'alimentation siègent dans les comités consultatifs de produits formés au titre de la politique agricole commune. D'autre part, les syndicats rassemblés dans le Comité sont régulièrement associés aux travaux des services et organes de la Commission, que ce soit par des relations de type officiel ou des contacts officieux. Cependant les dirigeants du groupe estiment qu'en l'état actuel des choses, tous les rapports ainsi noués (y compris la présence dans les comités par produits) ne garantissent pas une pénétration suffisante des syndicats affiliés dans l'élaboration et l'exécution de la politique communautaire. Ces dirigeants admettent d'ailleurs qu'au cours des dernières années, l'intégration syndicale, qui pourrait faciliter une telle pénétration, n'a pas fait beaucoup de progrès dans leur secteur, si même elle n'a pas connu une certaine régression du fait des crises qui ont affecté la construction communautaire.

Cadres et employés

La création de ce Comité, dont le secrétariat est tenu au siège du Secrétariat syndical européen a été décidée, en septembre 1964, par les représentants des organisations syndicales des six pays affiliés à la Fédération internationale des employés et techniciens (FIET). Le comité qui a reçu l'adhésion de quinze organisations d'employés et du secrétaire général de la FIET se propose d'étudier les problèmes concernant les intérêts professionnels des employés de toutes catégories et de soumettre ensuite des avis ou des propositions aux instances de la Communauté. Les réunions du Comité ont débuté en janvier 1965 et les premières journées d'information ont été tenues en mars de cette même année. Il a été décidé de donner la priorité aux questions effectivement à l'étude dans les services de la CEE (statut européen des représentants de commerce salariés ; titre d'ingénieur et accès à cette profession ; inventeurs salariés, conditions du travail des employés dans l'industrie sidérurgique ; enquête salariale dans les secteurs du commerce et des services...). Le Comité s'efforce d'obtenir que pour les professions où coexistent des éléments non salariés et salariés

(ainsi celle de pharmacien) les projets de directives communautaires n'omettent pas le cas des seconds. Le Comité estime que vu l'étendue des problèmes concernant exclusivement les employés, il serait nécessaire de procéder dans le cadre de la direction générale des affaires sociales à la création d'une division pour les problèmes des travailleurs non manuels.

Transports

Fondé en novembre 1962, le Comité syndical des transports de la Communauté assure la représentation et la défense au niveau communautaire des intérêts dont le porte-parole au plan mondial est la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF). La création du Comité est intervenue en liaison étroite avec les premiers efforts de la Commission pour définir une politique commune des transports. Depuis sa fondation, quelques mois après la publication des projets de la Commission (mai 1962), l'activité du Comité a été dominée par la discussion de cette politique qui a connu de nombreuses vicissitudes. En relativement peu d'années, le Comité a obtenu sa reconnaissance comme interlocuteur qualifié pour l'étude de ces questions dont l'importance est manifeste. Nous en donnerons pour témoignage le succès du colloque organisé à Rotterdam le 20 novembre 1967 avec la participation de quelque quatre cents personnes (délégués des syndicats des transports des pays de la CEE et de l'AELE ; représentants des employeurs, des institutions communautaires et des Etats membres).

Le Comité des transports dont le siège se trouve dans les locaux du Secrétariat syndical européen, est régulièrement associé à tous les travaux des autorités communautaires en ce domaine (rapports institutionnalisés, contacts officieux, démarches de tout genre, participation à des réunions de consultation et d'information...). Il a pris position sur des problèmes nombreux et variés : ainsi, pour citer seulement quelques exemples récents, l'application éventuelle à la navigation rhénane des propositions de la Commission en matière tarifaire, la normalisation des comptes des chemins de fer, les projets communautaires de politique sociale dans les transports. De plus en plus préoccupé par le retard de l'action communautaire dans le secteur des transports, le Comité s'est adressé au Conseil des ministres pour en obtenir la recherche d'un accord politique sur les problèmes en suspens.

Dans sa réunion des 10 et 11 avril 1968 à Villingen (Allemagne), le Comité a repris le problème et souligné que l'établissement d'une organisation rationnelle et planifiée du marché des transports exige avant tout « des règles strictes coordonnant les investissements, une

réglementation sévère de l'accès au marché et de la capacité, ainsi que des mesures énergiques tendant à harmoniser et à coordonner les conditions de concurrence, et surtout les conditions de vie et de travail dans les différents modes de transport ».

Comme le montre bien le texte de la déclaration de Villingen, le Comité insiste énergiquement sur la nécessité d'accélérer les travaux de la CEE dans l'ordre de la politique sociale des transports, politique amorcée dès 1963 avec la convocation par la Commission d'une table ronde sur ce thème et la participation des représentants des employeurs et des travailleurs. A cet égard, le Comité a obtenu certains succès : présentation par la Commission au Conseil à la fin de juillet 1966 d'une première proposition de règlement relatif à l'harmonisation sociale dans les transports routiers ; création par décision de la Commission du 5 juillet 1965 et installation en date du 21 décembre 1966 d'un comité consultatif paritaire pour les problèmes sociaux dans les transports par routes ; création par décision du 28 novembre 1967 d'un autre comité paritaire pour les problèmes sociaux dans la navigation intérieure. Signalons enfin que les décisions du Conseil des ministres du 19 juillet 1968 ont contribué à réduire le retard pris par l'harmonisation sociale dans les transports routiers.

Postes, télégraphes et téléphones

Les délégués des fédérations nationales qui forment ce Comité se sont réunis à Bruxelles le 4 février 1968 pour discuter des problèmes relatifs à l'intégration européenne du point de vue syndical et fixer le programme de leurs futures activités communes. Le Comité s'est prononcé en faveur d'une harmonisation de temps de travail fondée sur une durée hebdomadaire de quarante heures en cinq jours ainsi que sur un congé minimal annuel d'un mois et environ dix jours fériés légaux. D'autre part, le Comité a dénoncé la tendance de l'industrie privée dans certains pays de la Communauté à revendiquer une large part, voire la totalité de la gestion des télécommunications. Enfin il a pris position en faveur de l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun.

⁂

Le tableau que nous venons d'esquisser fait ressortir une grande diversité quant au genre des préoccupations manifestées et des questions abordées, quant à la nature et à la fréquence des interventions, quant à la qualité des résultats obtenus. Quelques-uns de ces comités exercent une activité continue et participent régulièrement aux activités d'information et de consultation communautaire. D'autres ne semblent guère avoir dépassé le stade des études partielles et des démarches

épisodiques. On peut compter parmi les facteurs de la situation l'importance relative du domaine couvert dans la politique communautaire. S'il s'agit d'un domaine qui bénéficie d'une large attention et suscite des controverses, ces circonstances sont de nature à renforcer la tendance des syndicats intéressés à se regrouper et la propension des instances communautaires à les associer à leurs travaux. Or, à partir d'un certain point, ces deux mouvements se renforcent mutuellement.

La localisation à Bruxelles dans le cadre du Secrétariat syndical européen de plusieurs de ces Comités (cinq sur les huit examinés) peut introduire un certain élément d'harmonisation. Dans plusieurs cas, la personnalité même des secrétaires des comités assure des contacts étroits avec le secrétariat européen (A. Lulling pour les ouvriers agricoles, B. Jonckheere pour les transports ainsi que pour l'alimentation, le tabac et l'industrie hôtelière...).

On observera qu'une large partie des démarches analysées s'inspire du souci d'établir des contacts avec la partie patronale au niveau communautaire, notamment pour tout ce qui concerne la fixation des conditions du travail et la détermination des avantages sociaux. Les syndicats paraissent comprendre de mieux en mieux que la réalisation progressive de l'Europe des affaires, sans regroupement de leurs ressources et sans harmonisation de leurs activités, constitue un atout précieux pour les dirigeants d'entreprises, spécialement de celles établies en plusieurs pays de la Communauté. Sous cet angle, l'analyse systématique des conditions du travail dans les divers secteurs nationaux des groupes d'affaires communautaires peut être tenue pour une démarche de grande portée quoique de caractère encore préalable. Il est également important de noter la formation de divers comités paritaires au niveau européen. Mais, pour l'avenir du syndicalisme en Europe, ce sont les démarches accomplies et, surtout, les programmes envisagés par le Comité métal qui ont la plus grande signification.

Les dirigeants syndicaux estiment que même dans les secteurs où elle existe la pénétration de l'activité communautaire par les syndicats demeure encore insuffisante. Cette observation doit être rapprochée de la faiblesse de l'intégration syndicale des fédérations. Les activités et relations que nous venons d'analyser constituent le modeste embryon d'une organisation verticale des intérêts syndicaux dans la Communauté. Pour les secteurs où de telles pratiques existent, il s'agit dans la plupart des cas de préstructures fédérales sans implantation administrative propre et à compétences très limitées. Comme nous le montrerons par la suite on a proposé diverses explications de ce retard relatif des structures syndicales mais il ne semble pas que l'on ait déjà trouvé les moyens susceptibles d'y porter véritablement remède.

C. *Relations avec d'autres groupements*

Le Secrétariat syndical européen est en contact avec les autres organisations syndicales CISL. C'est en premier lieu le cas pour l'Intersyndicale CECA avec laquelle les rapports semblent étroits. Toutefois, selon la propre déclaration de H. Buiter à l'Assemblée de Rome, le Secrétariat n'a eu aucune délibération commune avec l'Intersyndicale au sujet de la politique énergétique « bien qu'il s'agisse ici, selon les mots de Buiter, de problèmes de l'emploi qui concernent des centaines de milliers de travailleurs et d'un secteur de la politique économique générale du plus haut intérêt ». Le point illustre bien l'insuffisance des activités et liaisons syndicales au sein de la CEE.

Des contacts sont également entretenus avec l'ORE et la CISL qui ont toutes deux leur siège à Bruxelles. Les desseins initiaux de l'ORE concernant l'organisation des syndicats des six pays n'ont pas eu de suite. Selon une interprétation déjà rencontrée à propos de l'Intersyndicale, le Secrétariat syndical européen serait en réalité indépendant de l'ORE et plus largement de la CISL. L'observation n'est exacte que si on l'interprète comme exprimant une situation d'autonomie du Secrétariat à l'intérieur du mouvement CISL. On ne doit pas oublier en effet que le Secrétariat ne comprend que des confédérations nationales CISL. D'autre part, les différents organismes sont liés par des réseaux de dirigeants et d'experts communs (ainsi la présence de Bruno Storti, président de la CISL, dans le comité exécutif du Secrétariat). La carrière même de H. Buiter est un excellent témoignage de cette interpénétration : successivement secrétaire général du Comité des vingt et un, du Secrétariat syndical européen, de la CISL enfin.

Lors de la constitution du Secrétariat, les dirigeants de l'ORE manifestaient la crainte d'une division des efforts syndicaux dans le cadre européen large. C'est là un souci que partagent pour leur propre compte de nombreux groupes patronaux : d'où la mise en œuvre de formules de coopération plus ou moins étroite entre organismes CEE et AELE. Pour ce qui est des syndicats, des délibérations se poursuivent tant au sein de l'ORE que de la CISL en vue d'intensifier les relations d'un bloc économique à l'autre. Comme type de ces contacts qui ne semblent pas encore très fréquents, signalons la tenue, préalablement à la publication du programme d'action syndicale pour la Communauté (1er mai 1965), d'une réunion entre le Comité exécutif du Secrétariat et les syndicats CISL des pays membres de l'AELE.

Observons enfin qu'en date du 1er février 1968 les organisations syndicales affiliées à la CISL dans six des sept pays de l'AELE (exclusion du Portugal) ont formé un Comité syndical pour les pays de l'AELE. Le Comité aura son siège à Bruxelles et cette localisation peut faciliter l'intensification des rapports avec le Secrétariat européen à six.

Le Secrétariat syndical européen entretient des rapports réguliers avec les organismes CISC dans de nombreux domaines mais continue de rejeter expressément tout contact avec les organismes affiliés à la FSM. Nous comprendrons mieux la portée de ces attitudes après avoir analysé les activités de la CISC et de la FSM au niveau communautaire.

Au titre des rapports avec des groupements extra-syndicaux, le Secrétariat est en contact avec le COPA, essentiellement par l'intermédiaire du groupe de travail des fédérations européennes des ouvriers agricoles. Cependant par la nature même de ces activités, c'est surtout avec les organisations patronales européennes et en particulier avec l'UNICE que le Secrétariat entretient des rapports. Le rapport d'activité à l'Assemblée de Rome constate à ce propos que les relations ne diffèrent pas beaucoup de celles « qui existent traditionnellement sur le plan national entre patronat et syndicat ». Le rapport ajoute toutefois que dans certains cas il se produit une jonction entre intérêts patronaux et intérêts syndicaux notamment dans la lutte contre « les tendances à réserver des domaines importants de la construction européenne à des initiatives des administrations nationales et européennes ». Selon le rapport, ces tendances, parce qu'elles constituent une menace directe tant pour les patrons que pour les syndicats en les tenant à l'écart de l'élaboration de l'action communautaire, suscitent chez les uns et les autres des prises de position qui vont dans le même sens.

Enfin le secrétariat est en rapports suivis avec les instances communautaires, l'objet global de ces démarches étant de faire peser l'influence syndicale « là où les décisions sont préparées, prises et exécutées ». Tout en soulignant les difficultés d'une intervention des forces économiques et sociales dans le processus de décision communautaire, le rapport à l'assemblée de Rome déclare que les relations avec ces instances se sont développées d'une manière satisfaisante.

§ 2. Syndicalisme CISC

Contrairement à la CISL dont les activités en Europe se sont exercées dès le début dans le cadre de l'ORE, la CISC a d'abord participé en tant que telle aux activités tendant à l'unification européenne : ainsi est-elle devenue membre de la Commission syndicale consultative mixte de l'OECE (avec cinq sièges sur vingt et un) et a-t-elle obtenu le statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe. Cette situation s'explique sans doute par le fait qu'en dépit d'un effort d'universalisation, la plupart des organismes affiliés à la CISC se trouvaient en Europe et dans des territoires africains alors sous contrôle de puissances

européennes. Cependant, la mise en œuvre du processus d'intégration allait conduire la CISC à se doter d'une organisation spécialisée au niveau européen.

Dès 1952 en effet, la CISC établit une représentation permanente à Luxembourg au titre des problèmes du charbon et de l'acier. En 1955, cette implantation est consolidée par la formation de la Fédération des syndicats chrétiens de la CECA. Soucieuse de poursuivre et d'élargir cet effort en liaison avec la relance du processus d'intégration, la CISC crée en son sein une commission des affaires européennes qui se réunit pour la première fois le 8 septembre 1955. C'est au cours de la septième session de cette commission (7 mars 1958) que l'on arrête finalement la décision de fonder une Organisation européenne de la CISC. Le 16 avril 1959, les statuts du nouvel organisme sont définitivement adoptés. L'étude de cette organisation sera facilitée et pourra être abrégée du fait que plusieurs des informations fournies et des constatations faites au titre du groupe CISL concernent également le groupe CISC.

La nouvelle organisation constitue une émanation régionale de la confédération internationale dont il est précisé qu'elle fait indissolublement partie. Le secrétaire général de la seconde assiste de droit aux réunions des organes de la première. Les objectifs essentiels de l'Organisation européenne CISC sont, d'une part, la recherche d'une politique commune des organisations syndicales chrétiennes à l'égard des problèmes socio-économiques de l'Europe, d'autre part, la représentation des intérêts des travailleurs auprès des diverses institutions et organisations européennes.

L'Organisation européenne de la CISC a pour membres des confédérations nationales et des fédérations professionnelles. Initialement elle était fondée sur les seules confédérations nationales mais il a été décidé en 1962, pour faciliter l'intégration syndicale au plan européen, d'admettre les fédérations interprofessionnelles comme organismes constituants de la CISC-Europe. Les premières appartiennent aux huit pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, France, Luxembourg, Malte, Pays-Bas et Suisse. Quant aux fédérations au nombre de onze, il s'agit d'internationales professionnelles CISC qui interviennent dans l'organisme au titre de leurs membres européens. L'Organisation combine donc dans sa structure les divers niveaux professionnels du syndicalisme chrétien. C'est, en somme, l'application à la CISC du schéma initialement envisagé par H. Buiter pour l'organisme communautaire CISL.

Cependant la différence majeure avec la CISL est l'existence pour l'Europe d'un seul organisme CISC alors que la première en a deux : l'ORE pour l'Europe large et le Secrétariat syndical européen pour les

six pays. Cette divergence tient sans doute au fait que, contrairement à la CISL, la CISC ne dispose que de forces réduites en Europe hors des pays communautaires. A part le cas de Malte, la CISC n'occupe de positions solides que dans deux autres pays : l'Autriche et la Suisse (cette dernière avec deux confédérations dont l'une relativement importante, à prédominance catholique, et l'autre de très petites dimensions, à recrutement évangélique). Le syndicalisme chrétien est absent de Grande-Bretagne ainsi que des pays scandinaves. Ces circonstances expliquent que l'on ne rencontre pas chez la CISC le dédoublement pratiqué par la CISL. Il est simplement prévu que les membres extérieurs aux six pays n'ont pas voix délibérative lorsque les questions traitées concernent uniquement les affaires de la Communauté.

Les centrales appartenant aux pays membres sont au nombre de six (avant le changement de la CFTC) :

Allemagne :	*Christliche Gewerkschafsbewegung Deutschlands* (CGD).
Belgique :	Confédération des syndicats chrétiens (CSC).
France :	Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).
Luxembourg :	*Letzeburger Chröschtlecher Gewerkschaftsbond* (LCG).
Pays-Bas :	*Nederlands Katholiek Vakverbond* (NKV) ; *Christelijk Nationaal Vakverbond* (CNV).

Ainsi que nous l'avons indiqué, les effectifs du syndicalisme chrétien dans la Communauté ne dépassent pas, au maximum, deux millions quatre cent mille à deux millions cinq cent mille (dont au moins les trois cinquièmes dans les pays du Benelux). Occupant la position de tête en Belgique et aux Pays-Bas (par addition des catholiques et des protestants), le syndicalisme chrétien européen n'a que très peu d'effectifs en Allemagne et encore moins en Italie (pas de confédération affiliée pour ce pays). Pour l'Italie la CISC est liée au mouvement des *Associazione Cristiane Lavoratori Italiani* (ACLI) mais ce mouvement d'action catholique, puissant et dynamique, n'est pas considéré comme une confédération syndicale et n'en joue pas le rôle. Les ACLI ont au sein de la CISC Europe le statut de membre extraordinaire. Enfin, l'Organisation européenne a bénéficié d'une bonne position en France grâce à l'affiliation de la CFTC, inférieure à la CGT certes pour le nombre d'adhérents, mais ayant des effectifs plus nombreux et bien plus dynamiques que ceux de la CGT-FO.

La transformation de la CFTC aurait porté un rude coup à la CISC si la nouvelle organisation, la CFDT, avait choisi de passer dans le camp de la CISL. L'hypothèse était plausible spécialement si l'on considère que la CISL italienne fait partie de la CISL internationale et non de la CISC. Cependant, après le changement, la CFDT n'a pas modifié son affiliation internationale et elle est demeurée étroitement associée à la CISC. A première vue, cette divergence peut surprendre mais on ne doit pas oublier l'existence de différences idéologiques sensibles entre la CISL italienne et la CFTC-CFDT. Il n'est nullement acquis que, vu ses positions propres, la CFDT se trouverait plus à l'aise dans la CISL (aux côtés de FO) que dans la CISC.

Observons en tout cas que lors de son 34e congrès (Rouen, 25-28 avril 1968) la Fédération générale de la métallurgie CFDT a décidé de démissionner de la Fédération internationale des syndicats chrétiens de la métallurgie (FISCM) et de s'affilier à la Fédération internationale des ouvriers sur métaux (FIOM). Adoptée par 98,46 % des mandats cette décision a été prise, selon le compte rendu du congrès, « dans le but de renforcer l'efficacité et la solidarité syndicale ». Cette situation inhabituelle (fédération sectorielle choisissant une affiliation internationale distincte de celle de sa confédération) montre la complexité des problèmes soulevés par la transformation de la CFTC.

L'élément directeur de l'Organisation européenne de la CISC est un comité qui se compose de trente-trois membres dont vingt-deux représentant les fédérations professionnelles affiliées. Le comité qui a actuellement pour président A. Cool (Belgique) se réunit normalement deux fois par an et il est intéressant de noter que les fédérations spécialisées y disposent de la plus large place. Mais cette situation est renversée au niveau du comité restreint ou bureau exécutif qui a quatre sessions par an : ce comité qui assure la gestion des affaires courantes et établit les directives générales pour le secrétariat se compose de dix représentants des confédérations nationales et de cinq représentants des internationales professionnelles (celles-ci ayant toutefois en plus cinq délégués suppléants). A l'exception des budgets et des élections, toutes les décisions sont prises à l'unanimité. Cette norme s'applique aux questions de la CEE qui sont arrêtées dans les conditions déjà présentées : autrement dit, l'on n'a pas étendu aux affaires de la CEE le procédé du vote majoritaire en vigueur pour celles de la CECA. Mentionnons enfin la Conférence européenne des syndicats chrétiens à caractère plus large et à compétence consultative qui fait l'objet de convocations périodiques en principe tous les deux ans (la dernière, en fait la quatrième, s'étant tenue à Amsterdam du 6 au 8 octobre 1966). Lors de sa session du 16 mai 1968 à Bruxelles, le comité a pris la décision de

transformer la conférence en congrès européen des syndicats chrétiens (le premier congrès devant se tenir à Bruxelles du 7 au 9 mai 1969).

L'Organisation dispose d'un secrétariat installé à Bruxelles. Le secrétaire général en est depuis l'origine Jan Kulakowski qui appartenait auparavant aux cadres de la CISC. L'Organisation comprend trois secrétaires dont l'un installé à Paris s'occupe des rapports avec l'OCDE et le Conseil de l'Europe. Le travail du secrétaire est facilité par l'intervention de commissions et de groupes de travail qui ont pour tâche de préparer les prises de position du comité et du comité restreint. Toutefois l'activité de ces organismes, dont le fonctionnement repose sur le concours d'experts et de techniciens nationaux, est handicapé par la difficulté qu'éprouvent les confédérations-membres, vu l'ampleur de leurs propres responsabilités, à assumer de nouvelles tâches européennes. Le budget de l'Organisation européenne CISC n'est pas connu mais on peut admettre que le groupe, vu les dimensions restreintes du syndicalisme chrétien, ne doit pas être à l'abri des problèmes de financement.

Au titre de l'intervention des intérêts spécialisés, on doit noter que plusieurs fédérations CISC prennent une part directe et régulière au travail d'intégration communautaire : ce sont principalement, hormis les internationales des mineurs et des métallurgistes directement intéressées par les affaires de la CECA, celles des travailleurs agricoles, du personnel des transports (Comité européen des transports), des employés, techniciens, cadres et voyageurs de commerce, du personnel des services publics et des PTT.

Considérons par exemple le cas du groupe de travail « agriculture et alimentation » dont la formation date de février 1959. Il est composé de représentants des organisations chrétiennes des travailleurs agricoles et des industries alimentaires et similaires, respectivement affiliées à la Fédération internationale des syndicats chrétiens d'ouvriers agricoles et à la Fédération internationale chrétienne des travailleurs de l'alimentation, du tabac et de l'hôtellerie. Le groupe est un organe de travail qui n'a pas de personnalité autonome et ne possède pas de statuts : il dispose d'un secrétariat composé d'un secrétaire général et d'un secrétaire administratif avec siège à Bruxelles. En plus de sa présence, à l'instar de son homologue CISL, dans les divers comités consultatifs constitués au titre de la politique agricole commune, le groupe participe aux réunions d'information et de consultation organisées par les services de la Commission dans le cadre de sa compétence. Il entretient des contacts réguliers avec le groupe des ouvriers agricoles CISL.

Comme leurs homologues de la CISL, les membres du groupe se prononcent pour la signature au plan de la CEE d'une convention cadre fixant des normes communautaires (pour commencer, dans le domaine

de la durée de travail). De façon plus générale, ils déclarent attacher une grande importance à la poursuite d'une consultation régulière des partenaires sociaux de tous les secteurs agricoles. L'amélioration des conditions de vie des ouvriers agricoles nécessite, selon les termes d'une résolution du 1er octobre 1965 sur la situation de crise de la Communauté, « que les travailleurs de l'agriculture aient un véritable pouvoir dans l'élaboration d'une politique agricole commune, démocratiquement définie, et un véritable pouvoir de contrôle dans la réalisation de cette politique ». Le groupe de travail exprime à cet égard les sentiments de ses membres comme le montre une résolution émise le 31 août 1966 par le comité de la Fédération internationale des syndicats chrétiens d'ouvriers agricoles. Ce texte déclare en particulier inacceptable la dépense de centaines de millions d'unités de compte pour l'agriculture sans qu'il y ait aucune certitude que les conditions de travail des ouvriers agricoles répondront à des critères raisonnables.

La nécessité d'une politique sociale dans l'agriculture a été de nouveau affirmée dans une résolution adoptée par les dirigeants du groupe lors de journées d'information européenne tenues à Strasbourg les 18 et 19 janvier 1968. Soulignant que la responsabilité primordiale pour la réalisation de cette politique revient aux partenaires sociaux, la résolution demande notamment l'octroi du droit d'initiative au comité paritaire. En outre, les dirigeants se plaignent de n'être pas consultés ou suffisamment reconnus et en temps opportun lors de la préparation et de l'élaboration des réglementations agricoles communes de marché. Une autre revendication trouve son origine dans les répercussions des organisations de marché sur les situations et possibilités sociales : la formation de comités paritaires européens dans les différentes branches de l'industrie alimentaire (spécialement : industrie du sucre ; meunerie ; industrie brassicole ; industrie des matières grasses ; industrie du tabac ; secteur des hôtels, restaurants et cafés ; industrie de la viande ; industrie de conserves de fruits et de légumes). En plus d'une fonction consultative tendant à l'harmonisation des conditions de travail fondamentales par l'élaboration de conventions collectives cadres européennes, ces comités devraient obtenir un droit d'avis concernant les mesures ou les dispositifs qui peuvent conduire au déplacement, à la fermeture ou à la reconversion d'entreprises appartenant au secteur envisagé.

L'Organisation européenne de la CISC entretient avec le Secrétariat syndical européen tant au plan confédération qu'au niveau de plusieurs groupes ou comités spécialisés des rapports dont nous examinerons la fréquence et la portée dans un développement ultérieur. Elle est également en rapport avec le COPA (par l'intermédiaire du groupe de travail « agriculture et alimentation ») et les organisations patronales européennes. Enfin le groupe CISC s'efforce pratiquement dans les mêmes

conditions et selon les mêmes modalités que son homologue CISL, d'influer sur l'élaboration et la mise en exécution de la politique communautaire.

§ 3. Syndicalisme FSM

Comme nous l'avons déjà noté à propos de la CECA, c'est une hostilité absolue qui caractérise initialement l'attitude des syndicats affiliés à la FSM à l'égard de l'expérience d'intégration communautaire. Pour la FSM, la création d'un marché européen unifié constitue une tentative des monopoles capitalistes de surmonter leurs contradictions internes au détriment des travailleurs. Cette position ne subit pas en apparence de modification sensible avec l'apparition des deux nouvelles communautés CEE-EURATOM. Les syndicats FSM voient dans cet élargissement une multiplication des formes de liaison économique tendant à favoriser les grands monopoles et, particulièrement, ceux de l'Allemagne fédérale. Des ferments de transformation, il est vrai, se manifestent assez vite dans le syndicalisme italien mais il faudra encore plusieurs années avant qu'il n'en résulte des changements sensibles. Durant les premières années de l'intégration, les syndicats FSM du Marché commun pensent seulement à renforcer la capacité de lutte des ouvriers contre les risques supplémentaires d'exploitation que leur semble receler la formule communautaire.

C'est dans cette perspective qu'intervient lors d'une réunion à Paris, les 2 et 3 septembre 1958, la formation d'un Comité syndical de coordination et d'action des pays du Marché commun. Le Comité comprend la CGIL et la CGT, les deux petites confédérations FSM qui existaient alors au Luxembourg (FLA) et aux Pays-Bas (EVC), quelques organisations syndicales africaines au titre des pays associés. Lors de la deuxième session du Comité qui se tient à Rome du 14 au 16 avril 1959, l'on note aussi la présence de représentants d'autres confédérations africaines ainsi que de quelques internationales professionnelles (métallurgie, mines, textiles, alimentation...). L'objectif du Comité, qui souligne les graves menaces entraînées selon lui par le Marché commun pour l'ensemble des activités économiques, est d'établir une plate-forme revendicative commune à tous les travailleurs des six pays. Les syndicats doivent coordonner effectivement leurs objectifs et leurs luttes à l'échelle nationale pour la défense de l'emploi et l'amélioration de la condition ouvrière. Ainsi, tout en condamnant l'intégration, les syndicats FSM des pays intéressés comprennent que la mise en œuvre du processus d'unification transforme les conditions mêmes de l'action collective ouvrière. En conséquence, ils demandent dès 1958 à participer aux organes de la CEE et en particulier au Comité économique et social : cette demande qui contraste avec l'absten-

tion décidée envers la CECA ne sera pas prise en considération. Il ne semble pas que par la suite le Comité de coordination et d'action ait poursuivi ses travaux.

Le mouvement de transformation va s'amorcer en Italie. Il se caractérise au début par un certain parallélisme entre la conversion à la social-démocratie du Parti socialiste italien (PSI) et l'évolution au sein même de la CGIL. Lors de la ratification des traités de Rome en 1957, le PSI ne donne pas ses voix au gouvernement — peut-être par refus de l'EURATOM dont la ratification ne pouvait être dissociée de celle de la CEE mais, au lieu de voter contre à l'instar du Parti communiste (PCI), il choisit de s'abstenir tout en se déclarant favorable à une intégration qui ne soit pas uniquement celle des monopoles. L'adoption de cette position relativement souple ne pouvait manquer de retentir sur la CGIL dont une partie des adhérents était d'obédience socialiste (tendance Nenni principalement). Toutefois, sans méconnaître l'influence qu'a pu avoir le courant socialiste dans la CGIL, on ne saurait oublier que d'autres facteurs sont également intervenus pour susciter l'évolution de celle-ci : en particulier la tendance du PCI à une plus grande autonomie envers le parti soviétique et la propension des dirigeants CGIL à critiquer le dogmatisme de la FSM. Au total, la transformation de la CGIL s'explique par la mutation de l'univers communiste international au début des années soixante — mutation dont le communisme italien a sans doute été lui-même un facteur significatif.

La transformation de la CGIL se manifeste pour la première fois avec éclat lors du 5e congrès de la FSM à Moscou en décembre 1961. La Confédération italienne s'y réclame du polycentrisme syndical pour obtenir une plus grande liberté de manœuvre au sein de la FSM — faculté qui lui est indispensable pour adapter son activité au nouveau contexte social et économique de l'Europe occidentale. L'un des traits essentiels de cette position est la nécessité de constituer une organisation des syndicats FSM au niveau de la CEE. Le processus d'intégration économique en cours est selon les Italiens un fait objectif qu'il faut considérer avec réalisme. Depuis la mise en œuvre du traité de Rome, ce sont les monopoles capitalistes qui dominent le Marché commun et seule une action syndicale unitaire à l'échelle des six pays est susceptible d'imposer une transformation démocratique des structures communautaires.

Dans un premier temps, ces positions vont soulever des dissensions profondes au sein de la FSM mais la CGIL tout en se refusant expressément à provoquer une scission de la Fédération mondiale, poursuit son chemin. Dès 1963, elle ouvre de son propre mouvement un bureau à Bruxelles afin de suivre directement l'activité des institutions communautaires (organe créé sous le nom de Bureau d'étude et de documentation sur les problèmes économiques et sociaux de la CEE). A ce moment, la CGIL agit seule, sans le concours de la CGT qui considère ces démarches avec réserve et même avec méfiance. La CGT ainsi que le Parti communiste français conservent une position nettement plus rigide face à l'intégration. C'est seulement après la conclusion d'un accord lors du 6e congrès de la FSM à Varsovie en octobre 1965 que la CGT décidera en commun avec la CGIL la création d'un Comité permanent de coordination et d'initiative pour l'unité de l'action syndicale en Europe occidentale.

La première démarche résultant de cet accord a été la présentation, le 5 avril 1966, d'un mémoire commun réclamant la participation des deux confédérations aux organes consultatifs de la Communauté. Selon le mémorandum, cette demande ne découle pas uniquement « de la revendication d'une mesure légitime qui irait dans le sens d'une démocratisation de la Communauté, mais aussi de la nécessité d'assurer la représentation la plus complète des travailleurs italiens et français face à l'évolution économique et sociale actuelle et aux conséquences qui en découlent sur les conditions d'existence des travailleurs ». Un autre aspect de ce mémorandum mérite d'être souligné : tout en déclarant conserver leur liberté d'opinion sur tout ce qui concerne le Marché commun, ces deux organisations ont manifesté l'intention de ne pas contester cette liberté aux autres centrales. Les premières semblent donc admettre au niveau européen à la fois l'autonomie de chaque centrale et le pluralisme syndical. Et c'est en partant de ce principe qu'elles ont affirmé la nécessité d'une action commune des différentes centrales syndicales.

Cette demande de participation s'accompagne toutefois d'une critique serrée de plusieurs aspects de la politique et de l'intégration communautaire. Le mémorandum souligne en particulier que « la poussée objective vers la concentration et l'intégration économique internationale tend de façon de plus en plus marquée à accentuer la dépendance des décisions économiques nationales et des solutions qui influent directement sur les conditions des travailleurs, en fonction des options et des lignes politiques qui sont élaborées par les grands groupes économiques à l'échelle internationale ». Les deux confédérations estiment que plusieurs des critiques ainsi émises sont couramment exprimées par des organismes appartenant à la CISL et à la CISC. D'après le mémorandum, c'est dans chaque pays que doivent être résolues les questions relatives aux conditions de travail et au niveau de vie des salariés. Toutefois dans la mesure où une Communauté existe cette institution doit tenir compte des intérêts des travailleurs et respecter les objectifs sociaux du traité de Rome — objectifs impliquant,

selon les deux confédérations, l'harmonisation des législations sociales au niveau le plus favorable.

Le dépôt de ce mémorandum sera accompagné d'une conférence de presse avec participation pour la CGIL de L. Lama et pour la CGT de L. Mascarello. L'exposé de Lama, secrétaire de la CGIL, comporte sensiblement plus de nouveautés que celui de Mascarello. Il souligne en particulier que, selon la CGIL, l'internationalisation des économies nationales ainsi que leur intégration correspondent à une tendance objective de la phase historique présente dont il serait erroné et illusoire de contester la validité. S'agissant du Marché commun, il n'est pas question de nier son apport au titre de l'accélération de la modernisation technologique et du développement de la production par suite de l'élargissement des marchés nationaux. En revanche, les travailleurs ne sauraient accepter que le processus d'intégration s'accomplisse sous la direction des groupes monopolistes. D'après Lama, il existe maintenant des conditions objectives qui permettent d'amorcer à l'échelle européenne une collaboration et une action unitaire liées au processus en cours dans les différents pays. Lama ajoute que tout le syndicalisme européen est soumis à un processus de réflexion et de réévaluation tant des idées que des pratiques, processus découlant avant tout du rôle de protagoniste que les travailleurs veulent conquérir dans la société contemporaine.

Au cours des années précédentes, après la requête initiale de 1958, la CGIL comme la CGT avaient demandé à plusieurs reprises l'attribution d'une place dans les organes communautaires. Mais ces revendications — quoiqu'elles émanassent des centrales les plus importantes dans leur pays respectif — s'étaient heurtées à la décision prise une fois pour toutes par les gouvernements des six pays d'exclure les membres des partis communistes et des syndicats ayant des attaches avec eux de toute délégation ou représentation nationale auprès des institutions communautaires (y compris le Parlement européen). En Italie, cette discrimination avait été étendue au PSI du fait de ses contacts avec le PCI. Or, en 1966, le gouvernement italien a décidé de rompre cette pratique par la nomination au Comité économique et social de deux personnalités de la CGIL ; notons toutefois qu'il s'agit de représentants de la minorité socialiste. Le cabinet italien s'est d'ailleurs efforcé d'atténuer la portée de son geste en désignant aussi un représentant de la CISNAL liée aux milieux de l'extrême droite fasciste. On doit rappeler à ce propos que le *Movimento Sociale Italiano* (MSI) qui représente ces milieux aux Chambres n'avait pas été exclu du Parlement européen comme le PCI et le PSI.

Lors d'une réunion tenue à Rome les 14-15 février 1967, le Comité permanent (dont nous n'avons pu connaître le nombre des membres)

a décidé d'ouvrir un secrétariat à Bruxelles. Mission attribuée à ce secrétariat : établir tous les contacts utiles avec les organismes du Marché commun, suivre leurs activités, faire connaître l'opinion et les propositions communes des deux centrales ; développer les relations avec les diverses centrales syndicales et organisations internationales intéressées au Marché commun ; contribuer à l'action pour la reconnaissance des droits de la CGIL et de la CGT et pour l'unité de tous les syndicats. Il est difficile de prévoir le rôle que ces deux confédérations qui représentent environ le quart des effectifs syndicaux communautaires parviendront à jouer à Bruxelles. Le Secrétariat syndical européen a immédiatement confirmé sa position antérieure de rejeter tout contact avec les organisations affiliées à la FSM (point qui ne semble pas avoir fait l'unanimité au sein de la Fédération générale du travail de Belgique). Lors de la réunion du comité exécutif du Secrétariat en date des 21-22 juin 1966, il a été indiqué que non seulement la CISL italienne et l'UIL mais encore le propre secrétaire général du Secrétariat, H. Buiter, avaient effectué des démarches auprès du gouvernement italien pour empêcher la désignation des représentants de la CGIL ainsi que de celui de la CISNAL (procédé bien connu de l'amalgame) au Comité économique et social.

Le siège du secrétariat CGIL-CGT à Bruxelles a été inauguré le 30 mai 1967. Dans un communiqué émis à cette occasion, les deux confédérations soulignent que le secrétariat doit apporter « une contribution supplémentaire à leur activité unitaire permanente tendant à la réalisation de l'action commune des organisations et des travailleurs face au patronat uni des six pays de la Communauté ». C'est au thème de l'unité qu'a été consacrée la conférence syndicale organisée à Milan les 14 et 15 octobre 1967 par le Comité permanent de la CGIL et de la CGT. La déclaration adoptée à l'issue de cette manifestation qui a rassemblé une centaine de dirigeants des deux organisations (à l'échelon supérieur ainsi qu'au niveau des regroupements professionnels et régionaux) s'adresse « à toutes les forces syndicales des pays européens afin que, surmontant les difficultés, elles retrouvent ensemble la voie de l'action commune pour une défense plus efficace des intérêts des travailleurs ». On retrouve la même idée dans un communiqué diffusé à l'issue d'une réunion du Comité tenue à Paris les 1er et 2 février 1968. Le Comité y formule l'opinion « que des possibilités existent pour de nouveaux progrès dans la voie de l'entente des organisations syndicales sans discrimination, pour accroître leur force et obtenir des droits réels leur permettant d'assurer une défense efficace des intérêts des travailleurs contre une politique économique et sociale dictée par les intérêts des monopoles ».

Nous avons ainsi terminé l'analyse des structures mises en place au niveau communautaire par chacun des trois courants du syndicalisme international. Il faut procéder maintenant à une évaluation générale de ce dispositif.

Sous-section IV. **Evaluation du dispositif**

Il faut d'abord rappeler que les syndicats des six pays, même si on les regarde comme un ensemble, ne réunissent qu'une partie des travailleurs. Au niveau communautaire, le taux de syndicalisation élevé de la Belgique ne compense pas la faiblesse de celui de la France vu l'écart entre la population des deux pays. Exprimé en moyenne des six pays, le taux de syndicalisation communautaire n'est pas très élevé. En outre, une fraction des syndiqués européens échappe aux confédérations accréditées auprès des instances communautaires. Même si le changement de position des syndicats de la FSM a beaucoup réduit l'ampleur de la catégorie, la persistance d'un syndicalisme autonome ou corporatif, spécialement dans le secteur des employés, prive des centaines de milliers de travailleurs de tout accès direct aux services de la Communauté. A ces sources de faiblesse initiales du syndicalisme s'ajoutent deux traits qui tendent, l'un et l'autre, à réduire son influence : la division des forces et la prépondérance des confédérations. Nous avons déjà rencontré ces problèmes à diverses reprises : aussi suffira-t-il ici d'en esquisser une vue générale.

§ 1. **Division des forces**

Nous allons d'abord examiner les rapports entre la CISL et la CISC, puis nous examinerons les perspectives ouvertes par la volonté des syndicats FSM de sortir de leur isolement au niveau communautaire.

La séparation entre les forces CISL et les forces CISC exprime le pluralisme idéologique dans la vie syndicale. Ce pluralisme est la base sur laquelle sont construits les rapports entre les deux centrales mais il est exact de dire qu'elles n'en ont pas la même conception, la CISC ayant tendance à l'exalter et la CISL ne faisant en somme que s'y résigner.

Pour la CISC (aujourd'hui CMT), le pluralisme constitue un principe de grande portée morale sans le respect duquel l'intégrité spirituelle des travailleurs ne saurait être assurée. Il s'agit, selon ce courant, d'une exigence fondamentale de la liberté syndicale. Cette exigence demeure même après la laïcisation du sigle de la Confédération et de la suppression de la référence aux principes sociaux du christianisme (décision prise le 4 octobre 1968 lors du 16e Congrès de la CISC tenu

à Luxembourg). La CISC/CMT estime qu'elle représente une conception propre de l'homme et de la société.

Les partisans de cette solution estiment, pour reprendre les termes de l'Organisation européenne de la CISC, que le pluralisme ne doit signifier ni discorde, ni combat, ni opposition et qu'il n'empêche pas les forces syndicales ayant la même conception de la démocratie de se présenter unies. Mais les autres dirigeants syndicalistes tendent à raisonner différemment : pour eux ce parallélisme, quand il résulte de ce que certains continuent d'appeler la « scission confessionnelle », constitue un élément d'affaiblissement de la puissance syndicale. Et un élément bien inutile puisqu'il sépare des hommes ayant la même vue ou des vues très proches de la défense concrète des travailleurs.

Sur ces bases, des dirigeants syndicalistes CISL n'hésitent pas à présenter le syndicalisme CISC comme un mouvement sans utilité intrinsèque et coûteux pour les travailleurs. Dans son rapport à l'Assemblée générale de Rome (novembre 1966) H. Buiter, tout en manifestant la volonté d'éviter la reprise d'une « discussion stérile » ne peut s'empêcher d'évoquer ce coût, et d'affirmer qu'« il s'avère de plus en plus clairement que les travaux des deux secrétariats font double emploi ». Dans la résolution adoptée par cette assemblée, il est dit que les syndicats CISL de la CEE tout en considérant avec faveur une coopération permanente avec les syndicats chrétiens « n'acceptent pas que l'unité des travailleurs démocrates se heurte à une théorie du pluralisme syndical présentée par la CISC comme exigence fondamentale de la liberté syndicale ». On comprend dans ces conditions que des dirigeants syndicalistes CISC pensent et écrivent que le droit à l'existence continue à être dénié à la CISC-Europe.

De graves tensions se sont produites entre les organisations CISL et CISC lorsque la seconde a tenté de constituer ou de reconstituer un élément de syndicalisme chrétien dans un pays à quasi-monopole ou à prépondérance CISL. Tel a été spécialement le cas pour l'Allemagne où, malgré la puissance du DGB, divers milieux chrétiens sont parvenus à constituer une petite centrale chrétienne, la CGD, dont les quelque deux cent cinquante mille membres ont à tous égards une importance très appréciable pour la CISC. En guise de représailles, le secrétariat CISL, sur l'impulsion de son affilié allemand, s'est opposé à la présence de syndicalistes allemands CGD dans les réunions communes CISL-CISC organisées par les services de la CECA ou de la CEE (le groupe CISL refusant de participer à la rencontre si satisfaction ne lui était donnée).

Cependant la CISC, tout en affirmant son désir de promouvoir une collaboration organisée et permanente avec la CISL ne peut, sans s'exposer au risque de dépérissement accepter de telles positions. L'Organisation européenne a jugé ce problème assez important pour le

formuler en termes non équivoques dans la résolution générale de la Quatrième conférence européenne des syndicats chrétiens (Amsterdam, octobre 1966). Aux termes de la résolution, la conférence jugeant que « l'intégration européenne de l'action syndicale ne peut se réaliser sans tenir compte des différentes tendances idéologiques » invite les organes dirigeants de l'Organisation européenne de la CISC « à poursuivre et à intensifier l'action syndicale dans tous les pays d'Europe où le développement du syndicalisme chrétien est possible et opportun ».

Ces divergences au niveau des principes n'ont pas empêché toutefois l'établissement d'une coopération très active entre les deux groupes — collaboration facilitée par le fait que sur de nombreux problèmes de la Communauté, les deux organisations ont des vues analogues ou similaires. Pas plus que la Haute Autorité, la Commission ne s'est refusée à traiter séparément avec chacun des groupements syndicaux. Il n'y a pas eu de pression des instances communautaires pour la formation d'un organisme joint ou mixte. Cependant, les services de la Commission ont entendu faciliter et élargir la coopération CISL-CISC au niveau communautaire par l'organisation de réunions, tables rondes, colloques et séances de consultation avec participation des deux organismes.

L'un des aspects les plus importants de cette collaboration a été la préparation par les deux secrétariats de prises de position communes. Parmi les plus significatives de ces démarches, qui sont allées se multipliant au cours des dernières années, nous mentionnerons l'envoi en commun d'un mémorandum aux gouvernements membres des Communautés européennes à l'occasion du dixième anniversaire de la signature des traités de Rome. Dans ce texte, daté d'avril 1967, les deux confédérations rappellent leur position favorable à l'adhésion de la Grande-Bretagne ainsi que d'autres pays démocratiques, et elles confirment leur opposition à toute forme de relations préférentielles avec l'Espagne franquiste. D'autre part, les organisations CISL et CISC se prononcent pour un renforcement des structures démocratiques de la Communauté dont nous verrons plus loin les modalités. En définitive, même si la coopération CISL-CISC comporte encore des réticences et des arrière-pensées, elle constitue désormais un élément important de la situation.

Le fonctionnement du groupe des travailleurs au sein du Comité économique et social est un bon témoignage de cette tendance à l'action commune. C'est ainsi que le groupe tient des réunions préliminaires pour établir des positions communes, soit dans le cadre du Comité tout entier, soit dans celui des groupes ou sections spécialisés. Or il semble que les représentants des deux organisations soient toujours parvenus à se mettre d'accord, les divergences ayant tendu, en plusieurs cas, à s'établir à l'intérieur des confédérations communautaires plutôt qu'entre elles.

Ces relations reposent sur des convergences idéologiques que nous analyserons dans la section suivante. Elles ont eu pour effet d'atténuer, sans les supprimer complètement, les inconvénients de la division des forces. Il ne semble pas au surplus que les services de la Communauté aient pris l'habitude de jouer les uns contre les autres comme c'est si souvent le cas au niveau des gouvernements nationaux et des entreprises. Il reste pourtant que, face à un patronat uni, la distribution des forces ouvrières entre plusieurs organismes ne constitue pas un facteur favorable à la promotion des intérêts des travailleurs.

Un élément aggrave d'ailleurs la situation : la mise à l'index par la CISL des organismes affiliés à la FSM. C'est d'ailleurs la position de l'ensemble de la Confédération et non pas de ses seuls affiliés européens. Peu après son accession au secrétariat général de la CISL, Harm Buiter a tenu à confirmer ce point dans un entretien avec le journal *Le Monde* (22 novembre 1967, p. 20). Tout en déclarant qu'à la CISL tout le monde souhaite que la détente se poursuive, H. Buiter a affirmé en cette occasion qu'étant contre toute dictature, il lui est impossible d'avoir des rapports avec la FSM. C'est là un langage que la masse des syndiqués CGIL et CGT, dont il paraît difficile de contester l'attachement à la démocratie, pourrait sans doute avoir peine à comprendre si elle en prenait connaissance. H. Buiter souligne aussi que « le syndicat ne doit pas avoir de lien avec les partis » mais il faut bien constater que toutes les confédérations affiliées au Secrétariat syndical européen entretiennent de multiples rapports avec des partis, parfois de manière rigoureusement organique (voir en particulier le cas de l'Italie où plusieurs dirigeants de la CISL italienne, malgré l'opposition d'une partie de leurs membres, détiennent des mandats au Parlement dans le cadre de la Démocratie chrétienne). On peut estimer qu'en se refusant par principe à avoir des contacts avec les centrales les plus puissantes de deux des trois grands pays de la CEE, les dirigeants de la CISL ne travaillent certes pas au renforcement de la puissance syndicale.

On peut se demander si de son côté la CISC adopte une position aussi rigide. Evoquant la question lors de la 4e Conférence européenne des syndicats chrétiens, le président de l'Organisation européenne de la CISC, A. Cool, a souligné qu'à son avis l'on ignore encore ce que sera l'attitude concrète de la FSM malgré un certain changement d'orientation : dès lors, il faudra attendre le déroulement de cette action pour « juger, en temps opportun, de l'utilité d'actions concertées éventuelles ». Il y a sans doute quelque scepticisme et une volonté de prudence dans cette prise de position, spécialement semble-t-il envers la CGT :

mais le président de la CISC ne repousse pas *a priori* le chemin de la coopération. D'autre part, jusqu'à présent, ni la CFDT ni les ACLI n'ont posé le problème au sein des organes statutaires de la CISC.

Actuellement le gouvernement français manifeste l'intention d'associer la CGT aux activités communautaires. On l'a vu lors de la décision prise le 29 juillet 1968 par le Conseil des ministres des Affaires sociales d'organiser une conférence avec les partenaires sociaux sur les problèmes de l'emploi et de la conjoncture dans la Communauté : en donnant l'accord de la France, Maurice Schumann a indiqué qu'à son avis le succès d'une telle réunion dépendrait de la participation de l'ensemble des centrales représentatives des pays membres, catégorie qui pour la France englobe sans aucun doute la CGT. Selon *Le Monde* (31 juillet 1968, p. 15), il semble que cette proposition ait causé une certaine perplexité chez les autres ministres. De surcroît, étudiant le projet dans sa session des 9-11 octobre 1968, le comité exécutif du Secrétariat syndical européen a exprimé diverses inquiétudes et réserves qui ne sont peut-être pas sans rapport avec le désir français d'associer la CGT à la réunion. En définitive, la conférence a été ajournée : mais elle n'a pas été annulée et figure toujours à l'ordre du jour.

Une autre manifestation de cette intention française est la décision prise au début de décembre 1968 d'attribuer un siège à la CGT dans le comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs. Ce choix a été vivement critiqué par la CGT-FO : Camille Mourgues, secrétaire confédéral, n'a pas craint à ce propos d'évoquer le « cheval de Troie européen ». Un passage de cette déclaration mérite d'être cité (d'après *Le Monde*, 3 janvier 1969, p. 12) : « La collusion de la CGT avec le gaullisme ne la gêne en rien. Mais que le gouvernement français soit complaisant à ce point nous indigne sans pour autant nous surprendre. » En vérité on comprend mal que le souci d'attribuer un certain rôle communautaire à la centrale française la plus représentative du monde ouvrier suscite de semblables remous. Mais cette hostilité d'une centrale minoritaire illustre bien la persistance d'un désaccord fondamental dans le syndicalisme européen. Il semble d'ailleurs que le point de vue de FO n'est pas entièrement partagé par toutes les organisations membres du Secrétariat syndical européen : ainsi divers syndicats appartenant à la Fédération générale du travail de Belgique estimeraient-ils difficile de mener une action syndicale efficace à l'échelle communautaire en l'absence des organisations les plus puissantes et les plus représentatives de France et d'Italie.

Disons enfin que deux facteurs alourdissent le poids de la division des forces : l'inégalité de la puissance respective des trois courants syndicaux dans chacun des pays membres et la diversité des positions

des organismes affiliés à l'intérieur de chaque confédération. Ayant déjà examiné ces points dans de précédents développements, nous nous bornons ici à rappeler leurs conséquences. Le premier de ces facteurs crée, nous l'avons montré, des déséquilibres importants non seulement entre les confédérations mais à l'intérieur de celles-ci (ainsi énorme décalage de puissance du syndicalisme CISL entre l'Allemagne et la France : après les événements de mai-juin 1968, la CGT-FO a reçu des aides du Secrétariat européen CISL, notamment sous la forme de contributions financières). Quant au second facteur, il complique la recherche de points de vue communs et il pousse soit à de laborieux compromis qui affaiblissent la portée de la démarche, soit à des éclats de plume ou de parole en vue de dissimuler l'absence d'un accord sur la substance.

§ 2. Prépondérance des confédérations

Les dirigeants confédéraux admettent généralement que le renforcement de l'intégration syndicale, nécessaire à la consolidation et au renforcement du pouvoir syndical communautaire, exige une plus grande participation des fédérations aux problèmes européens. Dans le rapport présenté à Amsterdam lors de la quatrième conférence européenne des syndicats chrétiens, A. Cool, président de l'Organisation européenne de la CISC, énonce que c'est « au niveau des internationales professionnelles que doit s'établir le pouvoir compensateur syndical en face de la concentration du patronat ». Or chacun s'accorde à reconnaître (y compris à la CISC-Europe en dépit de la réforme de 1962) que l'activité communautaire des fédérations reste encore dans l'ensemble insuffisante. Il serait donc fort utile de déterminer avec exactitude les causes du retard des syndicats sur les groupements patronaux au titre de l'intégration des structures et des efforts mais la connaissance des effets de l'unification européenne sur les activités syndicales comporte encore trop de lacunes et d'incertitudes pour que l'on soit en mesure de formuler ici des propositions sûres.

On avance assez souvent comme facteur d'explication l'ensemble des difficultés matérielles de tous ordres que subissent les syndicats, l'ampleur des tâches qu'ils doivent accomplir au niveau national avec des moyens financiers souvent insuffisants, la surcharge des horaires des dirigeants syndicaux qui se trouvent pratiquement dans l'impossibilité d'assumer des engagements supplémentaires. Malgré leur banalité, ces observations ne sont certes pas dépourvues de valeur mais elles conviennent surtout aux pays où, par suite de l'irrégularité et de l'insuffisance des cotisations, les syndicats ne disposent que d'un revenu

précaire. Plusieurs des pays de la CEE possèdent des fédérations syndicales puissantes et bien organisées qui seraient capables, sans difficulté majeure, de mobiliser les talents humains et les ressources financières nécessaires à l'exercice de responsabilités communautaires. Or il n'est nullement acquis que les organismes les plus riches manifestent un empressement particulier pour ce genre d'intégration.

D'autres interprétations, qui s'attachent aux différences d'attitude des fédérations envers la CEE, mettent l'accent sur la diversité des problèmes que l'intégration européenne pose aux groupes syndicaux. De fait, les exigences créées par le processus d'unification varient considérablement d'un secteur à l'autre. Sur ces bases, l'indifférence de plusieurs fédérations trouverait son origine dans la faiblesse des implications de la politique communautaire pour leurs membres. En revanche, l'activité d'autres branches s'expliquerait par l'ampleur des conséquences des projets ou des réalisations communautaires (rappel de la politique commune des transports). Cette argumentation ne manque pas de portée : toutefois il n'est pas prouvé que les fédérations déploient au niveau européen des efforts qui correspondent aux exigences de la situation. Il ne serait sans doute pas inutile pour les travailleurs européens des industries textiles que les syndicats de cette branche déploient une plus grande activité à l'égard des conséquences directes et indirectes de l'intégration.

On déclare volontiers que la situation se modifierait notablement si la discussion des conditions de travail et de rémunération passait du plan national au plan communautaire avec utilisation à ce dernier niveau des moyens habituels de l'action collective ouvrière (recours à la grève compris). Les dirigeants confédéraux européens sont enclins à rejeter sur la partie patronale la responsabilité du maintien des négociations dans le cadre national. Ce grief n'est certes pas imaginaire : la situation présente assure trop d'avantages aux patrons et spécialement aux grandes firmes à implantation multinationale pour que les dirigeants d'entreprises ne s'efforcent pas de la prolonger aussi longtemps que possible. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'au plan national beaucoup d'employeurs ne raisonnaient pas, initialement, d'une autre manière et que c'est la pression syndicale, parfois avant toute réglementation législative, qui, en bien des cas, les a contraints d'accepter ce mode de négociation. Or à très peu d'exceptions près, une telle pression n'intervient pas encore de manière appréciable dans le Marché commun. Certes les difficultés d'une telle méthode seraient énormes à ce niveau, surtout au début, par suite de la variété des réglementations, des pratiques syndicales et des conditions d'existence des salariés. Mais en général c'est la volonté même de surmonter de tels obstacles qui semble faire défaut.

Dans cette perspective, on peut admettre que l'un des principaux éléments, à quelques égards le plus agissant, de non-transmission aux organes communautaires des pouvoirs exercés au niveau national a été et demeure tout un ensemble de résistances (y compris des réserves d'ordre mental) aux différents échelons de l'organisation syndicale. Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici qu'à l'origine du mouvement européen, les syndicats et les partis socialistes ne comptaient pas, en moyenne, parmi les partisans les plus chauds de la formule européenne (notamment par suite des divisions qui se manifestaient en leur sein sur la question). Bien que depuis lors ces groupes aient nettement évolué dans un sens favorable à l'intégration, on peut penser qu'il y existe encore des noyaux d'opposition plus ou moins vive. Pour les syndicats des pays économiquement les plus productifs, les réserves peuvent venir du sentiment que, vu les avantages déjà acquis, ils n'auraient guère d'améliorations à attendre d'une lutte en commun avec les syndicats des pays moins avancés. De façon plus générale, on doit aussi compter avec la répugnance des dirigeants nationaux en place à se dessaisir des pouvoirs acquis sans avoir la certitude d'obtenir un statut analogue au plan européen : ce serait là, pour beaucoup d'entre eux, une manière d'abdication et les titulaires de compétences ou bénéficiaires de situations d'influence acceptent rarement de s'en dessaisir de leur plein gré. A cet égard, l'on s'est demandé si les syndicalistes les plus disponibles pour le projet européen ne seraient pas les jeunes cadres qui éprouvent souvent des difficultés à employer leurs talents dans les appareils un peu sclérosés des organisations syndicales.

Ces obstacles ne seraient pas insurmontables s'il existait une poussée de la base syndicale en faveur de l'intégration du mouvement au niveau européen. Malgré divers efforts d'information et de persuasion, accomplis notamment sous l'impulsion des services de la CEE, tel ne semble pas encore être le cas. Des observateurs attentifs croient déceler chez les travailleurs, spécialement chez la masse ouvrière, un désintérêt certain pour tout ce qui dépasse le contexte de la vie professionnelle quotidienne et, particulièrement, pour tout ce qui sort du plan national. Cette attitude s'étend même à des dirigeants syndicaux d'un rang élevé. Les délégués syndicaux aux réunions tenues à l'échelon européen ne se sont pas toujours révélés capables de bien saisir la portée ou l'enjeu des débats. Initialement, les dirigeants confédéraux qui se vouaient aux problèmes européens se trouvaient parfois isolés dans leur propre organisation, l'impression prévalant qu'ils agissaient de la sorte pour leur compte personnel ou en fonction d'un idéal propre.

Au total, il faut bien en venir à la question de savoir s'il existe déjà une dimension européenne de la conscience ouvrière. En considé-

rant le fonctionnement concret de certains comités syndicaux, on s'aperçoit que la coordination des positions n'est pas encore assez avancée pour qu'il soit possible de dégager une conception commune ou, ce qui revient au même, pour que l'on puisse confier à un membre du comité le soin de représenter celui-ci dans d'autres groupes ou envers d'autres organismes. L'échec relatif du comité exécutif élargi du Secrétariat syndical européen est à cet égard particulièrement significatif. L'insuffisance de l'activité des fédérations au niveau communautaire serait donc, et sans doute en une large mesure, la simple conséquence d'une perception insuffisante du projet européen, d'une insuffisante adhésion à celui-ci au sein de très larges couches de travailleurs. C'est là un problème-clé que nous retrouverons à la fin de ce chapitre après avoir analysé les positions et attitudes des syndicats à l'égard de la construction communautaire.

Section II. **Positions et attitudes**

Nous entendons présenter ici une vue générale des conceptions avancées par les syndicats de la CEE dans l'ordre des problèmes communautaires. Le point est de savoir s'il faut procéder à cette étude confédération par confédération ou s'il est préférable et légitime de dresser un tableau d'ensemble. Voici les raisons qui nous ont conduits à opter pour la seconde hypothèse.

La CISL et la CISC ne sont certes pas superposables et la question du pluralisme qui les divise a sans doute des implications plus profondes qu'une simple bataille d'effectifs. Constituée en une époque d'affrontement majeur de l'Est et de l'Ouest, la première s'est d'abord inspirée d'une mission de lutte anticommuniste qui, même au temps de Staline, laissait indifférentes ou hostiles de larges couches de travailleurs européens. Au plan européen, la CISC qui, lors de la formation de la FSM, avait refusé de se fondre en elle, ne s'est pas dissociée ouvertement d'un tel combat mais, en diverses occasions, certains de ses éléments ont adopté des positions bien moins rigides que celles de la CISL à l'égard de l'unité d'action syndicale. De surcroît les intérêts américains, longtemps si forts dans la CISL, n'ont jamais tenu de place dans la CISC — circonstance de nature à entraîner des divergences entre les deux organismes sur des problèmes fondamentaux comme la définition des rapports entre l'Europe et les Etats-Unis. Ces traits ne pouvaient manquer d'affecter les secrétariats européens des deux confédérations.

Toutefois si l'on considère uniquement les positions et les attitudes communautaires du Secrétariat syndical européen et de l'Organisation européenne de la CISC, des convergences nombreuses et décisives se manifestent, ces rapprochements idéologiques permettant la réalisation

des démarches communes déjà signalées. Parmi les dossiers les plus importants sur lesquels se sont établis de telles convergences, nous mentionnerons : intégration politique ; extension de la Communauté ; fusion des exécutifs ; harmonisation sociale ; politique de l'emploi ; contrôle des investissements ; représentation syndicale dans les institutions ; programmation économique ; réalisation des politiques communes (agriculture, énergie...) et suppression du décalage entre le rythme de la démobilisation douanière et de l'intégration économique... Les dimensions de cette liste qui n'a pourtant pas un caractère exhaustif sont impressionnantes. Compte tenu de ces éléments, il paraît raisonnable d'étudier en bloc l'idéologie des deux confédérations, toute analyse séparée entraînant de multiples et considérables redites.

Le cas de la FSM — plus exactement faudrait-il dire des syndicats français et italiens qui lui sont affiliés — est certes différent. Mais, jusqu'ici, le débat tant à l'intérieur de la Fédération qu'entre celle-ci et les autres confédérations — a porté davantage sur le principe même de l'intégration que sur ses modalités de réalisation. Absents des cadres communautaires, ces syndicats n'ont pas eu à se prononcer de manière spécifique sur les différentes questions nées de la mise en application des traités de Rome. Et s'ils l'ont fait, de manière généralement négative jusqu'à une époque récente (avec des nuances du seul côté italien), il s'est agi davantage de l'application aux dossiers européens d'évaluations ou de critères ayant une valeur universelle que d'une élaboration idéologique, même critique, propre à l'intégration communautaire. Entrent dans cette catégorie les dix-sept thèses présentées sur le Marché commun à la fin de 1957 par l'Institut d'économie mondiale et des relations internationales de Moscou ainsi que les trente-deux thèses établies en 1962 par le même organisme (celles-ci ayant servi de base à une réunion tenue à Moscou du 27 août au 3 septembre 1962, avec la participation d'économistes communistes de vingt-trois pays).

Au total, à peu d'exceptions près, la pensée marxiste s'en est tenue à des condamnations générales, à des refus de portée globale par extension au cas du Marché commun des schémas de la contestation anticapitaliste. Rappelons à cet égard la présence au sein de la FSM d'un comité syndical mondial de consultation et d'unité d'action antimonopoliste. En fait, c'est dans des centres ou des revues, un peu en dehors des grandes organisations politiques et syndicales d'extrême gauche qu'ont eu lieu plusieurs des confrontations les plus significatives sur la question [3]. La présence à Bruxelles d'un groupe CGIL-CGT paraît

[3] Citons en particulier le colloque international organisé les 4-6 octobre 1963 à Paris par le Centre d'études socialistes sur « l'intégration européenne et le mouvement ouvrier ». Les actes de cette réunion ont été publiés dans *Les Cahiers du Centre d'études socialistes*, nos 45-51, septembre-décembre 1964.

susceptible de modifier le problème mais, pour le moment, nous ne disposons pas d'un corps de positions FSM sur les questions communautaires analogues à celles de la CISC-CISL. Dans ces conditions, quoiqu'au cours des derniers mois le Comité permanent ait pris position sur des problèmes communautaires (fonds social européen, libre circulation des travailleurs), nous n'aurons pas à mentionner très souvent les syndicats FSM au cours des développements de cette section et, dès lors, il ne nous semble pas utile ou simplement possible de leur consacrer un tableau séparé.

§ 1. Position générale à l'égard de l'intégration

Nous ne reviendrons pas ici sur les positions initiales des mouvements syndicaux CISL et CISC des six pays car elles ont été fort bien analysées par Ernest Haas dans son ouvrage déjà plusieurs fois cité : *The Uniting of Europe* [4]. Haas montre que l'accord des syndicats à l'expérience d'intégration — accord parfois nuancé, comme dans le cas du DGB, de nettes réserves et même générateur d'oppositions internes — s'inspirait de mobiles différents selon les pays et en général de caractère très concret. Haas établit également qu'au départ les confédérations syndicales avaient tendance à fonder leurs positions sur les lignes de conduite adoptées par leurs gouvernements respectifs en vue de promouvoir la défense d'intérêts nationaux. Il note certes que la présence dans les mentalités syndicales de tendances à l'internationalisme pouvait, au moins en quelque mesure, faciliter le rassemblement des forces syndicales au niveau communautaire. Toutefois, il met en garde contre la propension à assumer l'existence chez les syndicalistes CISL et CISC d'un comportement automatiquement « européen » dans ses perspectives du seul fait de l'œcuménisme des principes sur lesquels est fondé leur idéologie fondamentale.

En apparence, ces considérations semblent avoir perdu beaucoup de leur poids si l'on observe les positions très fermes des deux organisations en faveur de la poursuite et de l'approfondissement de l'intégration. Les déclarations et démarches faites à l'occasion de la crise de juin 1965 ne permettent aucun doute sur l'attachement syndical au projet européen. Aussi nettes chez l'une que chez l'autre confédération, ces attitudes sur lesquelles nous reviendrons suscitent des manifestations communes et même des rapprochements avec des groupes extra-syndicaux également liés à l'intégration.

[4] Voy. en particulier le chapitre 6. Voy. aussi la quatrième partie de l'ouvrage de R. Colin BEEVER qui, postérieur en date, conduit l'analyse un peu plus loin dans le temps.

Cet attachement se manifeste notamment par une propension constante à critiquer le ralentissement de l'intégration communautaire et de l'élan européen au cours des dernières années. Comme l'indique bien une note publiée dans le bulletin du Secrétariat CISL (numéro de décembre 1966-janvier 1967), les syndicats déplorent le retard qui affecte tant de secteurs de la construction européenne. Commentant un exposé de M. Hallstein sur le programme en cours, la note tire de ces déclarations « l'impression que la Commission de la CEE a singulièrement réduit ses ambitions ». Il ne reste pas beaucoup de choses « des fameux projets de développement parallèle des politiques économique et sociale » et, même pour les projets obligatoires en vertu du traité, « le ton reste modeste ». Il semble, continue la note, écrite quelques mois avant la mise en place de la Commission unique, que la stratégie de la Commission de la CEE soit d'attendre le développement des questions en instance (fusion des exécutifs, possibilités d'adhésion de la Grande-Bretagne et d'autres pays) avant de se présenter à l'opinion publique avec de nouvelles propositions politiques. Or, conclut la note, il n'est pas certain que cette attitude corresponde à une évaluation « exacte et réaliste » des facultés d'intervention ouvertes à la CEE.

Toutes les observations que nous venons de faire paraissent établir que le stade des réserves et réticences que percevait encore Haas il y a une dizaine d'années est désormais bien dépassé. Mais il faudrait savoir exactement si et dans quelle mesure les positions prises par les deux confédérations engagent effectivement les militants et adhérents de la base. Autrement dit, il faudrait connaître le degré actuel de diffusion, parmi les masses syndicales, de cette conscience européenne qui se manifeste au sommet confédéral. L'étude déjà faite des interventions communautaires des fédérations sectorielles suffit pour suggérer des doutes assez sérieux sur l'ampleur et la qualité de cette diffusion au niveau national. On doit noter aussi que les syndicats n'ont encore que faiblement réalisé pour leur propre compte l'intégration qu'ils reprochent aux hommes politiques de ne pas accomplir. Mais ces réserves faites, on a vu se multiplier à l'époque récente les professions de foi européennes dans les centrales nationales CISL et la CISC ainsi que dans plusieurs des fédérations sectorielles relevant de l'un ou l'autre groupe.

Signalons enfin qu'à l'occasion de la réalisation de l'union douanière entre les six pays, le 1er juillet 1968, les organisations CISL et CISC ont publié chacune des déclarations sur la situation de l'Europe et la politique de la Communauté — déclarations où perce le souci des conséquences éventuelles de la crise française. Tout en se félicitant l'une et l'autre du franchissement de cette étape les deux organisations soulignent la nécessité de combler le fossé entre l'union douanière et l'union économique par le développement de l'intégration. La Commu-

nauté affirme le Secrétariat CISL n'est pas affaire d'experts ni de négociation diplomatique : elle dépend de la volonté politique qui doit être l'expression de l'opinion publique. Quant à l'organisation CISC elle met l'accent sur la nécessité d'une solidarité entre les Six qui, liée à la volonté commune de progresser résolument sur la voie de l'intégration, doit avoir pour aboutissement une unité politique de l'Europe démocratique. Au total, malgré les déceptions connues, malgré tant de mobiles de désenchantement et de désappointement, les deux confédérations ont voulu, une nouvelle fois, manifester leur confiance dans la formule de l'intégration européenne et se déclarent prêtes à agir pour en faciliter la mise en œuvre.

⁂

Il n'est pas facile de déterminer la portée exacte du rapprochement entrepris par les syndicats français et italiens de la FSM à l'égard des institutions communautaires. Le changement d'orientation observé sur ce plan particulier s'insère en fait dans un vaste effort de réaménagement général de la stratégie communiste au sein des pays économiquement développés, et en voie d'expansion croissante, de l'Europe de l'Ouest. Cette tentative, selon les termes d'un rapport de Gyula Kallai, « suscite des discussions » parmi les partis communistes de l'Occident mais comprend sans aucun doute des « éléments réalistes » [5].

Kallai définit les projets des communistes français et italiens comme la recherche d'une « démocratie authentique » et de « type nouveau » (les guillemets sont de lui). Cette formule implique une vaste nationalisation, un contrôle démocratique de haut en bas et vice versa, une réforme agraire radicale, la démocratisation de l'Etat, l'élargissement de la démocratie locale et parlementaire, le droit pour les travailleurs de participer à la gestion économique ainsi qu'une certaine planification tendant à canaliser les prévisions du capitalisme dans un sens démocratique. Ce programme, dont la réalisation ne saurait aller sans réformes dites structurales, comporte aussi la revendication « par les syndicats révolutionnaires des pays du Marché commun » (l'appellation est de Kallai) du droit de prendre part aux activités des organes de la CEE — objectif pour lequel nous dit le rapport « les syndicats de tous les pays capitalistes doivent agir en étroite coopération sur le plan international ». En tout cas, ce document rappelle expressément que « dans la lutte de la classe ouvrière, les problèmes économiques et politiques ne doivent jamais être séparés ».

[5] *Le mouvement communiste et la politique internationale*, Prague, Editions Paix et Socialisme, 1967, p. 27.

Cette stratégie nouvelle est encore trop fluide pour que l'on puisse faire un pronostic quant à son impact sur le mouvement d'intégration. Pour diminuer l'incertitude, il faudrait savoir notamment si les dirigeants intéressés considèrent le niveau communautaire comme une base particulièrement bien appropriée à la réalisation de leurs projets politico-économiques ou simplement comme un cadre d'intervention, pas nécessairement optimal mais dont on doit tenir compte en vertu de son existence même. Dans le premier cas, l'action des syndicats FSM pourrait ajouter quelque élan à l'impulsion communautaire tandis que dans le second l'intérêt porté par ceux-ci à la Communauté dépendrait de l'impulsion donnée par d'autres forces à la construction européenne. On ne saurait tenir pour acquis que les syndicats en cause aient déjà arrêté leur position sur ces problèmes. Sur la base de diverses déclarations, les syndicats CGIL paraissent plus enclins que leurs homologues CGT à tenir l'élargissement des économies nationales que réalise le Marché commun pour une nécessité de type historique : mais le point de vue des syndicats français, qui a déjà subi des modifications, peut encore évoluer. On peut se demander si, toutes choses égales, l'entrée dans la CEE de la Grande-Bretagne et des pays scandinaves, qui réduirait très sensiblement la part de la FSM dans le syndicalisme communautaire, ne conduirait pas la CGIL et la CGT à miser davantage sur la voie nationale que sur le plan communautaire.

§ 2. Extension géographique de la CEE

Les deux organisations se sont toujours déclarées favorables, et en des termes pratiquement analogues, à l'extension géographique de la CEE. Cette préférence s'est manifestée concrètement dès le moment où des candidatures ont été envoyées à la Communauté. En juin 1961, avant même toute candidature formelle, H. Buiter présentait comme une « nécessité politique d'ordre général » l'élargissement du cercle des pays membres. Quant à la CISC, une résolution du comité restreint, en date du 6 novembre 1961, donc après le dépôt de plusieurs candidatures, rejetait l'idée d'une Communauté fermée et se prononçait pour l'admission d'autres pays comme membres ou associés. Cependant, cette volonté d'extension n'a jamais concerné les pays à régime dictatorial qui, selon les syndicats, ne doivent bénéficier d'aucune sorte de liaison préférentielle avec la CEE.

L'échec de la première vague de candidatures n'a nullement découragé les syndicats qui, en de multiples occasions, ont exprimé le souhait d'une réouverture des négociations avec les Etats désireux d'entrer dans la Communauté. Aussi les deux organisations ont-elles accueilli en 1967 avec la même faveur qu'en 1961 les demandes présentées par

le Danemark, la Grande-Bretagne et l'Irlande. Les syndicats CISL estiment que l'adhésion de ces pays ainsi que de la Norvège constituerait un facteur positif pour l'unification politique de l'Europe et donnerait une impulsion décisive à la démocratisation de la Communauté. Ils insistent particulièrement sur la part considérable que prendraient à ces tâches les puissantes organisations syndicales de ces pays. En tout cas, si l'opération se réalisait, les effectifs du Secrétariat syndical européen seraient pratiquement doublés et c'est le TUC britannique qui constituerait, au lieu du DGB, l'organisme le plus important par le nombre. En termes d'effectifs, la CISC serait tout à fait perdante mais elle a pris parti elle aussi, en 1967 comme en 1961, pour cet élargissement. Rappelons à ce propos la lettre commune d'appui envoyée par les deux confédérations aux gouvernements membres à l'occasion du 10e anniversaire de la signature du traité de Rome.

Favorables à ces candidatures, les syndicats estiment toutefois que l'extension de la Communauté ne doit pas remettre en cause les principes et modalités de l'intégration telle qu'elle est prévue par les traités. Dès la première vague de demandes en 1961, l'Organisation CISC précisait qu'à son avis les négociations ne devaient en aucun cas ralentir le rythme d'application des traités et que l'élargissement de la CEE, par accession d'autres Etats ou association avec eux, ne devait pas entraîner de modification du dispositif en vigueur si ce n'est sur des questions institutionnelles et de pure forme. La résolution de la 4e conférence reprend cette exigence en déclarant que l'élargissement de la Communauté ne doit pas mettre en cause son orientation démocratique, ses caractéristiques fondamentales et sa cohésion. Une position analogue s'observe chez le Secrétariat CISL. Traitant du cas de la Grande-Bretagne dans le bulletin du Secrétariat (numéro de décembre 1966-janvier 1967), H. Buiter se déclare « tout à fait d'accord avec ceux qui veulent que la Grande-Bretagne accepte à la fois le traité de Rome et tout ce qui a été réalisé en exécution de ce traité ». Estimant qu'il ne saurait y avoir de marchandage sur l'essentiel, H. Buiter ajoute cependant qu'il semble « à tout le moins étrange d'entendre parfois cette exigence de la part de ceux qui ne devraient pas particulièrement se vanter de leur propre comportement communautaire ».

Admettant l'obligation pour la Grande-Bretagne d'accepter le traité, H. Buiter s'élève en revanche contre la tendance à étendre les conditions d'admission à des domaines qui ne sont pas expressément compris dans ce traité, à manifester la volonté que la Grande-Bretagne mette d'abord de l'ordre dans sa situation monétaire et qu'elle devienne plus « européenne » dans sa politique militaire et étrangère. Au titre de la condition monétaire, Buiter déclare que la situation actuelle de la France et de l'Italie est largement la conséquence de l'adhésion de ces

pays au Marché commun. C'est, surtout pour l'Italie, une vue qui ne correspond pas à l'histoire : la consolidation de la lire remonte aux mesures Einaudi de 1947-1948 et cette monnaie était réellement saine lors de la négociation du traité. Au surplus, pour des affaires aussi complexes que l'entrée dans la Communauté, il y a inévitablement un décalage entre les conditions d'adhésion initiales et les conditions postérieures.

En tout cas, le secrétariat CISL est allé très loin sur la voie de l'appui à la candidature britannique. Il a noué, nous l'avons vu, des rapports permanents avec le TUC. Le nouveau secrétaire général du Secrétariat, Théo Rasschaert, a participé à la rencontre du 14 décembre 1967 entre des dirigeants de la CISL et le ministre britannique des Affaires étrangères, alors G. Brown. Dès le 20 décembre, Th. Rasschaert s'élève contre les thèses soutenues par la France dans les séances du Conseil des 18 et 19 décembre : selon lui, les autorités françaises posent mal le problème en négligeant le point de savoir où résidera le véritable pouvoir économique dans l'ensemble de la CEE d'ici cinq à dix ans. La Communauté, estime le dirigeant syndical, a besoin d'une « prospective politique ».

La critique de la position française a été de nouveau faite par le comité exécutif de la CISL siégeant à Milan le 29 janvier 1968. Le comité s'est déclaré favorable à l'ouverture rapide des négociations d'adhésion en tant que « seule formule garantissant le développement vers l'unité politique ». Il a aussi formulé le souhait que les cinq Etats ne partageant pas l'opinion du gouvernement français prennent des « initiatives énergiques ». En même temps, le comité s'est prononcé pour le « respect intégral des dispositions institutionnelles du traité et la suppression du compromis de Luxembourg de février 1966 qui a mis en veilleuse la procédure majoritaire ». Le comité a enfin souligné que « ses positions en faveur de l'élargissement et du renforcement de la Communauté ne se contredisent nullement mais se complètent ».

Quant à l'Organisation CISC, le problème a été examiné par le bureau dans sa réunion du 18 janvier 1968. Les conclusions de cet examen sont que l'échec de la candidature britannique a non seulement retardé la perspective d'extension souhaitable de la Communauté mais a provoqué de la part de certains Etats membres qui désiraient cet élargissement une tendance à marquer un temps d'arrêt dans le développement interne de la Communauté. Le bureau estime en conséquence que la discussion entre les Six sur l'ouverture des négociations avec la Grande-Bretagne doit être reprise et poursuivie, tout en maintenant avec le gouvernement britannique des contacts de fait aussi étroits que possible. Le bureau invite également en cette occasion les instances

communautaires à faire un examen approfondi des conséquences pour l'évolution économique et sociale de l'Europe de la dévaluation de la livre sterling ainsi que des mesures américaines pour le redressement de la balance des paiements des Etats-Unis.

⁂

Au titre de l'association cette fois, les syndicats soutiennent avec beaucoup de vigueur la candidature d'Israël. Cet appui s'est manifesté dès les premières démarches de ce pays en 1960. En date du 12 janvier 1962, la troisième assemblée générale de la CISL déclarait indispensable « de trouver une solution satisfaisante aux problèmes qui se posent à ce pays que tant de liens rattachent aux nôtres et d'entamer sans détour des négociations entre Israël et la CEE ». De son côté, le comité de l'Organisation CISC demandait également l'ouverture de négociations en arguant des « affinités particulières qui existent entre l'Etat d'Israël et l'Europe Occidentale ». Les négociations s'ouvrirent effectivement à la fin de septembre 1962 mais le Conseil, refusant d'accorder l'association, autorisa seulement la Commission à conclure avec Israël un accord commercial. Après bien des difficultés, le traité signé le 4 juin 1964 entra en vigueur le 1er septembre de cette même année avec échéance au 30 juin 1967. Fort mécontent des résultats de cet accord, dont le champ d'action était effectivement limité, le gouvernement israélien a introduit le 4 octobre 1966 une seconde demande d'association et, sur mandat du Conseil, la Commission a entrepris de nouvelles conversations exploratoires avec les représentants israéliens à la fin de janvier 1967.

La reprise de ces conversations a été marquée par l'envoi en date du 19 janvier d'une lettre commune CISL-CISC au président de la Commission W. Hallstein — lettre dans laquelle les secrétaires généraux des deux confédérations européennes déclarent appuyer pleinement la demande de l'Etat d'Israël. Dans son bulletin du 10 juillet 1967, le Secrétariat CISL indique que son comité exécutif juge que le moment est venu de donner une suite rapide à cette demande : en agissant de la sorte, la CEE, estime le Comité, donnerait à Israël les moyens d'arriver à un développement équilibré de son économie et contribuerait à l'établissement des conditions qui sont nécessaires pour amener la paix dans cette partie du monde. Sans entrer ici encore dans une discussion détaillée de cette thèse, observons que l'argumentation du comité paraît un peu inattendue. Au surplus, sur la base d'une préférence purement politique, les syndicats européens sont conduits à négliger entièrement les intérêts des Etats membres dans les pays arabes et à ignorer ou à sous-estimer les dommages que pourrait

valoir à des régions de la CEE ainsi qu'à des pays déjà associés à celle-ci l'octroi à Israël d'une position préférentielle de portée générale.

En tout cas, le comité exécutif CISL est revenu sur la question lors de sa réunion du 21 février 1969 à Bruxelles. Mobile de cette insistance : la prochaine signature d'un accord entre la CEE, le Maroc et la Tunisie. Tout en déclarant se féliciter de cet accord, le comité a exprimé son regret de voir remises à plus tard des négociations en vue de la conclusion d'un accord similaire avec Israël. Il a demandé que la signature d'un accord avec le Maroc et la Tunisie soit accompagnée de la signature d'un semblable accord avec l'Etat d'Israël.

Favorables à l'adhésion des pays qu'elles tiennent pour démocratiques, les deux organisations ont vigoureusement combattu toute tentative de rapprochement avec l'Espagne franquiste en raison de la nature dictatoriale de son système gouvernemental. C'est là un point sur lequel les syndicats européens n'ont jamais varié. Cette opposition s'est manifestée en particulier à propos de la décision du Conseil du 11 avril 1967 concernant la structure et le contenu d'un accord éventuel entre la Communauté et l'Espagne. Le 13 avril, les secrétaires généraux du Secrétariat CISL et de l'organisation CISC ont envoyé au président de la Commission une lettre affirmant l'incompatibilité avec les principes fondamentaux du traité de Rome de toute forme d'accord préférentiel au profit de l'Espagne. Les signataires de cette lettre demandent à la Commission d'user de « toute son influence politique afin d'empêcher que l'accord dans le sens envisagé par la décision du Conseil voie le jour ».

Le Conseil ayant par la suite donné mandat à la Commission unique de négocier avec le gouvernement espagnol un accord de ce type pour le secteur des échanges commerciaux, H. Buiter s'est adressé au président de la Commission, Jean Rey, pour lui signaler les risques de la voie tracée par le Conseil. Selon lui, la décision des ministres est de celles qui reflètent inévitablement l'expression d'une préférence de nature politique. Alors que la nature de son régime empêche l'Espagne d'obtenir un statut d'association, la procédure envisagée aurait pour résultat de lui conférer des avantages nettement comparables à ceux qu'elle pourrait acquérir dans le cadre d'un accord formel d'association. L'octroi de telles préférences, estime Buiter, équivaudrait pour la Communauté à un abandon devant les exigences de l'Espagne franquiste.

Considérons maintenant le cas de la Grèce à la suite du coup d'Etat du 21 avril. Les syndicats avaient accueilli avec faveur l'accord d'association avec ce pays signé à Athènes le 9 juillet 1961. Le Secrétariat CISL avait accepté en son sein, avec statut de membre associé, la Confédération générale du travail de Grèce (organisation qui, étroi-

tement contrôlée depuis 1946 par la droite et la police, était d'ailleurs bien plus une agence de propagande anticommuniste qu'un groupement syndical authentique). L'installation au pouvoir de la Junte des colonels (que le secrétaire général de la Confédération grecque assura immédiatement de son appui) allait modifier du tout au tout la position des syndicats européens sur l'opportunité de l'accord d'association. Dès le 2 mai 1967, les secrétariats européens CISL et CISC entreprenaient une démarche commune auprès de la Commission d'association avec la Grèce au Parlement européen pour l'inviter à examiner les répercussions de la situation sur l'aide communautaire et le contrat d'association. En même temps, les deux secrétariats saisissaient du problème le président de la Banque européenne d'investissement. Le 19 mai, le comité exécutif du Secrétariat CISL se prononçait pour la suspension du traité d'association avec la Grèce « aussi longtemps que sévira le régime de dictature des militaires, qui a supprimé les droits humains et les libertés fondamentales des citoyens ». Cette démarche — qui faisait suite à un précédent appel de la CISL internationale aux diverses organisations européennes (OCDE, Conseil de l'Europe) pour qu'elles suspendent toutes leurs relations avec la Grèce — devait être réitéré par la suite en même temps qu'une demande de cessation de toute aide financière de la CEE à ce pays. Les syndicats ont approuvé la décision de la Commission de suspendre l'utilisation du crédit global attribué à la Grèce lors de la signature du traité d'association.

Dernière question : les rapports de la Communauté avec les pays de l'ancienne Afrique noire française et belge ainsi qu'avec Madagascar. La CISC a toujours attaché une grande importance à ce problème, ayant eu et conservé, quoique avec certaines difficultés, des positions solides en plusieurs territoires de cette vaste région (rôle de l'Union panafricaine des travailleurs croyants). Quoique les points de force de la CISL aient été plutôt situés au Maghreb et en Afrique noire anglophone, le Secrétariat européen CISL ne s'est pas opposé à toute association de ce type (ses affiliés allemands et hollandais ayant plutôt joué un rôle de frein en cette matière) : toutefois le Secrétariat a exprimé la crainte que cette formule aboutisse à pénaliser injustement les pays africains ne bénéficiant pas de l'association.

Selon des déclarations faites lors de l'assemblée de Rome, le secrétariat CISL tient pour « positifs » les résultats de l'association avec les pays africains et malgache et estime qu'une suppression trop rapide de ces préférences aurait désorganisé l'économie de ces pays. Pour l'avenir, le Secrétariat CISL soutient que la poursuite des relations avec les pays africains devrait s'inspirer des deux critères suivants : tout Etat africain se trouvant dans la même situation que les autres pays déjà associés devrait avoir la faculté d'obtenir des possibilités identiques d'association ; les négociations relatives à ce régime devraient viser l'abolition progressive des préférences et un effort devrait être fait pour réaliser, grâce à l'octroi de crédits une diversification de l'économie, encore trop uniforme, de ces pays.

§ 3. Fondement et contenu de l'action communautaire

Les deux organisations, tout en se félicitant de la réussite de l'union douanière, déplorent, et en des termes presque identiques, les lacunes de l'union économique : « le fossé entre l'union douanière et l'union économique s'élargit » (résolution de la cinquième assemblée générale CISL, novembre 1966) ; « [...] les politiques communes, indispensables pour la construction d'une véritable union économique, accusent un retard considérable » (résolution de la quatrième conférence européenne CISC, octobre 1966). En somme, les syndicats constatent et regrettent que la jonction entre la démobilisation douanière et l'intégration économique, pourtant annoncée dès la décision d'accélération du 12 mai 1960, n'ait été encore que faiblement traduite dans la pratique communautaire. Il y a eu toutefois une exception notable à cette tendance générale : l'établissement progressif de la politique agricole commune mais les syndicats, sans attaquer de front le principe d'un tel dispositif, pensent que les schémas adoptés comportent des dangers pour l'œuvre communautaire. Enfin les deux confédérations soulignent les insuffisances, selon elles manifestes, de la politique sociale commune.

Au total, les syndicats CISL-CISC du Marché commun se félicitent de la démobilisation douanière sans ignorer le maintien par les Etats d'un grand nombre de prescriptions techniques dont les effets rejoignent ceux des barrières douanières. Ces dispositions, qui sont parfois des répliques au démantèlement du tarif, freinent le commerce et tendent à garder aux marchés nationaux leur caractère de réserve pour l'industrie du pays. Néanmoins, la réalisation de l'union douanière est acquise pour l'essentiel. Rien de tel encore pour l'intégration économique dont les syndicats estiment le rythme bien trop lent et le contenu très insuffisant. En règle générale, ils adressent des critiques très sérieuses à la politique communautaire et se plaignent de ne jouer qu'un rôle très modeste dans son élaboration.

a) *Politique économique*

Dès le début, les syndicats accrédités auprès de la CEE se sont prononcés en faveur d'un dirigisme communautaire. C'est ainsi que la résolution adoptée par la deuxième assemblée générale CISL (5-6 novembre 1959), après avoir rappelé les avantages attendus de la

création d'un plus vaste espace économique, affirmait que « ces avantages ne résulteront pas seulement de l'application automatique des principes de libre échange mais essentiellement de l'intégration des structures économiques et sociales des Etats membres ». La résolution ajoutait que « cette intégration doit être le résultat d'une planification économique d'ensemble ». Dans la même perspective, la Déclaration sur l'intégration européenne publiée par la CISC le 5 mars 1960 préconisait la mise en œuvre au niveau européen d'un « plan de développement économique et social » et l'élaboration de programmes communs d'investissement. Les porte-paroles syndicaux regrettaient déjà à l'époque la faiblesse des progrès réalisés dans l'élaboration d'une politique commune. Lors de sa troisième assemblée générale (janvier 1962), le Secrétariat CISL se prononçait pour la création d'un commissariat au plan capable d'animer et de coordonner dans un sens communautaire l'action des Etats membres en vue de favoriser les objectifs suivants : expansion économique maximale ; développement harmonieux et répartition mieux équilibrée des activités économiques ; amélioration rapide du niveau de vie ; harmonisation des conditions d'existence et de travail. A une époque récente, tous ces points ont été repris lors d'une conférence organisée par le Secrétariat CISL à Milan (21 janvier-2 février 1968) sur la programmation économique.

Au bout de plusieurs années de débat, ces revendications n'ont été que bien partiellement satisfaites par la décision du Conseil des ministres du 15 avril 1964 instituant un Comité de politique économique à moyen terme composé de hauts fonctionnaires des Etats membres. En même temps, la Commission constituait un groupe d'étude des perspectives économiques à moyen terme formé de dix-huit « experts indépendants ». Les travaux de ces deux organismes ont abouti à la préparation par la Commission d'un projet de premier programme économique à moyen terme 1966-1970 et à sa transmission, au début de mai 1966, aux organes intéressés (Conseil de ministres, Parlement européen, Comité économique et social). Après la formulation d'un avis sur ce document par le Comité économique et social (fin octobre) et par le Parlement (fin novembre), le Conseil des ministres dans sa séance du 20 décembre 1966 a chargé les représentants permanents de lui soumettre des propositions fermes. C'est seulement le 8 février 1967 qu'a été adopté le premier programme.

Portant un jugement global sur l'ensemble de ces travaux et débats, le secrétaire général du Secrétariat CISL, Théo Rasschaert, estime qu'ils ont fait progresser l'idée d'une planification souple : le seul mot de « plan » heurte moins certains milieux qu'il y a trois ou quatre ans. C'est déjà, selon Rasschaert, un acquis incontestable qui doit permettre de progresser plus rapidement à l'avenir. Mais le projet soumis

par la Commission, soutiennent les syndicats CISL, ne constitue encore pour l'essentiel qu'un catalogue de principes et d'intentions. Les mesures que l'on peut juger positives pour les travailleurs (ainsi tout ce qui concerne l'emploi et la formation professionnelle) manquent de précision, notamment sous l'angle de la procédure et des instruments de mise en œuvre. De manière générale, le dispositif ainsi établi ne tient pas assez compte de l'expérience faite avec les diverses politiques communautaires (CECA, CEE, EURATOM). La prise en considération de cette expérience aurait permis de formuler des jugements politiques plus précis et des propositions plus concrètes.

Le document de la Commission de mai 1966 insiste sur la nécessité d'un effort fiscal accru pour financer l'ensemble des équipements et des services collectifs qui, selon elle, déterminent en grande partie le niveau de vie et, plus encore, la qualité de l'existence. Le Secrétariat syndical européen, sans mettre en cause l'importance des besoins collectifs, souligne le désordre des finances publiques nationales qui s'est traduit par l'incapacité des gouvernements à fournir des données précises sur l'évolution des dépenses et des recettes jusqu'en 1970. Le Secrétariat rappelle au surplus la nécessité d'établir une distinction entre prévision économique et responsabilité politique : c'est au Parlement que revient la fixation du niveau des besoins collectifs.

Les organisations syndicales ont également suivi avec beaucoup d'attention les efforts entrepris par les instances communautaires dans l'ordre de la politique conjoncturelle. Soucieux de freiner une hausse trop rapide des prix, le Conseil a émis en avril 1964 une recommandation aux Etats membres en vue du rétablissement de l'équilibre interne et externe de la Communauté. Les syndicats, d'après lesquels la Commission n'a pas toujours en sa possession les éléments d'information nécessaires à la formation d'un jugement éclairé, inclinent à penser que le meilleur remède consiste dans une adaptation de l'offre à la demande. Selon eux, toute politique anti-inflationniste doit s'accompagner d'encouragements à l'expansion et au perfectionnement des structures. Sans s'opposer par principe à la réduction des dépenses publiques ils en soulignent les difficultés qui tiennent à des facteurs politiques mais aussi au manque de souplesse des finances publiques : il convient en tout cas selon eux d'exclure des programmes de limitation les dépenses qui garantissent l'expansion économique future, l'amélioration de l'équipement social et l'adaptation de la fonction publique aux conditions de travail en vigueur dans l'économie privée. En réalité, le point d'affrontement majeur est le refus des syndicats d'accorder aux pouvoirs publics, sous prétexte d'équilibre conjoncturel, le droit d'exercer une contrainte quelconque dans les négociations entre les employeurs et les travailleurs.

Ce dernier point se rattache à la politique dite des revenus que, depuis plusieurs années, la Commission estime nécessaire d'instaurer dans la Communauté tant au titre de l'action conjoncturelle que de la politique à moyen terme. Les syndicats ont formulé une vive critique des projets ou intentions de la Commission dans ce domaine. En principe, observent-ils, cette politique dont l'objet est de mettre un terme à la perpétuation des processus inflationnistes doit embrasser la totalité des revenus mais, pour des raisons bien connues, elle finit par porter principalement, sinon exclusivement, sur les revenus salariaux. Au titre de ceux-ci, les procédés utilisés varient mais ils comportent tous l'exercice d'une certaine influence des pouvoirs publics sur le déroulement des négociations paritaires. Cette intervention, tout en procurant parfois quelques avantages aux catégories les plus défavorisées, tend normalement à assurer la stabilisation des coûts salariaux. Les consignes gouvernementales émises à cet effet témoignent en plusieurs cas d'une relative souplesse : ainsi la fixation de limites assez larges à l'intérieur desquelles les négociations des contrats collectifs gardent toute liberté de manœuvre. Cependant il n'est pas rare que les autorités adoptent soit dès le début, soit en cours de route des mesures plus restrictives.

Afin d'obtenir plus aisément l'accord des salariés, les autorités publiques, notent encore les syndicats, manifestent volontiers l'intention de surveiller les prix et d'exercer toutes pressions appropriées pour contenir leur hausse : mais l'expérience établit qu'en bien des cas ces promesses demeurent platoniques et que les démarches accomplies manquent d'efficacité. Parmi les arguments qui permettent aux patrons d'obtenir les accommodements voulus, celui de la nécessité d'assurer le financement des investissements n'est certes pas le moins important. En définitive, estiment les syndicats, les politiques dites des revenus se ramènent habituellement à une action unilatérale de limitations des salaires.

Ces considérations expliquent les réserves et, en de nombreuses occasions, l'opposition délibérée des organisations syndicales à l'égard de telles politiques. Pour leur part, les syndicats CISL de la CEE ont fait connaître leur volonté de rejeter tout dispositif de cet ordre, l'adoption d'un tel système ne pouvant aboutir qu'à un renforcement de la puissance contractuelle de la grande industrie européenne. La résolution de la quatrième assemblée générale (mars 1964) indique que « le mouvement syndical se refuse à s'engager dans la politique des revenus proposée par les gouvernements et la Commission, car cette politique n'aurait d'autre aboutissement qu'un freinage, sinon un blocage des salaires ». Même position, encore plus explicite, dans la résolution de la cinquième assemblée (novembre 1966) : « La politique des revenus préconisée par les institutions communautaires revient à figer la répartition actuelle du revenu national. Elle ne trouve pas sa place dans une politique dynamique de l'emploi. La répartition équitable du revenu national ne peut pas résulter de la direction rigide des salaires, mais doit notamment reposer sur la négociation collective libre des conditions de travail entre représentants des employeurs et des travailleurs. »

L'opposition se manifeste également chez la CISC-Europe dont le *Programme d'action pour une politique sociale au sein de la CEE* (novembre 1965) avance que dans les conditions actuelles le problème de la répartition des revenus ne peut être posé en termes de politique des revenus. En effet, vu notamment l'absence quasi totale d'informations précises sur les revenus non salariaux, cette politique devient fatalement une action sur les seuls salaires, inacceptable pour les organisations de travailleurs. La fixation des salaires doit s'effectuer selon ce programme dans le cadre de l'autonomie contractuelle des partenaires sociaux. Le programme admet toutefois qu'il pourrait être question d'une telle politique au cas de réalisation, tant au niveau national qu'européen, d'une programmation économique et sociale efficace et de mise en œuvre d'une discussion permanente de la répartition du résultat des efforts communs. En somme, selon la CISC, une réforme de structure de cette importance pourrait modifier la nature même de la politique des revenus.

Il n'est pas certain que cette philosophie des rapports du travail coïncide parfaitement avec celle de la CISL. Pour le Secrétariat, la politique des revenus signifie « le renforcement de l'Etat dans un domaine où toute l'histoire démontre la maturité et le réalisme de nos organisations » (rapport d'activité à l'assemblée de Rome) : en l'instaurant, l'Etat manifeste la volonté de reprendre en main un champ d'action qu'exercent depuis des décennies les organisations d'employeurs et de travailleurs. Il semble bien que dans une telle perspective cette confrontation soit tenue pour un principe essentiel des rapports sociaux, même dans le cas d'une application sérieuse de la planification souple. Selon le Secrétariat CISL, c'est dans une direction absolument différente qu'il faut rechercher la solution des problèmes de stabilité que pose le plein emploi. Deux orientations peuvent être envisagées : contrôle des investissements par un renforcement des différentes formes de démocratisation de l'économie ; augmentation de la part des travailleurs dans le financement de l'économie au moyen de formules du type salaire-épargne ou épargne contractuelle. Le Secrétariat admet toutefois n'être pas encore capable de formuler des propositions précises d'application de ces idées générales.

La politique des revenus concerne l'autofinancement des entreprises et en tout cas influe directement sur elle. A ce titre, elle est en rapport étroit avec la politique de concentration. On sait que l'un des éléments décisifs de la puissance des grandes sociétés américaines est l'ampleur exceptionnelle de leur marge d'autofinancement. Des pressions s'exercent en Europe, sur les gouvernements nationaux comme au niveau communautaire, pour l'augmentation des facilités dont disposent déjà en ce domaine les entreprises des six pays. La Commission ne saurait être indifférente à de telles revendications vu la position de principe favorable aux concentrations qu'elle a officiellement adoptée en 1965. Le problème intéresse au premier chef les syndicats, notamment par suite des répercussions directes de ces opérations sur les travailleurs des entreprises en cause.

Le Secrétariat CISL, qui ne veut pas passer pour un adepte de l'idéologie libérale d'exaltation inconditionnelle de la concurrence, admet que la concentration peut avoir des fondements économiques et sociaux positifs (expansion du progrès technique ; promotion de la production en grande série ; soutien des entreprises européennes contre les entreprises géantes des pays tiers et notamment des Etats-Unis). Mais, faisant état d'inquiétudes exprimées depuis plusieurs années, il souligne que ces opérations sont susceptibles d'avoir également des aspects négatifs (bureaucratisation croissante de l'économie ; accumulation de richesses considérables entre les mains de particuliers ou de petits groupes ; exclusion de la concurrence en matière de prix et de qualité ; danger pour la démocratie politique de l'accumulation de la puissance économique entre les mains de quelques personnes). Les processus de concentration doivent donc faire l'objet d'un contrôle avec la participation des syndicats. Au surplus, il est nécessaire de prendre les mesures capables de pallier les problèmes sociaux suscités par la concentration économique (reconversion et remise au travail de la main-d'œuvre licenciée ; adaptation des travailleurs aux nouvelles techniques de production ; modification de la structure professionnelle dans le sens d'une élévation du niveau professionnel...). Une politique communautaire de concentration est indispensable et les syndicats doivent y être associés.

La nécessité d'exercer un contrôle efficace sur le mouvement de concentration est l'un des mobiles ayant conduit les syndicats CISL et CISC du Marché commun à souhaiter l'instauration d'un pouvoir politique communautaire — pouvoir dont ils attendent une activité de contrepoids et une dissociation, une limitation au moins, de l'« alliance inquiétante » entre technocratie et capitalisme. En attendant, les syndicats ont vivement insisté sur la nécessité d'une mise en œuvre rapide et complète du dispositif antitrust (articles 85 et 86 du traité) : ils ont

à plusieurs reprises critiqué la prudence des positions de la Commission et réclamé l'institution en ce domaine d'un comité consultatif professionnel avec participation syndicale.

Tous les syndicalistes n'ont pas, il est vrai, une égale foi dans les vertus du dispositif antitrust, certains l'ayant qualifié de contrepoids illusoire. Ceux qui le défendent y voient le moyen de restituer à la concurrence son rôle d'ordonnateur du marché : il s'agit de démanteler les pratiques (cartellisation, répartition des marchés, pratique des prix imposés) dont les conséquences sont l'élévation des prix, la réduction de la production, le maintien artificiel du sous-emploi. Cependant, l'aménagement d'une concurrence rationnelle dans le Marché commun suppose l'établissement de conditions de concurrence équivalentes (d'où l'approbation donnée par les syndicats aux propositions tendant à l'harmonisation des systèmes d'impôts sur le chiffre d'affaires).

Considérons enfin le cas des politiques relatives aux secteurs industriels. Le rapport CISL, tout en notant des progrès pour les secteurs du textile et de la construction navale, observe que les grandes lacunes constatées depuis des années en matière d'énergie et de transports subsistent encore. Pour le document CISC les progrès, très lents en matière de transports, sont nuls en ce qui concerne la politique de l'énergie. En réalité, c'est seulement dans le domaine de l'agriculture que l'on trouve à la fois une conception globale et toute une série de dispositifs d'application coordonnés.

b) *Politique agricole*

Tout en admettant que la définition d'une politique agricole commune représente un succès incontestable pour la CEE, les syndicats estiment que cette politique entraîne des dangers que l'on ne saurait plus dissimuler. A cet égard, les prises de position du Secrétariat CISL dans lequel, nous l'avons vu, le syndicalisme allemand joue un rôle essentiel, méritent une analyse attentive. Il est intéressant de rappeler en commençant cette analyse l'appui donné par les syndicats allemands (DGB) à la Commission durant la phase d'élaboration de la politique agricole commune, ces organismes reprochant au gouvernement allemand et au *Bauernverband* de dissimuler les aspects constructifs du plan Mansholt.

Selon le Secrétariat, les syndicats ont toujours insisté sur le fait que la politique agricole commune doit comprendre quatre éléments : politique de marché, politique de structure, politique des échanges et politique sociale. Or c'est seulement la politique de marché qui a bénéficié de réalisations importantes — politique fondée sur des organisations communes de marché ayant pour objectif des prix communs au

stade de la production pour le marché intérieur et fonctionnant au bénéfice d'une intense protection communautaire. Le Secrétariat dans son rapport à l'assemblée de Rome qualifie cette politique de « délibérément inégale ».

Si toutefois les syndicats ne se sont pas opposés à la conception de base de cette politique, c'est, disent-ils aujourd'hui, dans la conviction que les inconvénients économiques prévisibles seraient compensés par des avantages politiques. Le désir de certains gouvernements d'obtenir le règlement par la voie de la CEE de leurs problèmes intérieurs de politique agricole répondait au vœu d'autres gouvernements et de la Commission d'établir, par un tel processus, des liens indissolubles dans le cadre de la CEE. Comme l'a montré l'action des organisations paysannes, européennes et nationales, lors de la crise de juin 1965, ce calcul n'a pas été inexact. Les groupements agricoles, du moins ceux de divers pays membres (surtout la France) ont agi avec vigueur pour que soit continué le processus d'intégration.

Cependant, d'après le Secrétariat, les conséquences négatives de la politique agricole choisie ne cessent de s'alourdir principalement sur deux points. D'abord dans l'ordre des prix aux consommateurs et, par conséquent, de la stabilité monétaire. La protection accordée à l'agriculture coûte de plus en plus cher à l'économie européenne. Cette politique entraîne certes la suppression de plusieurs subventions nationales mais leur montant est loin d'équivaloir à la charge globale communautaire. En second lieu, dans une perspective à plus long terme, la politique agricole risque d'avoir des effets fâcheux sur l'évolution du commerce extérieur et, par conséquent, sur la puissance industrielle d'exportation de la Communauté. Certains Etats membres et tout particulièrement la République fédérale d'Allemagne sont appelés à souffrir plus que d'autres de ce mouvement.

Compte tenu de ces deux inconvénients, le Secrétariat, tout en se défendant de rejeter sur les seuls milieux agricoles la responsabilité de ces conséquences négatives, estime nécessaire de procéder à une certaine révision de ses positions à l'égard de la politique agricole commune. Constatant que cette politique éveille aussi des inquiétudes en plusieurs milieux industriels et commerciaux, le Secrétariat déclare indispensable la présentation de données claires, complètes et non équivoques sur les charges financières supportées par les consommateurs et les contribuables, sur les répercussions pour les revenus de la population agricole, sur l'évolution du commerce intracommunautaire et des échanges avec les pays tiers. Le Secrétariat fait également état d'une volonté d'obtenir la mise en œuvre des autres éléments de la politique agricole commune (spécialement la politique sociale) : il faut que la politique de marché soit l'objet d'une supervision constante sous

l'angle des impératifs structurels, commerciaux et sociaux. De surcroît, il convient de rechercher l'élimination des répercussions fâcheuses des organisations de marché déjà existantes et de s'opposer à la fixation de niveaux trop élevés pour les prix communs. Enfin le Secrétariat se déclare favorable à la réduction ou à la suppression des prélèvements dans le cas où de fortes tendances à la hausse des prix agricoles se manifesteraient au sein de la Communauté.

La conclusion du rapport pour l'assemblée de Rome à l'égard de l'agriculture est que « la compréhension dont les syndicats ont toujours fait preuve [...] vis-à-vis de la politique agricole de la CEE doit trouver ses limites là où les intérêts primordiaux des travailleurs et des consommateurs semblent menacés ». En réalité, sans aller jusqu'au bout de son argumentation, vraisemblablement pour des raisons tactiques, le Secrétariat semble bien tenir pour favorable à l'intérêt collectif une large ouverture des marchés européens aux produits des pays dont, pour des raisons diverses d'un cas à l'autre, l'agriculture jouit de conditions structurelles plus favorables que celle des pays membres. C'est là une vue qui peut être contestée. A la suite de fâcheuses expériences, beaucoup d'Etats, à commencer par la Grande-Bretagne, tiennent pour un objectif raisonnable l'obtention d'un taux de couverture aussi élevé que possible des besoins alimentaires par des ressources nationales. Ce dessein implique une valorisation du potentiel agricole national qui n'est pas réalisable sans une protection adéquate contre les excédents des pays favorisés par la nature. Dès lors que la CEE est appelée à constituer une entité économique, il ne semble pas illogique de lui appliquer les mêmes critères. L'un des éléments de la puissance américaine est la sécurité alimentaire permanente que lui procure sa base agricole. Cela ne veut pas dire que dans son état actuel la politique agricole commune tende à susciter l'utilisation optimale des ressources agricoles communautaires : mais c'est par des transferts et des modifications à l'intérieur de ce dispositif que la situation peut être améliorée et non par un accroissement systématique des exportations faites par les pays excédentaires, au premier rang desquels les Etats-Unis.

En ce qui concerne le commerce avec les Etats-Unis, l'on ne peut manquer d'observer l'existence d'une coïncidence objective entre les thèses de Washington et les positions des syndicats communautaires, spécialement des syndicats CISL. Les Etats-Unis, qui se sont construits et développés en tant que tels sur la base du protectionnisme le plus rigoureux, refusent d'admettre que la CEE puisse avoir avantage à se procurer l'indépendance alimentaire dont ils disposent eux-mêmes. Ils reprochent à la politique agricole commune de tendre à la protection artificielle de productions exagérément coûteuses et de subventionner

les ventes à l'extérieur grâce au produit des taxes résultant de cette protection. Périodiquement les autorités américaines agitent la menace de représailles contre les techniques de la politique agricole commune qu'elles accusent de violer, selon leurs propres expressions, les règles conventionnelles du commerce dans le secteur de l'agriculture. De telles déclarations risquent de renforcer l'opposition syndicale à l'action agricole commune (crainte pour les ventes européennes aux Etats-Unis) mais il n'est nullement acquis que, spécialement dans une perspective à long terme, elles correspondent au meilleur intérêt de la Communauté.

c) *Politique sociale*

Les deux organisations européennes se déclarent également mécontentes de la faiblesse des progrès réalisés dans ce domaine. Après de nombreuses démarches et une intervention du Parlement menaçant de recourir à la Cour de Justice contre les Etats membres pour non-application du traité de Rome, les syndicats ont obtenu après vingt mois d'interruption la reprise des rencontres des ministres des Affaires sociales des Six. La première de ces réunions en date du 19 décembre 1966 avait été précédée d'un entretien avec le président en exercice du Conseil des ministres des Affaires sociales, le ministre néerlandais Veldkamp. Une nouvelle réunion du Conseil s'est tenue le 5 juin 1967. Aucune de ces deux sessions n'a répondu à l'attente des syndicats. De la première rencontre Carlo Savoini écrira dans le bulletin du Secrétariat CISL : « La montagne a accouché d'une souris » [6]. L'appréciation de la seconde réunion est moins négative : un communiqué commun CISL-CISC du 15 juin exprime la satisfaction des syndicats devant l'attention portée par les ministres au problème de l'emploi mais souligne leur vive déception devant l'insuffisance des accords intervenus au titre de la politique d'harmonisation sociale. Les deux groupements estiment qu'en dépit de la volonté manifestée par certains Etats membres de sortir de l'impasse en matière de politique sociale « les résultats ne sont pas satisfaisants ».

Selon certains auteurs, les syndicats auraient commencé par témoigner de la méfiance à l'égard d'une intervention du pouvoir communautaire dans les affaires sociales. D'après R. Rifflet ce sont eux qui s'opposèrent au transfert de la politique sociale à la Haute Autorité dans le cadre du traité instituant la CECA : les dirigeants syndicaux

[6] Dans un discours prononcé le 28 février 1967 à Utrecht, le vice-président du NKV caractérisait les résultats de cette rencontre en disant que « la Commission européenne et le mouvement syndical ont été gratifiés d'une caisse à savon montée sur des roues de voiture d'enfant, pour laquelle ils ont dû payer le prix d'une vraie automobile de dimensions normales ».

craignaient alors de lâcher la proie pour l'ombre et préféraient conserver leur liberté de manœuvre dans chaque pays [7]. Cependant, le Manifeste européen de la CISC (fin 1955) réclamait déjà l'instauration d'une politique sociale tendant notamment à la réalisation du plein emploi et de la mobilité de la main-d'œuvre, tout en sauvegardant le droit des travailleurs de choisir leur genre d'occupation. Depuis la mise en application du traité de Rome tant la CISL que la CISC ont fait état de préoccupations analogues en de multiples circonstances. Lors de sa quatrième conférence européenne (Amsterdam, octobre 1966), le groupe CISC s'est prononcé pour la réalisation de son programme d'action sociale tandis que le Secrétariat CISL dans la résolution de l'assemblée de Rome insistait pour la reconnaissance du rôle moteur de la politique sociale.

La revendication sociale des syndicats se trouve handicapée par le caractère approximatif et vague, selon les termes du Secrétariat CISL, des dispositions sociales du traité de Rome, surtout de celles à caractère général (articles 117 et 118). L'article 117 parle bien d'« égalisation dans le progrès » et d'« harmonisation des systèmes sociaux » mais n'est pas très explicite sur les moyens de réaliser ces objectifs. L'article 118 attribue à la Commission le rôle « de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social ». En définitive, le traité de Rome ne donne pas pour les problèmes sociaux « de directives aussi concrètes et impératives » (Secrétariat CISL) que pour d'autres secteurs de l'union économique. En dehors de ces articles généraux, on trouve, il est vrai, un certain nombre de prescriptions concrètes ou spécifiques : libre circulation des travailleurs (articles 48 et 49) ; échange de jeunes travailleurs (article 50) ; sécurité sociale des travailleurs migrants (article 51) ; égalité des rémunérations masculines et féminines (article 119) ; maintien de l'équivalence existante des régimes de congés payés (article 120) ; fonds social européen (articles 123 à 127) ; politique commune de formation professionnelle (article 128).

Les matières pour lesquelles le traité prévoit une réglementation obligatoire ont déjà fait l'objet de dispositions tendant à assurer le respect des stipulations et des échéances prescrites. Ainsi des textes de 1961 à 1964 ont-ils pratiquement supprimé les restrictions et obstacles majeurs à la libéralisation des courants migratoires intracommunautaires. Toutefois, certaines des prescriptions du traité ne sont pas encore pleinement entrées dans la pratique. Tel est le cas pour l'article 119. Dès le début, les syndicats ont soutenu la thèse d'une égalisation

[7] In *Courrier hebdomadaire du Centre de recherche et d'information socio-politiques* (CRISP), nos 375-376, 29 septembre 1967, p. 34.

complète et rejeté celle dite des fonctions mixtes qui entendait limiter l'égalisation aux postes indifféremment occupés par les deux sexes. La question a fait l'objet d'une interprétation de la Commission répondant aux conceptions syndicales (20 juillet 1960) et, après de nouvelles discussions, d'une résolution du Conseil le 21 décembre 1961. Cette résolution prévoyait la réalisation intégrale de l'égalité des salaires masculins et féminins au cours de l'année 1964. En conséquence, la Commission a établi un rapport sur l'application de l'article 119 le 31 décembre 1964. Selon ce document, des progrès réels, tant d'ordre législatif que contractuel, ont été accomplis sur la voie de l'égalisation mais l'égalité effective est loin d'être réalisée dans la pratique. Les syndicats ont en conséquence revendiqué l'établissement d'un rapport annuel et la prise de diverses mesures (ainsi enquêtes sur les classifications professionnelles) de nature à faciliter l'accomplissement de l'objectif. Le Conseil, sur proposition de la Commission, a accepté l'établissement d'un nouveau rapport sur la situation au 31 décembre 1966 (rapport effectivement transmis au Conseil par la Commission au mois d'août 1967).

Au vu de ces éléments, deux thèses s'affrontent sur la politique sociale commandée ou impliquée par le traité. La première tient cette politique pour un instrument de réalisation (« un facteur exclusivement instrumental » selon l'appellation donnée par le Secrétariat CISL) de la construction communautaire : l'objet de cette politique est de résoudre les problèmes sociaux pendants en fonction des exigences de l'union, l'amélioration des conditions de travail et d'existence découlant spontanément ou automatiquement de l'intégration. Pour la seconde conception, la politique sociale, loin d'être réduite au rôle d'un facteur instrumental, doit constituer un objectif essentiel, sinon même l'ambition primordiale de la construction communautaire : dans cette perspective, les articles 117 et 118 du traité sont interprétés comme faisant obligation aux instances communautaires de promouvoir l'amélioration constante du sort des populations des pays membres en vue de leur égalisation dans le progrès.

Les revendications et les programmes des deux secrétariats s'inspirent étroitement de cette conception large et dynamique de la politique sociale. L'un comme l'autre donnent la priorité à deux grandes séries de réalisations : la mise en œuvre d'une politique de l'emploi tendant à assurer dans des conditions qualitativement satisfaisantes un degré d'occupation aussi élevé que possible (« plein emploi ») ; l'adoption de dispositifs ou mesures garantissant l'élévation du niveau de vie et le perfectionnement des conditions du travail sur tout le territoire communautaire. Ainsi entendue, la politique sociale exige l'accomplissement de démarches spécifiques mais aussi la prise en considération de ces

objectifs dans l'élaboration de toutes les autres politiques communautaires (économique, fiscale, régionale, conjoncturelle et structurelle). C'est ainsi que la politique économique régionale doit être agencée de manière à procurer des emplois sur place en vue d'éviter aux travailleurs les aléas et charges d'une migration massive. Autre implication de ce point de vue : la nécessité de tenir compte des situations sociales dans l'aménagement de la fiscalité. La politique fiscale doit être utilisée pour donner un caractère social à la distribution des revenus et favoriser une égalité plus grande dans la répartition des richesses, selon les expressions du programme CISC.

La conception syndicale de la politique sociale a trouvé une audience favorable au sein de la Commission de la CEE qui s'est prononcée pour une interprétation large des articles 117 et 118 du traité. Dès 1961, cette dernière instituait un groupe central de partenaires sociaux chargés de définir et de coordonner des priorités pour les travaux entrant dans le cadre de l'article 118 ainsi qu'un groupe de représentants nationaux ayant des compétences et des pouvoirs analogues. Ces deux groupes ont examiné de multiples problèmes (ainsi protection des jeunes et des femmes au travail et harmonisation des régimes de sécurité sociale). Sur la base de ces études, la Commission a mis au point un programme de travail concret qui, selon les syndicats, aurait pu constituer la base d'un accord entre les partenaires sociaux quant aux actions concrètes à entreprendre au titre des dispositions sociales du traité. Elle a aussi manifesté l'intention de proposer aux Etats membres des mesures concrètes d'harmonisation dans le domaine social.

Cependant les initiatives de la Commission en ce domaine ont suscité de nombreuses oppositions et réserves : de la part des organisations d'employeurs qui, dans l'ensemble, se prononcent pour une conception étroite de la politique sociale mais aussi des gouvernements membres. La faiblesse des résultats obtenus lors des réunions du Conseil des ministres des Affaires sociales illustre bien la volonté gouvernementale de résistance aux revendications sociales des syndicats. Selon ceux-ci, la résistance viendrait surtout des gouvernements allemand et français, ceux des autres pays membres ayant tendance à faire preuve de plus de compréhension et de bonne volonté. Dans un discours prononcé à Bruxelles le 17 mai 1967, le président de l'Organisation européenne CISC, A. Cool, s'est plaint des difficultés que les syndicats éprouvent à conquérir au niveau européen ce qui n'est plus contesté depuis des années au niveau national. Dès lors, la somme de ce que les syndicats ont réalisé dans chacun des six pays ne constitue pas un acquis au plan de l'Europe.

En définitive, vu la convergence gouvernements-employeurs et malgré l'appui donné par la Commission au point de vue syndical,

c'est la conception tenant la politique sociale comme un moyen de faciliter le fonctionnement de la Communauté qui continue de prévaloir. Les employeurs qui participent aux travaux du groupement central des partenaires sociaux ont progressivement raidi leur attitude dès que la Commission a confirmé son intention d'adresser des recommandations aux Etats membres (pour commencer en matière de protection des jeunes et des mères au travail) : les représentants patronaux ont contesté l'opportunité de telles initiatives et marqué une opposition très nette sur le contenu des recommandations. La conception large reçoit certes divers appuis : ainsi de la part du Comité de politique économique à moyen terme qui, dans le chapitre introductif de son rapport, avance l'idée que « la politique économique à moyen terme doit contribuer à l'amélioration continue des conditions de vie et de travail, ce qui demande notamment un haut degré d'emploi ainsi qu'une répartition équitable du revenu et de la propriété ». Cependant il ne s'agit là que de déclarations d'intention.

En vue de faciliter la réalisation de leur programme social, les organisations syndicales CISL et CISC recherchent l'établissement au niveau européen de la confrontation paritaire avec les organisations patronales qui est de règle en plusieurs pays membres. En étudiant l'intervention communautaire des fédérations nous avons signalé la constitution de quelques comités paritaires mais ce sont là encore des cas exceptionnels. Il ne semble pas que le patronat européen soit acquis comme tel au principe de semblables négociations. Certes les employeurs et les travailleurs se rencontrent en plusieurs organes de la Communauté (ainsi au Comité économique et social, au groupement central des partenaires sociaux, aux comités consultatifs du Fonds social européen, de la formation professionnelle, de la libre circulation des travailleurs...) mais il n'existe pas de dialogue direct au sommet sur les problèmes de la convergence et de l'harmonisation sociale.

Ces considérations expliquent aisément que patrons et ouvriers des six pays ne soient pas encore parvenus au stade de la discussion et de la signature de conventions collectives européennes. De tels contrats fourniraient certes un bon instrument d'harmonisation progressive des conditions de travail — objectif dont il serait vain de dissimuler la complexité. Il semble au surplus difficile de parvenir à une politique monétaire communautaire sans une certaine centralisation des négociations salariales. Mais, au moins pour la période proche, cette perspective ne paraît pas susceptible de se matérialiser. Les confédérations syndicales ont tendance, nous l'avons dit, à imputer cette carence au mauvais vouloir patronal et l'exemple des employeurs agricoles montre que ce n'est pas une accusation imaginaire. Mais le syndicalisme porte lui-même une large part de responsabilité. Dans la plupart des cas, les

structures syndicales nécessaires à la négociation de tels instruments n'ont pas été mises en place. D'un autre côté, rien ne garantit que les fédérations nationales seraient capables de s'entendre sur un programme commun pouvant servir de base de discussion avec les fédérations patronales européennes. Les syndicats de mineurs CISL des six pays ainsi que ceux de la CISC sont bien parvenus à se mettre d'accord, chaque groupe séparément d'ailleurs, sur le contenu d'un statut européen des mineurs (initiative n'ayant finalement pas reçu la consécration communautaire) mais c'est là un cas particulier s'expliquant sans doute par la concentration géographique des intéressés. Les représentants des ouvriers métallurgistes de la CECA n'ont pu arriver à un semblable résultat.

Parmi les difficultés qui entravent la conclusion de contrats collectifs européens, il ne faut pas oublier la profonde inégalité des conditions de vie et d'existence des travailleurs d'un pays à l'autre de la Communauté. Ici les remarques de Rifflet sur la volonté de sauvegarder et de développer les avantages acquis au plan national méritent d'être rappelées. Les confédérations qui revendiquent depuis déjà plusieurs années l'établissement de conventions-cadres européennes sont sans doute dans la très grande majorité des cas en avance sur les fédérations.

⁂

La session du Conseil des ministres des Affaires sociales, tenue à Bruxelles les 20 et 21 décembre 1967 dans l'atmosphère de crise suscitée par le rejet français de la candidature britannique, n'a pas apporté en elle-même de satisfactions particulières aux syndicats. Observons toutefois qu'à la veille de la session, le président du Conseil en exercice (le ministre allemand Katzer) avait organisé une rencontre entre la CISL-CISC et le patronat industriel (UNICE). Les syndicats réclamaient depuis longtemps de telles rencontres mais, jusqu'à présent, les patrons avaient toujours refusé d'y prendre part. On ne peut encore dire s'il s'agit là d'un renversement durable de la position patronale ou d'un événement accidentel. De toute manière, les partenaires sociaux ont fait état de préoccupations communes : en particulier demande au Conseil de procéder à la convocation d'une conférence tripartite (gouvernements, patrons, travailleurs) sur la situation actuelle de l'emploi dans le Marché commun.

Quant à la session du Conseil du 29 juillet 1968, en dehors du projet déjà évoqué de conférence avec les partenaires sociaux, le résultat essentiel en a été la suppression des derniers obstacles à la libre circulation des travailleurs. Désormais les discriminations nationales qui subsistaient encore sur le marché de l'emploi des six pays sont

abolies. La seule restriction est la possibilité ouverte à la Commission, en cas de crise grave dans l'une des régions de la Communauté d'isoler provisoirement tel ou tel marché national de l'emploi. C'est là certes un résultat fort important mais qui n'entraîne pas directement et, en tout cas, pas immédiatement le progrès de l'harmonisation sociale.

En tout cas, durant ces dernières années, les syndicats ont à de nombreuses reprises exprimé leur mécontentement à l'égard des insuffisances et lacunes de la politique commune. Dans une résolution publiée à l'issue d'une réunion tenue à Bruxelles le 25 avril 1968, le Comité exécutif du Secrétariat syndical européen a déclaré que les syndicats ne souscriront pas à la fusion des traités si celle-ci ne réalise pas leurs objectifs fondamentaux ni ne crée les instruments pour les mettre en œuvre. Ces objectifs sont : démocratisation des institutions ; plein emploi ; répartition équitable du revenu national ; expansion économique ; meilleur équilibre dans le développement régional ; contribution plus élevée aux pays en voie de développement. Voyons maintenant l'objectif de démocratisation.

§ 4. Démocratisation de la Communauté

C'est là une vieille revendication des secrétariats syndicaux dont nous avons déjà rencontré plusieurs manifestations au cours de précédents développements. A de très nombreuses reprises, les syndicats européens ont déploré le refus des gouvernements membres de donner à la Communauté une personnalité politique propre et de soumettre les processus délibératifs communautaires aux normes habituelles de la démocratie représentative. Exprimé dans les termes les plus généraux, l'objectif « démocratisation » implique pour les syndicats CISL et CISC la construction d'un pouvoir politique européen doté d'une capacité d'initiative suffisante et soumis au contrôle final des citoyens par le truchement d'une assemblée parlementaire. Les organisations syndicales attendent notamment de cette réforme un accroissement de leurs facultés dans l'élaboration et la mise en application des politiques communautaires.

Cette réforme leur paraît d'autant plus nécessaire que la réalisation de l'intégration européenne a pour conséquence inévitable le transfert aux instances communautaires de pouvoirs de décision précédemment détenus, de manière exclusive, par les gouvernements nationaux. De ce fait, les parlements nationaux perdent automatiquement des moyens de contrôle sans que, vu le rôle secondaire présentement attribué au Parlement européen, des mécanismes compensateurs soient mis en œuvre à l'échelon communautaire. En outre, les parlements nationaux,

déjà fort chargés de problèmes au titre des activités nationales, n'exercent qu'un contrôle très superficiel sur les gouvernements de leurs pays respectifs en ce qui concerne les affaires européennes. Le transfert s'accompagne donc d'une baisse nette du contrôle démocratique dans la Communauté.

Cette situation, qui existe depuis le début, est, selon les syndicats, en train de s'aggraver par suite d'une propension des gouvernements à régler les problèmes en cours selon des contacts multilatéraux au détriment de la Commission et des organisations professionnelles, particulièrement des organisations syndicales. Ces dernières ont tendance à rendre le gouvernement français responsable de cette dégradation mais H. Buiter lui-même admet « que le nationalisme français a fait tache d'huile et que les cinq autres gouvernements n'ont pas particulièrement brillé par leurs efforts en vue d'opposer quelque chose de constructif à la politique française ».

Pour illustrer ces craintes, les syndicats mentionnent la pratique, de plus en plus fréquente, des gouvernements membres, de confier la préparation de leurs décisions à des groupes de travail fonctionnant à l'intérieur du Conseil. La présidence de ces groupes est assurée par la présidence du Conseil et leur secrétariat par le secrétariat du Conseil tandis que la Commission est simplement invitée à participer aux délibérations. Cette pratique tend à porter atteinte au droit d'initiative de la Commission mais, remarquent les syndicats, elle ne peut être suivie qu'avec l'assentiment de tous les gouvernements membres qui en portent donc chacun la responsabilité.

Les confédérations ont pris position avec force contre ces nouvelles procédures à l'occasion de la réunion du Conseil des ministres des Affaires sociales, le 5 juin 1967. Avant même cette rencontre, une résolution du comité exécutif du Secrétariat CISL en date du 19 mai s'élevait « énergiquement contre la prétention de certains Etats membres de vouloir contester à la Commission le droit de consulter les organisations des employeurs et des travailleurs ». Au lendemain de la réunion du Conseil, le communiqué commun CISL-CISC daté du 15 juin déclare que la procédure adoptée pour entreprendre certaines études « risque de porter atteinte à la liberté d'initiative de la Commission » et manifeste une vive inquiétude devant « l'attitude du Conseil qui, malgré les efforts positifs de plusieurs ministres, n'a pu surmonter les divergences de vues concernant la consultation des partenaires sociaux au niveau communautaire ».

Les secrétariats syndicaux ont toujours soutenu la faculté d'initiative de la Commission, lui reprochant en diverses occasions ainsi qu'à la Haute Autorité de ne pas l'utiliser avec assez de dynamisme. Cette opinion est manifeste dans un texte déjà ancien du Secrétariat CISL

(deuxième assemblée générale, novembre 1959) : « La Commission Européenne, lit-on dans ce document, use trop peu actuellement de son droit d'initiative et de proposition. Dès lors, elle ne présente que rarement des propositions originales au Conseil de ministres et elle s'engage par contre dans des prénégociations longues et laborieuses entre représentants des six administrations nationales. Ainsi la vie de la Communauté se déroule principalement au niveau des fonctionnaires, sans contact suffisant avec les responsables politiques de la Communauté et avec les organisations économiques et sociales des six. » Selon les syndicats, la Haute Autorité perdit beaucoup de son prestige lorsqu'elle se borna à prendre note du refus par le Conseil des ministres de ses propositions pour la solution de la crise charbonnière. En revanche, les syndicats approuvent la Commission d'avoir tenté en 1965 d'utiliser le levier des ressources communautaires destinées à l'agriculture en vue de susciter un renforcement de la structure démocratique de la CEE par l'élargissement des pouvoirs du Parlement (contrôle du budget de la politique agricole commune). Lors des réunions du Conseil de janvier 1966 tendant à trouver une issue à la crise suscitée par cette initiative, les deux confédérations se prononceront expressément dans un communiqué commun pour le maintien des prérogatives de la Commission et la sauvegarde du principe des décisions majoritaires.

Parmi les revendications constantes du mouvement syndical, on doit signaler la fusion des trois exécutifs européens. Les syndicats espéraient de cette fusion la mise sur pied d'un organe exécutif unique ayant à la fois le poids politique et l'envergure nécessaires pour garantir un développement équilibré de l'ensemble du travail communautaire et, en particulier, éviter que la gestion des trois Communautés ne se développe de manière trop disparate. En bref, l'objectif central de l'opération pour les syndicats était d'éviter que l'action communautaire ne passe sous le contrôle d'un pouvoir technocratique. Mais, pour empêcher cette transformation d'entraîner un déséquilibre complet des institutions européennes, les syndicats soulignaient également la nécessité de valoriser la situation du Parlement (élection de celui-ci au suffrage universel) et de lui attribuer les compétences habituelles d'une assemblée parlementaire dans les régimes de démocratie représentative. Avec de telles précautions, le transfert progressif des pouvoirs de décision du plan national au niveau supranational n'entraînerait pas un amoindrissement de la démocratie au sein de la Communauté.

Tous ces points ont été repris dans le mémorandum commun des deux secrétariats européens aux gouvernements membres à l'occasion du 10e anniversaire des traités de Rome — texte dont la plus large partie concerne le renforcement des structures démocratiques de la

Communauté. Selon les syndicats, la confusion des pouvoirs dans la Communauté est devenue telle qu'elle rend extrêmement difficile et parfois même impossible toute participation des citoyens à la politique économique et sociale communautaire. Le mouvement syndical quant à lui ne peut accepter de perdre sur le plan communautaire ce qu'il a obtenu sur le plan national après de dures batailles. Favorable de longue date à la fusion des exécutifs, le mouvement syndical redoute que l'application du protocole d'accord sur la fusion n'ait des conséquences néfastes sur le déroulement de l'intégration. Ainsi a-t-il formulé les cinq revendications suivantes :

— nomination dans la Commission unique de membres dont la personnalité garantisse son indépendance envers les gouvernements membres ainsi que sa mission de gardienne du traité et de force motrice de l'intégration. La suppression de la cooptation telle qu'elle est pratiquée à la Haute Autorité ne doit pas se traduire par l'absence dans la Commission unique d'hommes jouissant de la confiance du monde syndical. Notons à ce propos la désignation comme commissaire de Willy Haferkamp, dirigeant syndicaliste allemand (DGB) ;

— mise à la disposition de la Commission unique d'un budget qui, par son ampleur et sa nature (ressources propres), lui permette une action indépendante ;

— extension des pouvoirs du Parlement, notamment dans le domaine de la gestion communautaire. Les syndicats demandent l'instauration, jusqu'au moment où sera créé un pouvoir législatif communautaire, d'une consultation véritable du Parlement européen pour tous les problèmes où une délibération parlementaire nationale est devenue inutile, voire sans objet ;

— augmentation des compétences du Comité économique et social et attribution à celui-ci du droit d'initiative ;

— établissement, en dehors de la consultation formelle dudit Comité, de nouvelles structures tendant à l'institution d'un dialogue permanent entre le mouvement syndical d'une part, le Conseil et la Commission de l'autre.

Selon le mémorandum, l'objet essentiel de ces revendications est d'éviter que la vie politique, économique et sociale de la Communauté soit abandonnée « aux seuls représentants de la technocratie — aussi nécessaires soient-ils — aux grands monopoles ou à l'anarchie d'une confusion des pouvoirs des institutions ». Les engagements pris dans le traité ne peuvent être réalisés qu'avec l'appui des grandes masses

de travailleurs. C'est pourquoi les organisations syndicales revendiquent la formation au niveau communautaire d'une structure démocratique qui leur ouvre la possibilité de prendre les responsabilités dont ils sont chargés par les travailleurs. Il est pour cela indispensable de renverser la tendance qui se manifeste amplement à dépolitiser l'activité des instances communautaires.

Notons enfin que lors de sa réunion des 10 et 11 juillet 1968 à Düsseldorf, le comité exécutif du Secrétariat syndical européen a pris la décision de lancer auprès de l'opinion publique des six pays à partir de l'automne 1968, une campagne mettant l'accent sur la nécessité d'un renforcement démocratique de la Communauté ainsi que de son élargissement à tous les autres pays démocratiques d'Europe.

Il est difficile de se prononcer avec exactitude sur la solidité et la portée des conceptions syndicales par suite de l'écart souvent profond que l'on observe entre les intentions affichées par les secrétariats et leurs conduites effectives. C'est ainsi qu'ils ne cessent de réclamer aux gouvernements membres des abandons de souveraineté sans rapport avec les modestes exigences qu'ils s'imposent à eux-mêmes. On se souvient en particulier des critiques adressées par les dirigeants syndicaux au projet politique du général de Gaulle visant à créer une confédération européenne, critiques qui évoquaient constamment la nécessité de structures plus avancées et plus fédératives. Pourtant, à la même époque, les syndicats montraient une très nette tendance à demeurer, au maximum, au stade de l'Europe des patries pour leurs organisations propres. Et aujourd'hui encore, malgré de nombreux discours et avertissements, la même tendance continue de prévaloir. Que les syndicats rencontrent des difficultés nombreuses et considérables pour s'intégrer, nul ne saurait en disconvenir mais ces mêmes obstacles existent aussi pour les Etats.

Section III. **Perspectives de l'action syndicale dans la Communauté**

De l'avis général, la situation actuelle du syndicalisme dans la Communauté laisse beaucoup à désirer et ce sont les dirigeants syndicaux européens qui le soulignent avec le plus de netteté. Nous allons d'abord examiner les éléments du diagnostic posé par ceux-ci puis nous indiquerons les moyens qu'ils envisagent pour améliorer cette situation.

§ 1. **Diagnostic des dirigeants syndicaux**

En intitulant son discours devant l'assemblée générale de Rome (novembre 1966) « Vers un mouvement syndical européen », H. Buiter laissait planer des doutes sur l'existence même d'un tel mouvement à

l'époque actuelle. Et de fait tant le discours que le rapport d'activité font état de plusieurs causes d'affaiblissement de la position syndicale dans la Communauté. Ce n'est pas que les syndicats manquent de possibilités de faire entendre leurs opinions et de présenter leurs demandes auprès des institutions européennes, des gouvernements nationaux et de l'opinion publique. Le tout est de savoir si, capables de s'exprimer de multiples manières (Comité économique et social, groupes de travail spécialisés, consultations *ad hoc*, publication des prises de position...), ils ont également à leur disposition une force suffisante pour faire aboutir leurs revendications.

Selon Buiter, de nombreux facteurs limitent cette force. Il mentionne à cet égard : l'insuffisance de la pénétration des syndicats dans le secteur des employés, des techniciens et des services ; le niveau relativement bas du taux de syndicalisation qui, au surplus, varie beaucoup d'un pays à l'autre ; la perpétuation des divisions syndicales, idéologiques et confessionnelles ; les différences dans la situation des syndicats au sein de chaque pays membre (notamment sous l'angle de leurs rapports avec les partis politiques et les organisations patronales) ; la diversité des solutions adoptées par chaque mouvement national au titre de la répartition des tâches, particulièrement dans le domaine de la politique contractuelle, entre les organes confédéraux et fédéraux... Tout en estimant que le patronat européen manque lui aussi de cohésion, Buiter admet le retard de l'organisation syndicale sur les structures communautaires et souligne la nécessité d'un effort pour unifier les conceptions de l'organisation syndicale commune : en éludant la discussion de cette délicate question, les syndicats se rendent un très mauvais service.

Il n'est pas étonnant certes qu'au début l'on se soit contenté de formules souples. Les syndicats, comme d'ailleurs les autres forces, ignoraient la forme de collaboration qui donnerait le maximum d'efficacité pratique à leurs activités dans le nouveau cadre communautaire. Malgré la différence de force des organisations nationales, malgré aussi de profondes disparités dans les méthodes de pensée et de travail, les membres du Secrétariat CISL sont parvenus à trouver des modes fructueux de coopération. Mais, au niveau actuel de l'intégration, cet empirisme risque d'amoindrir notablement l'influence du syndicalisme sur la vie économique et sociale. Ceux qui négocient avec les syndicats au niveau européen, estime Buiter, connaissent parfaitement les points faibles de ceux-ci et ne manquent pas de s'en servir. Il est indispensable que l'influence dont jouissent les syndicats au niveau national se maintienne au plan communautaire et cette position, seul un mouvement syndical capable de réaliser sa propre intégration se trouvera en mesure de l'obtenir. Conclusion de Buiter : un minimum de structure

commune est nécessaire pour assurer l'efficacité du syndicalisme dans la Communauté.

On trouve des préoccupations exactement analogues au sein de l'Organisation européenne de la CISC. La résolution adoptée par la quatrième conférence européenne (octobre 1966) indique en particulier que « la somme des forces syndicales nationales ne fait pas une force syndicale européenne surtout dans la mesure où l'intégration européenne n'est pas encore une préoccupation de premier plan dans l'action syndicale nationale ». Et la résolution se prononce pour « la création, au sein du syndicalisme chrétien au niveau européen, d'un appareil confédéral et d'une organisation syndicale sur le plan des secteurs, capables d'acquérir un pouvoir réel de négociation dans la nouvelle dimension économique et sociale ».

Les débats de la quatrième conférence en ce domaine avaient été préparés par l'établissement d'un rapport sur l'*Orientation des structures et de l'action du mouvement syndical dans la dimension européenne*. Or ce rapport présenté par le président de l'Organisation, A. Cool, exprime des critiques encore plus vives que celles de Buiter sur l'insuffisance des structures syndicales européennes et le manque d'efficacité qui en résulte. Tout progrès social marquant, y lit-on, s'arrache de haute lutte et il arrive même que la grève soit nécessaire pour obtenir des compromis raisonnables. Or, dans la CEE, les syndicats n'ont pas assez de puissance pour obtenir des résultats d'envergure. Au niveau des pouvoirs publics européens, les concessions faites aux syndicats malgré la bonne volonté de la Commission sont minces. Quant au patronat « il fuit les organisations syndicales lorsqu'elles posent des problèmes trop concrets (et) il évite avec zèle tout ce qui peut ressembler à une négociation quelconque ou ce qui pourrait y conduire ». Il y a donc, estime le rapport Cool, recul social par suite de la formation de la CEE.

Les causes de cette situation sont doubles : la concentration croissante des forces patronales et l'indifférence trop marquée des responsables politiques aux thèses syndicales mais aussi l'incapacité des syndicats nationaux à transformer la puissance dont ils disposent chacun en action efficace au niveau européen. Dans le processus d'intégration communautaire, les syndicats sont à la traîne : les employeurs et les gouvernements malgré les grosses difficultés qu'ils ont eu à surmonter se trouvent en avance sur les organisations syndicales. L'intégration syndicale est en retard sur l'intégration commerciale et économique, sur celle des employeurs, des banquiers, des financiers. Conclusion du rapport : l'efficacité de l'action syndicale ne sera obtenue que si les syndicats nationaux se réunissent et s'organisent en un syndicat européen. Pour résoudre les problèmes que

l'action communautaire pose aux travailleurs, on peut comprendre que parallèlement à l'intégration de l'Europe, l'établissement d'une véritable confédération syndicale européenne devienne nécessaire.

On peut exprimer les mêmes phénomènes en procédant à une comparaison directe des éléments de puissance des mouvements syndicaux à l'échelon national et du mouvement syndical au niveau communautaire. Sous cet angle également, il apparaît que le transfert de puissance n'a eu lieu que très partiellement. Or il s'est déjà produit à un degré plus élevé pour les forces patronales : d'où un déséquilibre grandissant qui accentue les inquiétudes des dirigeants syndicalistes.

Au niveau national, la puissance du mouvement syndical repose sur un ensemble de points d'appui dans le tissu des structures et des relations socio-économiques. L'élément fondamental, du moins dans la pratique traditionnelle du syndicalisme européen, est la fédération par secteur ou fédération professionnelle dont la fonction dominante est d'assurer la mise en œuvre des revendications syndicales. Les entreprises constituent un autre point d'appui majeur. On constate désormais en Europe, à l'instar de la pratique américaine habituelle, une propension de l'activité syndicale à se développer et à se structurer dans les entreprises : à l'égard des groupes d'affaires à implantations multiples et complexes, cette activité tend à épouser des réseaux d'entreprises ou d'établissements et à en suivre les développements (l'objet de ces démarches étant d'éviter que les patrons utilisent d'éventuelles disparités dans les conditions du travail d'une unité de production à l'autre pour combattre les revendications des salariés les mieux traités). Il y a donc là une double lutte à deux niveaux très importants de l'action collective ouvrière : le niveau des entreprises et celui des fédérations spécialisées qui, surtout en Europe, regroupent les démarches par firmes et les coordonnent à un plan plus élevé.

A ces deux niveaux fondamentaux de la puissance syndicale se superposent des organismes centraux rassemblant selon des modalités et à des niveaux variables les différentes forces du syndicalisme dans le pays. Les centrales nationales, porte-parole et représentants de l'ensemble des travailleurs ont surtout pour mission de délimiter ou de définir la stratégie générale du mouvement syndical face à la stratégie du patronat. L'un de leurs rôles essentiels est de coordonner les activités des différentes fédérations sectorielles. De plus, bénéficiant de l'appui des fédérations et recevant une part des cotisations encaissées par celles-ci (ou, en cas d'encaissement confédéral, conservant une fraction des sommes reçues), les confédérations nationales se trouvent en mesure le cas échéant d'appuyer l'une ou l'autre de ces fédérations dans sa lutte avec le patronat grâce aux ressources fournies par les autres.

Rien de tel, nous l'avons expliqué, au plan communautaire où les éléments de base de la puissance syndicale nationale (action dans les entreprises et par le truchement des fédérations) demeurent insuffisants ou manquent totalement. Quant aux confédérations centrales européennes, elles ne disposent encore que d'un embryon de structure qui suffit tout juste à assumer les fonctions de représentation, d'information et de consultation dont elles sont chargées auprès des instances communautaires. Ces fonctions, d'ailleurs fort importantes, se situent exclusivement sur un plan général et politique, les organismes en question n'assurant aucun des rôles (conduite de l'action revendicative, négociations avec le patronat, maniement de l'arme de la grève...) qui caractérisent par excellence l'activité syndicale au niveau national.

Cette absence de confrontation directe entre patrons et travailleurs au plan européen, même si elle résulte partiellement de l'inertie syndicale, enlève aux syndicats tout mobile immédiat de s'organiser en force à ce plan. Il en résulte une consolidation des autres motifs d'abstention que nous avons précédemment tenté de déterminer. En somme, le fonctionnement actuel de la Communauté, spécialement dans l'ordre des relations du travail, concourt à maintenir l'essentiel de l'activité syndicale dans le cadre national. Ou, si l'on préfère, les faiblesses et les lacunes de la politique économique commune permettent aux syndicats nationaux de retarder l'heure des adaptations structurelles sans dommage majeur dans la courte période.

⁂

L'évolution du patronat a été fort différente. Nous avons déjà examiné en détail l'appareil professionnel très dense qui s'est constitué en peu d'années dans le domaine industriel et commercial. Il existe désormais, à côté des organismes centraux, tout un réseau de fédérations spécialisées qui couvrent pratiquement l'ensemble des branches et secteurs mis en cause par le Marché commun. Même si la capacité de ces groupes n'est pas uniforme et si la cohésion laisse parfois à désirer, il y a déjà sous cet angle une disproportion frappante entre les employeurs et les travailleurs. De plus, comme nous l'avons établi dans le livre sur *L'Europe des affaires*, les entreprises des six pays membres tendent d'une manière ou d'une autre à essaimer sur l'ensemble du territoire communautaire. Si l'on joint aux réseaux proprement européens les puissantes et multiples implantations communautaires des firmes des Etats-Unis, il apparaît bien que se constitue progressivement un pouvoir d'entreprise européen sans contrepartie dans les structures syndicales. Or l'absence ou l'insuffisance de la

politique d'intégration facilite l'essaimage des firmes. Le fonctionnement actuel de la Communauté constitue donc un stimulant à la formation de groupes ou de réseaux transnationaux d'affaires du fait qu'il offre au patronat la faculté d'échapper, par un transfert approprié de ressources, aux réglementations nationales susceptibles de le gêner.

Ces firmes multinationales dont les plus puissantes viennent des Etats-Unis sont, sur plusieurs points, en mesure de jouer des gouvernements nationaux les uns contre les autres (ainsi grande difficulté pour l'un des six pays d'adopter une politique sélective ou restrictive à l'égard des investissements étrangers vu la possibilité pour ceux-ci de s'orienter vers un autre pays membre plus accommodant). *A fortiori* ces firmes sont-elles capables de tirer parti de la division des syndicats européens en mouvements nationaux distincts. Dans son discours à l'assemblée de Rome, Buiter note que dans la planification des nouvelles installations industrielles, le patronat tient déjà compte de la force ou de la faiblesse des organisations syndicales intéressées. L'établissement d'un droit européen des sociétés pourrait vider de son contenu la cogestion en République fédérale. Et Buiter souligne que même la fédération la plus forte sur le plan national devra se rendre compte qu'elle est directement concernée par les « taches blanches » sur la carte de l'organisation syndicale dans la Communauté.

Les comportements ainsi évoqués ne se limitent nullement à l'économie européenne. En réalité les firmes multinationales, tout particulièrement celles des Etats-Unis, sont habituellement en mesure, grâce à leur très forte capacité d'autofinancement, d'acquérir ou d'établir de nouvelles usines à travers le monde dès qu'une telle implantation leur semble promettre de nouvelles occasions de profit. Il en résulte une internationalisation du processus de production dont l'une des conséquences essentielles est d'augmenter la somme des ressources et, spécialement, des ressources humaines à la disposition des entreprises de cet ordre. En d'autres termes les firmes multinationales se trouvent en mesure d'appliquer des politiques de rationalisation dans des espaces de plus en plus vastes. Cette rationalisation s'effectue selon des orientations différentes mais, de façon générale, elle entraîne une centralisation des décisions et une concentration toujours plus poussée de la puissance économique entre les mains des grandes affaires à rayonnement international.

Les syndicats se trouvent de ce fait confrontés avec des employeurs dont les stratégies et les méthodes sont différentes de celles utilisées dans le passé. Pour conserver leur efficacité, ils doivent envisager de donner, eux aussi, une dimension internationale à leurs activités et revendications. Cette nécessité soulève le difficile problème de la solidarité syndicale internationale. Jusqu'à présent, les regroupements de

cette sorte demeurent encore exceptionnels (voir *supra* : comité Saint-Gobain).

L'exemple le mieux connu est celui des conseils mondiaux de l'industrie automobile institués dans le cadre de la Fédération internationale des ouvriers sur métaux (FIOM). C'est lors d'une réunion tenue à Détroit, du 31 mai au 3 juin 1966, que les trois premiers de ces conseils ont été créés respectivement pour General Motors, Ford, Chrysler - Fiat - Simca - Rootes. Un quatrième conseil a été constitué en novembre 1966 pour les usines Volkswagen et Daimler-Benz (qui occupent des effectifs de quelque deux cent trente mille personnes à travers le monde). L'objet de ces conseils qui couvrent environ un million six cent soixante-dix mille travailleurs est d'obtenir par la voie d'un effort concerté de négociation collective la réalisation d'un programme conçu à l'échelon mondial. L'une des questions qui préoccupent le plus les syndicats est celle des répercussions pour l'économie et l'emploi des décisions ou menaces de transfert de la production en d'autres pays.

En dehors de l'industrie automobile, des consultations syndicales ont eu lieu, toujours dans le cadre de la FIOM, au titre de l'industrie électronique qui, au niveau international, est dominée par quelques grandes firmes : General Electric (plus de trois cent mille personnes employées dans le monde), Westhinghouse, Philips, Siemens... Au mois de mai 1966 s'est tenue à Washington une réunion rassemblant les délégués des travailleurs des principales usines de la General Electric : venus de onze pays, ces représentants ouvriers ont procédé à une comparaison des conditions de travail et des objectifs de la négociation collective dans les divers établissements de la firme [8].

Le cas de l'Europe n'est donc nullement isolé mais il a une signification spéciale du fait de l'importance de la Communauté comme centre de production et de consommation. Même si l'on s'en tient pour commencer au seul cadre européen l'intégration pose aux syndicats de très difficiles problèmes. Les dirigeants confédéraux européens ont certes conscience des dangers que comporte le décalage au niveau communautaire entre le patronat et le mouvement syndical. Il reste à voir les moyens préconisés ou utilisés pour réduire ces disparités.

[8] Nous avons utilisé, pour rendre compte de ces phénomènes, un article de Karl CASSERINI, directeur du département économique de la FIOM, « L'internationalisation de la production et les syndicats », in *Revue syndicale suisse*, avril 1968, pp. 114-126 (article d'abord publié dans la *Revue économique et sociale*, numéro de juillet 1967).

§ 2. **Techniques de renforcement**

Nous en citerons trois : l'intégration communautaire du mouvement syndical ; la mise en œuvre par les syndicats nationaux de programmes de revendications communes ; la coordination des actions revendicatives envers les firmes multinationales par les syndicats intéressés des différents pays. A l'exception de la seconde de ces techniques, il s'agit encore de simples projets ou de démarches à peine ébauchées.

a) *Intégration communautaire du mouvement syndical*

Les rapports présentés à l'assemblée de Rome CISL, et à la conférence d'Amsterdam, CISC, contiennent l'un et l'autre l'esquisse de nouvelles structures. Ce sont de simples ébauches qui expriment seulement une orientation générale.

Pour H. Buiter, un mouvement syndical européen devrait comprendre deux séries d'organes : un nombre limité de fédérations dont les membres paient des cotisations permettant de financer une administration propre, d'assurer des services satisfaisants aux membres, de constituer des réserves pour les actions syndicales directes, particulièrement pour les grèves ; une confédération qui, groupant toutes ces fédérations, d'une part assume les intérêts économiques et sociaux généraux des travailleurs, d'autre part soutienne et coordonne les actions de ses membres. De son côté, A. Cool estime qu'il convient à la fois de renforcer la puissance de l'appareil confédéral et de développer le rôle des internationales professionnelles. Le rapport fait état de la création éventuelle d'une authentique confédération syndicale européenne mais semble-t-il dans une perspective d'avenir. Selon A. Cool, la création d'une superstructure européenne n'irait pas sans poser des problèmes et soulever des difficultés : mobiliser des ressources financières adéquates ; établir de bonnes communications à travers toute l'organisation syndicale de manière que les dirigeants syndicaux ne soient pas coupés de la base ; veiller à ne pas supprimer ni étouffer les structures nationales qui restent complémentaires des structures européennes.

A supposer que de tels projets se réalisent (une proposition de transformer le Secrétariat CISL en confédération sera présentée à l'assemblée générale d'avril 1969 à La Haye), on se trouverait toujours en présence de la division des forces syndicales. A vue d'homme, la séparation ne paraît pas appelée à disparaître mais l'on pourrait la neutraliser, au moins en partie, au moyen d'un renforcement et d'une systématisation des activités communes. Il semble que l'on se préoccupe dès maintenant, donc avant même la mise en train d'éventuelles réfor-

mes, de consolider et d'élargir la coopération CISL-CISC. Mais, cet objectif atteint, il resterait encore la question des rapports de ces syndicats avec ceux affiliés à la FSM.

Au total, les perspectives en ce domaine demeurent assez modestes : la supranationalité syndicale sera certainement longue et difficile à réaliser. Les syndicats s'interrogent encore sur la portée que peut avoir pour leurs activités la fusion des exécutifs réalisée en juillet 1967. Le problème de la restructuration syndicale à l'échelon des Six est certainement posé mais les pourparlers qui se sont engagés à cet effet (spécialement dans le cadre du Secrétariat CISL en vertu de la résolution de la dernière assemblée) seront certainement lents et complexes. D'où la formulation de suggestions plus modestes : multiplication des contacts entre dirigeants responsables d'un même secteur industriel de pays voisins et d'organisations différentes ; développement de l'information syndicale européenne en direction de l'entreprise ; échange d'informations sur les concentrations d'entreprises ou sur l'intervention financière de telle ou telle banque dans les affaires d'une entreprise appartenant à un autre pays des Six ; formulation des revendications et conduite de l'action nationale dans une perspective européenne. Mais cette suggestion nous conduit à la seconde des techniques de renforcement étudiées.

b) *Adoption de programmes de revendications communes*

Cette technique répond au souci des confédérations européennes de promouvoir l'harmonisation sociale malgré les carences de la législation communautaire et l'impossibilité d'obtenir la signature de conventions collectives européennes. Deux séries de moyens ont été utilisées à cet effet. D'abord, et c'est un point fondamental, la recherche d'une meilleure connaissance des dispositifs et pratiques en vigueur dans chacun des six pays (rappel à ce propos, par exemple, du rôle dévolu au comité de la négociation collective dans le Secrétariat CISL). En second lieu, la préparation de cahiers de revendications générales dont toutes les organisations nationales membres sont invitées à s'inspirer lors de la négociation de leurs propres contrats. Le programme d'action sociale de la CISC contient de nombeuses dispositions de cet ordre. Quant à la CISL, elle a adopté en avril 1965 un programme d'action publié le 1er mai. Ce texte comporte quatre séries de revendications communes : réduction de la durée hebdomadaire du travail à quarante heures au maximum par semaine, réparties sur cinq jours, avec maintien du salaire ; prolongation de la durée des vacances (quatre semaines) ; augmentation de la prime de vacances s'ajoutant au salaire normal ; garantie du revenu en cas d'incapacité de travail même prolongée, par

suite de maladie, d'accident ou d'invalidité (maintien du salaire ou octroi d'une pension).

Selon les dirigeants confédéraux, la généralisation de telles demandes, tout en laissant la marge nécessaire à l'action nationale ou sectorielle, doit enlever aux patrons la faculté de refuser des avantages sociaux sous prétexte de ne pas affaiblir leur position concurrentielle envers les entrepreneurs des autres pays. La résolution de la dernière assemblée générale CISL engage les organisations affiliées à inscrire le programme d'action « à l'avant-plan de leurs revendications nationales » et charge le comité exécutif de compléter le programme par la définition d'autres revendications communes. Considérant l'évolution des contrats collectifs dans la Communauté, le Secrétariat CISL estime que la méthode s'est révélée fructueuse.

c) *Unification des démarches syndicales à l'égard des firmes multinationales*

En examinant l'activité des comités syndicaux rattachés au Secrétariat CISL nous avons vu que certains ont entamé des enquêtes sur quelques sociétés à implantation européenne. Que les syndicats en soient encore pour l'essentiel au stade de l'investigation, de manière d'ailleurs très partielle, alors que le processus d'organisation et de rationalisation desdites firmes a déjà pris de telles dimensions, le fait suffit pour attester le retard du mouvement syndical sur l'appareil patronal. Cependant nous pouvons observer quelques indices d'un changement d'orientation.

Considérons d'abord l'action syndicale à l'égard des entreprises du trust Philips dans la Communauté. Selon les syndicats, la situation de l'emploi dans ces usines s'est notablement détériorée avec de graves conséquences sociales pour le personnel. Les dirigeants syndicaux mettent en cause la politique de concentration et de rationalisation pratiquée par Philips en vue de réduire ses coûts, politique qui, comportant des fermetures et des déplacements d'usine, entraîne la suppression de nouveaux engagements, des licenciements, des mises en congé, du chômage partiel et, pour de nombreuses travailleuses, la réduction du travail à temps plein à un travail à mi-temps. D'où une diminution du pouvoir d'achat particulièrement grave en une phase de ralentissement conjoncturel.

La démarche s'est effectuée en deux temps. D'abord, à l'invitation du Comité européen des syndicats métaux CISL, s'est tenue à Bruxelles le 22 mars 1967 une réunion des représentants syndicaux des usines Philips des six pays avec la participation de la Fédération internationale des ouvriers sur métaux (FIOM-CISL) : après un échange d'informations,

les délégués ont chargé le président du Comité métal d'organiser un entretien au sommet avec la direction Philips à Eindhoven. Cette seconde réunion a eu lieu le 14 septembre 1967 avec la participation des délégués de trois organisations syndicales : le Comité métal, la FIOM et la Fédération internationale des syndicats chrétiens d'employés, techniciens, cadres et voyageurs de commerce (FISCETCV-CISC). Cette rencontre n'a pas dépassé le stade de l'information. La direction Philips a indiqué que la diminution des effectifs depuis 1965 est due à la baisse du chiffre d'affaires dans chaque pays. Selon elle, la répartition de la production par pays est décidée d'un commun accord avec les directions nationales sans que les disparités de salaires entre les pays constituent désormais un critère de cette répartition. La direction a affirmé qu'elle portait autant d'attention à la situation de l'emploi dans les différents pays qu'aux Pays-Bas eux-mêmes.

Une autre opération, également due à l'initiative du Comité métal CISL, a été la formation du Comité syndical de coordination Fiat-Citroën qui a siégé pour la première fois à Genève le 13 novembre 1968. Les syndicats de travailleurs sur métaux CFDT et FO pour la France ainsi que CISL et UIL pour l'Italie participaient à cette réunion où l'on notait également la présence du responsable de la coordination des conseils syndicaux de l'industrie automobile mondiale — conseils dont l'un déjà mentionné (Usines Volkswagen et Daimler-Benz) concerne directement la Communauté.

Selon le Comité syndical, la concentration économique Fiat-Citroën signifie en fait la mise sur pied du premier trust automobile d'Europe avec des effectifs d'environ deux cent vingt mille travailleurs et une production annuelle de plus de deux millions de voitures. Les participants à la réunion ont estimé à l'unanimité que cette opération constitue une provocation à l'égard des syndicats et nécessite le déclenchement d'une action syndicale européenne menée dans l'intérêt des travailleurs. Parmi les premières démarches envisagées à cet effet figure en plus de l'échange permanent de toutes informations possibles l'élaboration d'une convention-cadre européenne destinée à protéger les travailleurs de Fiat et de Citroën contre les répercussions de la concentration et de la rationalisation.

⁂

En définitive, la faiblesse même de l'impact actuel des techniques que l'on vient de mentionner confirme bien que, pour le moment, la lutte et la stratégie syndicales relèvent toujours, dans la plus large mesure, du cadre national. Au surplus, il s'agit davantage de ripostes que d'initiatives, ce qui tend à établir que dans la phase présente de la

lutte sociale au plan européen, les syndicats sont sur la défensive. Cette situation est peut-être inévitable, mais elle présente des dangers graves pour les travailleurs notamment du fait que l'intégration tend à priver les autorités nationales de certaines compétences, sans même toujours les remplacer par des attributions communautaires correspondantes, du fait aussi de l'extension du caractère multinational des firmes. Toute accentuation de ces deux mouvements, sans développement de l'intégration syndicale, aurait les effets les plus sérieux sur la capacité syndicale dans la Communauté. Encore qu'il s'agisse là pour le moment de positions minoritaires et isolées, certains éléments du syndicalisme CISL et CISC/CMT, conscients de la faiblesse de la position syndicale évoquent déjà la possibilité d'un boycott des institutions communautaires par les groupements de travailleurs. Mais, à part peut-être quelques dirigeants confédéraux, il n'est pas sûr que les syndicats d'Europe soient prêts dès maintenant à entreprendre cette concentration des forces, horizontale et verticale, qui est sans doute la condition préalable d'un renforcement de leur influence [9].

[9] Le projet de transformer le Secrétariat syndical européen (voy. *supra*, p. ...) a été effectivement réalisé le 24 avril avec la création d'une Confédération européenne des syndicats libres dans la Communauté. Le nouveau groupe est formé des sept centrales nationales déjà membres du Secrétariat. Les statuts mentionnent aussi comme membres les comités syndicaux des diverses industries mais sans en indiquer la nomenclature : selon la déclaration d'O. Brenner, la structure de la Confédération devra être modifiée si ces comités se transforment eux-mêmes en fédérations d'industries supranationales ou multinationales.

Au sein de la nouvelle organisation qui sera présidée par A. Kloos, président de la confédération néerlandaise NVV, les membres s'efforceront, tant au congrès qu'au comité exécutif, de prendre leurs décisions d'un commun accord. Toutefois, si un vote se révèle nécessaire, les décisions seront prises à une majorité des deux tiers des délégués présents qui ont le droit de vote. Chaque centrale ou groupe de centrales (Italie) dispose au congrès d'autant de voix que son pays au Conseil des ministres. Pour le comité exécutif, les centrales allemande et française disposent chacune de deux sièges, chacune des cinq autres en ayant un.

Les syndicats se sont prononcés en faveur d'une démocratisation politique et d'un renforcement économique de la Communauté. L'une des deux résolutions adoptées déplore la détérioration des contacts entre les autorités communautaires et les syndicats. Le président de la Commission, Jean Rey, qui assistait aux débats a admis la nécessité d'étudier les modalités d'une intensification des consultations qui devront toutefois être agencées de manière à ne pas freiner davantage les travaux de la Commission.

CHAPITRE XI

LES TRANSPORTS

Le traité de Rome consacre tout un titre au problème des transports (titre IV, articles 74-84). Il y est dit dès le début que les États membres poursuivent les objectifs du traité en cette matière dans le cadre d'une politique commune des transports. Nous avons précédemment signalé le retard mis par les autorités européennes à élaborer cette politique. Pendant longtemps, le Conseil n'a pu s'entendre pour l'essentiel sur les propositions faites par la Commission. C'est seulement à une date très récente (juillet 1968) que des progrès ont pu être réalisés.

Cette situation a été l'un des thèmes essentiels de la réunion organisée à Rotterdam, le 30 novembre 1967, par le Comité syndical des transports. Victor Bodson, membre de la Commission dans laquelle il s'occupe de ces affaires, a déclaré à l'auditoire que « les résultats pratiques en matière de politique commune des transports sont encore loin d'être à la hauteur d'une réalisation telle que l'union douanière ».

Cette insuffisance, qui constitue l'un des aspects du retard de l'union économique est grave si l'on considère les principaux problèmes qui se posent aux pays de la CEE en ce domaine : situation alarmante des entreprises de chemins de fer ; mauvaise situation économique de nombreuses entreprises de transport par route (surtout à courte distance) et d'entreprises à caractère artisanal de la navigation intérieure ; encombrement des infrastructures routières dans les grandes agglomérations et sur certains axes principaux, sans oublier le nombre élevé d'accidents de la route ; structures des ports maritimes et des régions défavorisées de la Communauté ; questions posées par l'implantation des oléoducs et le développement des transports par containers ; politique des transports maritimes et aériens. Or, selon Victor Bodson, ces problèmes s'aggravent dans une période où la croissance économique se ralentit et où les autorités responsables des budgets publics ont beaucoup de peine à assurer l'équilibre financier.

La question des transports préoccupe depuis longtemps d'autres organisations européennes. La Commission économique pour l'Europe de l'ONU a créé en son sein un comité des transports intérieurs qui a

formé un nombre important de groupes de travail spécialisés : le comité, qui ne s'occupe pas des transports aériens et maritimes, est l'un des organes les plus actifs de ladite Commission. Au niveau de l'OECE, l'on note la formation, dès 1952, d'une Conférence européenne des ministres des Transports qui était devenue en pratique le service des transports de l'OECE : cet arrangement a été maintenu dans le cadre de l'OCDE qui dispose, en outre, d'un comité des transports maritimes.

Pour des raisons manifestes, il est difficile et à plusieurs égards impossible d'enfermer l'activité et partant la réglementation des transports dans un cadre géographique déterminé. La Communauté, malgré ses dimensions, n'échappe pas à cette exigence qu'illustre parfaitement la nature même des groupes qui se manifestent au titre de la politique commune des transports devant les autorités communautaires. Nous allons procéder à l'identification de ces groupes en examinant à part le cas de la navigation aérienne et maritime qui, jusqu'à présent, n'a pas donné lieu à l'élaboration de dispositifs communautaires.

Section I. Les groupes et la politique commune

Dans son état actuel, conformément à l'article 84, alinéa 1 du traité de Rome, cette politique concerne essentiellement les chemins de fer, les transports routiers et la navigation fluviale. Avant d'aborder l'étude des groupes, il ne sera pas inutile d'exposer les grandes lignes de la position adoptée en cette matière par la Commission.

§ 1. Situation de la politique commune

La Commission de la CEE avait posé cinq principes : égalité de traitement entre les trois modes de transport ; autonomie financière des entreprises ; liberté d'action des entreprises ; liberté de choix des usagers ; coordination des investissements d'infrastructure. Sur ce dernier point, elle avait soumis au Conseil, en avril 1964, un rapport et une proposition de décision s'inspirant du souci de promouvoir une infrastructure communautaire qui soit fonction du programme économique à moyen terme et réponde aux exigences de l'union économique. Par décision du 28 février 1966, le Conseil a limité ce dispositif à l'adoption d'une procédure de consultation en matière d'investissements d'infrastructure (système qui a déjà donné des résultats dans les zones frontalières pour l'aménagement technique des voies de communication et l'harmonisation du rythme de construction).

Le schéma, adopté par la Commission de la CEE et dont la nouvelle Commission n'envisage pas de se départir, correspond à l'idée qu'en

matière de transport, le système optimal est celui d'une sorte de « concurrence organisée ». Cette vue se heurte à la conception qui met l'accent sur la liberté de la concurrence comme instrument idéal de répartition du trafic entre modes et entre firmes de transports : selon les adeptes de ce courant, seule la pleine concurrence garantirait un emploi rationnel des facteurs disponibles. La Commission a estimé que cette branche d'activité présente certains aspects spéciaux et des particularités structurelles qui obligent les pouvoirs publics à délimiter d'une façon appropriée le cadre à l'intérieur duquel la concurrence doit jouer et à surveiller constamment le fonctionnement réel de la concurrence dans ce cadre.

Au niveau des gouvernements membres, une vive opposition s'est manifestée entre le gouvernement français, adepte de mécanismes réglementés et le gouvernement néerlandais, partisan de solutions libérales (on a calculé que 58 % des prestations accomplies par des transporteurs néerlandais sont exportées). En termes de branches, ce sont les transports routiers qui, en accord avec la politique du gouvernement néerlandais, s'élèvent contre la réglementation dans la mesure où celle-ci tend habituellement à renforcer la position des chemins de fer.

Actuellement, les routiers européens mènent la lutte contre les projets de plusieurs gouvernements qu'ils accusent de pénaliser la route au profit du rail. La principale cible de ces attaques est le projet allemand dit plan Leber (du nom du ministre des Transports du gouvernement fédéral de l'Allemagne de l'Ouest). Ce plan envisage une profonde réforme des transports impliquant notamment un renforcement de la position des chemins de fer. L'établissement du plan Leber aurait été dû notamment à l'incapacité des autorités communautaires de réaliser un assainissement de la branche au niveau européen [1]. Les routiers s'élèvent aussi contre les projets du gouvernement britannique de limiter les distances sur lesquelles ils seraient autorisés à opérer et contre le projet des autorités françaises de créer une « taxe à l'essieu ». Récemment, la Fédération routière internationale s'est fait l'écho de ces inquiétudes en déclarant que les mesures tendant à restreindre le transport routier sont de nature à provoquer une hausse des coûts de transport des marchandises et à nuire au bien-être des

[1] Le 30 novembre 1967, le gouvernement allemand a communiqué à la Commission les projets dont l'ensemble constitue le plan Leber (1968-1972). Après consultation des Etats membres, les 9 et 10 janvier 1968, la Commission a formulé le 31 janvier une recommandation qui, tout en reconnaissant la nécessité de mesures rapides et efficaces vu la situation grave de l'économie des transports allemands, demande au gouvernement de la République fédérale de reconsidérer certaines parties de son programme. La recommandation souligne que ce dispositif doit s'inscrire dans le cadre de la politique commune des transports.

populations. De telles controverses n'ont pas cessé depuis une trentaine d'années. Les routiers n'hésitent pas à dire qu'il s'agit là de mesures préconisées par la gauche socialiste et dont l'adoption affecterait sérieusement le fonctionnement de l'économie libérale.

C'est le 23 mai 1962 que la Commission avait présenté au Conseil un ensemble de propositions tendant à assurer la mise en œuvre d'une politique commune des transports. En voici les bases essentielles : instauration d'un système de « tarifs à fourchettes » applicable aux trois modes de transport (par exemple, système de tarifs définis par une limite supérieure et une limite inférieure entre lesquelles peut s'exercer la concurrence) ; constitution d'un contingent communautaire pour les transports de marchandises par route entre les Etats membres (proposition tendant à assurer le remplacement progressif du bilatéralisme par le multilatéralisme) ; harmonisation de certaines dispositions ayant une incidence sur la concurrence (fiscalité, assurance, rapports de travail...) ; organisation d'une enquête sur les coûts des infrastructures servant aux divers modes de transport ; uniformisation des procédures de délivrance des autorisations concernant le transport de marchandises par route entre les Etats membres.

Les discussions au sein du Conseil ont permis de réaliser un accord sur le cadre et le calendrier des mesures d'harmonisation et sur le principe d'une enquête dans le domaine des coûts d'infrastructure. En revanche, l'idée du contingent communautaire n'a pas été retenue. Mais surtout, malgré des modifications transactionnelles apportées par la Commission à son projet initial, il n'a pas été possible au Conseil de parvenir à un accord sur le régime tarifaire. Par la suite, le Conseil (voir sa résolution du 20 octobre 1966) a montré une tendance à ne plus rechercher le principal remède contre la concurrence antiéconomique dans le régime tarifaire mais également dans la réglementation simultanée de l'accès au marché des transports par route et des transports par voie navigable (pour ce dernier secteur, transmission au Conseil le 23 novembre 1967 d'une proposition de la Commission visant à introduire un régime communautaire uniforme d'accès à ce marché). Enfin, vu l'ampleur considérable et donc la lenteur des études sur les coûts d'infrastructure, le Conseil s'est rallié à l'idée d'une solution intérimaire et provisoire au problème de l'imputation de ces coûts.

Le 10 février 1967, la Commission a communiqué au Conseil un mémorandum prenant acte de ces éléments nouveaux, analysant les désaccords et proposant un ensemble de mesures. D'autre part, le gouvernement italien a présenté, le 21 septembre 1967, un mémorandum tendant à la relance de la négociation sur la politique commune des transports. Sur la base de ces textes, le Conseil dans sa session des 13

et 14 décembre 1967 a pris la décision d'adopter avant le 1er juillet 1968 un ensemble de mesures marquant le point de départ d'une telle politique. Ces dispositions ont été effectivement prises le 19 juillet 1968 sous la forme de cinq règlements qui concernent les points suivants :

— établissement de la concurrence dans le domaine des transports routiers, ferroviaires et fluviaux. Ce règlement interdit en principe toute entente (répartition de marchés, cartels de prix...) susceptible d'affecter le commerce entre Etats membres et ayant pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du Marché commun. Certaines exceptions sont toutefois prévues : possibilité de constituer des « cartels de crise » ainsi que des ententes ayant seulement pour objet des améliorations techniques ou en faveur des petites et moyennes entreprises, sous certaines limites toutefois ;

— élargissement du marché des transports routiers par attribution de contingents communautaires. Jusqu'ici, les camions d'un pays membre ne pouvaient circuler dans les autres que s'ils étaient titulaires d'une licence, laquelle était octroyée bilatéralement dans le cadre de contingents. Sans toucher à ces contingents bilatéraux, l'établissement d'un contingent communautaire va desserrer cet étau. Pratiquement, mille deux cent quatre autorisations seront octroyées chaque année, pendant trois ans, à raison de deux cent quatre-vingt-six chacune pour la France et la République fédérale, deux cent quarante-quatre pour les Pays-Bas, cent quatre-vingt-quatorze pour l'Italie, cent soixante et une pour la Belgique et trente-trois pour le Luxembourg. Elles permettront à leurs titulaires de circuler n'importe où dans la Communauté. La Commission soumettra ultérieurement aux Etats membres des propositions tendant à l'élargissement de ce contingent ;

— admission en franchise de carburant. Actuellement au passage des frontières intracommunautaires, le carburant contenu dans les réservoirs des camions est frappé d'une taxe ayant pour objet de remédier aux différences de prix des carburants dans les Etats membres et à leur répercussion sur les coûts des transports. Une franchise de cinquante litres est désormais établie, et, lors de chaque opération de rapprochement substantiel du niveau des taxes nationales sur les carburants, le Conseil fixera la quantité de carburant supplémentaire qui sera admise en franchise ;

— harmonisation sociale. A compter du 1er octobre 1969, les mêmes dispositions seront appliquées par les Six en matière de réglementation sociale dans le transport routier. Ainsi l'âge minimum pour les conducteurs de camion a-t-il été fixé à dix-huit ans pour les

véhicules d'un poids inférieur à sept tonnes et demie et à vingt et un ans pour les autres ; tous les quatre cent cinquante kilomètres, le conducteur devra être remplacé soit par un convoyeur, soit par un « relayeur ». Le temps de conduite est plafonné de plusieurs manières : durée hebdomadaire (cinquante heures d'abord, puis quarante-huit dans deux ans) ; durée journalière (neuf heures puis huit) ; durée de conduite ininterrompue (quatre heures et demie puis quatre heures). Ces temps sont inférieurs pour les conducteurs de camions « longs et lourds » et pour les transports de voyageurs. Ces dispositions n'empêchent pas cependant les Etats membres de prendre, sur le plan national, des mesures plus favorables ;

— adoption de la tarification à fourchettes pour les transports routiers internationaux. A l'avenir les prix contractuels de ces transports devront s'établir à l'intérieur d'une fourchette de 23 %, sauf rares exceptions (celles-ci dites « contrats particuliers » n'étant admises que dans le cas de contrats portant sur un tonnage supérieur à cinq cents tonnes par trimestre et présentant des caractéristiques exceptionnelles, de durée notamment).

L'adoption de ces règlements a donné lieu à de difficiles négociations entre les pays membres. C'est ainsi que les Pays-Bas et la République fédérale allemande se sont opposés à propos des exceptions au principe de la tarification à fourchettes. Ces divergences ont empêché le Conseil de remplir la totalité du programme qu'il s'était tracé en décembre 1967 : en effet un accord n'a pu être obtenu sur le problème de la réglementation commune en matière d'aides aux transports (l'un des facteurs de cet échec étant l'existence d'importantes divergences de vues entre les Allemands et les Néerlandais).

Les décisions du Conseil ont certainement une grande importance en ce qu'elles ont mis en mouvement un processus d'intégration dans un domaine où peu de résultats tangibles avaient pu être obtenus jusqu'alors. Toutefois, vu les oppositions d'intérêt qui se manifestent entre les pays et les modes de transport, des négociations longues et complexes seront encore nécessaires pour la réalisation de nouveaux progrès sur le chemin de l'intégration.

§ 2. Identification des groupes

Nous n'entendons pas mentionner ici la totalité des groupes qui interviennent ou peuvent intervenir dans ce domaine. Nous nous bornerons à citer et à caractériser les principaux tels qu'ils nous ont été indiqués lors d'une enquête auprès des services de la Commission. Nos interlocuteurs ont divisé ces groupes en trois catégories : les transporteurs, les travailleurs et les usagers. Notre exposé suivra cette classification.

a) *Groupements de transporteurs*

Ce sont des organismes sectoriels qui couvrent les trois domaines de la politique commune des transports : voies ferrées, routes, navigation fluviale.

Au titre du rail, le groupe de base est l'Union internationale des chemins de fer (UIC). Constitué en 1922 (mais à la suite d'efforts de collaboration remontant jusqu'en 1855), l'UIC a comme membres une cinquantaine d'administrations ferroviaires appartenant à trente-huit pays (dont vingt-quatre européens). Il a été constitué un groupe des Six au sein de l'Union. Les fondateurs de ce groupe ont prévu la règle de la majorité mais en pratique les décisions sont arrêtées à l'unanimité : dans le cas où celle-ci ne peut être obtenue, il n'est pas fait état publiquement des désaccords et, en conséquence, aucun texte ou document n'est présenté à l'extérieur. Les administrations ferroviaires des six pays ont tendance à intervenir directement auprès des autorités communautaires et, vu leur poids, celles-ci ne peuvent les écarter d'emblée : toutefois, la CEE fait tout son possible pour n'avoir à traiter qu'avec un interlocuteur unique.

En ce qui concerne les transports routiers, les deux grands organismes sont la Fédération routière internationale (IRF) et l'Union internationale des transports routiers (IRU). Fondée en 1948, l'IRF qui a des bureaux à Washington et Genève, se préoccupe de valoriser la circulation routière à travers le monde : elle a comme membres des organisations nationales routières dans soixante et onze pays. C'est un organisme qui dispose de moyens importants (budget de cinq cent soixante-quinze mille dollars en 1965). L'IRU dont le siège est à Genève a été constituée en 1947 à Copenhague pour assurer la défense et la prospérité du transport routier national et international. Le groupe qui a pris son nom actuel en 1948 rassemble actuellement soixante-neuf associations nationales appartenant à trente et un pays (dont six d'outre-mer). Il a été constitué au sein de l'Union deux organismes à six chargés de suivre l'évolution de la politique des transports dans la CEE : le Comité de liaison des transporteurs professionnels routiers de la CEE (transport pour autrui), comité s'occupant aussi des transports de voyageurs, et le comité de liaison des transporteurs privés de la CEE (transport pour compte propre). Font en général partie de ces comités très actifs depuis un an (mise en œuvre de la politique des transports) les secrétaires des associations nationales des Six appartenant à l'IRU.

Dans l'ordre des transports fluviaux, nous trouvons l'Union internationale de la navigation fluviale (UINF). Fondée en 1952, l'UNIF dont le siège est à Paris (forte influence française dans l'organisme) n'a de membres que dans six pays : les pays de la CEE moins le Luxembourg et plus la Suisse. Cette composition explique que l'Union n'ait pas constitué de groupe spécialisé pour les affaires de la Communauté.

Nous avons signalé l'expansion récente du système de transport par containers. Il existe depuis 1933 un Bureau international des containers fondé sous les auspices de la Chambre de commerce internationale et de l'Union internationale des chemins de fer. Le Bureau dont le siège est à Paris a comme membres treize organisations internationales non gouvernementales, une organisation internationale gouvernementale (l'Institut international de réfrigération) ainsi que cent cinquante administrations ou entreprises appartenant à dix-neuf pays (dont quatorze européens). Il ne semble pas que le Bureau qui a des membres dans les six pays communautaires ait constitué un groupe spécialisé pour la CEE.

b) *Groupements de travailleurs*

Nous avons déjà examiné les groupes constitués à ce titre par le syndicalisme CISL et CISC : pour la CISL le Comité syndical des transports de la Communauté (ITF) et pour la CISC le Comité européen des transports. Quoique rivaux, ces deux groupements coopèrent sur plusieurs points. Il y a aussi une section des transports au sein de la Confédération internationale des cadres avec laquelle les groupements de travailleurs ne collaborent pas.

Dans l'ensemble, les syndicats, qui soulignent la nécessité d'une organisation et d'une harmonisation des transports dans la Communauté, déplorent que la plupart des problèmes posés à cet égard n'aient pas encore reçu de solution. Quoique deux comités paritaires aient pu être formés, les travailleurs se plaignent aussi du retard, considérable selon eux, des décisions en matière de politique sociale dans les transports. Lors de la réunion de Rotterdam, V. Bodson a déclaré qu'il lui paraissait possible de lancer un « volet social » de la politique commune des transports (rappel des résultats récemment acquis au titre de l'harmonisation sociale des transports routiers).

c) *Représentants des usagers*

Cette représentation est assurée en fait par les organisations patronales centrales ou assimilées. C'est dire que les usagers en question

sont essentiellement les firmes qui font appel aux services des transporteurs et non les utilisateurs extra-professionnels de ces services.

Le mouvement a débuté avec la création au sein de la Chambre de commerce internationale (CCI) d'une commission des usagers des transports. Celle-ci fait partie d'un ensemble de huit commissions dont six s'occupent chacune d'un mode de transport spécialisé (air, mer, route, chemin de fer, voies navigables, services postaux et télécommunications). Une autre commission porte le titre de commission générale des transports. La CCI a donc la possibilité d'organiser dans son propre cadre une confrontation transporteurs-usagers mais la place des premiers semble beaucoup plus massive que celle des seconds. Cependant, les diverses branches du transport sont représentées sur le plan international par des groupes spécialisés, ce qui n'est pas le cas des usagers. La Chambre a donc revendiqué la représentation de ceux-ci, notamment auprès de la Conférence européenne des ministres des Transports — prérogative qui lui a été accordée, non sans discussions semble-t-il.

Le même problème s'est posé lors de la formation du Conseil des fédérations industrielles d'Europe (CIFE). Dès 1953, il a été procédé à la création au sein du Conseil d'une table ronde des transports composée d'une quinzaine d'experts. Un accord a été conclu avec la CCI en vertu duquel deux délégués du CIFE siègent dans la commission des usagers de la Chambre et un délégué de celle-ci participe à la table ronde du Conseil. D'autre part, le CIFE s'est préoccupé de renforcer la représentation des usagers industriels dans les délégations auprès des institutions internationales. La table ronde du CIFE existe toujours mais elle ne paraît pas très active.

Lors de la mise en application du traité de Rome, la CCI, nous l'avons vu, s'est préoccupée de prendre position sur plusieurs problèmes communautaires : ainsi a-t-elle créé un groupe des transports à six dans le cadre de sa propre organisation. De son côté, la Conférence permanente des chambres de commerce de la CEE qui, sur plusieurs points, a pris le relais de la CCI a constitué en son sein une commission des transports. Mais du point de vue communautaire, l'organe le plus important à ce titre est la commission ou table ronde des transports de l'UNICE. Il est intéressant d'observer que l'UNICE a décidé de ne pas associer directement la CCI à ses travaux comme cela avait été fait par le CIFE. Notons à ce propos que la CCI n'avait pas été non plus admise à représenter les usagers au sein de la commission d'experts des transports CECA : dans cet organe mis en sommeil le 10 février 1958 (fin de la période transitoire), c'étaient des experts des professions intéressées qui représentaient les usagers.

Deux raisons ont été invoquées pour ne pas introduire de représentants de la CCI dans le groupe des transports de l'UNICE. D'abord le

souci de réserver à la Chambre une mission éventuelle d'arbitrage, ce qui ne lui serait pas permis si elle prenait position dans le cadre du Marché commun. En second lieu, la spécificité des problèmes communautaires : il n'y a pas d'inconvénient, estimait-on, que la CCI (groupe d'assiette internationale où s'exerce une très forte influence américaine) représente les usagers européens auprès de l'OECE car les problèmes qui se posent en Europe occidentale sont les mêmes ou à peu près que ceux du reste du monde capitaliste. En revanche, la réalisation de l'intégration communautaire soulève des questions particulières dont il est préférable que s'occupent des groupes formés au niveau des pays membres. Les intéressés adoptaient ainsi une position conforme aux souhaits de la Commission. Cette exclusion n'a d'ailleurs pas empêché l'UNICE et la CCI de coopérer en vue d'assurer la coordination de leurs points de vue.

La commission des transports de l'UNICE comprend une cinquantaine de membres, principalement des représentants des organisations nationales ainsi que des experts en matière de transport délégués par celles-ci. Selon des informations un peu anciennes qui nous ont été fournies sur place, l'assiduité serait assez relative (une quinzaine de membres seulement participant aux réunions de façon régulière). Les transporteurs pour compte propre se confondent pratiquement avec les usagers au sens de l'UNICE. La commission étudie les documents de la Communauté au plan officiel (propositions au Conseil) mais aussi à un plan non officiel (stade de l'élaboration desdites propositions). Quoiqu'en droit la position minoritaire puisse être présentée, les avis fournis à l'extérieur sont en général unanimes. L'une des préoccupations de la commission est d'obtenir que tous les projets communautaires passent bien entre ses mains : elle essaie ainsi d'éviter que les gouvernements, poussés par les transporteurs nationaux, qui sont très puissants, ne la court-circuitent en s'adressant directement au Conseil des ministres. Ainsi a-t-elle pu empêcher que des accords de tarification d'esprit bilatéral soient conclus sous couvert de la CEE.

Vu le très grand nombre et la diversité des usagers des transports même dans le seul domaine industriel, il semble que l'intervention des organisations centrales du patronat constitue le seul moyen réaliste d'en assurer la représentation. Une difficulté surgit toutefois en cas de présence des transporteurs dans ces organisations. Tel est le cas pour le Conseil national du patronat français au sein duquel fonctionne une commission réunissant les transporteurs et les usagers ainsi que pour la *Confindustria* qui représente les deux catégories. Cette situation limite en quelque mesure l'efficacité de l'UNICE en tant que porte-parole des usagers. Pour la même raison d'ailleurs la commission de l'UNICE passe de moins en moins par la section spécialisée des transports qui existe

au sein du Comité économique et social : en effet cette section comporte des représentants des transporteurs et les usagers préfèrent s'adresser directement à la Commission de la CEE.

*
**

Notons enfin l'existence d'un Comité consultatif des transports qui, aux termes de l'article 83 du traité de Rome qui en a prévu l'institution, se compose d'experts désignés par les gouvernements membres. Chaque délégation nationale comprend cinq membres (deux fonctionnaires et des représentants des diverses branches des transports). Trois séries de questions ont figuré à l'ordre du jour du Comité pour l'exercice 1967-1968 : problèmes que soulève le développement des transports par containers ; nécessité et modalités éventuelles d'une harmonisation des conditions d'accès à la profession d'auxiliaires de transport et de son exercice ; critères pratiques pour la détermination des situations de concurrence antiéconomique dans les transports. Selon nos informations, ce comité formé de techniciens compétents des transports effectue des travaux et rend des avis utiles à la Commission sur des problèmes d'une importance particulière.

Section II. **Le cas des transports aériens et maritimes**

Depuis 1958, l'on discute pour savoir si les gouvernements des six pays devraient procéder à l'élaboration d'une politique commune en matière de navigation aérienne et maritime. Aux termes de l'article 84, alinéa 2 du traité, il revient au Conseil, statuant à l'unanimité, de décider du principe et des modalités d'une telle extension. La Commission, quoiqu'elle ait créé en son sein une division des transports maritimes et aériens, a donc les mains liées en ce domaine. Pour changer la situation, il faudrait une décision unanime des Etats ; or ceux-ci sont très réticents et malgré de nombreux rapports du Parlement européen, le Conseil des ministres ne s'est pas résolu à inscrire la question à son ordre du jour. Ces réticences s'expliquent par le souci des autorités nationales de garder le contrôle exclusif de leurs flottes mais cette attitude ne correspond guère aux exigences de l'époque.

Dans le secteur du transport aérien, un effort a été entrepris pour assurer une certaine harmonisation de la politique des compagnies nationales des pays membres. Très rapidement, la KLM, soucieuse de conserver les avantages acquis au lendemain de la guerre, devait se retirer du projet. Les compagnies des quatre autres pays (Allemagne, Belgique, France, Italie) continuèrent les négociations et aboutirent en

1961 à un projet de création d'un organisme dit Air Union qui était destiné à assurer entre ses membres une exploitation harmonisée des trajets internationaux. Soumis aux gouvernements intéressés, ce projet n'eut pas de suite.

A l'échelle européenne large, quelques organismes s'occupent des problèmes d'aviation. Citons d'abord la Commission européenne de l'aviation civile fondée en 1954 et dont le siège est à Paris : cet organisme qui concerne une vingtaine de pays travaille en liaison étroite avec l'Organisation de l'aviation civile internationale qui exerce une certaine supervision de ses activités. Nous mentionnerons ensuite le Bureau d'études des compagnies européennes de navigation aérienne (*Air Research Bureau*). Constitué en 1952, ce Bureau dont le siège est à Bruxelles, groupe les représentants des compagnies pour la réalisation de certaines études techniques (treize compagnies ayant un statut de membre entier et trois celui de membre associé). Il y a enfin le cas d'Eurocontrol créé à partir d'une convention internationale entre sept pays européens (les six pays de la CEE et la Grande-Bretagne). Eurocontrol qui avait à l'origine une vocation paramilitaire (radars, contrôle au sol...) s'occupe de l'étude et de l'adoption de mesures de sécurité concernant l'espace aérien.

Au titre de la navigation maritime, nous avons déjà mentionné le comité des transports maritimes de l'OCDE. C'est un organisme très actif qui sert de forum pour l'étude des grands problèmes maritimes européens et mondiaux. De plus, le comité engage certaines actions communes auprès des pays membres de l'OCDE et de pays extérieurs notamment quant aux discriminations de pavillon (ainsi lutte contre la tendance des pays sous-développés à souscrire fréquemment des contrats d'exclusivité). Nous signalerons aussi la commission des transports maritimes de la CNUCED qui comprend cinquante-cinq pays : la majorité des Etats membres de la CEE y prennent des positions favorables aux pays sous-développés alors que la Grande-Bretagne et les pays scandinaves ont propension à défendre, très souvent avec l'appui des Pays-Bas, des conceptions moins larges.

Dans l'ordre des groupements privés nous citerons d'abord la Fédération internationale des armateurs dont le siège est à Londres : créée en 1909, la Fédération rassemble les organisations nationales d'armateurs des pays d'Europe occidentale ainsi que de quelques pays extra-européens (Etats-Unis, Canada, Japon, Australie...). Plusieurs de ces organisations disposent d'une grande influence dans leurs pays respectifs. Il existe aussi, au niveau européen, une association des chargeurs maritimes dont l'objet est de développer un système de discussion entre chargeurs et armateurs. Il faut enfin mentionner l'action des Conférences maritimes qui sont des associations d'armement ayant

pour objet d'organiser le trafic et la répartition des lignes maritimes. Ces conférences dont le nombre dépasse largement deux cents constituent des sortes de cartel d'exploitation tendant à uniformiser les taux de fret pour éviter la concurrence par les tarifs. Ces organismes dont les pays sous-développés sont pratiquement exclus existent sur toutes les routes maritimes. Citons par exemple celle qui couvre le transport de fret à partir des ports scandinaves, baltiques, hollandais, belges et français sur l'Atlantique à destination des ports de la côte pacifique du Canada et des Etats-Unis ainsi qu'à destination de Hawaï avec transbordement à Los Angeles ou San Francisco. Y participent onze lignes de navigation (dont une à titre de membre associé).

La Commission de la CEE est défavorable au maintien de ces structures privilégiées mais, quoique les déploiements du commerce extérieur communautaire soient presque tous maritimes, elle ne semble pas jouir d'un grand rayonnement dans les milieux du transport par mer [2]. Le seul groupe fondé en ce domaine à l'échelon des Six est l'Union des grands ports de la Communauté qui tient des réunions fréquentes et permet de nombreux échanges de vues entre les associations portuaires. Les services de la Commission ne semblent pas avoir beaucoup de contacts avec les groupements maritimes. Ceux-ci se manifestent toutefois dès que les bureaux de la Communauté se livrent à l'étude de problèmes qui mettent en cause leurs intérêts. Parmi les questions qui éveillent une telle attention figure la revendication des ports du Sud de la Communauté d'obtenir un soutien contre ceux du Nord. La réouverture de ce dossier suffit pour inquiéter les ports des régions nordiques et les pousse à s'organiser, de manière d'ailleurs empirique et pour une période limitée, en vue de mettre fin à cette menace.

Au total, le manque quasi complet de groupements communautaires pour les transports aériens et maritimes résulte de l'abstention des autorités en ce domaine. Elle illustre le fait que la formation d'un appareil de défense professionnelle n'est pas un geste gratuit et que les intéressés n'y procèdent pas sans en avoir ressenti la nécessité.

[2] Pour une analyse détaillée de la question se reporter à l'étude « L'Europe des six et l'activité maritime internationale », in *La documentation française*, Série notes et documents, n° 3094, 4 juin 1964.

CHAPITRE XII

LES CONSOMMATEURS

Les diverses expériences nationales font ressortir la grande difficulté d'organiser et de défendre les intérêts des consommateurs comme tels. L'orientation imprimée par le traité de Rome à la politique communautaire ne pouvait manquer d'accentuer ces obstacles au niveau des six pays. Certes le traité prévoit que l'un des objectifs de la Communauté est de contribuer au relèvement du niveau de vie mais l'appareil mis en œuvre par la CEE porte essentiellement sur la production. C'est cet élément de la vie économique qui constitue le point central des règles et des activités des institutions communautaires. Néanmoins il a été possible de rassembler les intérêts de la consommation dans le cadre d'un Comité de contact des consommateurs de la Communauté européenne.

Nous allons étudier la structure et les modalités de fonctionnement du Comité, puis nous analyserons ses positions et ses attitudes à l'égard de la politique communautaire. Nous présenterons enfin quelques remarques sur la situation générale des consommateurs dans le Marché commun [1].

Section I. Structure et modalités de fonctionnement du Comité de contact

La naissance du Comité remonte en fait aux Journées d'études organisées les 12 et 13 juin 1961 à Bruxelles dans les locaux de la CEE. Certes, grâce à l'action de quelques organismes et en particulier à celle des coopératives de consommation, les points de vue de ce secteur

[1] Le service de presse et d'information des Communautés européennes a publié en collaboration avec le Comité de contact des consommateurs de la CEE un dossier sur *Les consommateurs dans le Marché commun*. Voy. aussi une note de l'Union féminine civique et sociale, *Les consommateurs et le Marché commun* (Fiches documentaires, n° 31). Enfin la direction générale de la presse et de l'information des CE a publié un inventaire bibliographique, *Le Marché commun et les Consommateurs. Références bibliographiques*, 1968.

avaient déjà été portés à l'attention des autorités de Bruxelles. Cependant la liste même des participants réunis en cette occasion donnait le sentiment d'une grande dispersion des efforts. Une telle situation ne pouvait que desservir la cause des consommateurs. Ce point fut mis en évidence par S. Mansholt, qui manifesta le souci de la Communauté de voir la position des consommateurs exprimée par un comité représentatif de leurs intérêts. A la suite de cette invitation qui posait comme condition *sine qua non* de la consultation des consommateurs la création d'une organisation représentative, les divers groupes de consommateurs ont abouti le 2 avril 1962 à la fondation du Comité de contact.

§ 1. **Composition**

Le Comité rassemble, selon une formule d'inspiration confédérale, des représentants de plusieurs groupes qui, à partir de considérations différentes et avec des modalités diverses, entendent promouvoir la défense des consommateurs. Ces groupes sont au nombre de quatre, l'un d'entre eux (syndicalisme) comptant deux organisations séparées.

a) *Coopératives de consommation*

Dès juillet 1957, le mouvement coopératif, soucieux de s'adapter à l'intégration européenne, fondait la Communauté des organisations nationales des coopératives de consommation du Marché commun. Ce groupe réunissait au départ onze membres pour cinq pays de la CEE. Selon une statistique pour 1959 émanant de la Communauté coopérative, le nombre des associations membres des organisations nationales adhérentes était de l'ordre de sept mille cinq cents, celui des coopérateurs d'environ dix millions et le total des consommateurs représentés de trente et un millions (chiffre obtenu par application d'un coefficient exprimant le nombre moyen de personnes dans chaque ménage). Ainsi constituée, la Communauté coopérative émettait de son propre chef plusieurs avis sur les politiques de la Communauté et, notamment, en juillet 1961 un avis sur la politique agricole commune proposée par la Commission. Cependant tout en les consultant à l'occasion, les autorités de la CEE n'ont pas admis que les coopératives aient vocation à représenter l'ensemble des consommateurs. La Commission a d'ailleurs adopté une attitude similaire envers d'autres groupements qui prétendaient représenter les consommateurs et, en particulier, les syndicats.

En 1966, la Communauté a procédé à une réforme de ses structures tendant à lui donner plus d'efficacité. Devenue Communauté européenne des coopératives de consommateurs (CECC), elle comprend désormais un conseil, formé des délégués des fédérations et des centrales commerciales des six pays de la Communauté ; cet organe est

assisté d'un exécutif et d'un secrétariat permanent, qui assurent la continuité des activités de la Communauté.

La CECC dont le siège est à Paris dans les locaux du mouvement coopératif français se compose des organisations suivantes :

Allemagne :	*Bund Deutscher Konsumgenossenschaften GMBH ;* *Zentralverband Deutscher Konsumgenossenschaften ;* *Grosseinkaufs-Gesellschaft Deutscher Konsumgenossenschaften.*
Belgique :	Société générale coopérative ; Fédération nationale des coopératives chrétiennes ; La Fédération de Belgique ; L'Economie populaire.
France :	Fédération nationale des coopératives de consommation ; Société générale des coopératives de consommation.
Italie :	*Lega Nazionale delle Cooperative ;* *Confederazione Cooperativa Italiana.*
Pays-Bas :	*Co-op Nederland.*

La force et le rayonnement du mouvement coopératif de consommation ne sont certes pas identiques dans chacun des pays membres : mais, au total, la CECC peut avancer qu'elle représente directement une fraction très appréciable des consommateurs européens.

Toujours dans le secteur coopératif, notons au passage l'existence de l'Union européenne des centrales de production et de gros des sociétés coopératives de consommation (Eurocoop). Fondé en 1962 par des organismes de quatre des pays communautaires (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas) cet organisme recueille et transmet à la Commission l'avis des magasins de gros coopératifs sur les projets de règlement des marchés des différents produits. De plus, il a entrepris la mise sur pied d'opérations commerciales communes et le développement des échanges inter-coopératifs.

b) *Organisations syndicales*

Ce sont les deux organismes dont nous avons effectué l'étude dans un précédent chapitre : le Secrétariat syndical européen (CISL) et l'Organisation européenne de la CISC. Tout en constituant un seul

groupe, ils sont considérés comme deux organisations séparées au sein du Comité de contact. En vue de bien fixer le sens de la présence syndicale dans le Comité de contact, observons que de manière générale les syndicats tendent à définir le consommateur comme un participant au marché et non comme un partenaire de la vie économique.

L'adhésion de ces groupements au Comité correspond en définitive au souci que l'on observe chez plusieurs syndicats de prolonger la défense des salariés au plan de la consommation. Les syndicats avancent que dans les sociétés économiquement développées les salariés perdent en tant que consommateurs une partie plus ou moins large des avantages acquis comme travailleurs — situation qui, au niveau des moyens et petits salariés, suscite des éléments de paupérisation relative. L'action syndicale dans l'ordre de la consommation a pour objet d'empêcher ou de restreindre cette dégradation de la condition des travailleurs.

c) *Unions de consommateurs*

L'organisme membre du Comité est le Bureau européen des unions de consommateurs qui a été définitivement fondé en février 1962 pour assurer la représentation et la défense des intérêts des consommateurs auprès de la CEE. Le Bureau se compose des neuf organismes suivants :

Allemagne :	*Arbeitsgemeinschaft der Verbraücherverbande.*
Belgique :	Association des consommateurs (Test Achats) ; Union féminine pour l'information et la défense des consommateurs.
France :	Organisation générale des consommateurs ; Union fédérale de la consommation.
Italie :	*Unione Nazionale Consumatori.*
Luxembourg :	Union luxembourgeoise des consommateurs.
Pays-Bas :	*Nederlandse Consumentenbond ; Nederlandse Huishoudraad.*

Ces divers groupements sont de force inégale. Certains constituent des sortes d'organisations « faîtières » qui groupent en leur sein des organisations nationales : ainsi le *Nederlandse Huishoudraad* qui rassemble dix-sept organisations nationales. Quelques-uns vivent unique-

ment du produit des cotisations et de la vente de publications mais beaucoup reçoivent des subventions gouvernementales qui couvrent une part plus ou moins importante de leur budget : Union luxembourgeoise (90 %) ; *Nederlandse Huishoudraad* (77 %) ; Union fédérale française (50 %) ; *Arbeitsgemeinschaft der Verbraücherverbande* (30 %) ; Union italienne (20 %)... Dans la majorité des cas, la capacité de pression de ces organismes sur les autorités publiques n'est pas très considérable.

Le Bureau européen a son siège à Bruxelles dans les locaux de l'UFIDEC. Il est géré par un conseil de douze membres formé à raison de deux représentants pour chacun des six pays. En 1966, son budget a été de l'ordre de dix mille francs suisses. Le Bureau a pour objectif de représenter ses membres auprès des institutions communautaires ainsi que dans le Comité de contact des consommateurs de la CEE, de réunir la documentation utile et de mener à bien des études sur les problèmes de sa compétence, de favoriser les initiatives prises par les associations membres à l'intérieur de leurs pays respectifs. Lors de son assemblée tenue à Bruxelles en novembre 1962, il a été décidé de procéder à la réalisation en commun d'essais comparatifs portant sur des produits largement offerts aux consommateurs de la Communauté européenne (Euro-Tests) : cette activité qui se poursuit non sans embûches n'a pas apporté ce que ses promoteurs en espéraient.

On observera que plusieurs des neuf membres du Bureau sont également affiliés à l'Organisation internationale des unions de consommateurs fondée en avril 1960 et dont le siège est à La Haye. Le Bureau européen est indépendant de l'Organisation internationale mais il entretient avec elle des contacts réguliers.

d) *Organismes familiaux*

Lors de sa réunion de Vienne en septembre 1959, le Conseil général de l'Union internationale des organismes familiaux (UIOF) créée à Paris en 1947 a institué un Comité d'action européenne dont la compétence couvre l'ensemble des problèmes familiaux qui se posent au plan de la Communauté européenne. Parallèlement, en vue d'établir des contacts étroits avec la CEE, le Comité de direction de l'Union internationale a fondé à Bruxelles un Secrétariat européen qui a son siège dans les locaux de la Ligue belge des familles nombreuses et des jeunes foyers. Afin de remplir son programme, le Comité d'action européenne a créé quatre groupes de travail dont un sous-comité de la consommation. Formé au début de 1962, ce sous-comité rassemble dans le cadre du Secrétariat européen de l'UIOP les organismes familiaux et féminins des six pays en vue de représenter et de défendre les intérêts des familles dans la consommation. En voici la liste :

Allemagne : *Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familien-Organisationen.*

Belgique : *Bond Van Grote en Jonge Gezinnen ;*
Centre national d'éducation familiale ;
Les femmes prévoyantes socialistes ;
Kristelijke Arbeidersvrouwengilde ;
Ligue des familles nombreuses et des jeunes foyers ;
Ligues ouvrières féminines chrétiennes de Belgique.

France : La Famille du cheminot ;
Fédération des familles de France ;
Fédération nationale des associations familiales et sociales ;
Union féminine civique et sociale ;
Union nationale des associations populaires ;
Associations familiales protestantes ;
Confédération nationale des associations familiales catholiques ;
Confédération nationale des associations populaires familiales ;
Confédération nationale de la famille rurale ;
Confédération syndicale des familles.

Italie : *Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani ;*
Centro Italiano Femminile ;
Federazione Nazionale delle Associazioni fra le Famigli Numerose.

Luxembourg : Action familiale et populaire du Luxembourg.

Pays-Bas : *Stichting « Nationale Contactcommissie voor Gezinsbelangen ».*

Cette liste donne à première vue l'impression d'un rassemblement un peu composite et il est vrai qu'elle fait état d'organismes d'activité et d'influence variables dans leurs pays respectifs. Néanmoins, malgré cette diversité, le sous-comité constitue un ensemble cohérent au sein duquel l'on n'observe ni oppositions fondées sur des différences sociales ni tensions d'ordre philosophique ou idéologique. Le groupe de travail consommation du Comité d'action européenne représente véritablement un secteur original de la défense des consommateurs : le point de vue des familles consommatrices pour lesquelles l'emploi des ressources

disponibles pose des questions de la plus haute importance. Il est significatif qu'un intérêt de ce type ait pu trouver une voie d'accès qui lui soit propre au Comité de contact.

⁂

La participation au Comité de ces cinq organisations européennes dont la plupart à clientèle massive fait de celui-ci un organisme représentatif de très larges secteurs des couches populaires. Il n'est certes pas possible de totaliser ces divers éléments par suite des doubles emplois d'un groupe à l'autre (ainsi, notamment, travailleurs syndiqués qui sont aussi membres d'une coopérative) mais l'ensemble demeure impressionnant. Le problème est évidemment de savoir dans quelle mesure le Comité de contact a la possibilité de mobiliser les ressources des organisations membres pour soutenir son activité et défendre ses revendications.

Il faut enfin signaler que certains organismes nationaux recoupent d'une manière ou d'une autre plusieurs branches du Comité. Tel est en particulier le cas lorsqu'une organisation nationale adhérant à l'un des cinq groupements européens a des liens organiques avec un autre groupement qui relève lui-même d'une autre branche du Comité (exemple de la CGT-FO et de l'ORGECO, la première participant au Comité par le Secrétariat CISL et la seconde ayant le statut de membre du Bureau des unions de consommateurs). Quand ces organismes considérés ont des divergences au plan national, il est possible qu'ils tentent de les vider au sein du Comité : ce dernier, par suite de telles interférences, risque de se trouver aux prises avec des affrontements ou antagonismes nationaux, situation contraire à l'inspiration fondamentale du Comité et défavorable à la formation d'un point de vue européen.

§ 2. Fonctionnement

Le Comité, qui est dépourvu de personnalité juridique propre, a une structure particulièrement simple. Chacune des organisations membres (cinq en tout) y compte trois délégués titulaires et trois délégués suppléants, ce qui rend possible à chaque organisation de former une délégation comprenant un membre (titulaire ou suppléant) pour chacun des pays de la CEE. Le secrétariat du Comité dont le siège se trouve à Bruxelles est assuré à tour de rôle par l'une des organisations membres : pour commencer, le Secrétariat syndical européen et ensuite la Communauté européenne des coopératives de consommateurs. L'orga-

nisation qui assure le secrétariat en couvre les dépenses. En plus de ses fonctions administratives le secrétaire a pour mission de représenter le Comité et de s'exprimer en son nom.

Afin d'élargir et de perfectionner ses possibilités d'action, le Comité a institué un certain nombre de groupes de travail spécialisés qui se composent d'experts désignés par chacune des associations membres. Des groupes ont été créés de la sorte sur les problèmes suivants : industrialisation de l'agriculture ; additifs alimentaires ; prix ; ententes et concentrations ; groupements de producteurs agricoles ; information du consommateur. Les groupes de travail sont composés dans la mesure du possible d'un expert par organisation membre. Chaque groupe est animé par un président et organise librement son activité dans le cadre du mandat imparti par l'assemblée plénière et il revient en particulier aux groupes de préparer techniquement les projets d'avis discutés.

Le Comité de contact se réunit en assemblée plénière au moins quatre fois par an. Cependant, diverses réunions supplémentaires ont lieu chaque année. Le Comité comporte également un bureau qui, outre le secrétaire du Comité, comprend un délégué de chacune des cinq organisations, celles-ci choisissant leur propre représentant. En cas d'urgence (nécessité d'effectuer une démarche rapide auprès d'un service de la Communauté ou de prendre une position officielle sans que le délai de consultation permette de saisir l'assemblée), le Comité agit par l'intermédiaire du bureau, l'assemblée étant ensuite appelée à ratifier le plus tôt possible l'initiative ainsi prise.

Les décisions au sein du Comité sont prises selon la règle de l'unanimité. D'après certaines sources, cette règle n'aurait pas été, en pratique, source de paralysie, les discussions ayant généralement conduit à des compromis positifs acceptés par tous. Toutefois, selon une autre opinion, la règle de l'unanimité masquerait en fait l'action des groupes les plus diligents et les mieux organisés au plan communautaire en vue de se saisir pour leur propre compte des questions qui les intéressent le plus directement : en conséquence, le Comité n'aurait plus eu à s'occuper pour son compte que de problèmes de portée générale. Nous essaierons de voir si l'activité du Comité, surtout à l'époque récente, donne un fondement à ce grief.

Depuis sa création, le Comité de contact s'est efforcé de consolider son statut de porte-parole des consommateurs du Marché commun, tout particulièrement auprès des directions spécialisées de la CEE. A cet effet, il a tenu chaque année des réunions avec les représentants des services de la Communauté. Par ailleurs, l'une des préoccupations majeures du secrétariat général a été de suivre régulièrement l'évolution des dossiers qui concernent ou intéressent les consommateurs. En règle générale, le Comité s'est attaché à étudier les questions inscrites à

l'ordre du jour de la Communauté et à répondre aux questions posées par la Commission ou ses services. Il lui est toutefois arrivé de prendre des initiatives : ainsi sa proposition de créer une commission d'observation des prix. Parmi les réussites du Comité, mentionnons la formation en 1966 au sein de la CEE d'un groupe inter-directions chargé d'examiner l'ensemble des problèmes sous l'angle du consommateur. Le Comité qui réclamait depuis plusieurs années l'institution d'un tel dispositif a interprété son adoption comme la prise de conscience par la Communauté qu'il n'est ni possible ni légitime d'orienter une politique économique générale autour des seuls intérêts de la production. Mentionnons enfin qu'il existe désormais dans la Commission un service consommateurs ayant vocation à constituer l'interlocuteur privilégié du Comité.

Le Comité a été appelé par les autorités communautaires à désigner des représentants dans les neuf comités consultatifs agricoles. Le nombre de ces délégués (nommés par la Commission sur proposition du Comité) est de quatre ou six selon les cas. Aux termes d'une note du secrétariat en date du 16 mai 1968 et d'une résolution de l'assemblée plénière du 4 novembre 1968, le statut et la mission de ces délégués doivent obéir aux principes suivants :

- les délégués sont désignés par le bureau du Comité sur proposition des organisations membres, le premier s'efforçant dans toute la mesure du possible, d'établir une représentation équilibrée entre les secondes ainsi qu'entre les pays ;
- les délégués représentent dans les comités la position des consommateurs européens, non pas celle des consommateurs d'un pays particulier ou de l'organisation à laquelle ils appartiennent ;
- les délégués sont organisés autour d'un chef de file : ils se concertent avant d'exprimer une opinion en séance et font rapport de leurs interventions au Comité par le truchement du chef de file. Le mandat des délégués est assez souple pour qu'ils puissent répondre aux questions qui leur sont posées, à charge d'informer le Comité des initiatives ainsi prises. Les délégués peuvent demander que leur soit adjoint un expert sans droit d'intervention en séance ;
- les délégués sont invités à se concerter avec les représentants des travailleurs désignés par les organisations syndicales, l'objet de cette concertation étant d'éviter des oppositions en contradiction avec la structure du Comité et de dégager une position commune toutes les fois où une telle convergence est possible.

En dehors de son action dans les comités agricoles sur lesquels il porte d'ailleurs un jugement critique, le Comité a obtenu de participer

aux enquêtes que l'Office statistique des Communautés européennes a entreprises sur le niveau des prix de certains produits auprès de quelques grandes firmes de distribution. Il a présenté une liste de vingt-quatre articles intéressant particulièrement le consommateur en demandant communication pour chacune des données statistiques sur la production, les échanges, la consommation et les prix. La direction générale marché intérieur n'a accédé à cette demande que pour sept de ces produits, à savoir : lait en boîte, bas nylon dames, pellicules photographiques, réfrigérateurs, machines à laver, ampoules électriques.

Au total, le Comité de contact a certainement été reconnu par les instances européennes comme le représentant qualifié des consommateurs du Marché commun. Certes il est arrivé que des relations se nouent entre des organisations membres du Comité et des institutions communautaires sur des problèmes touchant d'une manière ou d'une autre aux intérêts des consommateurs. Le Comité s'est efforcé de garder un certain contrôle sur ces rapports qui ne pouvaient mettre en cause sa vocation globale mais qui étaient susceptibles de provoquer des discordances dans la défense des consommateurs. Il nous reste à voir si, en pratique, le Comité s'est trouvé en mesure de tirer tout le parti possible de cette vocation au profit des consommateurs.

§ 3. Degré d'efficacité

Un point paraît certain : l'existence du Comité qui, initialement, était précaire, notamment du fait de réticences chez les coopérateurs et les syndicalistes ne semble plus discutée aujourd'hui. Les cinq organisations qui le constituent ont pris l'habitude de travailler en commun. Le Comité de contact est désormais mieux soudé et plus vivant qu'il y a trois ou quatre ans. De simple organisme de contact, le Comité a été progressivement investi d'une capacité d'action et d'initiative dont voici quelques manifestations : libre choix par le Comité de l'ordre du jour de ses travaux ; élaboration d'une doctrine propre sur de nombreuses questions : publication d'une revue (*Europe-Consommateurs*) qui est l'expression du Comité en tant que tel. Toutefois cette consolidation n'est pas allée sans des difficultés qui sont encore loin d'avoir pris fin. Les unes tiennent à la structure même du Comité, d'autres résultent des conditions dans lesquelles il est consulté par la Commission. Nous insisterons essentiellement ici sur les premières.

Au titre de la structure, il y a un accord assez général pour admettre qu'elle comporte des défauts et des déficiences qui handicapent les interventions du Comité. Les points les plus souvent cités sont la lourdeur du processus délibératif et l'insuffisance, sinon même l'inexistence des moyens financiers. Le Comité n'a pas de personnel permanent qui lui soit propre : ainsi par la force des choses, ses rapports avec les instances européennes ne présentent pas la même densité ni la même insistance que ceux de plusieurs autres groupes. Malgré le concours des experts fournis par les associations membres, le Comité ne se trouve pas toujours en mesure d'appuyer ses démarches de notes circonstanciées et techniquement fouillées — tâche qui serait de toute manière fort complexe par suite de l'ampleur et de la variété des problèmes relatifs à la défense des consommateurs.

D'autres critiques s'en prennent au caractère composite de l'organisme et soulignent les contradictions que peut provoquer en son sein la présence d'organismes dont les intérêts et préoccupations spécifiques comportent des marges sérieuses de divergence. Ces observations ne font certes pas l'unanimité mais il convient d'en mentionner quelques-unes, ne serait-ce que pour illustrer les obstacles que rencontre la défense des consommateurs par le truchement d'un organisme comme le Comité.

C'est ainsi que, selon certains observateurs, chacun des organismes membres se préoccuperait en réalité de mener sa propre politique à travers les problèmes de consommation et sous prétexte de défendre les consommateurs. On verrait ainsi se créer au sein du Comité des espèces de groupes de pression et se dessiner des alliances à plusieurs orientations (ainsi entre syndicalistes d'une certaine tendance, coopérateurs, « familiaux »...). L'une des conséquences de cette situation serait l'impossibilité d'aborder certains thèmes dont la discussion pourrait gêner l'un ou l'autre des membres. L'on nous a dit, à ce propos, que lors des discussions sur la hausse des prix, les syndicats ont exprimé de la manière la plus nette la volonté que les salaires soient entièrement tenus hors du débat, ne soient même pas évoqués. De manière plus générale, affirment les mêmes sources, certains des groupements membres tendraient à manifester une sorte de nationalisme professionnel ou corporatif peu propice au rassemblement des efforts et au rapprochement des programmes pour la défense des consommateurs.

Divers commentateurs regrettent que les organisations nationales représentées par l'intermédiaire de leurs organisations européennes ne participent pas davantage et de manière plus directe aux travaux du Comité. Ils reconnaissent d'ailleurs que lorsque ce concours est expressément sollicité, les groupes nationaux mettent en moyenne peu d'empressement à l'accorder et, en bien des cas, ont propension à se dérober. Cette carence a sans doute des causes multiples : faiblesse des ressources humaines et des moyens matériels dont disposent les organisations nationales de ce type ; technicité des questions évoquées au niveau communautaire ; peut-être aussi caractère encore insuffisant de l'adhésion au projet européen...

Le Comité se compose d'organismes créés et fonctionnant à l'échelon communautaire : on pourrait donc s'attendre que des points de vue européens prévalent dans ses délibérations. Or, si tel semble bien être le cas au sein du bureau il n'en va pas nécessairement de même à d'autres niveaux. Les différentes organisations membres n'ont pas apporté le même soin à obtenir de leurs adhérents nationaux une vocation exclusive à représenter les intérêts des consommateurs au plan européen. D'où le risque qui s'est déjà matérialisé de prises de position distinctes, voire contradictoires, sur des problèmes déterminés.

De telles appréciations, même si parfois elles manquent un peu de nuances, ne sauraient surprendre. La faiblesse des structures et des moyens attribués au Comité par les organisations fondatrices, comme aussi la médiocrité des ressources concédées, n'était certes pas le signe d'une grande confiance dans l'œuvre commune : et dans ces conditions, il eût été surprenant que les membres nationaux de ces organisations se sentent, du premier coup, directement et pleinement concernés par les activités entreprises au niveau communautaire. Quant aux oppositions et tensions internes que soulève l'hétérogénéité des intérêts représentés dans ce Comité, elles illustrent bien la difficulté de trouver une base concrète aux efforts de défense des consommateurs. Jusqu'à présent, ces tentatives ont toujours butté sur le même dilemme : ou l'on fonde le groupe sur les consommateurs comme tels et les groupes de purs consommateurs, comme disent certains, ne touchent jamais les masses populaires (au mieux atteignent-ils les classes moyennes, de façon plus ou moins large) ; ou l'on appelle en renfort les organisations syndicales et celles-ci amènent leurs troupes mais de manière indirecte et sans oublier que la lutte pour le quantum du salaire demeure généralement le mobile prioritaire du syndicat.

Ces considérations montrent en tout cas qu'il serait vain d'évaluer la force du Comité à partir des effectifs rassemblés par les organisations membres. Comme l'établissent plusieurs expériences nationales du même ordre, c'est seulement sur le papier que de tels effectifs peuvent être invoqués pour la défense des consommateurs. Sans doute, la présence de ces gros bataillons dans la structure du Comité peut-elle donner à celui-ci un supplément de prestige moral et lui valoir plus de respect de la part de ses interlocuteurs. Mais ces avantages ne sont pas du même ordre que les arguments liés à la possibilité d'une mobilisation physique des troupes populaires (notamment par la grève). En définitive, le Comité des consommateurs ne se trouve pas en mesure de réaliser une telle mobilisation et quoique ayant en apparence des assises de masse, il doit se contenter de la persuasion morale et de l'argumentation technique. Ici, nous ne sommes pas très éloignés des observations

déjà faites à propos de l'action syndicale elle-même au niveau de la CEE.

Nous en venons maintenant à la deuxième source de faiblesse du Comité et qui tient aux méthodes de consultation utilisées par la Communauté à son égard. Sous cet angle, le Comité exprime plusieurs griefs. Il se plaint d'abord que la Commission ait propension à lier trop étroitement les intérêts des consommateurs aux seuls problèmes d'ordre alimentaire et, en conséquence, ne le consulte pas aussi régulièrement en matière industrielle, commerciale et juridique. Le Comité regrette en second lieu que, trop souvent, les consultations aient lieu à un stade si avancé des études que l'on en peut seulement attendre des conséquences minimes. Pour plusieurs raisons, et notamment par manque de moyens, le Comité ne figure pas habituellement dans la catégorie des organismes susceptibles de s'insérer dans le stade préparatoire des délibérations : dès lors la consultation, portant sur un texte dont les principes essentiels sont déjà arrêtés, risque de n'avoir plus qu'un caractère formel. Le Comité déplore aussi qu'en de nombreuses occasions, l'on oppose à ses demandes l'argument des exigences économiques et techniques. Au total, le Comité juge trop faible l'audience accordée aux consommateurs par les diverses instances européennes. Enfin le Comité souligne que certaines instances communautaires ont parfois consulté d'autres organismes, éventuellement à base nationale, sur des problèmes de sa compétence.

⁂

Actuellement le Comité envisage un renforcement de ses structures et un perfectionnement de ses méthodes de travail. Il s'agirait, tout en conservant la souplesse indispensable dans la gestion, de développer les moyens d'action et de resserrer les liens entre les membres. Un tel projet soulève, à plusieurs titres, de délicates questions.

Au point de vue des agencements administratifs il faut décider si le Comité doit demeurer une association de fait sans statut juridique défini ou se doter d'une forme légale déterminée. Le problème est directement lié à celui de la transformation éventuelle du secrétariat actuel en organisme permanent ayant à sa disposition des ressources propres : cette modification poserait le difficile problème d'une répartition équitable des dépenses de fonctionnement entre les membres. La solution de ce problème est de toute manière compliquée par des différences dans la capacité contributive des membres. Enfin certains se demandent s'il ne serait pas souhaitable d'instituer une présidence, ce qui ramènerait le secrétaire à l'exercice de tâches administratives.

D'un autre côté un renforcement du Comité suppose nécessairement une clarification de son mandat. En réalité le problème se pose à deux niveaux : d'abord la fixation du mandat que les groupes nationaux entendent donner pour les problèmes de la consommation aux organismes européens qui les représentent dans le Comité de contact ; ensuite la détermination du mandat que les organisations membres elles-mêmes veulent attribuer au Comité pour le domaine considéré. La consolidation de la défense communautaire des consommateurs suppose que les mandats attribués à chacun de ces deux niveaux soient compréhensifs et exclusifs.

Enfin, le mandat établi, il convient de revoir les normes du processus délibératif au sein du Comité. Le choix des normes dépend directement de la nature des positions dont le Comité doit assumer la responsabilité : juxtaposition de la position de chacune des organisations représentées, compromis unanime, expression d'une position spécifique qui engage les membres. Du point de vue de l'influence du Comité l'adoption de position ou d'avis du dernier type est certes souhaitable mais elle paraît impliquer le recours, d'une manière ou d'une autre, à la procédure majoritaire.

Section II. **Positions et attitudes du Comité**

Depuis sa création, le Comité s'est exprimé en maintes occasions et sous des formes diverses (prises de position, résolutions, mémorandums, communiqués de presse) sur les problèmes de sa compétence. Quatre séries de questions, sans doute les plus importantes et les plus significatives pour le Comité, seront analysées ici : information des consommateurs ; politique agricole commune ; ententes et concentrations ; harmonisation des réglementations alimentaires. La première de ces questions correspond à une revendication propre du Comité, les trois autres résultent d'actions engagées par les instances communautaires. L'analyse des interventions du Comité en ces quatre domaines, sans oublier l'observation des prix déjà signalée, nous permettra d'apercevoir les conceptions de base qui guident celui-ci dans sa défense des consommateurs européens.

§ 1. **Information des consommateurs**

C'est là un problème qui a toujours retenu l'attention du Comité. Comme témoignage de cette préoccupation, citons l'organisation à Bruxelles, les 6 et 7 mars 1967, de journées d'études sur l'information des consommateurs. La résolution prise par le Comité à l'issue de cette session pose un diagnostic et requiert une action des instances communautaires.

Au titre du diagnostic, le Comité constate que, dans les économies modernes, l'information représente pour le consommateur « une condition déterminante de son libre choix et le moyen indispensable d'éviter le gaspillage de son budget familial ». Or l'information dispensée par les producteurs, qui se livrent à des investissements publicitaires de plus en plus considérables, n'a pas pour but de renseigner objectivement le consommateur en respectant sa liberté de choix mais de le conditionner, de le déterminer à l'achat par des techniques de plus en plus perfectionnées. Cette situation crée « une déviation pernicieuse des rapports producteur-consommateur, critiquable au point de vue économique et inadmissible sur le plan de l'éthique ». Ce problème a pris une telle acuité que les moyens traditionnellement mis en œuvre par les Etats se révèlent dépassés. Une harmonisation européenne est indispensable si l'on tient compte du fait que le Marché commun est devenu une « réalité tangible ». Le Comité demande donc à la Commission « de se saisir de ce problème et, dans l'immédiat, de constituer un groupe de travail officiel chargé d'étudier le rôle propre de la CEE dans ce domaine et de rechercher les voies et les moyens à mettre en œuvre à moyen terme ». Si elle donne suite à ce vœu, la Commission, pense le Comité, contribuera à ce que les consommateurs « puissent enfin ressentir les effets tangibles et bénéfiques du Marché commun ».

Ces idées ont été développées dans un mémorandum sur l'information des consommateurs élaboré en juillet 1967 sur la base des discussions des journées de mars. Le programme du Comité en ce domaine comprend deux grands axes de réformes à entreprendre tant dans le cadre national qu'européen :

— réforme des lois et des institutions en vue de promouvoir une information loyale (notamment par réglementation de la publicité et de l'étiquetage ainsi que par une adaptation des services de contrôle à des tâches de plus en plus complexes et variées). Le Comité a proposé la création d'une chambre paritaire économique (producteurs-consommateurs) investie de la triple mission d'élaborer des propositions de lois, d'interpréter les dispositions en vigueur et de régler les contestations venant à naître entre les deux parties ;

— coordination des méthodes d'information objective : normalisation des critères et des méthodes d'essais des produits ; généralisation d'un type d'étiquette conçue comme une carte d'identité du produit, complète et compréhensible ; définition de la qualité des produits, fondée sur une appréciation objective de caractéristiques ou de performances.

En dehors de ces prises de position générales, il est arrivé au Comité de se prononcer sur des problèmes particuliers de l'information des consommateurs. Tel a été le cas pour les médicaments. Un communiqué de presse émis le 20 juin 1965 (en liaison avec la préparation d'une directive CEE sur ces problèmes) énonce que « les consommateurs européens demandent une réglementation sévère de la publicité des médicaments ». Le communiqué indique que lors de la consultation faite par la CEE, les représentants des producteurs, des pharmaciens et des médecins ont opté pour le système de la liberté contrôlée qui, laissant la publicité libre à condition qu'elle respecte certaines règles, s'attache seulement à la répression des abus. Tenant pour indispensable en ce domaine que la publicité ait un « caractère loyal et véridique » le Comité s'est prononcé au contraire pour le régime de l'autorisation préalable qui consiste à soumettre toute publicité au visa de l'autorité avant sa diffusion.

§ 2. Politique agricole commune

C'est le secteur de l'activité communautaire sur lequel le Comité a effectué au cours des années le plus grand nombre d'interventions. Cet intérêt s'est manifesté très rapidement puisque, dès le 19 novembre 1962, le Comité adressait au président de la Commission un rapport exprimant le point de vue commun de ses membres sur la politique agricole de la CEE. Le 5 novembre 1963, le Comité demandait que la fixation du régime des céréales n'entraîne pas une nouvelle hausse de prix dans les États membres et il manifestait son opposition à la taxation de la margarine au profit du beurre. Par la suite, compte tenu de la multiplication des dispositifs de la politique agricole commune, le Comité a été conduit à augmenter et à diversifier ses interventions en la matière. C'est ainsi qu'en 1964, il a effectué des démarches à propos des marchés et produits suivants :

— fruits et légumes : application des normes de qualité et procédures de contrôle de vérification ; projet de règlement sur l'admission à l'importation de fruits et légumes en provenance de pays tiers pour lesquels a été réclamée l'application des normes communautaires ;
— céréales : fonctionnement du marché européen des céréales depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 19 ; niveau européen d'un prix des céréales ; contingentement des minoteries ;
— viandes : aspect du prix d'écluse et fonctionnement du régime des restitutions pour la viande fraîche de volailles ; aspect du prix d'écluse et fonctionnement du régime des restitutions dans les marchés des œufs et volailles ;

— vins : effets de la décision du Conseil portant fixation des contingents en Allemagne, en Italie et en France pour l'importation de vin ; introduction d'une réglementation communautaire des vins de qualité produits dans des régions déterminées.

Cet intérêt s'est maintenu par la suite. En 1965, avis sur les aides financières à l'exportation des produits agricoles, l'organisation commune des marchés des huiles et graisses végétales, l'importation d'agrumes, l'organisation du marché des fruits et légumes. En 1966, avis sur la fixation des prix du sucre et du lait, le problème des pâtes alimentaires, les groupements de producteurs, le niveau des prix du blé dur et du blé tendre, le problème des produits horticoles non comestibles, le fonctionnement des comités consultatifs agricoles. La variété même des points abordés par le Comité illustre bien l'importance qu'il accorde à ce secteur.

Au cours des années les plus récentes, l'attention portée par le Comité à ce secteur de la politique communautaire ne s'est pas démenti. Cette propension s'explique certes par l'importance qu'ont pour les consommateurs du Marché commun les problèmes du prix et de la qualité des produits agricoles et alimentaires : les préoccupations du Comité quant à l'organisation et au fonctionnement du marché de ces produits sont donc conformes à sa mission. Par ailleurs, la fréquence des démarches du Comité tient à la place considérable de la politique agricole commune dans l'action de la CEE (avec comme conséquence directe la préparation et la publication d'un grand nombre de textes particulièrement complexes, l'institution de mécanismes spécialisés de consultation permanente...). Enfin l'on s'est demandé si la politique agricole communautaire ne constitue pas pour le Comité un terrain idéal d'intervention du fait qu'elle ne met directement en cause les intérêts d'aucun de ses membres. De toute manière, il convient, sans verser dans un exposé détaillé, de souligner les idées et critères de base dont s'inspire le Comité en ce domaine. Comme on va le voir, les conceptions agricoles de celui-ci sont très voisines de celles adoptées par les syndicats.

Le critère fondamental d'appréciation du Comité est la réalisation du progrès agricole de manière aussi complète et à un rythme aussi soutenu que possible. Le souci de l'avantage collectif implique selon lui qu'aucune entrave ne soit apportée au perfectionnement technique de la production agricole et alimentaire. Toute politique tendant à assurer le maintien de structures ou de modes de culture archaïques est contraire à l'intérêt des consommateurs. C'est sur cette base que dans une lettre adressée le 25 mars 1966 à la Commission et au Conseil, le Comité s'est élevé contre « les efforts que déploient cer-

taines organisations agricoles dans quelques pays membres pour faire obstacle à la transition des modes de production agricole traditionnels aux formes d'exploitation organisées de façon plus industrielle ». Dans cette lettre, le Comité condamne « toute limitation de la liberté d'entreprise qui servirait à protéger artificiellement des producteurs dont le rendement est insuffisant » : plus particulièrement il repousse l'exigence des milieux agricoles tendant à placer sous licence les exploitations agricoles industrialisées et à imposer une surcharge fiscale aux grandes unités d'exploitation. Satisfait que la Commission ait pris position contre ces revendications, le Comité souhaite que la question fasse l'objet d'une législation unique au niveau communautaire.

Ce point de départ conduit le Comité à souhaiter que l'action communautaire ait en vue la promotion de la réforme des structures agricoles. Dans une prise de position du 4 juillet 1966, concernant les critères pour l'établissement d'une politique commune des aides en agriculture, le Comité exprime l'idée que « l'établissement d'une politique agricole commune ne peut se concevoir sans définition d'une politique au niveau des structures ». Les objectifs fixés par le traité de Rome imposent que les aides ne soient en aucun cas mises au service d'un protectionnisme agricole tendant à assurer la préservation du *statu quo* et à provoquer un nouveau gonflement des productions excédentaires.

Cette préoccupation structurelle se manifeste dans les avis formulés par le Comité sur les critères de fixation des prix agricoles communs. A plusieurs reprises, le Comité s'est dit convaincu que le remède fondamental aux problèmes du revenu agricole réside dans des réformes de structure. Dans la phase actuelle, selon les termes d'un communiqué d'avril 1966, « les prix doivent être fixés sur la base des prix de revient des exploitations agricoles dont la productivité correspond aux possibilités offertes par la technique agricole moderne et en tout cas à un niveau qui ne paralyse pas les évolutions nécessaires et ne provoque pas l'apparition d'excédents dont l'écoulement devrait être financé par la collectivité ». Tel n'a pas été le cas selon le Comité pour la fixation d'un prix européen des céréales par le Conseil en décembre 1964. Tout en voyant dans ce prix un pas décisif pour la réalisation du Marché commun, le Comité estime qu'il a été fixé à un niveau trop élevé. D'où plusieurs conséquences fâcheuses : élévation du coût de la vie dans certains pays, accroissement de la production céréalière de la Communauté, alourdissement des subventions destinées à permettre l'exportation des surplus...

Au titre de l'organisation et du fonctionnement des marchés, le Comité se prononce contre toute mesure susceptible de renforcer la position des producteurs en diminuant le jeu de la concurrence dans

une mesure non justifiée par une politique agricole commune s'inspirant de l'intérêt collectif. Ainsi le Comité a-t-il dénoncé en janvier 1965 les tentatives visant à l'institution d'un régime de protection contre les importations d'agrumes en provenance de pays tiers — régime conçu au seul avantage des producteurs de la CEE dont les récoltes ne couvrent qu'une faible partie de la consommation communautaire. Dans le même esprit, le Comité a expressément rejeté toute limitation des importations d'huiles et graisses végétales en provenance des pays tiers et il a combattu l'octroi de subventions à la production communautaire de ces articles par imposition d'une taxe sur les matières grasses. De manière plus générale, le Comité a soutenu que l'établissement d'une organisation commune des marchés pour les huiles et graisses végétales n'a pas de justification économique : en effet, la production communautaire des graines oléagineuses ne couvre que 5 à 10 % des besoins de la CEE et n'intéresse que quelques régions limitées. Le Comité n'a pas hésité à déclarer inadmissible que l'ensemble des consommateurs de la Communauté puisse être mis à contribution pour le soutien de productions purement locales. Si le destin de ces cultures pose des problèmes sociaux, il convient de leur trouver d'autres solutions, au besoin grâce à l'octroi d'aides financées par des recettes publiques.

Nous signalerons un dernier point : la position prise par le Comité à l'égard du problème des groupements de producteurs agricoles — position adoptée avant même l'envoi d'une proposition officielle de la Commission. Le Comité part de l'idée que le droit des producteurs à la coopération et à des associations analogues ne saurait être contesté. De surcroît, vu la structure actuelle de l'agriculture, on peut admettre que l'association de plusieurs exploitations agricoles est la condition préalable de l'application de méthodes modernes et rationnelles. Le Comité est donc, en principe, favorable aux efforts tendant à favoriser la création de groupements — groupements dont, selon lui, le statut devrait être de droit privé et ne comporter en aucun cas une obligation d'affiliation. Il est à peine besoin de dire, sur la base de l'expérience, qu'une telle réserve enlèverait beaucoup de sa portée à tout système de groupement des agriculteurs.

En réalité, malgré une position de départ favorable à de tels groupes, le Comité fait preuve de méfiance à l'égard de cette expérience, le mobile de cette attitude étant que « toutes les formes connues d'associations de producteurs ne correspondent pas aux impératifs du Marché commun ». Le Comité redoute que certains intérêts cherchent à assurer par ce biais à l'agriculture une position privilégiée sur le marché dont la charge retomberait surtout sur les consommateurs. Il faudrait donc réglementer la compétence de ces groupes de manière que leurs activités ne suscitent aucune diminution de la concurrence

actuelle, telle qu'elle résulte de la réglementation en vigueur. La meilleure méthode à cet effet serait de borner l'activité des groupements à des tâches déterminées, essentiellement l'amélioration du rendement des producteurs et de la qualité des produits. Le Comité se déclare favorable à des associations dont le but serait de réduire le coût de la production agricole par une coopération judicieuse entre leurs membres.

Tout en admettant le droit pour de tels groupements d'assurer la transformation et la commercialisation des produits agricoles contrairement aux coutumes ayant prévalu jusqu'ici, le Comité estime que de telles activités ne sauraient bénéficier d'un appui officiel (notamment pour ce qui est de la création d'installations adéquates). Le Comité tient à souligner qu'il n'entend pas se porter ainsi à la défense des firmes que léseraient ces changements : son refus vient seulement de l'idée que l'octroi d'un appui officiel aux groupements limiterait notablement la concurrence au détriment des consommateurs. Si ces groupements étendent leurs activités à la transformation et à la commercialisation, les autorités devront imposer le maintien d'une concurrence suffisante. D'un autre côté, le Comité s'élève par avance contre le transfert aux groupements de producteurs de l'application des interventions sur le marché. Si des interventions sont prévues, elles doivent être effectuées par les organismes officiels et financées non à l'aide de ressources publiques mais grâce aux apports de ceux qui bénéficient de ces mesures, c'est-à-dire les producteurs.

§ 3. Ententes et concentrations

La position du Comité à l'égard des groupements de producteurs agricoles s'explique mieux dans le contexte général de la lutte antitrust dont il a toujours été un ferme partisan. Il convient à cet égard de mentionner un avis sur les ententes et accords dans le cadre du traité de la CEE présenté à la Commission, le 20 décembre 1963, et dont voici l'essentiel.

Le Comité soutient dans ce texte qu'au cours des dernières années, l'on a assisté à la multiplication des ententes, à la formation de quasi-monopoles et à l'installation de positions dominantes sur le marché. Sans doute, certains objectifs de ces accords sont-ils dignes d'approbation (ainsi la mise en commun de moyens de recherche et de prospection des marchés). Mais il est fréquent que ces accords visent des objectifs néfastes à l'avantage collectif (limitation et même suppression des effets de la concurrence, survie d'entreprises inadaptées grâce à des prix artificiellement élevés, réduction de la production par fixation de quotas...). En somme, le Comité reprend à son compte la distinction entre les « bonnes » et les « mauvaises » ententes, l'un des aspects

essentiels des secondes étant le freinage de la compétitivité au détriment des salariés, des consommateurs et de l'intérêt général.

Le Comité se félicite que les ententes aient été soumises à l'obligation de se déclarer mais il estime, au vu des travaux de la Communauté, que la procédure se trouve bloquée, notamment par insuffisance des moyens d'examen des dossiers d'investigation et de contrôle. Regrettant la prorogation des délais de certaines ententes, le Comité demande la stricte application de l'obligation des déclarations et estime que la procédure suivante doit être mise en œuvre : le fardeau de la preuve quant au caractère favorable de l'entente incombe aux entreprises intéressées ; la preuve doit être apportée que le but recherché et les moyens utilisés sont conformes à l'intérêt général ; des contrôles périodiques doivent permettre ultérieurement de vérifier si les ententes précédemment agréées restent conformes à cet impératif ; des sanctions sévères, rendues publiques et pouvant entraîner la dissolution de l'entente, doivent être prévues.

Le Comité de contact est revenu sur ces problèmes dans une prise de position du 13 avril 1964 — texte demandant à la Commission d'adopter une position de principe définissant les types de contrat d'exclusivité à considérer comme prohibés, de prendre une décision servant d'exemple sur les ententes dites horizontales et de se préoccuper d'interdire effectivement l'exploitation abusive d'une position dominante (article 86 du traité de Rome).

Par la suite, le Comité paraît avoir eu le sentiment que, pour des raisons diverses, les instances communautaires ne mettaient pas en œuvre avec assez d'efficacité une législation qui lui semblait prometteuse au départ. Cette méfiance s'est manifestée lors de l'adoption par la Commission, le 14 mars 1967, d'un règlement qui exempte de l'interdiction des ententes énoncée dans le traité certaines catégories d'accords d'exclusivité. En fait, selon ce règlement, entré en vigueur le 1er mai 1967, treize mille quarante et un accords d'exclusivité ont bénéficié d'une exemption soit directement et sans formalité spécifique, soit après que les entreprises en cause eurent procédé aux adaptations nécessaires et l'eurent signalé à la Commission (mille cent soixante-dix cas de ce type). Or, le Comité déclare n'avoir pas été convaincu par l'argumentation économique invoquée pour justifier cette mesure : selon lui, le risque existe que la concurrence puisse être faussée par de tels accords. Le règlement prévoit bien la possibilité pour la Commission de retirer le bénéfice de l'exemption si certaines conditions ne sont pas satisfaites mais le Comité pense qu'un contrôle *a posteriori* a nécessairement une portée inférieure à celle d'une notification préalable. D'autre part, le Comité estime que la doctrine de la Commission quant à la mise en œuvre de l'article 86 se caractérise par une réelle imprécision,

ce qui pourrait permettre aux concentrations d'affaires d'échapper aux normes d'une concurrence efficace.

En vue de renforcer ses interventions sur le problème, le Comité de contact a constitué un groupe de travail sur les ententes dont la première réunion a eu lieu le 6 juillet 1967. Le Comité qui se préoccupe d'analyser la concentration économique sous l'angle de vue des consommateurs se défend à cet égard d'avoir adopté des positions abruptes et rigides. Il ne conteste pas que l'ouverture croissante des frontières exige un renforcement des structures de production et de distribution. Mais il souhaite d'une part, que les instances communautaires adoptent en ce domaine une politique cohérente et, d'autre part, qu'elles assurent aux consommateurs une juste part des profits supplémentaires que les entreprises espèrent obtenir de ces regroupements. La dernière prise de position du Comité en ce domaine (position adoptée le 23 février 1968) concerne les intentions de la Commission relatives à l'octroi de facilités et d'encouragements pour les accords de coopération entre entreprises : le Comité insiste particulièrement sur la nécessité de tenir compte de la taille des entreprises participant à ces accords. Au total le Comité s'oppose à toute interprétation des règles de concurrence du traité qui ne s'inspirerait pas résolument des intérêts des consommateurs.

§ 4. Harmonisation des réglementations alimentaires

Les travaux d'harmonisation des réglementations des Etats membres relatives aux denrées alimentaires ont commencé au début de l'année 1960 avec la première réunion du groupe de travail « législation des denrées alimentaires ». Le Comité s'est rapidement intéressé au problème puisque dès sa deuxième session d'études (19-20 mars 1963) il adoptait une résolution concernant l'harmonisation des réglementations alimentaires. Le premier article de ce texte expose que l'harmonisation « doit conduire à une amélioration de l'ensemble des réglementations alimentaires nationales du point de vue de la protection du consommateur » : à cet effet, il convient de prendre comme base de référence « les textes nationaux les mieux élaborés ». La résolution souhaite l'établissement d'une directive de base — directive qui stipule les règles devant être suivies par chaque pays pour procéder à l'harmonisation de sa loi fondamentale sur les denrées alimentaires. Toutefois le Comité ne méconnaît pas selon ses propres termes « les délais que comporte l'adaptation d'une réglementation commune aux réalités économiques complexes de la Communauté ».

Se fondant sur cette position de principe favorable à la généralisation communautaire des dispositions nationales les plus rigoureuses,

le Comité de contact, au fur et à mesure des réglementations élaborées par la Communauté, est intervenu à de nombreuses reprises sur les points suivants :

— harmonisation des législations en matière de cacao et de chocolat ;
— fixation des critères de pureté des agents conservateurs employés dans les denrées alimentaires ;
— problèmes particuliers de l'utilisation du diphényle sur les agrumes ;
— rapprochement des législations nationales sur l'emploi des agents anti-oxygènes dans les denrées alimentaires ;
— rapprochement des législations relatives aux confitures, jus de fruits, marmelades, crèmes de marron ;
— problème des additifs dans l'alimentation des animaux.

L'un des principaux reproches adressés par les organisations de consommateurs aux services de la Communauté en ce domaine est de procéder de manière empirique, c'est-à-dire d'édicter des règles pour un produit ou un groupe de produits sans situer ces solutions particulières dans un cadre global. Cette méthode de travail, qui peut toutefois se réclamer d'un souci d'efficacité immédiate, comporte le danger, selon le jugement d'un observateur, d'ajouter le « gâchis communautaire » au « gâchis national ». Il en résulte des situations qui ne semblent pas très logiques et dont voici un exemple. A propos d'une proposition de directive visant au rapprochement des législations en matière de pâtes alimentaires, les représentants des consommateurs ont fait observer qu'il était regrettable d'édicter des règles concernant les pâtes alimentaires sans avoir au préalable décrété des normes générales concernant l'étiquetage — situation d'autant plus regrettable que les Pays-Bas possèdent déjà des dispositions générales sur l'étiquetage. Au surplus, l'on risque d'en arriver à des réglementations disparates puisqu'il y aurait des règles d'étiquetage pour certains produits et pas pour d'autres et que de toute manière on aboutirait à avoir autant de règles d'étiquetage qu'il y a de produits. Sans contester absolument la portée de ces critiques, observons que le Conseil a déjà émis deux séries de directives de portée générale : l'une relative aux matières colorantes pouvant être employées dans les denrées destinées à l'alimentation humaine (JOCE, 11 novembre 1962 et 26 octobre 1965) ; l'autre relative aux agents conservateurs pouvant également être employés dans les denrées alimentaires (JOCE, 27 janvier 1964, 9 février 1965, 28 décembre 1965 et 20 décembre 1966).

*
**

Les opinions que nous venons de rapporter établissent clairement que dans les structures économiques actuelles le Comité, conformément d'ailleurs à la philosophie générale du traité de Rome, tient la concurrence sur le marché pour la protection optimale des intérêts économiques des consommateurs. Sans doute faut-il entourer ceux-ci de diverses garanties et sauvegardes (en particulier dans l'ordre de l'information et de la protection alimentaire). Mais à ces secteurs près, le Comité attend du jeu du marché, national et international, la maximation des satisfactions et services procurés par l'emploi du revenu familial : le libéralisme de la politique agricole prôné par le Comité est un bon témoignage de cette préférence. Prises à la lettre, les idées du Comité en ce domaine pourraient susciter une sous-utilisation du potentiel agricole européen. On ne peut manquer d'observer que les conceptions du Comité sur l'agriculture coïncident objectivement, comme celles des syndicats, avec les thèses sur lesquelles se fonde Washington pour revendiquer un accroissement de ses exportations agricoles sur les marchés communautaires.

Si nous considérons maintenant le reproche fait au Comité d'avoir une prédilection pour les questions de portée générale au détriment des interventions portant sur des points précis, ce grief n'est certes pas sans fondement. Toutefois, il paraît mieux s'appliquer aux activités initiales du Comité qu'aux démarches récentes. Au cours des dernières années, un effort a été manifestement accompli pour faire du Comité aux yeux de la Commission et de ses services un interlocuteur valable au niveau des questions spécialisées. Mais pour aller plus loin sur cette voie, il faudrait que le Comité possède davantage de ressources matérielles et reçoive une aide plus grande des groupes nationaux affiliés à ses organisations membres. De toute manière, ce serait là une tâche fort difficile car les consommateurs n'ont qu'un groupe pour les représenter tandis que les producteurs-distributeurs en ont un très grand nombre (parmi lesquels, nous l'avons vu, beaucoup à compétence sectorielle très étroite, ce qui facilite la possession et la manipulation du savoir technique). Néanmoins, le Comité pourrait faire davantage à cet égard s'il disposait de structures mieux adaptées aux exigences de la défense des consommateurs.

Section III. Situation générale des consommateurs dans le Marché commun

On s'est demandé en de nombreux milieux si les consommateurs de la CEE ont véritablement tiré avantage de la mise en œuvre du traité de Rome et, en particulier, de l'ample démobilisation douanière déjà effectuée. Des questions analogues ont été également posées au sein de l'Association européenne de libre-échange (AELE) [2]. Jusqu'ici, les réponses apportées par les instances communautaires se caractérisent par une assez grande prudence et il n'est pas certain que l'on puisse donner un jour à ces interrogations des réponses parfaitement précises. Sans analyser à fond ce problème, nous voudrions au moins en indiquer les termes.

Le traité de Rome ne contient pas beaucoup de références aux consommateurs. Certes le préambule déclare que les signataires assignent « pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples » et l'article 2 inclut dans la mission de la Communauté « un relèvement accéléré du niveau de vie ». De plus, le traité invite à tenir compte des intérêts des consommateurs lors de la mise en œuvre de la politique agricole commune (article 39, alinéa 1, littera e : « assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs ») et de la politique de la concurrence (article 85, alinéa 3 : possibilité de relever de l'interdiction les accords qui, notamment, réservent aux utilisateurs une part équitable du profit qui résulte des progrès technique ou économique). Ces références ne sont ni très nombreuses ni très impressionnantes : néanmoins la Commission estime qu'elles lui font obligation de s'intéresser à la situation des consommateurs au sein du Marché commun.

Les autorités communautaires soulignent qu'un premier effort en ce sens a été d'insister dès 1961 sur l'opportunité de la création au niveau de la CEE d'une organisation représentative des intérêts des consommateurs. Ce comité ayant été constitué, la Commission a pris l'habitude de le consulter sur les différents problèmes de la politique communautaire et elle lui a assuré une représentation dans les comités consultatifs agricoles. Par ailleurs, elle étudie en commun avec le Comité de contact la possibilité d'assurer une information régulière des consommateurs sur les grandes questions de l'intégration européenne.

Les porte-parole de la Communauté soulignent aussi les décisions prises au titre de l'article 85 du traité contre les accords ou contrats

[2] Voy. *The Effect on Prices of Tariff Dismantling in Efta*, Genève, EFTA, novembre 1966.

lésant les intérêts des consommateurs. Jusqu'à présent la plus importante de ces affaires a été le contrat d'exclusivité Grundig-Consten — contrat par lequel la société allemande Grundig confiait à la société française Consten l'exclusivité de la vente en France de son matériel (récepteurs radio, téléviseurs, enregistreurs, machines à dicter, etc.). Maître du marché français le distributeur fixait les prix à sa guise : d'où d'importantes différences avec les prix pratiqués en Allemagne (jusqu'à 44 % pour un modèle de magnétophone, déduction faite des droits de douane et des taxes). En septembre 1964, la Commission a décidé d'interdire cette entente et, sur recours des sociétés contractantes, la Cour de Justice des Communautés a, en juillet 1966, confirmé le point de vue de la Commission. La Commission déclare avoir pour règle générale de veiller au maintien dans les ententes conclues d'une « saine concurrence » favorable aux consommateurs — politique que de son côté le Comité de contact juge insuffisamment rigoureuse.

Comme témoignage récent de l'attention portée par la CEE aux conditions de vie des consommateurs, on peut mentionner la réalisation en 1963/1964 d'une enquête sur le niveau de vie des six pays par les soins de l'Office statistique des Communautés européennes en collaboration avec les instituts nationaux de la statistique. Cette enquête dont les résultats ont été publiés [3] a porté sur quarante-deux mille cent cinquante-huit familles et c'est la première fois que l'on dispose d'un tel document à l'échelon communautaire. D'un autre côté, la Commission a soumis au Conseil, dans une lettre du 8 juin 1967, un projet d'enquête régulière de conjoncture auprès des consommateurs (projet dont le principe était déjà inclus dans le mémorandum de la Commission sur le programme d'action de la Communauté pendant la deuxième étape). La lettre signée par S. Mansholt souligne que jusqu'à présent les enquêtes de conjoncture lancées dans la Communauté se sont bornées à la récolte de renseignements sur les intentions des producteurs. Or il apparaît indispensable de tenir compte aussi des intentions des ménages, vu le rôle des dépenses de consommation dans les fluctuations économiques. L'enquête projetée aurait lieu trois fois par an (février, juin et octobre), le choix de ces dates ayant été fait pour réaliser la meilleure adaptation possible du calendrier des budgets économiques. A la suite de cette proposition, il a été formé un groupe d'experts « enquêtes de conjoncture auprès des consommateurs » en vue d'étudier les avantages et inconvénients d'investigations de cet ordre par rapport à d'autres méthodes d'information.

[3] Dans la série spéciale de l'Office statistique des Communautés européennes, publication n° 7.

Même si certaines des démarches que nous venons de mentionner ont en réalité pour premier objectif un perfectionnement de l'observation et de l'analyse économiques, il serait injuste de ne pas dire qu'au cours des dernières années les services de la CEE, grâce sans doute, pour une bonne mesure, à l'action du Comité de contact, ont témoigné d'une attention croissante à l'égard des problèmes de la consommation et des consommateurs. Mais cette constatation, quoique significative, ne nous dit rien à elle seule quant aux effets réels du traité de Rome sur les conditions d'existence des consommateurs dans la Communauté. Le niveau de vie de ceux-ci a certainement augmenté au cours des dernières années et les modalités d'emploi du revenu ont, en conséquence, connu des changements notables. Mais il en est allé de même dans tous les pays économiquement développés, ceux qui font partie d'un autre groupe européen (AELE) comme ceux qui ne sont membres d'aucune association d'Etats de ce genre (en particulier l'Amérique du Nord). Pour répondre à la question posée au début de cette section, il faudrait donc isoler le rôle du facteur « Marché commun » dans l'élévation du niveau de vie communautaire et le comparer à celui des autres facteurs en cause. Des tentatives ont été faites à cet égard mais l'on ne saurait dire qu'elles aient été concluantes.

Le plus important de ces essais a été l'œuvre de la Commission elle-même qui, depuis 1961, à la demande du Parlement européen, s'efforce de dégager les effets de la réalisation progressive du Marché commun sur les consommateurs. Les résultats de ces travaux accomplis par la division commerce et distribution de la direction générale marché intérieur ont été présentés chaque année pour l'essentiel dans les rapports d'activité de la Commission. Le dernier rapport de la Commission de la CEE qui couvre la période du 1er avril 1966-31 mars 1967 suit cette pratique et contient des développements substantiels sur la question (pp. 147-159). Ce texte, comme d'ailleurs les précédents rapports, fournit des informations intéressantes sur des questions aussi significatives que la part des importations intracommunautaires dans la consommation privée ou l'ampleur des écarts de prix entre les différents pays membres. Le rapport fait ressortir en particulier des différences très sensibles de pays à pays entre le niveau des prix des produits sélectionnés.

Ce trait de la situation est confirmé dans le premier rapport de la Commission des Communautés européennes : selon les indications recueillies, énonce ce document, de tels écarts de prix pour des produits comparables, voire identiques, demeurent grands. Les différences de prix les plus élevées ont été constatées pour des produits alimentaires, les récepteurs de radio et de télévision, les grands appareils électroménagers et les articles de toilette. Au contraire ces écarts sont relativement

limités pour les voitures automobiles ainsi que pour l'essence. D'une année à l'autre l'écart moyen des prix pour l'ensemble des articles n'a pratiquement pas changé : les écarts pour certains groupes de produits ont augmenté tandis que pour d'autres catégories ils ont diminué. Au total, le nivellement qu'il paraissait légitime d'attendre de la réalisation du Marché commun ne semble se dessiner que très lentement.

Tout en fournissant des indications fort utiles, les travaux que l'on vient de mentionner ne permettent guère de dégager les effets spécifiques éventuels du traité de Rome sur la vie des ménages. En fait, la Commission semble avoir acquis la conviction qu'il est extrêmement difficile d'isoler le facteur communautaire de la masse des facteurs qui influent sur l'évolution économique (productivité, prix mondiaux, politique économique et fiscale).

Un membre du Parlement européen, dans une question écrite à la Commission, a suggéré que l'on commettait une erreur en limitant l'analyse des effets de la Communauté aux seules conséquences directement sensibles pour le consommateur (en particulier baisses de prix). Une telle conception, selon lui, méconnaît les conséquences indirectes qui, par le biais de l'augmentation des revenus, profitent aussi aux consommateurs. Dans sa réponse (JOCE, n° 127, 13 juillet 1965) la Commission indique qu'un groupe de professeurs chargés d'une étude des méthodes d'examen des répercussions du Marché commun sur les consommateurs est effectivement parvenu à cette conclusion. Le rapport de ce groupe suggère d'analyser les effets produits par le Marché commun non seulement sur l'approvisionnement mais aussi sur les revenus, la structure de la consommation et le niveau général des prix. Cependant, de l'avis de la Commission, les études sur les conséquences indirectes du Marché commun s'avèrent, elles aussi, très difficiles par suite de l'interaction des différents facteurs qui influent sur l'expansion économique et l'évolution des revenus : dans la meilleure hypothèse, de telles études pourraient seulement dégager « des conclusions de l'ordre du vraisemblable et non de la certitude absolue ».

Compte tenu de l'insistance déployée par le Parlement européen en ce domaine, la Commission a décidé de poursuivre ses travaux en étudiant les effets du Marché commun sur les produits et les secteurs. Vu les observations déjà faites, l'on ne doit pas s'attendre que ces travaux permettent de formuler des conclusions sans équivoque quant à l'ampleur et à la distribution des effets propres du traité de Rome pour les consommateurs européens (en particulier sous l'angle de l'évolution du coût de la vie dans chacun des six pays). De toute manière l'Office statistique des Communautés européennes continue d'effectuer des enquêtes sur les prix de détail absolus d'une série d'articles relevés

dans les grands magasins et les principaux magasins de détail spécialisés des pays membres.

Parmi les marchés d'un intérêt direct pour les consommateurs qui ont connu les changements les plus sensibles au cours des dernières années, figure celui des appareils électro-ménagers. On a observé en ce domaine un accroissement très rapide des échanges intracommunautaires spécialement au titre de grands appareillages comme machines à laver et réfrigérateurs : de 1960 à 1965 les échanges de ces articles entre les six pays ont quadruplé (le pourcentage de hausse étant beaucoup plus modeste pour le secteur de la radio et de la télévision : environ 55 %). Le mouvement observé pour les grands appareils est directement lié à la pénétration de l'industrie italienne sur les marchés des pays partenaires de la CEE (de 1960 à 1965 la part de l'Italie dans les importations intracommunautaires est passée de 33 à 62 % pour les réfrigérateurs et de 3 à 38 % pour les machines à laver). D'où une intensification de la concurrence qui a entraîné certaines transformations structurelles importantes de l'appareil de production dans les différents pays membres ainsi qu'une réduction des coûts de production et une pression sur les prix à la production (entre 1960 et 1965 diminution du prix moyen des réfrigérateurs italiens de quatre-vingts unités de compte à cinquante-cinq, quoique la dimension de ces appareils ait tendu à augmenter). Le premier rapport de la Commission des CE souligne (p. 113) que l'ouverture des marchés a eu des répercussions sensibles et bénéfiques sur l'appareil de production. Quant aux répercussions de ces changements au stade de la distribution et du consommateur, le rapport indique que des recherches sont en cours pour en déterminer l'ampleur.

En date du 16 novembre 1967, le gouvernement français a demandé à la Commission l'autorisation, au titre de l'article 226 du traité, de contingenter pendant deux ans les importations de réfrigérateurs ménagers, machines à laver le linge et cuisinières à gaz et mixtes, sur la base des réalisations du premier semestre 1966. Cette démarche a donné lieu à une lettre du Comité de contact au président de la Commission. Dans cette lettre, datée du 18 décembre, le Comité prend position contre la demande française en des termes qui méritent d'être cités :

> « Le Comité de contact rappelle que les industriels français ont déjà bénéficié, il y a plusieurs années, d'un régime d'exception. Cette mesure avait pour but de permettre à cette industrie de s'adapter rapidement. Cette nouvelle demande qui intervient juste avant l'échéance de juillet 1968 apparaît comme une manœuvre pour retarder la libre concurrence au sein du Marché commun.

» A condition et après s'être assuré que la différence de prix des appareils étrangers vendus en France ne provient pas d'un abaissement anormal des prix pour défavoriser le marché français, le Comité de contact estime qu'il serait injuste d'accorder la clause de sauvegarde dans un des rares secteurs où les consommateurs ont ressenti les conséquences heureuses de l'ouverture des frontières. »

On sait que finalement la Commission, dans sa séance du 1er février 1968, a rejeté la demande du gouvernement français. Ayant jugé que les véritables raisons de la supériorité italienne sont d'ordre économique et technique, la Commission a estimé que le maintien de la pression existant au niveau du marché favoriserait une restructuration de l'industrie française avantageuse pour les consommateurs.

⁂

Il reste à signaler la persistance d'écarts très accentués dans le niveau de vie moyen entre les six pays. Le point a été bien mis en lumière par l'enquête déjà citée sur les budgets de famille. Utilisant le critère du volume des biens et services consommés par unité de consommation, le rapport classe les six pays selon la consommation des familles de travailleurs dépendants (ouvriers, employés publics et privés) et selon celle des familles agricoles. Pour les premières, le Luxembourg vient en tête, et pour les secondes les Pays-Bas : dans les deux cas, l'Italie vient en dernière position. Les écarts sont considérables. Si l'on attribue la base 100 à l'Italie, on obtient les chiffres suivants :

— 168 au Luxembourg pour les travailleurs dépendants. Viennent ensuite la Belgique (152), la France (143), l'Allemagne (141) et les Pays-Bas (134).
— 180 aux Pays-Bas pour les familles agricoles. Viennent enusite le Luxembourg (162), la Belgique (153), l'Allemagne et la France (138).

L'ampleur de ces écarts malgré plusieurs années de fonctionnement du traité de Rome tend à suggérer que le Marché commun ne saurait, comme on le pensait parfois un peu naïvement, modifier d'un instant à l'autre les situations existantes. Et cette conclusion s'applique aussi sans aucun doute aux efforts entrepris par le Comité de contact pour valoriser la situation des consommateurs de la Communauté.

TITRE DEUXIEME

TRAITS CARACTERISTIQUES

L'objet de ce titre est d'exposer les éléments significatifs de l'appareil d'intervention collective dont nous venons d'analyser les principaux domaines d'application. L'impression que donne le tableau ainsi dressé est celle d'une considérable variété sur tous les plans. Cette diversité qu'expriment nos développements correspond bien à la situation et s'explique sans peine par la spontanéité même qui a marqué la formation de cet appareil. En l'absence de modèles établis ou d'une expérience reconnue, chaque secteur a eu propension à agir selon sa propre manière en tenant compte de ses besoins particuliers et aussi de ses difficultés spécifiques de regroupement. Cependant, pour autant qu'il soit possible d'avoir dès maintenant une vue d'ensemble de ces relations complexes, composites et encore mouvantes, l'on aperçoit, par-delà les divergences et les discordances entre les groupes, des régularités, des similitudes, des convergences.

L'un des facteurs d'unification les plus importants, sans doute le plus puissant, est l'existence même du projet communautaire qui a motivé pour l'essentiel la formation de ces groupes ainsi que la présence des institutions créées pour assurer l'exécution du dessein d'unification. Certains théoriciens de la pression des groupes dont l'idée maîtresse est que les organes publics ne diffèrent pas, du moins pas essentiellement, dans leurs conduites quotidiennes des groupes privés, ont eu propension à oublier ou à sous-estimer le poids des premiers sur le mode d'agencement et de fonctionnement des seconds. La Commission de la CEE qui, dès l'origine, a eu une conception précise de ses rapports avec les groupes, constitue un bon exemple à l'appui de la thèse soulignant l'influence des institutions officielles sur les groupements du secteur privé. Cette vue deviendra tout à fait claire quand nous aurons examiné de façon systématique les modalités des relations des instances communautaires avec les organisations non officielles mais, dès le prochain chapitre, il sera facile d'en montrer le bien-fondé.

En raison de cette filiation globale, l'on a pu se demander si les difficultés subies par l'intégration au cours de ces dernières années

n'avaient pas eu pour effet un ralentissement dans le rythme de constitution et la tendance au renforcement des groupes européens (en particulier blocage de l'évolution vers la règle majoritaire dans le processus délibératif). Il sera plus facile d'apprécier la portée de cette observation au fur et à mesure des développements du présent titre. Cependant nous voudrions souligner tout de suite qu'à notre avis cette hypothèse ne semble pas, du moins pour le moment, confirmée par les faits. Certes la cadence de formation des groupes a considérablement diminué mais cette réduction tient sans doute en une large mesure au fait que les besoins essentiels sont déjà couverts par les groupes existants. Quant au fonctionnement de ceux-ci, bien des indices donnent à penser qu'ils s'efforcent de consolider leur efficacité et, notamment, d'améliorer la qualité des services rendus aux membres. Il semble aussi, selon les observateurs les mieux qualifiés, que la propension à substituer la pratique du double rapport majoritaire et minoritaire à la règle initiale de l'unanimité continue de s'affirmer en de nombreux groupes : certes ceux-ci font tout leur possible pour négocier un accord entre leurs membres mais les impératifs de la consultation par les autorités communautaires (notamment la pression qui résulte de la limitation des délais de réponse) ne sont pas sans réduire la possibilité d'obtenir des compromis.

Cette évolution ne saurait surprendre si l'on considère qu'en dépit d'une certaine stagnation de l'intégration générale, les Communautés ont continué à faire des progrès dans un certain nombre de secteurs. Malgré les crises successives, il y a eu finalement une entente des six pays pour continuer leur œuvre dans quelques domaines. Mais on peut admettre aussi que le mouvement de regroupement professionnel provoqué par la création des institutions communautaires et directement influencé par les méthodes de travail de celles-ci a désormais acquis un certain rythme propre. Les réactions suscitées par la crise de 1965 ont été, à cet égard, un bon révélateur. En plusieurs domaines, ce mouvement semble se poursuivre alors que l'intégration institutionnelle a été freinée et a connu des régressions (compromis de Luxembourg) et que l'intégration matérielle, tout en continuant de s'affirmer, a été affectée par quelques retards et à-coups. Certes si l'intégration sous ses différentes formes devait connaître un arrêt définitif ou un blocage complet, l'intervention des structures professionnelles ne suffirait pas pour empêcher la désagrégation du projet européen ou obtenir le renversement du courant. En revanche, les groupes professionnels et peut-être aussi, quoique de manière plus discrète, les groupes d'affaires se sont révélés capables d'amortir, par leur dynamisme même, les conséquences de crises relativement graves, voire de favoriser en quelque mesure une reprise comme lors de la crise de 1965. Au total,

l'existence d'un parallélisme global des pouvoirs communautaires et des pouvoirs professionnels semble certaine mais les deux séries de pouvoirs ne suivent pas nécessairement des trajectoires superposables en ce qui concerne leur rythme de développement.

Ce titre comprendra deux chapitres : dimensions de l'appareil d'intervention ; modalités d'agencement et de fonctionnement (en particulier normes du processus délibératif). En dépit de recherches qui se sont étendues sur plusieurs années, notre documentation comporte des insuffisances et des lacunes dont certaines d'ailleurs pratiquement impossibles à combler (par exemple ce qui concerne les ressources financières des groupes). Nous préférons admettre d'avance ces imperfections plutôt que d'entreprendre la tâche assez vaine de les masquer par des artifices de présentation. Notre ambition est seulement de formuler quelques premières systématisations, de proposer certaines hypothèses, d'ouvrir des perspectives.

CHAPITRE XIII

DIMENSIONS DE L'APPAREIL D'INTERVENTION

Il est très difficile d'indiquer avec une précision statistique le nombre des groupes constitués au niveau communautaire. Les informations que nous avons recueillies à ce propos durant notre enquête sont à la fois variables et approximatives. Dans un précédent ouvrage, nous avons cru pouvoir fixer ce chiffre à environ trois cent cinquante dont une dizaine pour la CECA et le reste, soit l'immense majorité, pour la CEE. L'Euratom, nous le verrons bientôt, n'a pratiquement pas suscité la formation de groupes qui lui soient propres.

On trouve une estimation sensiblement moins élevée dans le *Yearbook* de l'Union des associations internationales (UAI), 11e édition, 1966-1967. Sous le titre *Business and Professional Groups for the European Common Market Countries,* l'Annuaire donne une liste de deux cent trente-huit groupements dont quelques-uns d'ailleurs (ainsi les Jeunesses européennes libérales) ne correspondent pas à l'appellation de la rubrique. Ayant rencontré au cours de notre investigation de nombreux organismes ne figurant pas dans ce recensement, nous inclinons à penser que la liste de l'Annuaire, même pour les domaines expressément visés, ne donne pas une vue exhaustive de l'appareil des groupes dans la Communauté. Les lacunes concernent surtout les organes constitués à l'échelon des six pays dans le cadre d'une organisation plus vaste et aussi les regroupements qui se manifestent par de simples réunions périodiques sans que les intéressés jugent utile de créer une structure formelle d'encadrement ou de gestion. Ce sont là des phénomènes encore flous et parfois instables qui s'intègrent mal dans un système de repérage et de spécification aussi précis que celui de l'Annuaire.

Utilisant les informations données par l'Annuaire de l'UAI et des renseignements complémentaires fournis par les services de la CEE nous sommes parvenus à identifier trois cent vingt-trois groupes de dimensions et d'activités communautaires. Nous pensons que cet ensemble contient l'essentiel de la catégorie étudiée dans cet ouvrage. Grâce aux indications qui figurent sur les fiches de l'UAI et de la CEE, il nous

sera possible de présenter de manière chiffrée plusieurs des traits qui caractérisent aujourd'hui les groupes de pression européens. Malheureusement certaines fiches sont incomplètes et ne comportent pas les indications les plus élémentaires.

Ce chapitre comprendra deux sections consacrées d'une part à l'étude des circonstances et des modalités de mise en place de cet appareil, de l'autre à l'analyse de la nature et de l'ampleur des intérêts ainsi représentés et défendus auprès des instances communautaires. Quoique cet appareil ait acquis une certaine existence propre, sa configuration et son mode de fonctionnement restent liés au mouvement général d'intégration des six pays. Dès lors, toute extension et toute accentuation de ce mouvement modifieraient la situation dont nous allons tenter de saisir les points caractéristiques.

Section I. **Mise en place de l'appareil**

Elle est intervenue spontanément, hors de toute consigne des Etats, à la seule initiative des groupes ou milieux intéressés : mais les statistiques du rythme de création établissent que dans la majorité des cas c'est le même facteur qui a déclenché l'entreprise, à savoir le passage à l'application du traité de Rome. D'assiette transnationale, ce regroupement a connu des difficultés en raison de la variété des traditions et pratiques des groupes intéressés dans chacun des pays membres. Cet effort a été encouragé par la Commission qui l'a considéré comme un moyen de multiplier les solidarités communautaires. Ce calcul s'est révélé exact lors des crises subies par la Communauté, spécialement celle de 1965 : les groupes ont participé à la relance du travail commun sans empêcher toutefois un affaiblissement assez notable des mécanismes prévus par le traité au titre de l'intégration institutionnelle.

§ 1. **Un facteur central : l'application du traité**

Nous allons d'abord fixer les traits de l'évolution générale puis nous examinerons à part le cas de l'Euratom qui fait exception.

A. *Evolution générale*

Le point est établi par la distribution chronologique de la formation des groupes. Sans doute la date de création d'un groupe n'est-elle pas toujours un parfait indicateur de son activité effective. Dans certains cas, le fonctionnement réel de l'organisation est sensiblement postérieur à la formation officielle (exemple de l'UNICE dont la création remonte

à 1952 mais qui n'a vraiment commencé à intervenir sous sa forme actuelle qu'en 1958, ainsi que de la Conférence des chambres de commerce CEE qui, fondée en février 1958, mettra quelque temps à prendre le relais de la Chambre de commerce internationale). En d'autres cas, la constitution formelle fait suite à une période d'activité, éventuellement probatoire, consistant en simples relations de fait. On doit noter le cas des organismes procédant, postérieurement à leur formation, à un renforcement des structures initiales qui représente en fait une véritable mutation. Sous ces réserves, la date de constitution des groupes, surtout si l'on raisonne sur tout un ensemble d'organismes, fournit un bon révélateur de l'influence du contexte.

Considérons à ce propos notre ensemble de trois cent vingt-trois groupes. Nous connaissons la date de création de deux cent quatre-vingt-dix-huit. La formation de ces organismes s'étage de 1950 à 1968 selon les chiffres suivants :

Date de création	Nombre de groupes
Avant 1957	20
1957	15
1958	41
1959	77
1960	42
1961	28
1962	24
1963	18
1964	11
1965	8
1966	3
1967	8
1968	3
	298

Les groupes constitués avant 1957, notamment au titre de la CECA, sont peu nombreux (1950 : deux ; 1952 : deux ; 1953 : cinq ; 1954 : six ; 1955 : deux ; 1956 : trois). Les premiers groupes relatifs à la CEE apparaissent dès 1956 au nombre de trois : sous-commission Marché commun européen de l'Association internationale des producteurs de l'horticulture ; comité de la Communauté européenne de l'union inter-

nationale des producteurs et distributeurs d'énergie électrique ; Association internationale de la boulangerie industrielle. Le mouvement s'accentue ensuite pour atteindre son sommet en 1959 — année durant laquelle est créé pratiquement le quart des deux cent quatre-vingt-dix-huit groupes considérés. En prenant les trois années 1958, 1959, 1960, on a cent soixante nouveaux groupes représentant plus de la moitié (53,7 %) du total. La diminution amorcée dès 1960 se poursuit assez régulièrement, les chiffres de 1966 et de 1968 étant au niveau de celui de 1956. Ce rythme confirme bien l'étroite correspondance signalée entre la mise en application du traité de Rome et l'expansion de la catégorie des groupes communautaires.

La très grande majorité de ces groupements concerne la CEE. Nous avons déjà signalé la petitesse du nombre des organisations professionnelles suscitées par la CECA. Quant à l'Euratom, il n'est guère représenté sur cette liste pour des raisons qu'il convient d'examiner.

B. *Le cas de l'Euratom*

Selon les informations recueillies auprès des services compétents, cette Communauté en tant que telle n'a eu qu'une faible influence sur la formation de l'appareil des groupes communautaires. Tous les contacts de l'Euratom, notamment avec le secteur professionnel, passent par des organismes créés à d'autres titres. Tel est en particulier le cas pour les secrétariats syndicaux européens avec lesquels l'Euratom est en relations régulières, notamment dans le cadre du Comité économique et social.

Au titre de l'industrie, l'Euratom a des rapports fréquents et réguliers avec l'UNICE qui a constitué en son sein un groupe de travail pour les questions nucléaires. Très actif, ce groupe a présenté lors des négociations du *Kennedy Round* un volumineux rapport au sujet des produits électriques et électroniques : il semble que l'établissement de ce document ait fait apparaître de nombreuses divergences entre les membres. L'Euratom a également des contacts, mais moins étroits, avec deux organisations internationales : l'Union internationale des producteurs et distributeurs d'énergie électrique (UNIPEDE) qui possède un comité de la Communauté européenne ; la Fédération internationale des producteurs autoconsommateurs industriels d'électricité (FIPACE).

Quant aux firmes de l'industrie nucléaire, peu nombreuses et directement concurrentes, elles sont représentées dans divers groupes patronaux. Il existe un groupement professionnel de l'industrie nucléaire que l'UNICE fait figurer sur sa liste des fédérations européennes par branches d'industrie. Mais ce groupe ne semble pas déployer comme tel une très grande activité. Les constructeurs de réacteurs agissent à l'échelle nationale : ainsi Siemens intervient-il en Allemagne et très indirectement à Bruxelles (UNICE).

Au titre de l'établissement de contacts avec les organismes existants, la Commission de l'Euratom a cherché à promouvoir la création d'un organisme de contact sur le modèle de l'*Industrial Forum* américain. Dans son *Premier rapport général*, du 21 septembre 1958 (p. 57), la Commission déclare qu'elle « a favorablement apprécié l'utilité d'un *Industrial Forum* groupant les fédérations des industries de la Communauté tel qu'il existe aux Etats-Unis » et elle indique qu'« elle a pris, dès lors, les premiers contacts en vue de promouvoir l'établissement d'un tel organisme ». Dans son deuxième rapport (pp. 62-63), la Commission réaffirme cette ligne de conduite qui tend à développer une collaboration de plus en plus étroite et fructueuse avec les organisations dont l'activité s'exerce dans le domaine atomique : ainsi, se fixe-t-elle pour but d'entretenir « des relations avec les organismes et groupements qui se créent ou se développent en vue de la représentation des divers intérêts au sein de l'industrie nucléaire, et forment un point de rencontre, d'union et de discussion entre tous ceux qui s'intéressent à ses divers aspects ».

L'invitation réitérée de la Commission aux milieux intéressés n'a pas été sans résultats. Le 12 juillet 1960, un Forum atomique européen (Foratum) a été fondé, groupant notamment les organisations ayant dans les six pays leur activité principalement orientée vers l'information technique ou générale, en matière d'énergie nucléaire. Cette initiative a été bien accueillie par la Commission qui y a vu le gage d'une précieuse collaboration avec ces organisations (*Quatrième rapport général*, p. 93). Le Foratum réunit les organisations nationales ou les forums nationaux dans quinze pays européens : Allemagne de l'Ouest, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse. Son objet est de coordonner et de promouvoir par l'intermédiaire d'une action commune au plan international les activités de ses membres. Le Foratum a établi son siège à Paris, mais il dispose aussi de délégués permanents auprès de l'Euratom à Bruxelles, de l'Association européenne de l'énergie nucléaire (OCDE) à Paris et de l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne. Cette dernière lui a accordé un statut consultatif. Bien que groupant les associations de quinze pays, le Foratum possède un noyau dirigeant constitué principalement des représentants des associations des six pays : un président et un secrétaire général adjoint allemands, deux vice-présidents dont un Espagnol et un Anglais, et un secrétaire général français. Parmi les trois délégués l'un est français (secrétaire général), un autre est belge et un troisième est autrichien.

Le Foratum a tenu son premier congrès à Paris en 1962, puis à Francfort en 1965 et à Londres en 1967. Il a aussi organisé trois sessions d'étude et un symposium. La Commission a pris une part active à ces réunions qui lui ont donné l'occasion d'indiquer les perspectives de la Communauté et d'avoir une confrontation avec les membres du Foratum. Par sucroît la Commission a convoqué des rencontres avec les secrétaires généraux des Forums nationaux des Etats membres. Malgré ces résultats la Commission insiste à plusieurs reprises dans ses rapports généraux, sur la nécessité d'intensifier encore ces rapports au cours des prochaines années.

Il est difficile d'apprécier avec exactitude l'activité et l'influence d'organismes comme Foratum. De l'avis le plus général, l'importance de ce dernier est assez grande dans les rapports de pays à pays mais elle est beaucoup plus faible, voire insignifiante, lorsqu'elle emprunte le canal communautaire. Cette situation est directement liée à la crise de l'Euratom que l'on a présenté comme une Communauté « dénaturée ». Le traité Euratom prévoyait la création, sous l'initiative de la Commission (et du Conseil), d'une puissante industrie nucléaire chez les Six. Pour plusieurs raisons cet objectif n'a pas été atteint. Voici, selon les indications recueillies dans notre enquête, les principaux facteurs de la situation :

— il y a eu des retards dans l'industrialisation des connaissances (euphorie sur l'atome en 1956, déceptions vers 1960, regain de faveur seulement à partir de 1965) ;
— l'accord Euratom-Etats-Unis n'a pas été rempli, faute de participation des entreprises communautaires ;
— la « guerre des filières » (au titre des réacteurs de la première génération : filière graphite-gaz pour la France, filières américaines pour les autres pays) a empêché la constitution d'entreprises multinationales capable de rivaliser avec *Westinghouse* et *General Electric* ;
— la filière communautaire pour la seconde génération (ORGEL) n'a suscité aucun intérêt chez les industries et producteurs d'électricité. Il paraît exclu qu'ORGEL soit le réacteur de l'avenir ;
— l'agence d'approvisionnement n'a pas joué un rôle important auprès des industriels puisqu'en 1960 on parlait déjà de pléthore d'uranium.

En définitive, la crise d'Euratom se transmet à l'industrie nucléaire à partir de 1959 : les programmes nationaux (spécialement en France) conservent ou prennent le dessus, chacun se fondant sur une filière propre (coûts de recherches et de développement accrus), et les industries nucléaires suivent le mouvement. Exemple récent (décembre 1967) de cette propension : Siemens prépare une petite usine privée de séparation isotopique avec des Belges et des Hollandais en dehors d'Euratom.

Cette dégradation de l'Euratom s'est traduite en définitive par la réduction de 50 % de son programme de recherche commune et par l'acceptation du système des associations libres. Selon ce système, les divers membres peuvent choisir les projets de recherche auxquels ils désirent participer. Cette transformation a été réalisée à la demande de l'Italie qui considérait que le bénéfice qu'elle pouvait retirer du programme commun restait inférieur à sa contribution.

Les syndicats ont protesté contre cette dégradation profonde de la Communauté nucléaire. Ainsi la CISL italienne a-t-elle dénoncé dans un communiqué du 17 décembre 1968 la menace pesant sur le centre d'Ispra (Italie) : selon elle la dispersion du potentiel technique et de recherche concentré à Ispra pourrait avoir des effets incalculables pour l'avenir de l'Europe. Une reprise de la pleine activité du centre est nécessaire pour empêcher la fuite des cerveaux vers les Etats-Unis. De son côté, le Secrétariat syndical européen a souligné la responsabilité des institutions communautaires qui n'ont pas su trouver le moyen d'ouvrir des voies nouvelles à l'Euratom et à ses centres de recherche en commun. Le Secrétariat a déclaré qu'il donnera son appui à l'action entreprise par les chercheurs et par tout le personnel des institutions afin de garder à l'Europe les fruits d'une expérience décennale.

§ 2. Motifs de l'incitation au regroupement communautaire

On peut admettre que dans la constitution d'un appareil d'intervention collective des facteurs comme l'imitation et l'émulation sont susceptibles de jouer un rôle. Plusieurs des groupes que nous venons de recenser ont été sans doute constitués pour répondre à un mouvement général sans que les promoteurs aient déjà une vue exacte de la portée de cette démarche ou, plus simplement, des actions à entreprendre. Parmi les motifs d'un semblable regroupement, il faut aussi compter avec le souci d'être prêt à assumer les conséquences de toute éventualité. Bien entendu, tous les groupes ainsi créés n'ont pas eu immédiatement une activité soutenue et, aujourd'hui encore, l'ampleur comme l'intensité de leurs préoccupations communautaires demeurent très variables. Ces réserves faites, la Communauté a suscité un puissant mouvement d'organisation collective alors que, nous l'avons établi dans un autre ouvrage, ce phénomène ne s'est pas produit, du moins pas à la même échelle, au sein de l'AELE.

La constitution de l'appareil communautaire a été précédée de la formation d'un nombre assez imposant de groupes au plan de l'OECE et une fraction notable des organismes CEE représente une subdivision plus ou moins autonome d'un appareil à vocation européenne large. Il est possible que la vague OECE, en habituant les Européens à se rencontrer, ait facilité le regroupement communautaire. Mais, à supposer qu'un tel effet se soit vraiment produit, c'est au plan des Six et non pas des Sept que cette influence s'est manifestée. Au surplus, les groupes communautaires ont assez rapidement tendu à se doter d'une structure plus solide que ceux de l'OECE. On en vient donc inévitablement à l'idée que le traité de Rome a incité les intéressés à se regrouper parce qu'il prévoyait des institutions et contenait des dispositions susceptibles de peser sur les divers domaines de l'activité économique et sociale.

Nous retrouvons ainsi l'idée avancée dès le début de ce titre d'une sorte de parallélisme global entre les pouvoirs créés par le traité et le système des groupes auquel il a donné naissance. Comme le montre le cas de l'OECE-OCDE et de l'AELE, cette observation est de portée générale. Les structures et les attributions des pouvoirs officiels agissent à la fois sur la propension des intéressés à se regrouper et sur le mode de fonctionnement des organismes ainsi formés. Le point est particulièrement clair pour les milieux professionnels qui, en règle générale, n'ont pas l'habitude de se livrer à des actes gratuits. En définitive, c'est la prise de conscience d'un besoin de représentation et de défense collective qui suscite la formation de tels groupes et l'action propre du traité de Rome en ce domaine a été de conduire les intéressés à sentir ce besoin à travers les frontières des pays membres. Instrument de rapprochement et de conjonction des autorités gouvernementales, le traité a directement poussé les milieux socio-économiques à se rapprocher eux-mêmes et à conjuguer leurs efforts. Et ce regroupement s'est effectué, somme toute, à un rythme très rapide. Le cas de l'Euratom confirme également cette hypothèse mais en sens inverse.

Cet effort de regroupement se heurtait pourtant à des obstacles et difficultés assez graves, surtout dans la perspective d'une union relativement étroite. Le premier de ces éléments négatifs n'est rien d'autre que la répugnance bien connue des unités nationales à céder des pouvoirs et des compétences à un organe supranational ou transnational. Le comportement des groupes privés ne diffère pas substantiellement de celui des autorités officielles à l'égard d'un tel transfert. Toutes choses égales, l'existence d'un déséquilibre absolu des forces à l'intérieur du nouveau groupe, s'il ne fait pas obstacle à l'union, pousse à lui garder un caractère confédéral. Les groupes les moins forts tiennent habituellement la règle de l'unanimité pour une sauvegarde envers les

groupes les plus puissants et les plus nombreux. Au cas de l'adoption de la règle majoritaire ces derniers, en plus des avantages que procure *de facto* la supériorité de puissance, sont portés à revendiquer une pondération du processus délibératif : or si l'on établit une quelconque norme de pondération, un groupe jouant un rôle de premier plan dans l'un des pays moyens de la Communauté n'obtiendra pas, malgré cette circonstance, la même position face aux groupes appartenant aux grands pays. On retrouve ainsi les difficultés que comporte, sur tous les plans des rapports humains, la fédération d'unités divergentes quant à l'importance absolue des tailles et des implantations.

Parmi les facteurs susceptibles de compliquer le regroupement communautaire, il ne faut pas oublier la diversité des appareils nationaux en cause. A cet égard, on souligne habituellement l'obstacle qui découle de la variété (l'hétérogénéité faudrait-il dire) des attitudes, des manières de penser, des façons de travailler. Ces divergences, liées aux traditions nationales, sont manifestes et il est clair qu'elles renforcent encore la répugnance au dessaisissement des compétences. Cependant, il y a un autre obstacle moins souvent perçu : l'existence de grandes différences dans les découpages professionnels. Il n'existe pas en effet de critère unique ou uniformément admis pour distribuer les rapports économiques et sociaux entre les groupes. Plusieurs critères peuvent être utilisés à cet effet et le sont d'ailleurs effectivement.

Pour donner une vue concrète de cette diversité, observons le cas des branches de l'industrie textile : le coton, la laine, le jute se définissent par la matière première mise en œuvre ; la bonneterie correspond à une technique particulière ; les teintures et apprêts à un stade de transformation, en même temps qu'à un ensemble de techniques. Quant à la soierie dans le cas français, elle se rapporte en fait au marché lyonnais des tissus de haute nouveauté [1]. Ce cas, qui est encore relativement simple, ouvre déjà des perspectives significatives sur la complexité de l'organisation professionnelle — situation qui résulte à la fois de la diversité des productions et de la pluralité des systèmes de découpage. Le progrès technique complique encore le problème en exigeant des ajustements continuels liés soit à la modification d'activités anciennes soit à la création d'activités nouvelles.

Déjà très variés d'un secteur à l'autre au plan national, les systèmes de découpage divergent également selon les expériences nationales. Dès lors, il est fréquent que les attributions et responsabilités des organismes intéressés par un projet de regroupement transnational ne

[1] D'après P. DE CALAN, *Les professions*, Paris, Editions France-Empire, 1965, pp. 26-27.

soient pas, en réalité, superposables. Dans ces conditions, le groupe formé à l'échelon supérieur doit, pour remplir correctement son objet, comprendre des éléments nationaux qui changent d'un pays à l'autre. Considérons par exemple d'après le Répertoire de la Commission (édition 1960) le cas du Conseil européen du cuir brut (comité des Six). Il se compose de vingt et un groupements : quatre pour la Belgique, dix pour la France, trois pour l'Italie, deux pour les Pays-Bas (un d'Amsterdam, un de Rotterdam), deux pour l'Allemagne. Il serait facile de multiplier de tels exemples. En fait, les groupes communautaires formés d'un nombre égal de membres nationaux ayant exactement les mêmes attributions ne sont pas extrêmement fréquents. Soit un cas apparemment simple comme celui du café soluble : l'association constituée pour ce produit rassemble au titre de l'Allemagne, de la Belgique et des Pays-Bas des groupes spécialisés dans le café mais son membre français est la Société des produits alimentaires et diététiques et son membre italien l'*Associazione Italiana Industriali Prodotti Alimentari.*

Les difficultés que l'on vient d'évoquer sont réelles. Dans l'ensemble, elles affectent davantage les fédérations spécialisées que les confédérations. Il semble toutefois que, dans la très grande majorité des cas, les promoteurs des groupes soient parvenus à les surmonter en utilisant des formules de recrutement composite (cas d'une fédération nationale faisant partie de plusieurs groupes européens comme d'ailleurs au plan national telle entreprise relève de plus d'un groupe). En moyenne, compte tenu notamment de la proximité géographique des Etats membres, les dirigeants professionnels d'un quelconque pays communautaire connaissent bien ou peuvent connaître assez vite leurs homologues réels dans les autres pays, même si le profane est un peu dérouté par la diversité des étiquettes. Mentionnons aussi le cas relativement simple dans lequel l'activité considérée ne s'exerce à une échelle appréciable que chez un certain nombre de pays communautaires : dans des situations de cet ordre, les groupes européens n'ont d'implantation que sur une partie du territoire des Six (rappel du cas de la riziculture pratiquée seulement en France et en Italie).

Nous devons enfin signaler au titre des difficultés du regroupement le rôle des clivages confessionnels et idéologiques qui aboutissent, en plusieurs cas, à la fragmentation des appareils professionnels nationaux. Ces clivages affectent inégalement les différents domaines de constitution des groupes. Soit le facteur confessionnel : il ne touche le patronat industriel que dans la seule structure néerlandaise alors que, dans le domaine syndical, son action se manifeste, de façon plus ou moins forte il est vrai, dans presque tous les pays de la CEE. Au titre des rapports professionnels toutefois ces clivages n'ont pas entraîné de

fragmentation étendue de l'appareil des groupes européens : on a simplement tourné la difficulté en admettant pour les pays affectés par les clivages plusieurs membres nationaux mais avec une seule voix. Dans certains cas, le regroupement au niveau européen a entraîné la fusion des groupes rivaux au plan national (cas de la coopération agricole en France). Mais le processus d'unification est encore rare et dans la majorité des cas l'effort de convergence, rendu nécessaire par l'attribution d'une seule voix à plusieurs associations, s'est borné à la formation d'un organisme de contact ou de coordination entre membres nationaux d'un même groupe européen (ainsi organisme de coordination créé sous des formes diverses par les organisations agricoles françaises, italiennes et néerlandaises appartenant au COPA ou encore regroupement pour la gestion des affaires communautaires des organismes néerlandais affiliés à l'UNICE).

La seule exception à cette unité de l'appareil européen des groupes vient du mouvement syndical qui a conservé au niveau communautaire les clivages existant au plan national. Une circonstance, nous l'avons vu, aggrave le poids de cette décision : le fait que les clivages affectent différemment les mouvements syndicaux des six pays et entraînent de la sorte de grands déséquilibres entre les membres d'une même confédération. Particulièrement typique est à cet égard la puissance du DGB dans le Secrétariat CISL — puissance à la fois absolue et relative (quasi-monopole en Allemagne même, surtout dans le secteur ouvrier). C'est là sans doute un facteur susceptible d'accroître les réticences des associés du DGB dans la CISL à l'égard de formules d'inspiration fédérale qui les priveraient de la protection qu'apporte aux groupes moins forts la règle de l'unanimité.

L'appareil des groupes communautaires a une caractéristique générale : sa jeunesse même. En fait la majorité de ceux-ci n'ont pas encore dix ans d'existence. Plusieurs auteurs estiment que dans une structure stabilisée, la jeunesse d'un groupe peut constituer un handicap sous l'angle de l'influence (réputation, réseau de relations...). Ce jugement est plausible quoiqu'il y ait des exceptions. Dans le cas de la CEE, la jeunesse caractérise tous les groupes ainsi que les institutions. On peut, semble-t-il, en conclure à une certaine fluidité dans la configuration des accès et de la distribution de l'influence. Cependant, malgré un certain mouvement de régression, la structure officielle paraît certes plus solide que les rassemblements professionnels quoique jusqu'à un certain point ceux-ci continuent à suivre une ligne de progression régulière. Dans l'ensemble, la situation des groupes mais aussi des institutions reste bien moins cristallisée que sur le plan national.

§ 3. Intervention de la Commission de la CEE

Cette intervention est bien connue et on la considère habituellement comme un facteur important de la formation et de la structuration des groupes communautaires. La Commission ne s'est pas contentée d'agir par son poids propre comme centre de préparation et de mise en application des politiques communautaires. Elle a dès le début joué la carte des organisations professionnelles. Nous avons déjà exposé le point à propos de l'agriculture mais, même si les démarches de la Commission ont été particulièrement nettes en ce domaine, ce n'est pas un cas isolé. Le secteur de la consommation a bénéficié de la même impulsion.

La politique de la Commission en cette matière peut être définie en peu de mots. Elle consiste pour l'essentiel à réserver la prérogative de la consultation et des rapports permanents aux seuls organismes constitués à l'échelon communautaire. Ainsi, en principe, la Commission ne traite-t-elle ni avec les confédérations ou fédérations nationales ni avec les organisations fondées sur un plan plus vaste que la Communauté (groupements européens OECE-OCDE ou internationaux). Sans doute, la Commission ne se refuse-t-elle pas à prendre connaissance des points de vue exprimés par tous ces groupes et il est arrivé qu'elle entre en contacts directs avec certains d'entre eux. Mais ce sont là des rapports pour la plupart épisodiques ou sporadiques qui n'entament pas l'exclusivité concédée aux organismes communautaires. Ceux-ci pour avoir le statut d'interlocuteur régulier doivent satisfaire à deux exigences : une représentativité pour l'ensemble de la CEE, c'est-à-dire une représentation valable dans chaque pays sauf pour les activités à implantation partielle (ainsi plusieurs cultures) et une autonomie suffisante (point que nous retrouverons dans le chapitre suivant). De telles règles non codifiées juridiquement mais appliquées avec fermeté et continuité, ne pouvaient manquer d'encourager, voire de rendre indispensable, la formation d'un appareil d'intervention collective au niveau communautaire.

Il ne semble pas que l'adoption de cette voie ait été commandée par les stipulations du traité de Rome qui ne fait référence aux groupes d'intérêt sous la forme de « représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale » que dans le seul cadre du Comité économique et social (article 193). L'article 229, alinéa 2 du traité dispose bien que la Commission assure les liaisons opportunes avec toutes les organisations internationales. Riche de virtualités, la formule n'a aucun caractère impératif. Il est donc utile d'exposer les raisons qui ont conduit la Commission à prendre une telle option dont les éléments se trouvent exposés dès son premier Rapport général en date du 17 septembre 1958 (paragraphe 9).

L'un des mobiles les plus évidents de cette préférence est que les autorités communautaires estiment avoir besoin de connaître le point de vue des milieux intéressés et de bénéficier de leur expérience pour l'élaboration de leur programme et la préparation de leurs dossiers. Autre motif de cette attitude : le refus de jouer le rôle d'arbitre entre les positions ou revendications des groupes nationaux, d'où l'obligation faite à ceux-ci de se rassembler et de présenter des points de vue communs (éventuellement assortis de variantes au cas où l'unanimité ne peut être obtenue). La Commission juge le concours des groupes indispensable non seulement pour lui fournir des détails ou précisions techniques mais aussi pour faire connaître le sens et la portée des problèmes communautaires : elle espère que les groupes éclaireront leurs membres sur les problèmes de l'intégration et chercheront à préparer les consentements. A la limite, les membres de la Commission n'hésitent pas à déclarer que les groupes professionnels ont vocation à participer avec leurs propres ressources et selon leurs préoccupations spécifiques à l'œuvre d'intégration.

Tel est en tout cas le sens de la déclaration faite devant la quatrième conférence européenne des syndicats chrétiens (octobre 1966) par L. Levi Sandri, vice-président de la Commission de la CEE : « [...] le mécanisme mis en place par le traité de Rome, a-t-il noté en cette occasion, tient compte exclusivement de ce qui est de la compétence de l'Etat et ne prévoit aucune obligation à la charge de ces autres détenteurs du pouvoir social que sont les organisations professionnelles, si ce n'est leur participation active aux travaux du Comité économique et social. Le respect de l'autonomie des partenaires sociaux ne permettait pas peut-être d'envisager une autre solution. Mais il est bien évident que le déséquilibre dans les textes ne peut s'accompagner d'une distorsion dans les faits et que l'intégration européenne se trouverait compromise si l'action concertée des Etats n'était accompagnée, voire précédée, d'une action concertée des organisations professionnelles dans les domaines qui relèvent de leur compétence, et ce domaine est vaste surtout en matière sociale ».

La référence au domaine social est significative si l'on considère qu'elle venait en un moment où les gouvernements membres, certains d'entre eux au moins, se montraient peu enclins à développer la place des rapports du travail dans la politique et l'action communautaire. De façon plus générale, les remarques de Levi Sandri illustrent le souci de la Commission d'utiliser ce réseau de groupes pour renforcer la solidarité européenne et lui donner une forme organique. Il s'agit d'obtenir ainsi que les structures communautaires ne se limitent pas aux organes officiels mais s'élargissent et, par là, se consolident grâce aux organismes mis en place par les milieux directement au contact des

activités de la Communauté. En agissant de la sorte, la Commission a tendu en somme à développer la base sociale de l'unification politique et à considérer que l'intégration privée peut être un soutien de l'intégration publique.

On a pu dire que l'une des utilités de cet appareil pour la Commission est de lui permettre de toucher les gouvernements membres par l'intermédiaire des membres nationaux des groupes européens. Ce détour sur lequel nous reviendrons ne semble pas avoir fait l'objet d'une large utilisation. Bien plus important nous semble être pour la Commission l'utilisation des groupes à six comme une sorte de matelas de sécurité à l'égard des attitudes et penchants nationalistes des gouvernements. En l'absence d'une participation directe des citoyens aux processus communautaires, la Commission a pensé qu'elle pourrait trouver des points d'appui dans cette eurosphère professionnelle, sensibilisée aux problèmes des autorités européennes et prête dès lors à soutenir les démarches de celles-ci.

Ces considérations permettent de comprendre que les gouvernements membres n'aient pas toujours vu d'un bon œil les efforts de la Commission pour encourager ce regroupement et entretenir des rapports réguliers avec les dirigeants de cet appareil. Cette suspicion qui s'était manifestée au début semblait largement apaisée quoique de temps en temps ce genre de contact ait valu à tel ou tel haut fonctionnaire de la Commission l'envoi d'une lettre de protestation par l'un des représentants permanents. Plus récemment, le droit pour la Commission de consulter les groupes professionnels, et spécialement les syndicats, sur les problèmes sociaux semble avoir été mis en cause par certains gouvernements. Cependant, le mouvement semble déjà trop avancé et la pratique de la consultation trop ancrée dans les mœurs pour qu'il soit possible de la supprimer par décision intergouvernementale. Compte tenu du développement dans tous les Etats modernes de la pratique de la consultation, il serait inconcevable que l'élaboration de la politique communautaire échappe comme telle à cette tendance.

Il nous reste à voir si le calcul de la Commission concernant l'octroi par les groupes à six d'un soutien communautaire s'est vérifié lors de la grave crise déclenchée en juin 1965 par l'opposition française aux projets de la Commission et des divergences entre les membres qui en ont résulté au titre du règlement financier des problèmes agricoles.

§ 4. Appui des groupes à l'intégration communautaire

Nous voudrions examiner ici les réactions des organisations professionnelles devant la crise du 30 juin 1965 — crise particulièrement vaste puisqu'elle concernait à la fois le financement de la politique

agricole commune, l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen ainsi que les compétences et responsabilités de la Commission. En réalité, cette crise a touché et inquiété un nombre important de groupes parmi lesquels les secrétariats syndicaux européens. Nous avons déjà fait état de ces prises de position lors des études monographiques mais il nous semble opportun d'analyser ici avec quelques détails le comportement des organisations agricoles qui étaient directement et étroitement intéressées par l'issue du débat, des organisations industrielles pour lesquelles l'intégration constitue un enjeu particulièrement important ainsi que des organisations syndicales CISL-CISC attachées à la promotion de l'Europe unie. L'issue de la crise nous permettra de bien saisir quelques-unes des limites des groupes professionnels comme « matelas de sécurité » des instances communautaires.

A. *Organisations agricoles*

Dans ce secteur la crise déclenchera de très sérieuses inquiétudes et de vives protestations. Il nous paraît souhaitable de réserver une part importante de notre exposé aux démarches des agriculteurs français qui ont été particulièrement fermes en raison de l'intérêt primordial qu'ils portent à la politique agricole commune et aussi du fait que le déroulement de la crise coïncidait avec les péripéties de l'élection présidentielle.

La réaction des agriculteurs, à l'instar de celle d'autres groupes se manifeste rapidement. Dès le 8 juillet, le COPA exprime la profonde inquiétude du monde agricole au sujet de la crise et adresse un appel aux six gouvernements pour qu'ils résolvent leurs difficultés tout en respectant le traité de Rome. Dans les jours qui suivent, des consultations ont lieu entre le COPA, l'UNICE et les deux secrétariats syndicaux européens. Ces consultations vont aboutir à une déclaration commune déjà évoquée visant à assurer une ligne commune d'action, à défendre et à promouvoir la mise en œuvre de la CEE.

Quelques jours plus tard, le 27 juillet, les organisations professionnelles agricoles françaises à savoir : FNSEA ; Centre national des jeunes agriculteurs (CNJA) ; Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole ; Confédération générale des coopératives agricoles ; Fédération nationale de la mutualité agricole ; Fédération nationale de la coopération agricole ; Fédération nationale du crédit agricole — déclarent que le gouvernement français doit prendre part de nouveau aux négociations de Bruxelles sur la base des propositions de la Commission de la CEE faites le 22 juillet. Le 4 août, les dirigeants des organisations agricoles françaises les plus importantes déclarent que le mémorandum de la Commission sur le financement de

la politique agricole commune constitue une bonne base de travail et doit permettre la reprise des négociations.

A la veille de ces déclarations, le premier août 1965, Gérard de Caffarelli, président de la FNSEA, avait fait une déclaration à ce sujet à Valenciennes : « J'ai pensé, dit-il, qu'il valait mieux que momentanément les agriculteurs restent très prudents. Je crois qu'il y a des moments où il faut savoir courber l'échine quand on est convaincu qu'il n'y a pas d'autres solutions pour que les négociations de Bruxelles reprennent le plus tôt possible. » Dans la suite de sa déclaration, de Caffarelli affirme que le problème de l'agriculture est de trouver des débouchés et que sous cet angle tout est lié à Bruxelles. Selon lui, il n'y a pas de politique de rechange, toute autre solution impliquant des transferts budgétaires, et, à terme, une diminution importante du nombre des agriculteurs : « Il faudra attendre quelques semaines, avance-t-il en conclusion, puis à ce moment, au début du mois de septembre, si effectivement les objections n'existent plus et si le gouvernement ne reprend pas les négociations, nous pourrons être moins prudents et envisager une action syndicale. » (*Le Monde*, 1er-2 août 1965).

Toutefois, dès le début d'août, René Blondelle, sénateur indépendant et président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture n'hésite pas à dresser un réquisitoire contre la politique gouvernementale en se déclarant surpris que les dirigeants français invoquent pour motiver leur attitude au Conseil des ministres du 30 juin 1965 la défense des agriculteurs (*Le Monde*, 1er-2 août 1965). Un peu plus tard, il déclare que « plus nous nous enfonçons dans l'incertitude, moins nous pouvons rester muets dans cette affaire qui engage toute l'économie française » (*Le Monde*, 18 août 1965).

Le mois de septembre va marquer un tournant dans ces prises de position. Jusqu'alors, les groupes avaient eu tendance à patienter et à attendre d'y voir plus clair. En particulier, ils ne voulaient pas trop préjuger les positions et les intentions du gouvernement français. A partir du moment où le général de Gaulle aura prononcé sa conférence de presse, le 9 septembre 1965, le doute n'est plus permis sur les préférences du gouvernement français. Il devient clair que la crise ne se déroule pas uniquement sur le plan technique et dans le domaine de l'agriculture mais que, dépassant largement ces limites, elle se situe au plan politique. Le débat s'est élargi mais en même temps précisé, puisque le général de Gaulle a attaqué les différents aspects de la conception communautaire de l'Europe : l'activité de la Commission ; le projet de créer une puissance financière communautaire qui aurait pu devenir la base d'un véritable budget européen (puissance estimée à quelque douze milliards de francs français et pouvant atteindre, selon le général de Gaulle, jusqu'à vingt milliards) ; la mise en œuvre de la règle majoritaire au Conseil des ministres de la CEE et l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen...

Les dirigeants des organisations professionnelles françaises vont alors réagir à ces conceptions par des déclarations dont voici l'essentiel (d'après *Le Monde* du 11 septembre).

René Blondelle exprime son anxiété : « Je suis très inquiet pour l'avenir de l'agriculture car le sort de notre activité se trouve maintenant lié à la révision du traité de Rome et à une remise en cause de toute sa philosophie. Je ne vois donc pas comment les négociations purement agricoles pourraient reprendre. Pour nous agriculteurs, c'est une catastrophe. » De son côté, le président de la Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricole indique qu'à son avis une prise de position des organisations agricoles françaises est plus nécessaire que jamais : « Les inquiétudes que les organisations agricoles avaient exprimées avant les déclarations du Chef de l'Etat, ajoute-t-il, se trouvent maintenant considérablement accrues. Il semble bien que la réalisation normale du Marché commun et à plus forte raison son accélération, soient en cause. C'est tout le problème de la politique agricole française qui doit être réexaminé, comme doit l'être le Cinquième Plan, qui a été conçu dans la perspective du Marché commun. » Enfin un communiqué de la FNSEA souligne l'extrême gravité de la crise : « Le syndicalisme agricole, peut-on y lire, tient à rappeler qu'il a été et reste profondément attaché à la réalisation de l'Europe et qu'il a milité activement pour la ratification du traité de Rome. D'autre part, depuis huit ans, la politique agricole française est liée à l'établissement d'une politique agricole commune. Tout retard dans celle-ci a donc des conséquences dramatiques pour l'agriculture, dont l'état d'infériorité est pourtant reconnu. Le président de la République ne nous a rien laissé entrevoir quant au moment où les négociations pourraient reprendre. Aucune proposition concrète pour sortir de la crise n'a été formulée. Cette situation pleine d'incertitude et de risque va aggraver le désarroi du monde agricole. »

Ces trois déclarations, quoique témoignant encore d'une certaine prudence, contiennent des positions assez clairement hostiles à la politique du gouvernement français. Telle ne semble pas être alors l'attitude du CNJA dont le président déclare que la conférence de presse a laissé la porte ouverte à une reprise de négociations : « Le général de Gaulle, poursuit-il, a considérablement élargi le débat instauré depuis le 30 juin à la suite de la crise du Marché commun [...] Le débat sur le règlement financier de la politique agricole commune se transforme pour partie en débat politique sur la nature des institutions européennes et sur le but que doit poursuivre l'Europe dans le monde, question qui

va au-delà de la compétence des organisations professionnelles. En matière de politique agricole, le général de Gaulle a raison de rappeler que le Marché commun agricole doit aller de pair avec le Marché commun industriel. » Ce communiqué des Jeunes agriculteurs sera interprété par certains observateurs comme une approbation de la déclaration du président de la République. Toutefois, F.-H. de Virieu, rédacteur au journal *Le Monde*, estime dans un article du 11 septembre 1965 que cette analyse un peu hâtive appelle diverses remarques. D'après lui, la position des Jeunes agriculteurs s'explique pour deux raisons : tout d'abord ceux-ci comptent dans leurs rangs un certain nombre de militants qui pensent que le syndicalisme moderne doit pour des raisons d'efficacité s'accommoder du régime en place et participer aux décisions plutôt que de se cantonner dans un rôle de stricte contestation ; d'autre part, les Jeunes agriculteurs, aile avancée du syndicalisme paysan français, craignent peut-être qu'une Europe ouverte ne mette en cause les efforts ayant abouti en France à une politique qui vise à corriger les déséquilibres entre régions déshéritées et régions prospères ainsi qu'entre types d'agriculture différents.

A ce moment, l'opposition la plus nette à la politique du gouvernement français semble venir du président de l'APCA. Cependant c'est la FNSEA qui, malgré sa prudence initiale, prudence se manifestant encore lors de la réunion du conseil d'administration du 16 septembre, se lancera le plus directement dans une action contre les autorités en mettant à profit la campagne des élections présidentielles du 5 décembre 1965. Une réunion du conseil national, convoqué pour discuter des prix agricoles, va donner le signal de cette lutte. Le journal *Le Monde*, daté du 23 octobre 1965, synthétise les résultats de cette session du conseil en titrant à la première page : La FNSEA incite les agriculteurs à ne pas voter le 5 décembre pour le candidat du pouvoir. Le commentaire qui suit est révélateur du changement de la position de la FNSEA et de son durcissement. Ce texte indique que la réunion à Paris des délégués des quatre-vingt-dix fédérations départementales des syndicats d'exploitants agricoles qui constituent le conseil national de la FNSEA devait être de pure routine : tout au plus, prévoyait-on un « baroud d'honneur » sur l'Europe et sur la diminution du revenu agricole. En fait la discussion prendra un tour très vivant, selon l'euphémisme du président de la FNSEA, l'aile gauche et l'aile droite de l'organisation syndicale déclenchant, chacune de son côté, une offensive assez violente et inattendue — mais, semble-t-il, soigneusement préparée contre le régime. Cette coalition, sorte de cartel des « non », observe *Le Monde*, va conduire le conseil national de la FNSEA à prendre une position nettement différente de celle qui avait été définie le 16 septembre par son conseil d'administration. La motion se termine en effet

par une invitation implicite à ne pas voter le 5 décembre pour le candidat du pouvoir alors que le 16 septembre il était clair pour tout le monde que les partisans d'un engagement dans la campagne pour l'élection présidentielle avaient été mis en minorité.

Voici la conclusion de la motion du conseil national : « [...] le Conseil national, respectueux de l'apolitisme syndical qui lui interdit de cautionner un candidat, estime néanmoins qu'il manquerait à son devoir s'il n'avertissait pas solennellement les agriculteurs des conséquences du vote qu'ils émettront lors des prochains scrutins auxquels ils participeront et notamment lors de l'élection présidentielle du 5 décembre : les agriculteurs dans un tel vote, effectuent leur choix en tant que citoyens et non pas en fonction de considérations professionnelles, mais ils devront prendre leur responsabilité en ayant pleinement conscience du fait qu'il serait de leur part parfaitement incohérent de demander à leurs responsables syndicaux de combattre une politique qu'ils auraient paru approuver par leur vote. »

Il serait très risqué d'avancer une évaluation précise des conséquences de cette prise de position sur le comportement électoral des quelque cinq millions d'électeurs paysans. Quelle que soit la réponse que l'on apporte à cette question, il est significatif d'observer que par le biais de cet engagement et aussi par la candidature, fondée sur les thèmes européens, de Jean Lecanuet, les problèmes de l'Europe communautaire ont pénétré dans la politique intérieure française. Cette constatation se dégage nettement d'une analyse des thèmes électoraux de la campagne de 1965. Dans ces conditions, on peut se demander si les différentes forces qui se réclamaient de l'idée européenne n'ont pas joué un certain rôle dans la mise en ballottage du général de Gaulle.

L'intérêt des organisations paysannes françaises pour la politique agricole du Marché commun s'est manifesté également par la présentation, à la fin d'octobre 1965, d'un livre blanc publié sous la responsabilité commune des sept organisations professionnelles (y compris le CNJA) qui avaient déjà fait la déclaration du 27 juillet. Ce document, après avoir examiné la « progression communautaire », établit un bilan de la crise de juin 1965 et de ses conséquences sur la CEE. Il dresse enfin un tableau des aspects positifs de la politique commune pour l'agriculture française. En conclusion de ce document, les organisations signataires rappellent qu'elles ont milité pour une Communauté européenne où les problèmes de l'agriculture seraient mieux résolus que dans un cadre purement national. Elles se croient donc fondées à affirmer, au nom du mandat qu'elles tiennent des agriculteurs, que tout prolongement de la crise de Bruxelles serait un drame à la fois pour la paysannerie et pour toute l'économie française. Les sept organi-

sations demandent donc avec insistance la reprise du dialogue sans préalable contraire au traité de Rome.

Les groupes communautaires de l'agriculture (le COPA, le COGECA, les organismes de travailleurs agricoles) ont tous pris position à plusieurs reprises en faveur de la poursuite de l'intégration. Cependant on ne peut passer sous silence le fait qu'au sein même du COPA certaines divergences traditionnelles se sont fait jour, d'une manière plus ou moins discrète. En effet, si les organisations professionnelles françaises et en particulier la FNSEA se sont lancées dans la lutte pour défendre le traité de Rome, l'organisation paysanne allemande (*Deutscher Bauernverband*) semble avoir saisi cette occasion pour défendre sa position habituelle. Le 14 septembre 1965, jour où de son côté le COPA fait une déclaration favorable aux nouvelles propositions du 22 juillet, le DBV se prononce pour l'adoption par le gouvernement de Bonn d'une position plus ferme à l'égard de la politique agricole commune afin d'éviter d'ultérieures concessions à la France. Le 29 du même mois, le président de la fédération allemande demande la révision des traités afin de mieux définir les pouvoirs des institutions.

Ces déclarations tout en étant l'expression d'une certaine attitude, d'ailleurs bien connue, n'ont pas eu beaucoup d'importance dans la crise de 1965. En effet, les cinq partenaires de la France avaient défini, à la suite du déclenchement de la crise, une position commune sur le financement de la politique agricole. Par conséquent, le secteur crucial sur lequel il fallait concentrer la pression pour mettre fin à la crise était constitué par la politique européenne du gouvernement français. De ce fait, les revendications allemandes n'avaient pas beaucoup de portée tandis que l'action des organisations agricoles françaises, qui coïncidait avec les positions des autres organismes professionnels français ainsi que des groupes constitués au niveau de la CEE, étaient susceptibles d'exercer une influence directe et importante sur le déroulement des événements et le dénouement de la crise.

B. *Organisations industrielles*

Nous commencerons par l'exposé des réactions au plan européen puis nous examinerons les démarches de quelques associations nationales, en particulier celles du patronat français (CNPF).

Au niveau communautaire, nous insisterons sur deux manifestations de l'UNICE. La première se situe le 6 juillet, soit peu de jours après le déclenchement de la crise. L'UNICE publie un communiqué rappelant que l'intégration constitue un phénomène dynamique : dès lors tout arrêt dans son développement compromettrait irrémédiablement les résultats obtenus jusqu'à présent et l'avenir même de la Communauté.

L'UNICE estime en outre qu'une telle situation aurait de graves répercussions, non seulement pour l'industrie mais aussi pour l'ensemble des forces économiques et sociales. Elle adresse donc un appel pressant aux gouvernements et aux institutions communautaires pour que prévale l'intérêt supérieur de la Communauté et que, dans cet esprit, une solution soit rapidement apportée à la crise.

Le deuxième communiqué de l'UNICE du 7 octobre 1965 sera beaucoup plus explicite. Il est le résultat d'une délibération du conseil des présidents réuni à Paris en cette occasion. Après un bref rappel de l'attachement du patronat à la Communauté, facteur d'expansion économique ainsi que des conséquences graves qui pourraient résulter de l'arrêt de son développement, l'UNICE souligne la solidarité avec le mouvement d'unification qui existe au niveau des entreprises. D'après elle, l'intégration économique a mis en lumière une communauté d'intérêts et a créé des liens nouveaux dont témoignent les nombreuses initiatives prises dans le sens de la coopération. Depuis plusieurs années, les décisions des entreprises et les options de politique économique qui engagent l'avenir ont été faites dans la perspective de l'accomplissement intégral du Marché commun. Toute incertitude quant à l'avenir de cette intégration risque de remettre en cause les transformations des structures par lesquelles l'industrie doit pouvoir s'adapter à la concurrence internationale sans cesse plus vive. C'est pourquoi l'UNICE estime nécessaire le respect par les gouvernements des étapes fixées pour la réalisation du projet communautaire afin que les entreprises elles-mêmes puissent s'en tenir à un programme. Le patronat est d'accord pour accepter des sacrifices dans la perspective de l'accroissement de prospérité attendu de l'élargissement du marché. Toutefois l'industrie ne saurait accepter que cette perspective soit compromise par des incidents politiques susceptibles de se répéter.

Le point intéressant de ce texte est que l'industrie cherche à écarter toute menace, toute insécurité, toute incertitude pouvant peser sur l'intégration européenne. Sa démarche est motivée par des raisons précises d'intérêt industriel. L'accent est mis en particulier sur les décisions des entreprises, leurs options et leurs programmes. Ceux-ci en effet ont été conditionnés au cours de ces dernières années par la perspective du Marché commun. Sous cet angle, la déclaration contient une analyse intéressante de certains aspects et effets de l'intégration européenne dans le domaine industriel. Par la suite, la déclaration évoque l'instauration d'une union économique qui, selon le patronat européen, devrait aller de pair avec la réalisation de l'union douanière. Le patronat insiste également sur le retard des politiques communes ainsi que sur le fait que les négociations Kennedy sont subordonnées au dénouement de la crise. En conclusion, l'UNICE appelle de tous ses

vœux la solution de la crise dans un esprit communautaire, ainsi qu'un retour au fonctionnement normal des institutions, garantes du développement continu et équilibré de la Communauté.

Au plan des organisations professionnelles nationales, de nombreuses réactions seront enregistrées qui, dans l'ensemble, constituent l'accompagnement ou le prolongement de la réaction de l'UNICE au plan communautaire. Ainsi, par exemple, la Fédération des industries belges (FIB) réclame-t-elle dès le 7 juillet 1965 une solution équitable et strictement limitée aux aspects économiques et financiers : elle demande aussi, par la même occasion, l'achèvement de l'union douanière. Le 22 septembre, le conseil d'administration de la FIB adresse un appel au gouvernement belge pour qu'il sauvegarde l'avenir de la CEE qui est vital pour l'économie belge et pour qu'il fasse son possible afin que la Communauté sorte rapidement de la crise ; l'incertitude actuelle, déclare le communiqué, porte préjudice au développement économique et au progrès social de la CEE.

Un autre exemple nous est fourni par les organisations patronales allemandes. Le *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI) et ses dirigeants responsables vont se prononcer à plusieurs reprises pour une solution de la crise. Le 1er octobre, la Fédération, dans une déclaration en dix points, demande la reprise des négociations : examinant les principaux problèmes à résoudre, elle souligne l'importance attachée à l'intégration de l'Europe par l'industrie allemande. Le 6 décembre, son président F. Berg déclare qu'une prolongation de la crise de la CEE entraînerait une stagnation économique et sociale à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe. Il ajoute aussi que l'industrie est déterminée à poursuivre l'œuvre européenne. Au cours de ces mois de crise, on enregistre également des déclarations favorables à l'intégration de la part de la *Deutscher Industrie und Handelstag* (DIHT) qui se prononce le 7 septembre et le 20 octobre 1965. Au plan des groupes d'affaires, notons une déclaration, du 2 novembre, du président du conseil d'administration de la *Deutsche Bank,* H.J. Abs, qui se dit adversaire de toute modification du traité de Rome et favorable au renforcement de la coopération politique entre les Six. Enfin, le 26 octobre, le BDI et le CNPF conviennent de travailler en toute circonstance à la sauvegarde de la CEE, sur la base du traité de Rome.

Comme dans le cas de l'agriculture, ce sont surtout les groupements français qui se trouvent engagés dans l'action en faveur de la Communauté et du maintien de l'intégration européenne. Dès le lendemain de la rupture, le patronat français exprime l'espoir qu'une solution sera trouvée rapidement pour la reprise des négociations et leur aboutissement. Il souligne qu'un échec du Marché commun aurait les conséquences les plus graves. Le 1er septembre, le CNPF précise son attitude

et se déclare sans équivoque en faveur de l'achèvement du Marché commun dans les conditions fixées par le traité de Rome, conditions sur lesquelles se fondent depuis plusieurs années les chefs d'entreprise pour établir leurs prévisions et arrêter leurs décisions. Il exprime aussi la crainte qu'au niveau des entreprises, l'incertitude sur le sort de la CEE ne jette un doute sur l'orientation à donner aux transformations dans les structures et ne vienne contrarier un mouvement indispensable à l'adaptation de l'industrie face à la concurrence internationale. L'accent est mis ici sur les effets de la crise quant aux décisions et programmes des entreprises. Ce même thème sera repris et développé un mois plus tard dans le deuxième communiqué de l'UNICE. On a l'impression que, comme dans le domaine des organisations agricoles, et en raison des conditions mêmes de la crise de 1965, ce sont les organisations françaises qui prennent l'initiative et qui font les plus gros efforts pour lutter contre la crise.

Les démarches du CNPF ne se limitent pas à des déclarations et des communiqués de presse. Conscient de la menace qui pèse sur l'industrie nationale, le patronat charge ses experts d'étudier les conséquences de la crise sur l'économie française. Un rapport similaire sera également établi par les experts du gouvernement français. Les experts patronaux français analysent d'abord les conséquences d'un blocage quant à la mise en place du Marché commun : la réduction des tarifs douaniers ainsi que l'établissement d'un tarif extérieur commun pourraient être retardés. En ce qui concerne les problèmes commerciaux, ils signalent que de 1958 à 1964 les exportations industrielles de la France vers la CEE ont progressé de 95 % et celles vers les pays tiers de 40 %. Quant aux exportations agricoles de la France, celles vers la CEE se sont accrues de 253 % et celles vers les pays tiers de 52 %. Ces chiffres donnent une idée précise des risques courus par l'économie française en cas d'arrêt du développement du Marché commun. D'autre part, les experts constatent que la mise en sommeil du Marché commun ne manquerait pas de retarder la prise de décisions concernant les mesures de défense contre le dumping, les primes ou subventions, ainsi que l'élaboration des politiques communes.

On trouve également dans le rapport l'idée que l'incertitude sur le sort du Marché commun pourrait amener assez rapidement les chefs d'entreprises français à différer ou à réduire leurs programmes d'investissements ou de réformes. Le Marché commun a exercé en ce domaine une influence notable. Une telle incertitude pourrait aussi, selon les experts patronaux, entraîner un relâchement des contacts et des liens des entreprises françaises avec celles des autres pays de la Communauté. Ces dernières seraient alors amenées à renforcer les rapports qu'elles ont entre elles ou avec des entreprises des pays tiers.

Les experts français expriment dans ces dernières remarques la préoccupation de voir se détendre les liens encore fragiles entre les industries françaises et les industries des pays partenaires de la France dans la CEE. En se prolongeant, la crise pourrait être l'occasion d'une pénétration accrue des entreprises américaines qui se trouveraient incitées à renforcer leurs relations avec les entreprises des autres pays de la Communauté. Et ces dernières, vu l'incertitude affectant leur collaboration avec les firmes françaises, seraient sans doute portées à accueillir favorablement de telles démarches. Les experts expriment la crainte qu'un frein ne soit mis, tant sur le plan national que communautaire, au mouvement de concentration des entreprises ou des moyens de production. Ils estiment que dans l'immédiat le blocage du Marché commun retarderait les décisions concernant la société européenne, l'harmonisation des droits nationaux sur les sociétés, le brevet européen, la coopération scientifique et technique, l'harmonisation des normes et réglementations techniques. Mais la crise aurait bien d'autres incidences, notamment sur le plan de l'énergie qui intéresse au premier chef l'économie française ainsi que sur le plan des transports, domaine dans lequel l'industrie s'est prononcée en faveur d'une harmonisation des conditions de concurrence. Enfin l'absence d'accords sur le financement de la politique agricole entraînerait inévitablement, en France même, un accroissement des charges budgétaires correspondant, notamment, aux frais suscités par l'exportation des surplus agricoles.

Ces quelques échantillons donnent une idée de la présentation de la crise par les experts patronaux français. Ce n'est pas une déclaration de politique générale, mais bien une prise de position détaillée, comportant l'évaluation des effets négatifs que pourrait avoir le prolongement de la crise sur l'économie française dans son ensemble. Il ne s'agit plus pour le patronat d'un débat de principe mais d'une affaire concrète et précise.

La crise a sans doute mieux fait saisir au patronat français les avantages que comporte pour lui le Marché commun. Mais elle n'a nullement supprimé toutes ses réserves à l'égard du système. Il est significatif d'observer qu'une fois la menace principale écartée, le patronat se sentira libre d'agir pour défendre ses intérêts. C'est ainsi que quatre mois à peine après le premier dénouement de la crise en janvier 1966, il se prononcera contre l'accélération de l'union douanière. De l'avis du CNPF, la décision d'accélérer la démobilisation tarifaire, sans attendre la mise en place des politiques communes constitue un réel danger pour l'industrie française. Dès lors le patronat, dont les vues sur ce point ne coïncident pas avec celles des patronats des autres pays de la Communauté, entreprendra divers efforts pour persuader le gouvernement français de la nécessité de ne pas accélérer la mise en

place de l'union douanière mais au contraire de respecter la date initialement fixée par le traité de Rome, à savoir le 1er janvier 1970. A cette fin, le patronat français entreprendra, selon la méthode traditionnelle, plusieurs démarches auprès du gouvernement, et jusqu'à l'échelon gouvernemental le plus élevé. C'est ainsi que le président du CNPF cherchera notamment à persuader le premier ministre d'alors, G. Pompidou, de freiner l'établissement de l'union douanière. Pour plusieurs raisons, tenant en particulier à la politique européenne générale du gouvernement français ainsi qu'à la difficulté pratique de commencer la relance de la collaboration européenne par un nouveau rejet, le gouvernement français s'est vu dans l'obligation d'opposer un refus net aux démarches du patronat français.

Dérouté dans ses efforts par les responsables de la politique française, le patronat se tourne alors vers l'opinion publique. Le président et les dirigeants du CNPF font plusieurs déclarations à la presse. Peu avant l'accord de Bruxelles, du 11 mai, Georges Villiers déclare au *Figaro* que la libération des droits de douane à l'intérieur de la Communauté européenne, à la date jusqu'ici prévue du 1er juillet 1967, provoquerait une secousse concurrentielle si forte, des ajustements sociaux si brutaux que l'on risquerait de revenir en arrière et de remettre en cause dix ans d'efforts. A l'aide de plusieurs moyens de diffusion, le patronat cherche à sensibiliser l'opinion publique et à faire partager ses craintes par les dirigeants et responsables de l'économie française dans l'espoir de fléchir le gouvernement par ce biais. A l'action directe initialement entreprise auprès du gouvernement s'ajoute ainsi une action indirecte passant par l'intermédiaire de l'opinion publique.

C. *Organisations syndicales*

Dès le 7 juillet 1965, une déclaration du Secrétariat CISL fait état de la vive inquiétude des syndicats devant la crise européenne. Le 26 du même mois, L. Rosenberg et H. Buiter adressent, par lettre au président du Conseil des ministres, un appel pressant aux membres du Conseil leur demandant de se réunir dans le cadre des institutions de la CEE « en vue de poursuivre les négociations qui permettront de continuer l'œuvre d'intégration et de renforcement des institutions démocratiques de la Communauté ». Le 30 septembre, le comité exécutif tient une réunion extraordinaire au cours de laquelle le président de la Commission W. Hallstein prend la parole : le comité se déclare fermement opposé à tout essai de retour « au système dépassé de relations bilatérales ou multilatérales entre gouvernements » et affirme que les syndicats « défendront de toutes leurs forces le respect des dispositions

du traité et le maintien des compétences supranationales exercées par les organes des Communautés ». Le 27 octobre, H. Buiter fait une déclaration dans laquelle, tout en se félicitant de la réunion à cinq du Conseil des 25 et 26, il souligne qu'une réunion de celui-ci sans la Commission est acceptable seulement « si l'ordre du jour d'une telle séance ne compromet pas la fidélité aux traités [...] ».

Pour appuyer son action, le Secrétariat tient à Paris le 19 novembre une nouvelle réunion du comité exécutif sur le développement de la crise — réunion suivie d'une « manifestation européenne » organisée par la CGT-FO. Dans la déclaration faite à l'occasion de cette manifestation, les syndicats, après avoir exigé le « respect intégral » des traités et réclamé leur « application résolue », soulignent qu'ils rejettent « toute tentative de résoudre les questions économiques, sociales et politiques de notre temps au moyen des méthodes autoritaires et nationalistes du XIX^e siècle ». Enfin, après la réalisation d'un compromis au sein du Conseil des ministres, le Secrétariat publie le 2 février 1966 un communiqué indiquant que la seule partie de l'accord digne d'une approbation sans réserve est le refus de fixer un calendrier de travail en dehors du cadre normal, c'est-à-dire institutionnel de la Communauté.

L'attitude de l'Organisation CISC ne diffère pas de celle du Secrétariat CISL. Réuni le 15 juillet 1965, le bureau exécutif adopte une motion soulignant notamment que l'« intégration est une absolue nécessité pour les peuples d'Europe engagés sur cette voie » et que cette expérience « doit réussir, étant donné sa valeur d'exemple pour les pays d'Europe et pour les autres régions du monde ». La motion affirme aussi que l'intégration économique et sociale postule l'unification politique de l'Europe selon des voies démocratiques. Le 4 novembre, le comité directeur de l'Organisation confirme la motion adoptée par le bureau exécutif et adresse un appel aux gouvernements des pays membres « pour qu'ils rétablissent l'unité des Six sans rien abandonner des traités de Rome et de Paris ».

Cette convergence des positions conduira les deux organisations à des démarches communes dont la plus significative est la réunion du 27 janvier à la veille de la seconde réunion extraordinaire du Conseil des ministres. Le communiqué commun émis à l'issue de cette rencontre et qui a déjà été signalé s'élève contre « toute atteinte au droit de la Commission à informer l'opinion publique de ses initiatives et travaux et à entretenir des contacts directs avec les organisations professionnelles ». En d'autres termes, les deux confédérations qui, selon le communiqué, entendent « renforcer leur collaboration en vue d'intensifier le développement dynamique de la Communauté », veulent sauvegarder le poids politique de la Commission.

Notons enfin les contacts établis à l'occasion de cette crise par les deux confédérations avec des groupements extrasyndicaux : le COPA et l'UNICE. Une réunion de ces quatre organismes a lieu à Bruxelles le 16 juillet 1965. Le communiqué fait état de l'inquiétude qui règne chez les participants et de leur désir de poursuivre l'intégration européenne : il mentionne la volonté des quatre groupes de rester en contact « en vue de suivre ensemble l'évolution de la situation ».

Le discours prononcé lors de la manifestation de Paris du 19 novembre par L. Rosenberg, président du comité exécutif du Secrétariat CISL, contient un exposé des motifs qui, selon lui, expliquent et légitiment l'attachement syndical à la CEE. D'abord le souci de surmonter la « folie nationaliste » et d'instituer « les fondements d'une paix durable », le chemin pour y parvenir étant de réaliser « l'intégration des peuples et des Etats ». Mais, en dehors de la cause de la paix, le syndicalisme veut servir aussi celle du bonheur et de la sécurité des peuples, de l'amélioration du niveau de vie social ; pour atteindre ces buts, il faut effacer « les frontières artificielles qui empêchent le développement économique » et créer les « vastes espaces économiques » qui correspondent à la technique moderne. Dès lors, un critère pour l'action s'impose : accepter tout ce qui peut aider à faire progresser cette unification et écarter tout ce qui est susceptible de l'empêcher.

Selon Rosenberg, « le bien-être de l'Europe dépend de la mesure dans laquelle on réussira à créer un vaste marché et à l'utiliser en Europe et dans le monde ». Le seul moyen de réaliser tout ce qui est nécessaire est celui de la coopération parce que « la souveraineté tant vantée des Etats européens n'est rien d'autre qu'une fiction ». A notre époque, il n'existe plus en Europe d'Etat « capable de mener une politique qui dépende de lui seul et de suivre ses propres voies en matière de politique militaire, économique et monétaire ». Rosenberg estime que les syndicats, parce que fidèles aux grandes idées de la Révolution française, ont été « les champions de l'unification des Etats et des peuples bien avant qu'existe la Communauté européenne ». Dès lors, malgré toutes les difficultés, les syndicats ne s'éloigneront pas « d'un pouce de la conception fondamentale de l'unification économique et politique telle qu'elle est définie dans les traités ».

Dans son rapport à la quatrième conférence européenne des syndicats chrétiens (octobre 1966), A. Cool insistera, lui aussi, sur les avantages de cette « chose nouvelle, simple, évidente mais essentielle » que le Marché commun apporte aux Européens : « la grande dimension ». Selon lui, cette dimension nouvelle est déjà présente dans les esprits comme le prouvent les réalisations mais aussi le changement de mentalité de la population. S'ils examinent bien les réalités, déclare

Cool, les travailleurs ont intérêt à miser sur les progrès de l'unification européenne : c'est une « option raisonnable ».

*
**

C'est le 11 mai 1966 dans une réunion tenue à Bruxelles, faisant suite à l'accord de Luxembourg de janvier 1966, que les six gouvernements sont parvenus à mettre un point final à cette crise. L'entente sur le financement de la politique agricole commune a été facilitée par une proposition de compromis due à la Commission et qui a servi de base à l'accord définitif. Points essentiels de cet accord : établissement le 1er juillet 1968 du Marché commun agricole avec suppression totale de toute perception douanière intracommunautaire et prix communs (sauf pour les vins) ; couverture par le FEOGA à partir du 1er juillet 1967 de toutes les dépenses de la politique agricole commune. En contrepartie, la France accepte la réalisation de l'union industrielle complète à partir du 1er juillet 1968. On voit que le gouvernement français a tout de même obtenu un délai supplémentaire d'un an par rapport au projet initial.

Cette solution de compromis n'a d'ailleurs pas rencontré l'approbation du patronat. Celui-ci a publiquement déploré la décision d'avancer au 1er juillet 1968 la date de suppression totale entre les Six des droits de douane sur les produits industriels. Il a continué à soutenir que l'accélération de l'union douanière constituait une menace pour l'industrie française. Comme auparavant, son président a estimé que si la date du 1er janvier 1970 avait été respectée, l'industrie française aurait pu parer au plus pressé. Cet exemple montre bien les limites de la solidarité et des accords entre les six patronats, une fois surmonté le risque fondamental. Comme nous l'avons souvent dit, en cas d'intérêts divergents au sein d'une organisation professionnelle, le groupe national intéressé entreprend une action propre et individuelle.

Au total, l'action des groupes professionnels s'est exercée avec clarté et vigueur au profit de la poursuite de l'expérience communautaire. Sur ce point, ils ont eu satisfaction. Mais quelques mois avant l'entente du 11 mai, les ministres des Affaires étrangères réunis à Luxembourg n'avaient pu que constater leurs divergences à propos de l'option entre le passage à la règle majoritaire et le maintien du système de l'unanimité. Sur ce point capital, l'action de ceux des groupes attachés au développement de l'intégration institutionnelle (en particulier les syndicats) n'est donc pas parvenue à entamer l'opposition française — ce qui illustre bien les limites de l'influence des groupes comme « matelas de sécurité » pour la sauvegarde du traité de Rome.

Section II. Nature et ampleur des intérêts couverts

Par suite de l'imprécision relative qui affecte encore le recensement des groupes communautaires (spécialement au titre des organes à six formés dans un groupement plus large), il est difficile de formuler des propositions rigoureuses sur l'orientation de l'appareil dont nous venons de retracer la création. Au surplus, même exactes, les statistiques du nombre ne renseignent pas sur le dynamisme respectif des associations recensées : deux secteurs, tous deux correctement organisés en apparence, peuvent se trouver dans une situation très différente selon le degré d'efficacité des groupes qui le représentent. Ces réserves faites, nous disposons d'assez d'information et d'assez de recul pour dégager les grandes lignes de l'orientation actuelle de l'appareil communautaire. Trois constatations découlent de nos recherches : prépondérance des intérêts professionnels (prépondérance s'exerçant à la fois envers les autres catégories d'intérêt et des activités de promotion) ; diversité et inégalité de la couverture selon les domaines ; supériorité des intérêts de type vertical sur les préoccupations horizontales. En une très large mesure, ces propriétés résultent du champ d'action et du mode de réalisation de l'intégration communautaire.

§ 1. Prépondérance des intérêts professionnels

On divise généralement en deux séries les groupes qui interviennent auprès des autorités : les groupes qui représentent et défendent les intérêts de catégories déterminées (professionnelles ou extra-professionnelles) ; les groupes qui se vouent à la promotion des causes. Il est commode d'appeler les premiers groupes de catégorie et les seconds groupes de promotion. Les appareils nationaux comprennent habituellement des groupes de ces deux séries mais tel n'est pas encore le cas de l'appareil communautaire dont l'assiette est partielle.

En effet, d'après le dépouillement des répertoires de la CEE ainsi que de la liste de l'UAI, l'essentiel des groupes à six est constitué d'organismes professionnels. Ces documents, il est vrai, ne concernent pas les groupes de promotion de l'idéologie européenne. Cependant, même si l'on tient compte de ceux-ci, la prépondérance de l'appareil professionnel n'est pas contestable. On trouve sur la liste de l'UAI une quinzaine de groupes qui n'en relèvent pas, certains de ceux-ci pouvant être rattachés à l'effort de promotion tandis que les autres sont des organismes de catégorie extra-professionnelle (spécialement les consommateurs).

Nous avons étudié dans un précédent ouvrage les groupes qui s'occupent de promouvoir l'unité européenne. Parmi les organismes

cités dans l'Annuaire de l'UAI qui peuvent être rattachés à cette catégorie, on mentionnera les cas suivants : Centre international d'études et de documentation sur les Communautés européennes (fondé en 1958 avec siège à Milan) ; Comité européen de droit rural (1960, Paris) ; Comité européen pour le progrès économique et social (1952, Milan) ; Fédération internationale pour le droit européen (1964, Bruxelles) ; Union des capitales de la Communauté européenne (1961, Bruxelles) ; Union des jeunes des six capitales de la CEE (Bruxelles) ; Union des régions des capitales de la Communauté européenne (1965, Bruxelles). De manière générale, l'activité et l'influence des groupes de promotion, fort importantes durant les premières années du mouvement d'unification européenne sont allées s'amenuisant à mesure que l'intégration se concentrait sur le secteur économique.

Observons d'ailleurs que les frontières entre l'activité de défense professionnelle et celle de la promotion européenne ne sont pas hermétiques. Le caractère encore mouvant et incertain de la construction européenne impose de témoigner de la souplesse dans l'application aux groupes communautaires des classifications habituelles. Nous avons déjà rencontré des groupes professionnels soucieux de placer leur action dans une perspective de promotion européenne (Europress Junior et Europress Familia en particulier). Mais, allant plus loin, on doit observer que plusieurs démarches des groupes professionnels s'apparentent en fait à des activités de promotion. Nous pensons spécialement à certaines interventions et déclarations de portée générale faites par des organisations centrales comme le COPA et les secrétariats syndicaux européens. Les réactions suscitées par la crise de 1965 constituent un bon exemple de telles pratiques et nous avons vu que l'UNICE s'est jointe aux groupes qui ont voulu, en cette conjoncture grave pour l'avenir communautaire, faire ouvertement profession de foi européenne.

L'assimilation de quelques démarches des groupes professionnels à une action de promotion s'explique par l'état d'inachèvement de l'intégration communautaire, ce qui lui vaut encore diverses contestations et remises en cause. C'est en fonction de cette situation que nous avons rangé dans la catégorie des groupes de promotion les organismes de partis formés au niveau des Six : bien que les partis aient vocation à contrôler ou à conquérir le pouvoir, il nous a semblé que, pour le moment, les activités de ces rassemblements correspondent davantage (y compris au sein du Parlement européen) à un effort de promotion qu'à l'exercice effectif d'un pouvoir. La même interprétation ne saurait certes s'appliquer aux organisations professionnelles. Leurs prises de position générale en faveur de l'Europe doivent être interprétées eu égard aux intérêts des catégories dont elles sont les porte-parole. Si elles s'efforcent de contribuer à la consolidation ou au développement

de l'intégration, le mobile de ces initiatives réside, en une large mesure, dans leur conviction que ce mouvement est favorable aux intérêts défendus, soit de manière très immédiate (les agriculteurs lors de la crise agricole) soit à plus long terme (les syndicats et l'expansion du niveau de vie par la production à grande échelle). Cependant ces groupes, sans perdre leur qualité d'organisations professionnelles, en arrivent à accomplir pendant une certaine phase et pour diverses raisons des activités auxquelles l'on peut raisonnablement attribuer une nature de promotion.

Un cas particulièrement significatif tant pour l'étude de l'intégration que pour la théorie des groupes est celui des organisations qui se sont efforcées de promouvoir l'unité de l'Europe par une action dans des milieux spécialisés ou, ce qui revient pratiquement au même, en faisant appel à des catégories spécifiques de citoyens. En règle générale, les groupes de promotion s'efforcent de toucher un public aussi large que possible alors que, dans ce cas, les organismes visés entendent se limiter à une clientèle particulière. Ce sont bien des groupes de promotion mais par catégories : ainsi les milieux d'affaires (Ligue européenne de coopération économique), les enseignants (Association européenne des enseignants), les résistants (Union des résistants pour une Europe unie). Certains de ces milieux sont de type plus ou moins professionnel mais d'autres relèvent d'une perspective différente, par exemple les résistants. On peut se demander si dans certaines circonstances (extension des pouvoirs transférés aux organismes communautaires) de tels groupes, initialement axés sur la promotion, n'en viendraient pas à se transformer en organismes de défense et de représentation de catégories déterminées. Ce pourrait être dans certains cas l'embryon d'un appareil d'intérêts non professionnels auprès des instances communautaires. Et il est clair que le même mouvement favoriserait la naissance de groupes de promotion communautaire à objectifs spécialisés.

Considérons à ce propos le cas du Secrétariat européen de l'Union internationale des organismes familiaux dont nous avons déjà parlé à propos des consommateurs. La représentation et la défense des familles est le type même de l'intérêt de catégorie extra-professionnelle. Le rôle du secrétariat grandirait sans aucun doute si les compétences sociales des instances communautaires s'étendaient en direction de la politique familiale. Notons d'autre part la formation en 1961, sur l'impulsion et dans le cadre de milieux familiaux, du Comité de contact européen pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence. C'est un bon exemple de groupe de promotion qui peut déjà exercer une action utile par des échanges de vues et la coordination d'activités nationales : mais le groupe verrait s'élargir ses possibilités d'action s'il existait une autorité communautaire ayant vocation à s'occuper de tels problèmes.

Pour le moment, nous l'avons dit, le principal intérêt extra-professionnel qui bénéficie d'une représentation communautaire est celui des consommateurs. Cette présence voulue par la Commission s'explique sans doute par l'interaction étroite des problèmes de la production et de la consommation. Mais, comme le montre l'analyse des prises de position et démarches du Comité de contact, le système est loin de couvrir la totalité des préoccupations et des dépenses des consommateurs. En fait, le Comité ne peut agir que pour ceux des problèmes dont sont chargées les autorités communautaires. C'est au titre de l'achat des produits, et spécialement des articles alimentaires, que s'exerce surtout la défense des consommateurs à l'échelon européen. Défense utile certes mais, comme le déplore le Comité, partielle puisqu'elle ne concerne ni le logement ni la consommation des services qui tiennent désormais une telle place dans les budgets familiaux. En dehors de mécanismes de portée générale comme la législation antitrust ou le droit d'établissement communautaire des professions libérales, une très large partie de ce qui intéresse directement les consommateurs reste du ressort des autorités nationales (par exemple la réglementation des ventes à tempérament et du crédit à la consommation). Quant aux besoins collectifs, les autorités communautaires n'ont encore qu'effleuré le problème dans le cadre des projets de politique économique à moyen terme.

Pour obtenir une assiette comparable à celle des appareils nationaux, l'appareil communautaire devrait donc s'élargir d'une double manière : au titre des organismes de catégorie, représentation et défense des intérêts de nature extra-professionnelle ; à celui des groupes de promotion, prise en charge de causes autres que celle de l'unification européenne. Une telle extension se ferait inévitablement si les centres de décision communautaires venaient à disposer de pouvoirs les mettant en mesure d'affecter directement les intérêts extra-professionnels et de se prononcer sur les revendications des promoteurs de cause. En dehors de changements de cet ordre, on peut s'attendre à la création au niveau communautaire de groupes de catégories extra-professionnelles et de groupes de promotion ayant des objectifs extérieurs à l'unité européenne. Mais ce sera un mouvement sporadique aboutissant à la formation de groupes destinés à effectuer des échanges de vues plutôt qu'à exercer des pressions spécifiques (sauf éventuellement par coordination des démarches auprès des diverses autorités nationales). Selon toute vraisemblance, ces groupes, à l'instar des groupements internationaux d'objet identique, n'entreprendront guère de passer au stade fédéral dans le processus délibératif et ne disposeront que de moyens réduits.

L'appareil communautaire des groupes est donc incomplet selon le critère des expériences nationales mais il faut observer qu'à l'exception

des hiérarchies religieuses et des organismes qui en dépendent il comprend déjà les éléments qui exercent habituellement l'intervention la plus soutenue, la plus efficace aussi, auprès des gouvernements nationaux. Il existe certes dans tous les pays une masse plus ou moins considérable de groupes de promotion mais on en compte relativement peu qui disposent de moyens adéquats et jouissent d'une réelle influence socio-politique : beaucoup n'arrivent même pas à faire passer leurs communiqués dans les journaux. Quant aux intérêts de catégorie, à quelques exceptions près fondées sur des situations spéciales (celles qui naissent de la guerre : anciens combattants, résistants et déportés, réfugiés, sinistrés...), ce sont les intérêts professionnels qui prédominent et de la manière la plus nette. Les organisations professionnelles exercent une action continue et constituent les interlocuteurs habituels des pouvoirs alors que, bien souvent, les autres groupes, même relativement favorisés, ne parviennent à se faire entendre que dans des circonstances déterminées, voire de manière épisodique. Cette situation privilégiée tient à plusieurs facteurs parmi lesquels le poids des considérations économiques dans les politiques gouvernementales et la propension des hommes à accepter, de manière durable, les disciplines de l'action collective pour tout ce qui concerne la formation de leur revenu professionnel.

En définitive, tout en continuant à faire abstraction des Eglises, l'on peut conclure que le secteur le plus puissant de la pression des groupes se trouve déjà en place au niveau communautaire. Il nous faut voir maintenant si tous les éléments qui composent habituellement l'appareil professionnel au plan national disposent chacun d'une implantation communautaire égale ou identique à celle dont ils bénéficient dans les pays membres.

§ 2. Diversité et inégalité de la couverture

Le passage du plan national au niveau communautaire ne s'est pas effectué avec la même ampleur ni selon le même esprit pour tous les domaines professionnels. D'où l'existence de plusieurs déséquilibres au sein de l'appareil des groupes CEE. Le premier, le plus grave, concerne les rapports employeurs-travailleurs mais des décalages se manifestent aussi à cet égard, quoique de façon moins marquée, entre les divers compartiments de la vie économique.

Au titre du déséquilibre concernant les relations du travail, nous nous bornerons à rappeler les faiblesses et lacunes du mouvement syndical européen que les dirigeants intéressés sont aujourd'hui les premiers à admettre. En pratique, les revendications syndicales con-

crètes s'inscrivent toujours dans le cadre national. On ne saurait attribuer l'entière responsabilité de cette situation aux dirigeants et militants syndicaux : le caractère imprécis et le manque d'envergure des dispositions sociales du traité comme aussi le mauvais vouloir des patrons, industriels et agricoles, quant aux négociations paritaires au niveau des Six ont, sans aucun doute, freiné l'intégration syndicale mais jusqu'à maintenant les fédérations nationales du syndicalisme, à peu d'exceptions près, n'ont pas fait preuve de beaucoup d'élan communautaire. Le système confédéral actuel ne dispose en somme du pouvoir d'engager moralement les syndiqués des six pays que pour des questions de portée générale ou extérieures aux rapports employeurs-travailleurs (ainsi la politique agricole commune).

De leur côté, les employeurs n'ont pas constitué en tant que tels une organisation centrale ou un réseau d'associations spécialisées pour traiter spécifiquement des rapports collectifs du travail. Cette formule qui existe dans quelques pays européens n'a pas été étendue à la CEE. Dans la mesure où les rapports font l'objet de débats au niveau communautaire, ce sont les groupes créés pour défendre les diverses branches de l'appareil de production sous l'angle de la politique économique qui en assurent la responsabilité. Ils représentent ainsi à la fois les patrons-organisateurs de la production et les patrons-employeurs de main-d'œuvre. Nombreux, très spécialisés, pouvant disposer du concours d'experts avertis, ces groupements sont mieux placés que les comités syndicaux correspondants pour traiter des relations du travail tant à l'égard de la Commission que dans le cadre de négociations paritaires.

Gardons-nous certes d'une vue idéale de la cohésion patronale face aux revendications syndicales. Il ne faut pas oublier qu'en bien des occasions les nécessités de la vie économique (ainsi celle de se procurer un supplément de main-d'œuvre) conduisent à une rupture de la solidarité du patronat sur le front social. Cette situation pourrait se produire d'autant plus facilement au niveau de la CEE qu'il n'y existe pas d'organisme ayant, en droit, la faculté de représenter et d'engager l'ensemble du patronat. A strictement parler, le groupe ayant l'assiette la plus large, à savoir l'UNICE, ne concerne que le patronat industriel. Il est clair toutefois que les autorités communautaires ont tendance à attribuer à l'UNICE une représentativité patronale de portée générale. L'expression « partenaires sociaux » qui est d'usage courant dans le vocabulaire et la pratique communautaire implique pour l'essentiel, d'une part, l'UNICE, de l'autre, les centrales syndicales. Il ne semble pas que les autres groupes de la vie économique contestent cette propension de l'UNICE à assurer la représentation de l'ensemble patronal dans les affaires sociales — acceptation sans doute facilitée par le fait que

jusqu'à présent la discussion de ces affaires n'est guère sorti du domaine des options et considérations de portée générale.

Considérons maintenant la représentation professionnelle au niveau communautaire des grandes branches de l'activité économique. Tout en comportant des éléments de ressemblance, les formules utilisées présentent des différences notables selon les domaines. De plus, nous allons trouver des inégalités et décalages d'un domaine à l'autre — différences dont les unes résultent sans doute de la faible influence de l'intégration dans certains domaines (professions libérales) tandis que d'autres expriment une certaine impuissance des intéressés à tenir compte de la dimension européenne (artisanat et entreprises à dimensions modestes).

Que l'on considère le nombre des groupes ou leur puissance, c'est sans aucun doute l'industrie qui tient la tête dans le regroupement communautaire. Une note de l'UNICE fait état de trente fédérations ou organisations européennes par branches d'industrie couvrant les vingt-sept domaines suivants : ameublement ; automobile (deux groupes : construction automobile, construction d'équipements et de pièces d'automobile) ; bois ; caoutchouc ; céramique ; charbon ; chaussure ; chimie ; construction ; électricité (deux fédérations : producteurs et distributeurs d'énergie électrique ; producteurs autoconsommateurs industriels d'électricité) ; fabrications métalliques ; ferro-alliages : fonderie ; industrie granitière ; marbre ; métaux non ferreux ; papier (deux groupes : industrie des pâtes, papiers et cartons ; transformateurs de papier et de carton) ; peintures, vernis et encres d'imprimerie ; savonnerie ; sidérurgie ; tabac ; tannerie ; textile ; verre ; vêtement ; industries agricoles et alimentaires ; industrie nucléaire. La majorité de ces organismes, soit dix-neuf, ont leur siège à Bruxelles (huit à Paris, deux à Francfort-sur-le-Main, un à Anvers). La liste même des domaines couverts établit la densité de l'appareil professionnel de l'industrie. Nous avons déjà rencontré plusieurs de ces fédérations dont certaines (ainsi COMITEXTIL ou la Commission exécutive des industries du bois pour la CEE) sont, selon notre terminologie, des groupements intermédiaires rassemblant plusieurs groupes spécialisés. Pour les raisons déjà dites, il est difficile d'indiquer avec certitude le chiffre total des groupes industriels. Sur les deux cent vingt groupes professionnels communautaires de l'annuaire de l'UAI (estimation ronde), la part de l'industrie se chiffre autour de cent vingt-cinq, soit 56 % du total. En vertu d'autres dépouillements, nous pensons que ces chiffres sont sensiblement inférieurs à la réalité et que l'industrie a suscité la formation de cent cinquante à cent soixante groupes. On peut en tout cas admettre que les groupements de l'industrie représentent la moitié de l'ensemble communautaire.

A la différence du syndicalisme, le patronat industriel s'est donc regroupé au niveau communautaire tant dans la perspective fédérale que confédérale. Sous l'angle des fédérations, le regroupement est parfois à plusieurs étages (le dernier s'appuyant sur des groupes ayant déjà la dimension européenne). Notons toutefois que dans la très grande majorité des cas, ces deux perspectives demeurent séparées sur le plan de l'organisation. La jonction aurait pu se faire au sein de l'UNICE si celle-ci au lieu de reposer uniquement sur les confédérations nationales, avait également fait place dans sa structure aux fédérations européennes par branches — jonction que, nous l'avons vu, le groupe COMITEXTIL est parvenu à réaliser dans sa sphère alors que l'UNICE se borne à des rapports d'information. La précocité de la date de constitution de l'UNICE explique sans doute en quelque mesure cette situation : n'oublions pas que sous sa première forme l'UNICE a été fondée en 1952 avant la mise en place de l'appareil européen des fédérations (tandis que COMITEXTIL date seulement de 1961). Dans l'hypothèse d'un vaste développement des processus d'intégration (en particulier au titre du secteur social) cette séparation pourrait avoir des effets fâcheux et constituer pour l'UNICE une source de faiblesse.

Autre domaine bien représenté : celui du commerce. Nous lui avons attribué une soixantaine de groupes qui sont d'ailleurs d'importance très variable. Pour avoir une vue complète de ce domaine, il faut aussi tenir compte du rôle très important joué par les coopératives agricoles du COGECA dans la mise sur le marché de certains produits agricoles ainsi que de la distribution au détail faite par les coopératives de consommation. Contrairement à l'UNICE, le COCCEE rapproche en son sein la perspective confédérale (groupements nationaux à vocation générale) et fédérale (groupements européens à objet spécialisé). Plusieurs groupements du négoce ne sont pas affiliés au COCCEE mais celui-ci a des rapports indirects avec certains d'entre eux par le truchement d'organismes de regroupement dont ils sont membres.

Le cas de l'agriculture n'est pas sans ambiguïté. La structure professionnelle de l'agriculture au niveau communautaire procède d'un esprit résolument unitaire. On s'est efforcé de tout rassembler au sein du COPA en limitant à des groupes ou sections spécialisés de celui-ci la représentation des différentes branches de l'agriculture. Cette entreprise n'a pu être conduite jusqu'au bout puisque quelques produits (betteraves, vins...) disposent d'une organisation à part et que les coopératives agricoles se rassemblent dans un organisme distinct, bien qu'étroitement lié au COPA, le COGECA. Certains estiment que de la sorte les intérêts de l'agriculture sont très bien couverts au niveau communautaire, mieux que si l'on avait fait choix d'une formule analogue à celle de l'industrie. D'autres se demandent, il est vrai, si le COPA est en mesure de remplir

toutes les responsabilités dont on l'a chargé et expriment à cet égard de fortes réserves (rappel des critiques faites par l'ex-président du groupe, C.S. Knottnerus). La formule adoptée répond sans doute au souci de consolider l'influence des paysans par concentration de leurs démarches en une époque où le déclin relatif de l'agriculture continue de s'affirmer sur tous les plans (baisse de la part agricole dans la force de travail et le revenu national). Toute menace sur les principes de la politique agricole commune est susceptible de faciliter le maintien de cette formule : en cas de stabilisation définitive de celle-ci, tant dans les textes réglementaires que dans la pratique, hypothèse qui au stade présent de l'évolution paraît peu probable, on peut se demander si les intérêts spécialisés ne feraient pas pression pour défendre leurs revendications de manière plus autonome comme c'est le cas en France. Dans cette perspective, l'appareil agricole tendrait à se rapprocher de l'appareil industriel.

Au titre de l'activité bancaire, il existe une seule fédération qui semble pour le moment convenir aux besoins de tous ses membres : si l'on en juge d'après l'expérience des six pays où l'on rencontre aussi la formule du groupement unique, cette situation semble appelée à se maintenir. Les banques peuvent différer soit par leur statut juridique (privé, public, semi-public) soit par la nature des opérations entreprises, mais le maniement de l'argent qui leur est commun crée, par-delà ces différences, des préoccupations convergentes et des solidarités de métier. Il existe aussi dans le secteur de l'argent un Groupement des caisses d'épargne de la CEE fondé en 1963 et ayant son siège à Bruxelles. Au plan européen large, où il n'y a pas de fédération bancaire, on trouve une Fédération européenne des institutions d'épargne et de crédit ou de crédit différé pour la construction ; fondé en 1962, elle a des membres dans huit pays : quatre CEE (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas), deux pays associés (Grèce et Turquie), deux AELE (Autriche et Grande-Bretagne).

Nous n'avons pas fait état jusqu'à présent des assurances. Ce domaine est représenté au plan de l'OECE/OCDE par un Comité européen des assurances. Constituée en mars 1953, cette organisation dont le siège est à Paris a des membres dans dix-huit pays (dont les six de la CEE). Le Comité a formé plusieurs groupes d'études en son sein dont un pour le Marché commun et un autre pour l'Euratom. Le groupe marché commun comprend les associations nationales de six pays plus la Grèce en qualité d'observateur. Ce groupe s'occupe spécialement de l'harmonisation des dispositions législatives relatives aux contrats d'assurances ainsi que de la coordination des dispositions législatives et réglementaires dans le cadre de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services. D'autres travaux sont en cours

sur plusieurs sujets (faillite, privilèges, harmonisation fiscale...). Les résultats de ces activités sont communiqués aux assureurs des pays tiers, compte tenu de l'intérêt que ces derniers prennent à en suivre l'évolution.

En ce qui concerne les transports, les secteurs relevant de la politique commune sont couverts par des groupes qui, pour l'essentiel, procèdent de groupements à champ d'action plus large. Rappelons aussi le poids considérable du domaine transport dans l'assiette du secteur européen de l'entreprise publique.

Parmi les éléments dont la représentation communautaire ne semble qu'imparfaitement assurée, on doit mentionner l'artisanat et les entreprises à dimensions modestes. Au plan national, la défense de ces catégories repose en bien des cas sur des facteurs d'ordre proprement politique (poids électoral) qui ne sont pas disponibles dans le cadre communautaire. En dépit d'efforts, relativement récents, de l'Union de l'artisanat de la CEE ainsi que de déclarations favorables d'autres groupes (cas, par exemple, de la Conférence des chambres de commerce et d'industrie de la CEE), ces unités ont de la peine à se mouvoir dans la sphère communautaire. La petitesse même du nombre des groupes spécialisés qui relèvent de ce domaine est un bon indicateur de cette incapacité relative à sortir du cadre national. Il est douteux que de telles lacunes puissent être comblées par l'action d'organismes à vocation générale comme les secrétariats fondés au titre de la défense communautaire des petites et moyennes entreprises tant commerciales qu'industrielles.

Nous mentionnerons enfin le cas des professions libérales. Celles-ci ont déjà constitué un nombre relativement important de groupes au niveau européen, environ vingt-cinq selon un relevé communautaire. Il n'est pas toujours facile d'établir une distinction précise entre ces groupes et les sociétés savantes. Relève par exemple de cette dernière catégorie la Société européenne de radiobiologie fondée en 1959 sous le titre d'Association des radiologistes des pays de l'Euratom : sa principale activité consiste en l'organisation d'une réunion scientifique annuelle dans l'un ou l'autre pays européen. Les professions libérales, plusieurs d'entre elles au moins dont certaines (médecine, pharmacie, architecture...) comptant parmi les plus importantes, ont ainsi franchi le seuil de l'organisation communautaire. Toutefois dans beaucoup de cas (la principale exception étant celle des pharmaciens), il s'agit encore d'une implantation de type léger. En somme, les groupes européens des professions libérales ne semblent pas avoir atteint, pour la plupart, le stade de l'action collective organisée. Cette fois c'est la lenteur des processus d'intégration qui joue le principal rôle. Si les professions libérales ne se sont pas organisées plus rapidement et plus

efficacement au niveau communautaire, cette relative indifférence s'explique en dehors des clivages nationaux par le fait qu'initialement le traité ne les touchait pas directement en tant que telles. La perspective de la liberté d'établissement dans les six pays demeurait encore lointaine. On peut admettre en tout cas que malgré les différences et dissensions entre les groupes nationaux la plupart des professions libérales seraient en mesure de répondre assez rapidement à un développement de l'intégration dans leur secteur par un renforcement adéquat de leur organisation professionnelle.

Au total, si le déséquilibre entre les employeurs et les travailleurs est particulièrement manifeste, il existe également des décalages dont certains sont provisoires et d'autres plus durables, dans la représentation des différents domaines de l'activité économique. Il est parfois difficile d'apprécier la portée réelle de ces inégalités en raison de la diversité des formules utilisées dans les différents domaines. Cependant, en dépit de ces disparités, une pratique uniforme semble se manifester : la supériorité des intérêts verticaux sur les préoccupations horizontales.

§ 3. Supériorité des intérêts verticaux

En matière d'organisation et de représentation des intérêts, l'on utilise la notion de verticalité pour qualifier les groupes constitués sur la base d'un intérêt de spécialité : les fédérations d'industrie par branches et les groupes agricoles par produits sont des exemples typiques de cette catégorie. Les regroupements de type horizontal prennent en considération, de manière prépondérante, la dimension territoriale : ils rassemblent des intérêts différents qui ont en commun une certaine localisation géographique (ville, département, province, région...). Toutefois l'horizontalité n'est concevable que si la différence entre les intérêts s'accompagne d'une convergence ou, au moins d'un parallélisme sur des points déterminés. La nature et l'ampleur de ces coïncidences d'intérêts déterminent l'assiette même de ces organismes horizontaux. Les chambres de commerce et d'industrie ou encore les régionales syndicales sont de bons exemples de cette seconde catégorie plus difficile à systématiser que la première.

Certains commentateurs réservent aux groupes verticaux la qualité de professionnels et attribuent celle d'interprofessionnels aux organismes horizontaux. Le point faible de telles différenciations est qu'il n'existe pas de notion uniformément reconnue de la profession. Considérons par exemple un groupe réunissant les diverses branches de l'industrie textile : les uns le définiront comme une organisation professionnelle, ce qui revient à faire de l'industrie textile une profession unique, tandis que d'autres, estimant que le travail du coton ou de la

laine ou du jute est déjà une profession déterminée, le tiendront pour un groupe interprofessionnel. Nous préférons ne pas entrer dans ces discussions sémantiques qui ne sont d'ailleurs pas exemptes de byzantinisme. Il est bien plus important pour notre propos d'observer que la spécialisation verticale, surtout celle de type étroit, constitue un facteur d'homogénéité des comportements tandis que le rassemblement d'intérêts différents comporte presque inévitablement, malgré des convergences ou un parallélisme, quelque degré d'hétérogénéité.

Envisagée dans cette perspective, la catégorie des groupes communautaires comporte une écrasante proportion de groupes verticaux. Et l'on pourrait, sur la seule base de cette constatation, conclure d'emblée à la supériorité des préoccupations verticales dans le regroupement communautaire. Mais une objection pourrait être faite à cette manière de voir par suite de la présence dans l'appareil des groupes CEE de grandes confédérations ayant pour membres, en quelques cas de manière exclusive, des groupes dans lesquels la dimension nationale, si l'on préfère la représentation d'intérêts très variés pour tout le territoire national, paraît l'emporter sur la spécialisation des intérêts. On peut dès lors se demander si ces confédérations communautaires n'apportent pas un contrepoids horizontal, éventuellement partiel pour celles qui, comme le COCCEE, comportent un double recrutement (organisations nationales et groupements européens pour spécialités). En d'autres termes, il faut voir si ces groupes ne sont pas la manifestation d'une horizontalité élargie à l'espace communautaire avec chacun des six pays comme échelon de base.

Pour éclaircir ce point, considérons le cas de l'UNICE qui rassemble les centrales industrielles des six pays. Celles-ci sont en plusieurs cas fondées sur la double base horizontale-verticale : tel est expressément le cas du CNPF et de la *Confindustria*. Le cas du *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI) comporte une particularité tenant à l'existence des *Länder* : il est connu qu'initialement le BDI n'était pas favorable à la création de groupes industriels régionaux épousant le cadre des *Länder* mais que ce groupe a dû accepter la formule en raison de l'insistance des milieux industriels de certains *Länder* (spécialement ceux de Bavière). En revanche, l'organisation de la Fédération des industries belges est d'inspiration essentiellement verticale.

Au total, les formules d'organisation ne sont pas uniformes mais on peut admettre, à titre de norme générale, la prépondérance des intérêts verticaux, y compris dans les centrales dont les structures s'efforcent en apparence d'établir un certain équilibre entre les deux types d'intérêt. Pierre de Calan le dit expressément pour le CNPF en soulignant que « dans le fait [...] l'influence des organisations professionnelles verticales l'emporte nettement sur celle des associations

régionales interprofessionnelles » [2]. La même constatation paraît s'imposer pour tous les groupements centraux similaires. Tous ces groupes sont davantage les porte-parole des intérêts sectoriels que des intérêts régionaux de l'industrie. Les harmonisations ou arbitrages qu'ils sont tenus d'effectuer pour remplir leur mission concernent davantage, en moyenne, les oppositions intersectorielles qu'interrégionales. Dans la plupart des cas les querelles de la seconde catégorie s'établissent et se vident au sein des groupes spécialisés, ne serait-ce qu'en raison du fait que les oppositions régionales n'ont pas la même assiette pour tous les secteurs.

Notre problème est de savoir si, en passant au plan communautaire, de tels groupes vont constituer une organisation verticale de l'industrie de la CEE ou un groupement horizontal des forces industrielles de chacun des six pays. Nous penchons nettement pour la première hypothèse, le principal facteur de cette situation consistant, à notre avis, dans la nature même des problèmes traités par les instances communautaires. Il se trouve que, réserve faite de mécanismes de portée encore limitée (ainsi la Banque européenne d'investissement), le traité centre l'essentiel des activités ou démarches de ces instances sur des questions de type vertical (grands problèmes ou grandes catégories de problèmes pour l'ensemble des Six). Cette propriété des compétences communautaires ne peut manquer d'influer sur le comportement de leurs interlocuteurs professionnels. Sans doute est-il inévitable que, surtout au départ, ceux-ci placent dans une perspective horizontale les questions de type vertical (les industriels français et l'accélération du désarmement tarifaire, les industriels néerlandais et les réorganisations du système des taxes sur le chiffre d'affaires, les industriels allemands et les perspectives d'une planification souple). Nous pensons néanmoins que la verticalité l'emporte et, à tout prendre, c'est exactement dans la mesure où les préoccupations verticales dominent les soucis horizontaux à l'échelle nationale que l'UNICE peut effectivement jouer le rôle de fédérateur de l'industrie de la CEE.

Il nous semble que cette argumentation pourrait être étendue aux autres confédérations fondées en tout ou partie sur des centrales nationales, y compris aux secrétariats syndicaux européens (le programme commun d'action CISL étant un bon indice de cette propension à la verticalité). Reconnaissons toutefois que l'agriculture pose un problème spécifique d'interprétation. L'attachement des organisations françaises à la politique commune ainsi que l'opposition des paysans allemands à ce même dispositif (surtout quand on passe du plan des principes à

[2] *Professions, op. cit.*, p. 62.

celui des applications concrètes) exprime sans nul doute des préoccupations horizontales et c'est la vivacité même de ces différences qui, en diverses occasions, a rendu difficile au COPA de jouer son rôle de porte-parole global de l'agriculture européenne. Mais n'oublions pas que la politique commune a pour résultat dans le cadre de principes généraux de susciter et de consolider des organisations sectorielles, donc des préoccupations verticales. De ce fait on ne saurait exclure, nous l'avons dit, que l'organisation professionnelle de l'agriculture au niveau de la CEE comporte par la suite un degré plus important de verticalité que ce n'est le cas aujourd'hui.

Nous pensons donc que, sous réserve de l'assortir de quelques nuances, l'étude des confédérations communautaires elles-mêmes confirme finalement la supériorité des intérêts verticaux que suggérait immédiatement le tableau des groupements communautaires. Toutefois, si l'intégration se poursuit et se développe, on peut s'attendre que cette norme, valable pour le présent, connaisse quelques modifications. Un tel processus aboutirait inévitablement à donner aux autorités communautaires des facultés d'action de type horizontal. On peut admettre que l'un des éléments essentiels de telles activités, sans doute le plus important, consisterait à promouvoir au-delà ou au-dessus des anciennes frontières entre les pays membres un effort de correction des déséquilibres régionaux. Cet effort, les autorités de la CEE ont manifesté depuis plusieurs années l'intention de l'entreprendre, notamment dans le cadre de la politique à moyen terme. La Commission unique a repris ces préoccupations à son compte en attribuant à un commissaire la responsabilité particulière de la politique régionale et en créant une nouvelle unité spécialisée (direction générale de la politique régionale).

Menée à une large échelle, cette sorte de politique retentirait sans aucun doute sur la structure de l'appareil des groupes communautaires par une valorisation générale de la dimension horizontale au niveau régional. Les préoccupations régionales qui se manifestent déjà chez certains groupes (rappel des revendications formulées par les agriculteurs de l'Ouest de la France) seraient renforcées. Il est également possible que l'action et l'influence de la Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie de la CEE en reçoivent un nouvel élan : la Chambre serait peut-être mieux placée que l'UNICE et le COCCE pour tenir compte de ce type de préoccupations. Enfin, l'on ne saurait exclure que des groupes nouveaux ne se forment, comme cela s'est déjà vu en plusieurs pays de la CEE (Borinage en Belgique, Bretagne en France...) pour représenter directement auprès des autorités compétentes les intérêts spécifiques de régions déterminées — groupes rassemblant, selon des formules multiprofessionnelles et avec la participation directe des représentants politiques, toutes les

forces (patronales, syndicales, agricoles...), toutes les catégories d'intérêt intéressées par le développement d'une portion du territoire.

Au total, la prédominance très accentuée de la dimension verticale dans l'appareil d'intervention collective n'est peut-être pas définitive. Mais, une fois de plus, le facteur susceptible de donner vie à un tel mouvement réside dans une redistribution institutionnelle des pouvoirs de décision et des moyens d'action entre les divers niveaux de gouvernement.

CHAPITRE XIV

MODALITES D'AGENCEMENT ET DE FONCTIONNEMENT

Considérés sous l'angle de leurs agencements, les groupes du Marché commun n'ont pas encore atteint un stade définitif : dans de nombreux cas, les décisions prises à cet égard l'ont été à titre provisoire en vue de faire face le plus tôt possible et avec le moins de frais aux exigences nouvelles de la situation. Cet appareil se trouve encore dans une phase de « rodage » et les arrangements adoptés pour en obtenir les services attendus sont donc encore sur plusieurs points (par exemple le choix du siège des activités) d'esprit expérimental. D'un autre côté, les notions que l'on peut recueillir sur ce sujet, en exploitant toutes les sources disponibles, comportent encore de considérables lacunes et imprécisions. Ces circonstances commandent une grande prudence dans l'élaboration de ce thème mais on ne saurait pour autant le négliger car, en dehors de son intérêt intrinsèque, l'étude des agencements révèle déjà certaines tendances susceptibles de particulariser les groupes examinés dans cet ouvrage.

Le point qui nous concerne d'abord est celui de l'autonomie et de l'originalité des groupes à six à l'égard des autres groupements, nationaux d'une part, européens plus larges voire internationaux, de l'autre. Ces groupes que nous avons qualifiés d'« européens » dans notre schéma initial sur la base de leur vocation officielle ou des intentions manifestées par leurs dirigeants, il convient d'établir jusqu'à quel point ils le sont déjà dans leurs agencements (indices d'européanisation). Nous allons essayer de répondre à cette question en examinant successivement la fixation du cadre, la détermination du siège et l'attribution des responsabilités. Tous ces traits retentissent sur le processus délibératif dont nous indiquerons dans une dernière section les éléments significatifs.

Section I. **Fixation du cadre**

Trois problèmes nous paraissent avoir une signification particulière : niveau d'autonomie externe ; degré de formalisme administratif ; qualité des membres admis ou invités à faire partie du groupe.

§ 1. Niveau d'autonomie externe

Tout au long des chapitres traitant des domaines de constitution, nous avons vu que les groupes communautaires ont été formés tantôt comme organisations indépendantes dotées de leur propre personnalité, tantôt comme des entités plus ou moins structurées au sein d'un organisme plus vaste. Pour prendre des exemples dans le domaine industriel, relèvent de la première catégorie le Comité de coordination des industries de la transformation des matières plastiques de la CEE et de la seconde la Commission marché commun de l'Association européenne des industries de l'habillement. Dans la deuxième hypothèse, l'organisation-mère est généralement un groupe constitué aux dimensions de l'OECE-OCDE. Il n'est pas rare que ces groupements européens larges se qualifient d'internationaux, même s'ils n'ont de membres qu'en Europe (cas, parmi les organismes ayant des subdivisions à six, de l'Association internationale de la savonnerie). La Fédération internationale du bâtiment et des travaux publics qui a formé en son sein un comité permanent « Marché commun » n'a qu'un seul membre extra-européen (Canada).

Les groupes fondés de manière indépendante possèdent une autonomie que l'on peut qualifier d'organique alors que les autres ne disposent en principe que d'une autonomie simplement fonctionnelle. La situation réelle de ces derniers peut varier d'un cas à l'autre mais, comme règle de base, un groupe communautaire ne saurait fonctionner correctement sans jouir d'un minimum d'autonomie. Dans l'ensemble, les groupes formés au plan de l'OECE-OCDE n'ont pas à assumer les mêmes fonctions ni les mêmes responsabilités que les groupes à six vu que le Marché commun comporte un effort d'unification bien plus poussé, d'une tout autre nature en réalité, que celui accompli au titre de l'Europe large. Toutes choses égales, le développement de l'intégration ne peut qu'accentuer le besoin d'une plus grande marge d'autonomie fonctionnelle.

Initialement, la constitution de l'organisme à six dans un groupe existant a pu répondre au souci de minimiser la charge administrative et financière du nouveau regroupement. Mais on peut aussi attribuer cette préférence au désir de maintenir une certaine unité professionnelle malgré la séparation entraînée par la création de la CEE. En divers cas,

la formation ultérieure de l'AELE a renforcé cette préoccupation et quelques groupes ont ainsi établi en leur sein même un second groupe spécialisé fonctionnant avec les pays et pour les problèmes de la zone de libre échange. Ce souci de réduire les conséquences de la division européenne se manifeste désormais en plusieurs secteurs de l'organisation professionnelle. Mentionnons à ce propos la création à Zurich le 16 mars 1967, sous l'égide de la Confédération européenne de l'agriculture, d'une Société commerciale eurograin par les soins des organisations coopératives agricoles de douze pays de l'Europe occidentale (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Suède et Suisse). Pour le moment, Eurograin doit se limiter à une activité de courtier dans le secteur des céréales planifiables ou industrielles, des denrées fourragères, fourrages secs, graines et semences, mais les organisations adhérentes se sont engagées pour une période de trois ans à traiter un tonnage correspondant à l'importance des parts sociales souscrites par elles ou à s'astreindre à des pénalités si les engagements en volume d'affaires n'étaient pas réalisés.

Les groupes à six qui agissent dans le cadre d'un groupe plus large sur la base d'une situation d'autonomie fonctionnelle se trouvent conduits de la sorte à prendre en considération les intérêts de l'association globale tout en mettant l'accent sur ceux du rassemblement communautaire. Le dosage, qui peut être délicat, entre les deux séries de préoccupations dépend évidemment aussi bien de la structure et des liens du sous-groupe avec l'organisation-mère que des conditions propres à la branche d'industrie considérée. Voyons à cet égard, le cas de l'Union internationale des producteurs et distributeurs d'énergie électrique (UNIPEDE). Lors de la mise en œuvre de l'intégration communautaire il aurait été possible de créer une nouvelle organisation rassemblant les seuls organismes des six pays. Mais selon les dirigeants de l'UNIPEDE ce procédé d'inspiration simpliste aurait eu le grave inconvénient de rompre l'unité et la cohésion du groupement large. On a donc préféré constituer au titre de la Communauté un comité qui forme une sorte de décentralisation interne de l'UNIPEDE. Ce comité se compose de tous les membres du comité de direction appartenant aux six pays auxquels peuvent être associés quelques représentants supplémentaires de ces mêmes pays. Il est entièrement maître de ses décisions mais périodiquement le président de ce comité restreint est tenu de rendre compte au comité de direction siégeant en séance plénière, de l'ensemble des travaux effectués. Selon les intéressés cette formule n'a jamais soulevé la moindre difficulté.

La question des rapports entre les groupes européens larges et leurs subdivisions communautaires prend un relief particulier dans le cas où

il y a deux sous-groupes, l'un pour l'AELE et l'autre pour la CEE. Or l'expérience montre de très grandes différences d'un cas à l'autre comme l'illustre bien le cas de la Confédération européenne des industries du bois et de l'Orgalime que nous avons décrit dans le premier chapitre.

A première vue, ces groupes répondent au même modèle d'une structure large avec présence de deux subdivisions spécialisées. En réalité, il existe entre celles-ci un écart considérable. La Confédération du bois a bien deux commissions, une à six et une à sept. Mais en fait, la Commission de l'AELE est inactive tandis que la commission exécutive du Marché commun accomplit plusieurs fonctions et perfectionne sa structure en raison de besoins croissants (constitution de sous-commissions). Ainsi se crée un déséquilibre de fait entre les deux commissions. Il est certain que ce déséquilibre déteint sur l'action de tout le système, le groupe CEE ne pouvant s'intéresser beaucoup au groupe AELE vu la passivité de celui-ci.

En revanche, l'Orgalime et ses deux comités CEE et AELE poursuivent des activités à la fois plus continues, plus équilibrées et mieux orientées vers des objectifs communs aux treize pays et à leurs vingt-sept associations membres. Il est probable que dans ces conditions chaque comité tient davantage compte de l'intérêt de l'autre même lorsqu'il agit à titre individuel. Voici un exemple de cette coopération inter-européenne qui illustre en même temps la capacité d'influence de l'association : c'est à partir des travaux de l'Orgalime que la Commission de la CEE a établi la première formation professionnelle harmonisée au plan des Six, celle de l'ouvrier tourneur. Or ce profil professionnel a été élaboré par les industries des treize pays de l'Orgalime et pas seulement par celles du Marché commun. En raison de la structure de l'Orgalime, des conditions qui règnent dans cette industrie, de l'équilibre entre les deux commissions, celles-ci ont pu maintenir une certaine unité d'action même à l'égard des questions qui, pour le moment, ne concernent que les Six. Grâce à la collaboration qu'il assure ainsi entre les associations professionnelles des Six et des Sept, l'Orgalime, à l'inverse de la Confédération du bois, remplit donc effectivement le rôle d'un organisme-pont.

Il est intéressant d'observer que, jusqu'à présent, le comité AELE a bénéficié sur plusieurs points des activités antérieures du comité CEE. Le point est mis en lumière dans un article du *Bulletin de l'AELE* (vol. VIII, n° 7, novembre 1967) écrit par R.W. Middleton, adjoint au secrétaire général de l'Orgalime. Celui-ci signale qu'initialement la nature même des préoccupations de l'AELE (réalisation prioritaire du désarmement douanier) limitait les possibilités de consultation de l'industrie. En outre, l'absence d'un exécutif central comparable à la

Commission avait pour résultat que les contacts professionnels dans l'AELE continuaient de se manifester au niveau des gouvernements nationaux. Cette situation se modifie aujourd'hui, au moins pour l'Orgalime, dans la mesure où, une fois acquis le désarmement douanier, le comité AELE s'est penché sur d'autres problèmes auxquels il devient nécessaire d'apporter une solution pour faciliter et stimuler les échanges : marchés publics, pratiques commerciales restrictives, entraves techniques et administratives aux mouvements des produits... Or, constate R. Middleton, ce sont là des problèmes identiques à ceux dont la CEE s'occupe depuis déjà quelque temps et, dans ces conditions, grâce à la politique de « porte ouverte » suivie par l'Orgalime, les industriels de la zone de libre échange se trouvent en mesure de bénéficier d'une expérience directe de la politique adoptée par la CEE pour aborder ces problèmes.

La formation d'organismes propres aux six pays correspond sans doute au vœu des instances communautaires et, en divers cas (rappel de la formation du COPA), elles ont encouragé ouvertement les milieux intéressés à adopter cette formule. Néanmoins, la Commission se satisfait de l'autre formule dès lors que le groupe à six bénéficie d'une autonomie suffisante dans le cadre de l'organisation mère. Vu l'imprécision et l'hétérogénéité des titres que s'attribuent les groupes, il n'est pas possible de donner une notion statistique de la fréquence d'utilisation de chacune des deux formules. La proportion varie, de manière sensible croyons-nous, selon les domaines — l'un des principaux facteurs étant l'empressement relatif qu'ils ont montré chacun à se doter d'une armature professionnelle européenne avant la constitution de la CEE. Sur la base des exemples recueillis, nous inclinons à penser qu'il s'est formé un nombre substantiel de groupes proprement et spécifiquement communautaires.

§ 2. Degré de formalisme administratif

Il existe à cet égard de grandes différences entre les groupes. En règle générale, on ne trouve pas beaucoup de formalisme chez les organismes constitués au sein d'un groupe plus large : dans ces situations, il est fréquent que les stipulations administratives se ramènent à un règlement intérieur en quelques articles. La situation varie davantage pour les groupes créés comme entités indépendantes. Une proportion importante de ces groupements a été formée en conformité avec la loi ou le règlement du pays du siège social et dispose de statuts plus ou moins élaborés. Mais d'autres groupes fonctionnent comme de simples organismes de fait, sans réglementation administrative préalable. En pratique, les groupements vont de la simple tenue de réunions plus

ou moins périodiques à l'implantation de structures administratives relativement solides.

Comme exemple de groupe de fait sans personnalité juridique, on peut mentionner le Comité de liaison des industries des métaux non ferreux de la CEE. Ce groupement qui existe depuis 1958, est un simple comité de liaison au sens étroit de l'expression. N'ayant aucune délégation de pouvoir, il n'a pas besoin de statuts. Le Comité n'a pas de structure administrative à l'exception d'un secrétariat permanent assuré par la Chambre syndicale française des métaux. Le Comité, qui fonctionne sous l'autorité d'un président aidé d'un assesseur, comprend huit associations nationales dont les directeurs tiennent des réunions périodiques au cours desquelles ils s'efforcent de parvenir à des consentements unanimes : sans position commune, pas de démarche possible auprès de la CEE. Contrairement à la pratique que l'on observe dans d'autres organismes communautaires, le Comité n'a pas pouvoir de présenter le point de vue majoritaire accompagné du point de vue minoritaire. Cette règle de l'unanimité stricte souligne l'aspect confédéral du Comité de liaison. Il n'en demeure pas moins que le secrétariat du Comité prend des initiatives soit sur sollicitation de la CEE, soit de son propre mouvement. Quoique simple organe de fait, le Comité est reconnu comme interlocuteur par les instances communautaires pour les affaires qui relèvent de son secteur.

Autre exemple d'un groupe de fait sur un plan d'ailleurs très différent : le Comité de liaison européen des associations hôtelières des Six. Il s'agit d'un organisme créé pour conseiller ceux des dirigeants de la CEE qui ont dans leurs attributions les affaires de l'hôtellerie. Le Comité n'a aucun pouvoir de décision : il se réunit une fois ou deux par an suivant les besoins (en particulier si les dirigeants de la CEE jugent cette réunion nécessaire).

En revanche, une association comme le Groupement des scieries des pays de la CEE a jugé opportun de mettre par écrit sous la forme de statuts les grandes lignes de son organisation et de son fonctionnement. Fondé en 1960, le groupe qui rassemble six associations nationales (une pour chaque pays membre) entretient les « meilleurs rapports », selon les termes de son secrétaire, avec l'Organisation européenne des scieries dont le siège est à Berne. Les statuts confient l'administration du groupe qui a son siège à Bruxelles à un comité de direction dont les décisions sont valables dès lors qu'elles obtiennent la majorité absolue de tous les membres du comité à l'exception des résolutions présentées devant les organismes internationaux ainsi que, par l'intermédiaire des associations membres, devant les gouvernements de chaque pays. Ces résolutions ainsi que les décisions relatives aux demandes d'admission doivent être prises à l'unanimité. Les statuts

fixent le mode de couverture des frais en précisant que les membres démissionnaires sont obligés de payer la cotisation de l'année en cours et ne peuvent faire valoir de droits sur le patrimoine du groupement.

Les statuts de ce groupement sont d'ailleurs brefs et relativement sommaires si on les compare à ceux de la Fédération européenne des syndicats des fabricants de menuiseries industrielles de bâtiment (groupe affilié à la Confédération européenne des industries du bois). Constituée en 1957, cette organisation a des membres dans six pays (ceux de la Communauté moins le Luxembourg et plus la Grande-Bretagne). Les statuts définissent de manière exhaustive les fabrications qui donnent droit au titre de fabricant de menuiseries de bâtiment. Ils prévoient des possibilités de représentation pour les fabricants non syndiqués qui n'adhèrent pas à l'association de leur pays et fixent la position, au regard de la Fédération, des fabricants des pays dans lesquels n'existe pas encore d'association professionnelle. On aura une juste idée de la minutie de ces statuts en considérant que l'article 5, alinéa 2, prévoit des sanctions pour les membres que l'on juge coupables d'avoir fait du tort par leur attitude soit à la Fédération, soit à un ou à plusieurs autres membres : les premiers peuvent être suspendus par décision du comité de direction mais celle-ci doit être confirmée et rendue définitive par une décision de la première assemblée générale prise à la majorité des quatre cinquième des membres de la Fédération, le membre considéré ne participant pas au vote. L'article 15 fixe dans son alinéa premier les trois langues de la Fédération (français, anglais et allemand) et précise, dans son deuxième alinéa, que chaque membre assure à ses frais la traduction de tout texte. Bien entendu, ces statuts réglementent la distribution des compétences entre les divers organes de la Fédération et indiquent les conditions dans lesquelles sont arrêtées les décisions (généralement majorité des quatre cinquième des membres mais unanimité pour les avis ou résolutions à présenter à des organismes de caractère national ou international). Mentionnons enfin, pour illustrer le souci de prévoir toutes les difficultés, que l'alinéa 3 de l'article 21 relatif aux cotisations s'occupe des frais supplémentaires de paiement pouvant résulter des prescriptions du contrôle des changes.

Il faut évidemment se garder d'établir une liaison entre le degré de formalisme administratif, la rigueur dans l'agencement apparent des organes d'une part, la faculté d'intervention et la capacité d'influence de l'autre. Nous connaissons en effet au plan national des groupes informels dont les réunions se tiennent sporadiquement sans beaucoup de publicité ou de formes extérieures mais qui, par la puissance de leurs membres et la concordance des desseins visés, exercent de très fortes pressions sur les autorités politico-administratives. De telles situations se produisent aussi au niveau communautaire comme le

montre bien le cas du Club des producteurs d'acier qui, sans disposer d'agencement rigide, n'en a pas moins exercé une influence sur la Haute Autorité. Nous rapprocherions de cette situation, avec toutefois des réserves, le cas du Comité de liaison de la construction automobile pour les pays de la CEE. Fondé en 1957 avec siège à Turin, ce groupe dispose d'un porte-parole qui réside à Anvers.

Toutefois, mis à part le cas des branches très concentrées pour lesquelles l'organisation professionnelle n'est qu'un canal relativement secondaire (cas précisément de la construction automobile), on commettrait une erreur en minimisant à l'excès l'importance et la signification des agencements administratifs. Pour les associations à recrutement nombreux, il y a une correspondance entre la création de structures formelles et l'acceptation de règles administratives d'une part, la participation des organismes membres et la volonté d'exercer en commun une certaine pression ou mission de l'autre. En de nombreux cas, l'existence de règles de fonctionnement et de procédure permettant d'élaborer les positions et décisions communes ne sont pas sans avoir des conséquences, plus ou moins directes, sur la capacité d'influence.

Il faut enfin rappeler que dans la pratique les intéressés trouvent souvent des accommodements avec la lettre des statuts. En bien des cas, la méfiance initiale réciproque des associés a pour conséquence la stipulation de normes rigides ou de dispositions restrictives et l'on peut admettre qu'une telle tendance a bien des chances de se manifester lors du passage du niveau national au plan international ou supranational. Mais il est fréquent que le travail en commun suscite un état général de confiance dont le premier effet est d'assouplir la rigidité des structures formelles. Et, de ce fait, bien des normes prévues par les statuts ne sont pas appliquées ou le sont dans un esprit bien différent de celui qui prévalait au départ. Ici encore, toute expérience nationale est riche en évolutions de cet ordre et il n'y a pas de raison pour que l'expérience communautaire suive une autre voie.

§ 3. Qualité des membres

En règle très générale, les groupes communautaires sont constitués par des associations nationales et non par des entreprises particulières. En d'autres termes, celles-ci ne sont membres des premières qu'indirectement par l'intermédiaire des secondes. Cette norme connaît toutefois diverses exceptions qui tiennent toutes à l'absence d'une association nationale qualifiée pour la branche en cause. Cette absence s'explique sans peine au titre des branches pour lesquelles une entreprise dispose d'un monopole de production couvrant toute une branche : ainsi com-

prend-on qu'Electricité de France soit l'unique membre français de l'Union internationale des producteurs et distributeurs d'électricité. On comprend également, par l'importance de leur rôle, que les Charbonnages de France participent comme tels à la Fédération internationale des producteurs autoconsommateurs industriels d'électricité, au titre de la représentation française, sur la même ligne que la Chambre syndicale de la sidérurgie et l'Association nationale des usagers de l'électricité et du gaz.

Cependant la même situation s'observe pour des entreprises privées. Voici quelques exemples tirés du *Répertoire CEE des associations industrielles, artisanales et commerciales* (édition 1960). La commission du Marché commun de la Fédération internationale des producteurs de jus de fruit a pour membre belge les Etablissements du comte de Looz (Bruxelles). La représentation italienne dans le groupe de la CEE du Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques se compose de quatre firmes (dont la *Snia Viscosa* de Milan). Dans la commission des institutions européennes du Comité européen des associations de fonderie on note, au titre belge, la présence des Usines Emile Henricot. De même ce sont trois entreprises qui assurent la représentation italienne dans la Conférence permanente de l'industrie européenne de produits émaillés. Dernier exemple : le cas des Usines Remy et d'une usine italienne dans le Secrétariat de l'industrie de l'amidon. Bien que cette énumération ne soit pas exhaustive, il s'agit là d'une situation exceptionnelle. Cette entorse aux pratiques habituelles peut avoir plusieurs causes dont l'impossibilité, provisoire ou durable, des principales firmes d'un secteur, dans tel des pays membres, de parvenir à un accord de type professionnel.

En principe, la Commission demande aux groupes communautaires d'être représentatifs de l'activité considérée pour tout le territoire de la CEE, donc d'avoir une base adéquate dans chacun des pays membres (d'où une incitation à accepter des entreprises particulières quand il n'y a pas de groupe). Pour des raisons déjà dites, certains groupes à six ne peuvent avoir de membres dans tous les pays de la Communauté. La Commission se contente alors d'un nombre moindre à condition que les lacunes observées découlent d'empêchements objectifs : il est normal par exemple que le Luxembourg soit absent de plusieurs groupes.

Dans un certain nombre de cas, nous avons trouvé mention de la présence de groupes d'un pays associé (spécialement la Grèce). Cette présence se manifeste surtout dans le cadre des confédérations de portée centrale. Lorsqu'une participation de cet ordre est admise, tout permet de penser que les effets ou implications doivent en être limités par les organismes membres à plein statut. En particulier, il est très

douteux que cette position permette au bénéficiaire d'influer réellement sur le déroulement du processus délibératif. Si l'on considère le système au niveau des autorités officielles, ce sont les Six qui décident et l'associé qui accepte avec quelques ajustements (ainsi dans le Conseil d'association CEE-Grèce). Pour l'agriculture la Grèce a demandé à être consultée durant l'élaboration des mesures, estimant que l'essentiel est décidé à ce stade. Les Six ont refusé par crainte que la participation d'un pays associé, même à titre consultatif, complique encore davantage les processus de décision dans les affaires de la Communauté. Dès lors il est difficile d'envisager que les groupes professionnels aient propension à témoigner de plus de souplesse que les gouvernements, surtout en ce qui concerne la préparation de positions communes à l'égard des instances de la CEE.

Observons enfin que dans la plupart des cas les groupes communautaires ont pour membres des organismes nationaux. Toutefois, nous avons rencontré dans les études monographiques un certain nombre de groupes de la CEE dont une partie des membres possèdent déjà la qualité d'européens. Dès lors ces groupes sont en quelque sorte, au moins pour une fraction de leur clientèle, des associations européennes au second degré. Rappelons que nous avons trouvé cette caractéristique, encore très peu fréquente, chez certains organismes à vocation centrale comme le COCCEE ou l'Organisation européenne de la CISC depuis la réforme de 1962 ainsi que chez quelques organismes de regroupement comme la Commission exécutive des industries du bois pour la CEE ou encore le COMITEXTIL. On peut admettre qu'un développement de l'intégration communautaire aurait pour conséquence, en obligeant les groupes à resserrer leurs structures, de favoriser une extension de ce mode d'agencement.

Section II. **Détermination du siège**

Nous allons d'abord examiner les mobiles susceptibles d'inspirer cette détermination, puis nous essaierons de présenter un tableau de la distribution effective de ces sièges sociaux dans l'espace communautaire. Ce tableau, nous le verrons, laisse d'ailleurs subsister des inconnues sur la portée intrinsèque des implantations ainsi réalisées.

§ 1. Mobiles du choix

En règle générale, le problème du choix se pose surtout pour les groupes constitués de manière indépendante. La plupart du temps en effet les organes à six d'un groupe plus large sont simplement logés dans les bureaux de l'association-mère. Nous devons toutefois signaler

le cas, déjà rencontré, de groupes européens larges qui, initialement installés ailleurs qu'à Bruxelles, y ont transporté leur siège après la création de la CEE. Un tel transfert exprime l'importance accordée par le groupe considéré au projet communautaire mais nous ne sommes pas en mesure d'indiquer la fréquence effective de l'opération.

Parmi les facteurs du choix, on peut penser à l'attitude comparée des divers pays à l'égard de l'installation sur leur territoire de groupements extra-nationaux. En effet, il n'existe pas de statut communautaire à la disposition des groupes de la CEE, désireux d'acquérir une personnalité juridique. La question n'est pas différente sur le plan international : malgré plusieurs tentatives, dont la première remonte à 1910, il n'a jamais été possible d'obtenir l'adoption d'un statut international uniforme pour les organisations non gouvernementales (ONG). Dans ces conditions, les groupes extra-nationaux, que ce soit au niveau international ou dans le cadre communautaire, dépendent, pour l'octroi d'un statut légal régulier, des lois et règlements du pays dans lequel est installé leur siège. Or ces dispositifs légaux sont sensiblement différents d'un pays à l'autre, même dans le cadre géographiquement restreint de la Communauté. L'exemple de la Belgique et de la France suffit pour illustrer ces divergences [1].

La Belgique a reconnu depuis longtemps l'existence du problème des ONG en adoptant la loi du 25 octobre 1919 qui visait l'octroi de la « personnification civile aux associations internationales à but scientifique » — mesure d'autant plus remarquable qu'à l'époque les associations proprement belges ne jouissaient pas de cette faculté. Par la suite, un amendement du 6 décembre 1954 a étendu le bénéfice de cette disposition à toutes les associations internationales à but non lucratif (philanthropie, religion, science, art ou éducation). Ces catégories sont interprétées de manière très extensive puisque, nous l'avons dit, c'est comme une association internationale poursuivant un but scientifique qu'a été constitué en 1953 le Comité d'étude des producteurs de charbon d'Europe occidentale (CEPCEO). Pour jouir des facultés ouvertes par ce statut, l'association doit remplir un certain nombre de conditions : notamment être ouverte aux Belges et aux étrangers, avoir son siège en

[1] Pour une vue d'ensemble du problème, consulter : R.S. RODGERS, *Facilitation Problems of International Association*. The Legal, Fiscal and Administrative Facilities of International Non-Governmental Organizations, Bruxelles, UAI, 1960. Le périodique de l'UAI, *Associations Internationales* (de 1949 à 1953 : *Bulletin ONG*) a étudié dans ses grandes lignes la situation juridique des associations internationales en plusieurs pays. Voici les références pour les pays de la CEE : France (avril 1952, pp. 145-146) ; Belgique (même numéro, pp. 152-154) ; République fédérale d'Allemagne (juin-juillet 1953, pp. 261-265) ; Pays-Bas (même numéro, pp. 267-269) ; Italie (mars 1962, pp. 183-187).

Belgique et compter au moins un Belge parmi les membres de son comité.

Le droit français, ignorant la catégorie des associations internationales, établit en revanche une distinction entre les associations françaises et étrangères. Relève de la seconde série, depuis le décret-loi du 12 avril 1939, toute association ayant son siège à l'étranger mais aussi toute association siégeant en France qui répond à l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes : être dirigée en fait par des étrangers ; avoir des administrateurs étrangers (sans spécification de nombre) ; compter parmi ses membres un quart d'étrangers. Ces associations sont soumises à un contrôle spécial tant pour leur formation que pour l'exercice d'une activité en France — ces règles s'expliquant par le climat de défiance qui régnait à la veille de la seconde guerre mondiale (lutte contre la « cinquième colonne »).

Considérant ces deux pays, nous trouvons donc d'un côté un régime calculé pour attirer les associations internationales et de l'autre un système qui, les assimilant à des associations étrangères, leur impose au contraire des surveillances particulières. En pratique toutefois la différence est beaucoup moins forte car le régime du décret-loi de 1939 est appliqué en France avec un assez grand libéralisme. Sur la base de l'expérience, on peut avancer que le dispositif français, malgré sa rigueur apparente, ne gêne pas beaucoup les associations internationales, spécialement celles à objectifs purement professionnels.

La comparaison des réglementations nationales joue un rôle important, parfois décisif, dans les choix relatifs à l'implantation des sociétés commerciales ou des établissements financiers à structures multinationales. L'appréciation des régimes fiscaux fait généralement l'objet de soins très attentifs. Cependant il est douteux que de telles considérations aient un effet équivalent dans le cas des groupements socio-économiques, vu la grande modicité des intérêts matériels directement impliqués par leur gestion. Sans contester que les promoteurs des groupes communautaires aient pu s'intéresser aux commodités juridiques et fiscales offertes par certains pays aux groupes extra-nationaux, nous pensons que dans la grande majorité des cas d'autres facteurs sont intervenus avec sans doute un poids plus considérable.

Plusieurs de ces facteurs relèvent de soucis de bonne gestion administrative : ainsi choix d'une ville d'accès commode pour la majorité des membres ou ayant une vieille expérience pratique de l'activité considérée. On ne doit pas négliger le jeu des influences personnelles car, en certaines circonstances, l'acquisition d'un siège peut valoir au pays et, plus encore sans doute, au groupe national correspondant quelque élément de prestige ou quelque supplément d'autorité. L'agrément respectif des villes n'est pas toujours un argument négligeable aux

yeux d'hommes appelés à s'y rencontrer de façon régulière. Enfin, bien entendu, les promoteurs tiennent compte de la localisation des pouvoirs et services officiels auprès desquels le groupe est censé intervenir pour effectuer sa mission de la manière la plus efficace. Cette motivation est parfois inscrite dans les statuts : ainsi fixation d'un siège provisoire jusqu'au moment où sera arrêté de manière définitive celui des Communautés européennes. La variété même de ces considérations, dont l'énumération donnée n'est pas exhaustive, explique bien qu'en pratique le choix d'un siège social soit affecté de quelque flexibilité.

Sans permettre une pondération de type statistique, l'analyse de la distribution effective des sièges va nous donner quelques indications sur la portée respective de ces différents mobiles.

§ 2. Répartition effective des sièges

Nous allons raisonner sur la liste des trois cent vingt-trois groupes communautaires établie d'après les fiches de l'UAI et de la CEE. Pour chacun de ces groupes, la fiche fournit l'adresse courante et c'est cette donnée qui servira de base à nos estimations. Il est vrai qu'en divers cas l'adresse marquant le lieu habituel des opérations ou siège de fait ne coïncide pas avec le siège au sens légal du terme. De façon plus générale d'assez nombreux groupes font état pour des raisons diverses de plusieurs adresses. Dans un cas au moins, l'Annuaire établit cette distinction : il s'agit de l'Union européenne du commerce des produits laitiers et dérivés dont le secrétariat général est à Paris mais qui est enregistrée à Bonn où elle possède son secrétariat administratif. Pour notre propos, le point significatif est l'endroit où s'effectue la gestion ordinaire du groupe et dans cette perspective les indications des fiches assurent une base d'analyse adéquate. Nous supposons ainsi que l'adresse donnée par l'UAI correspond au lieu usuel de gestion (siège légal ou siège de fait) — ce qui semble vrai dans la très grande majorité des cas.

Sur trois cent vingt-trois groupes nous avons pu localiser le siège de trois cent vingt. Le point qui ressort avec le plus d'évidence de ce recensement est une très grande inégalité dans la distribution des sièges. La Belgique arrive largement en tête avec cent soixante et un. Viennent ensuite la France (quatre-vingt-quatorze), l'Allemagne (quarante), les Pays-Bas (quinze), l'Italie (neuf) et le Luxembourg (un).

La prépondérance de la Belgique est avant tout celle de Bruxelles avec cent cinquante sièges. Les onze sièges restants se répartissent entre six autres villes : Anvers (quatre), Gand (trois). Les facilités données par la législation belge ont peut-être joué un rôle dans cette concentration mais, selon toute probabilité, le facteur dominant a été

l'installation à Bruxelles du siège et des services de la CEE. La présence immédiate d'une large partie des groupes auprès des instances communautaires est un bon indicateur de l'importance que leur attribuent les milieux professionnels.

En ce qui concerne la France, tous les groupes qui s'y trouvent ont leur siège à Paris à trois exceptions près dont le groupe représentent la production et le ramassage des plantes médicinales et aromatiques (Milly-la-Forêt, Essonne). La situation privilégiée dont jouit Paris avec quatre-vingt-onze sièges a plusieurs causes : prestige de la ville ; présence de l'OECE/OCDE avec de nombreux groupes européens larges ; qualité de l'organisation professionnelle française et rôle de la France dans le lancement de l'intégration communautaire ; facilité des communications avec Bruxelles.

L'Allemagne est déjà beaucoup moins bien servie avec seulement quarante sièges répartis entre quinze localités. Villes ayant le plus de sièges : Bonn (huit), Wiesbaden (six), Cologne et Francfort-sur-le-Main (chacune de ces villes : cinq sièges), Hambourg (quatre)... La même dispersion s'observe aux Pays-Bas où neuf localités se partagent les quinze sièges néerlandais : Leyde (quatre), Rotterdam (trois)... La ville de Haarlem bénéficie de deux sièges dont celui de l'Association du commerce international de bulbes à fleurs et de plantes (section des six pays) — installation qui dérive du poids des Pays-Bas dans ce genre de commerce.

Mis à part le cas très particulier du Luxembourg, l'Italie avec neuf sièges seulement est le pays qui attire le moins les groupes communautaires. On en trouve seulement à Milan (quatre), Rome (trois), Turin et Vercelli (chacune des villes, un). Cette faiblesse s'explique par l'excentricité de la position géographique de l'Italie et sans doute aussi par la médiocrité du rayonnement politique de ce pays dans l'ensemble communautaire (peut-être également par quelque barrière linguistique, d'ailleurs très relative).

*
**

Il serait intéressant de compléter ce tableau en indiquant la proportion des sièges que les groupes communautaires possèdent en propre. Dans de nombreux cas en effet, ces groupes sont situés dans des immeubles ou locaux appartenant à d'autres groupes. Ce partage s'explique aisément dans le cas d'un groupe à six constitué au sein d'une organisation européenne large. Mais une telle situation se manifeste aussi pour les groupes spécifiquement communautaires du fait que nombre d'entre eux sont effectivement installés dans les bâtiments ou bureaux d'une organisation nationale membre. Le point est fort important car, dans les deux cas, la communauté d'installation est susceptible d'entraîner une communauté d'administration et de gestion. On a ainsi des groupes communautaires pris en charge, de façon plus ou moins étroite, par les dirigeants de groupes européens larges ou par ceux d'organisations nationales, étant entendu que dans ce dernier cas les associations membres peuvent être chargées de cette fonction à tour de rôle. Toutes choses égales, la séparation des sièges sociaux tend à réduire de tels rapprochements.

Très fréquente pour les groupes communautaires dérivés, cette situation n'est certainement pas rare dans le cas des groupes à six indépendants. Dans ce dernier cas, la gestion du secrétariat communautaire par le groupe national correspondant entraîne une sérieuse diminution des frais avec, en contrepartie, le danger que l'organisme national gestionnaire prenne trop d'ascendant sur la politique du groupe à six. Nous avons présenté plusieurs exemples de telle situation dans les études monographiques en signalant que la portée de cette jonction varie selon les cas. En l'état actuel de la documentation, nous ne sommes pas en mesure de donner une vue globale de la fréquence et des modalités de telles combinaisons. On peut admettre que le développement de l'intégration communautaire renforcerait chez les groupes à six le besoin d'une administration propre. Rappelons à ce propos le transfert de Paris à Bruxelles du siège du COCCEE.

Section III. **Attribution des responsabilités**

Les organismes communautaires sont dirigés et administrés selon les schémas et les normes que l'on observe habituellement chez les groupes du même ordre fondés à l'échelon national. Les mêmes fonctions s'y exercent sous des qualifications identiques ou équivalentes. Toutefois la persistance des préoccupations et des solidarités nationales retentit sur le processus délibératif qui obéit, au moins pour le présent, à des règles particulières. Renvoyant à la section suivante les problèmes de fonctionnement, nous voudrions examiner ici un autre aspect de ce caractère multinational : la répartition des postes supérieurs entre les ressortissants des six pays membres. En dehors de son intérêt intrinsèque, cette analyse nous permettra peut-être de déceler les éléments et, en tout cas, les critères d'une européanisation éventuelle de la direction des groupes.

La principale difficulté d'une telle recherche est l'absence d'une documentation adéquate. Les fiches que nous avons utilisées apportent à cet égard une première somme d'information : toutefois, en règle générale, elles se bornent à indiquer le nom et la nationalité du prési-

dent (parfois aussi du vice-président) ainsi que du secrétaire général (que certains groupes qualifient seulement de secrétaire). Encore les fiches ne donnent-elles pas ces informations élémentaires pour tous les groupes recensés. Notre matériel est donc restreint mais il permet déjà de faire quelques constatations intéressantes.

Examinons d'abord la fonction de président. Sur les trois cent vingt groupes dont le siège est connu, nous avons des indications concernant la présidence pour deux cent quatre-vingt-six cas. Mettant à part six cas spéciaux (quatre cas de présidents appartenant à des pays extra-communautaires, deux cas de présidence exercée par plusieurs personnes), nous connaissons la nationalité du président pour deux cent quatre-vingts groupes communautaires. Ces présidences sont distribuées comme suit entre les pays de la Communauté (le Luxembourg ne participant pas en fait à cette répartition) : France, soixante-dix-neuf ; Belgique, soixante-dix-huit ; Allemagne, soixante et un ; Pays-Bas, trente-six ; Italie, vingt-six.

Voici maintenant la décomposition de ces contingents nationaux de présidence en fonction des pays où les groupes considérés ont leur siège :

Nationalité du président	Pays du siège						Total des présidences
	Allemagne	Belgique	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	
Allemande . . .	19	31	7	—	—	4	61
Belge	3	56	15	1	1	2	78
Française . . .	6	31	39	2	—	1	79
Italienne	—	15	4	6	—	1	26
Néerlandaise . .	3	17	11	—	—	5	36
	31	150	76	9	1	13	280

En concentrant ce tableau nous pouvons établir pour chacune des cinq nationalités bénéficiaires le nombre des présidences relatives à des groupes qui siègent dans le pays de la nationalité (groupes A) et des groupes qui siègent dans un autre pays (groupes B).

Nationalité	Groupes A	Groupes B
Allemande	19	42
Belge	56	22
Française	39	40
Italienne	6	20
Néerlandaise	5	31
	125	155
	280	

Ces chiffres expriment une dissociation déjà nette entre l'attribution de la présidence et la localisation du siège social. Dans plus de la moitié des cas, les groupes ont un président choisi hors des ressortissants du pays de leur siège. Une telle dissociation qui limite en quelque mesure le poids de la localisation peut être tenue pour un indice, à vrai dire encore modeste d'européanisation des groupes communautaires.

Considérons désormais la fonction de secrétaire, que celui-ci soit ou non qualifié de général. Toujours sur la base des trois cent vingt groupes dont le siège est connu, nous avons des indications concernant le secrétaire pour deux cent soixante-quatorze cas. Mettant à part huit cas spéciaux nous connaissons la nationalité du secrétaire pour deux cent soixante-six groupes communautaires. Ces postes de secrétaire sont répartis comme suit entre les pays membres (le Luxembourg participant cette fois à la distribution) : Belgique, cent un ; France, soixante-quinze ; Allemagne, cinquante-deux ; Pays-Bas, dix-neuf ; Italie, quatorze ; Luxembourg, cinq.

Ainsi que nous l'avons effectué pour les présidences, faisons la décomposition de ces contingents nationaux de secrétaires en fonction des pays où les groupes considérés ont leur siège :

Nationalité du secrétaire	Pays du siège						Total des secrétaires
	Allemagne	Belgique	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	
Allemande . . .	33	18	1	—	—	—	52
Belge	—	97	3	—	1	—	101
Française . . .	2	11	60	2	—	—	75
Italienne	1	4	2	6	—	1	14
Luxembourgeoise .	—	5	—	—	—	—	5
Néerlandaise . .	—	6	1	—	—	12	19
	36	141	67	8	1	13	266

Enfin la concentration de ce tableau nous donne au titre des groupes qualifiés ci-dessus des groupes A et des groupes B.

Nationalité	Groupes A	Groupes B
Allemande	33	19
Belge	97	4
Française	60	15
Italienne	6	8
Luxembourgeoise . . .	—	5
Néerlandaise	7	12
	203	63
	266	

Ces chiffres expriment une correspondance encore très forte entre l'attribution du poste de secrétaire et la localisation du siège social. C'est seulement dans 23 % des cas que les groupes ont un secrétaire pris hors des ressortissants du pays de leur siège. Une telle correspondance qui renforce presque nécessairement le poids de la localisation établit la persistance des influences nationales dans la gestion des groupes communautaires.

En définitive, le mouvement observé au titre de la présidence ne se répète pas pour les postes de secrétariat. De façon générale, le secrétaire intervient de façon plus complète et, surtout, plus continue que le président dans la gestion des affaires courantes. Il est donc plus facile

de dissocier la présidence que le secrétariat de la localisation du siège. Mais ces commodités ou facilités (ainsi éviter des frais de transfert et d'installation) impliquent des retards dans le processus d'européanisation des groupes.

Dans une perspective un peu différente mais finalement convergente, on peut tenir pour l'indice d'une certaine européanisation le fait que le président ou le secrétaire du groupe soient de nationalité différente. Or nos recherches montrent que ce n'est pas encore le cas dans une centaine de groupes. Voici le nombre, par pays du siège, des situations ainsi relevées :

Pays	Nationalité de la paire président - secrétaire	Nombre de cas	
Allemagne	Allemande	13	14
	Française	1	
Belgique	Belge	36	47
	Allemande	7	
	Française	2	
	Italienne	2	
France	Française	25	26
	Allemande	1	
Italie	Italienne	5	7
	Française	2	
Luxembourg	Belge	1	1
Pays-Bas	Néerlandaise	4	5
	Italienne	1	
		100	

Au total, nous avons identifié trente-sept paires belges, trente françaises, vingt et une allemandes, huit italiennes et quatre néerlandaises. Dans la grande majorité des cas (quatre-vingt-trois sur cent) la paire est constituée de ressortissants du pays où le groupe a son siège : il semble que cette situation corresponde le plus souvent à la prise en charge du groupe communautaire par une association nationale voire, mais c'est infiniment plus rare, par une entreprise nationale. Quant aux paires dont la nationalité ne correspond pas au siège du groupe on les trouve en majorité à Bruxelles (onze cas sur dix-sept) : pour cette catégorie, surtout pour les groupes d'assiette bruxelloise, la présomption de gestion par les soins d'une association nationale paraît moins forte.

Les conclusions que l'on peut tirer de ces statistiques suggèrent que beaucoup de groupes à six continuent de dépendre pour l'accomplissement de leur mission de ressources d'autres groupes

(hommes, locaux, équipement de bureau, documentation...). Très accentuée pour ce qui est des experts ou techniciens dont les services sont requis de manière temporaire ou à titre partiel, cette dépendance se manifeste aussi quant au simple personnel administratif. Rares sont encore les groupes qui disposent en propre du personnel nécessité par leurs activités communautaires et plus rares encore semble-t-il ceux qui ne souffrent pas de difficultés particulières en ce domaine. Au moins dans certains domaines, l'appareil professionnel a été constitué de manière assez dense pour couvrir tous les intérêts affectés ou susceptibles de l'être par l'intégration européenne. Nous ne saurions dire en revanche que les groupes disposent tous des moyens nécessaires à l'exercice complet de leurs tâches.

Nous y verrions sans doute plus clair si les comptes financiers des groupes faisaient l'objet d'une publicité (éventuellement limitée au total des dépenses et des ressources). Or ces données ne sont connues qu'exceptionnellement sans que l'on ait la certitude que les chiffres en circulation correspondent à la réalité. Certains budgets sont très restreints : la Fédération européenne des associations de bois de mines nous a indiqué que le sien ne dépassait pas cinq à six mille francs suisses par an. Pour les groupes au champ d'action le plus vaste, on évoque des chiffres de quelques centaines de milliers de ces francs (cas du COPA : quatre millions de francs belges, soit environ trois cent quarante mille francs suisses). S'agissant d'organismes d'envergure, de tels montants, à supposer qu'ils soient effectivement disponibles, ne sont pas très élevés. L'impression qui prévaut est que dans leur majorité les groupes communautaires ont un train de vie restreint et qu'ils dépendent dès lors des organismes avec lesquels ils sont liés (groupes européens larges, groupes nationaux membres) pour l'accomplissement des travaux qui sortent de la routine quotidienne.

⁂

En définitive, les agencements des groupes à six comportent encore de nombreuses faiblesses et le processus d'européanisation du cercle dirigeant est affecté de retards notoires. Il ne faut certes pas pousser le tableau trop au noir. Cet appareil fonctionne à l'échelle de la CEE et si le choix de certains dirigeants (en particulier les secrétaires généraux) n'est pas suffisamment dissocié des réalités nationales, ces groupes n'en possèdent pas moins des organes où se rencontrent périodiquement des dirigeants nationaux venus des six pays. L'européanisation est donc en marche et, sauf retour en arrière de la Communauté, l'intégration ne peut qu'influer de manière croissante sur les structures des organismes à six. Ainsi doivent se créer peu à peu des milieux multinationaux de

dirigeants professionnels qui, moins embarrassés que leurs prédécesseurs par les obstacles linguistiques, fourniront la base d'une direction plus communautaire des groupes européens.

Section IV. **Règles du processus délibératif**

Elles sont de deux sortes : les normes inscrites dans les statuts, avec d'ailleurs une précision et une rigueur très variables ; les pratiques qui se dégagent peu à peu du fonctionnement concret des organes. La part respective de ces arrangements varie bien entendu selon les groupes, certains ayant préféré au départ s'en remettre à un souple empirisme tandis que d'autres ne craignaient pas de se lier par des stipulations rigides. Le problème est en tout cas bien différent pour les groupes formés à titre exclusif ou principal d'un petit nombre de grandes firmes et pour ceux qui représentent une clientèle nombreuse : les seconds nécessitent un cadre précis de discussion dont les premiers peuvent faire l'économie et ont parfois avantage à se passer. Néanmoins, au-delà de ces divergences initiales, le passage du temps a généralement pour effet d'accroître chez tous les groupes la part des coutumes et usages qui tantôt précisent et complètent les dispositions statutaires, tantôt les modifient de manière plus ou moins drastique. Bien que les groupes communautaires manquent encore d'ancienneté, l'on peut observer dès maintenant chez plusieurs d'entre eux l'amorce de telles transformations.

§ 1. **Techniques de solution des difficultés**

Parmi toutes les difficultés que connaissent les groupes européens au titre de la confrontation des idées et des positions, il ne faut pas oublier celles qui résultent de la diversité linguistique (quatre langues pour six pays : allemande, française, italienne et néerlandaise). Ce problème se pose dans les rapports des groupes avec l'extérieur (mémoires et documents, bulletins d'information et communiqués de presse...) mais il revêt une importance particulière dans les communications internes. Vu les difficultés politiques et pratiques que comporterait l'adoption à titre exclusif d'une seule langue, les groupes s'inspirent tant dans les échanges écrits que dans les débats oraux d'un pluralisme linguistique plus ou moins complet lequel, de toute manière, entraîne des frais supplémentaires et ralentit le déroulement du processus délibératif. D'un autre côté, la présence dans un secrétariat ou une réunion de membres parlant des langues différentes y provoque, inévitablement, des difficultés de compréhension (à la limite la « barrière

des langues »). L'expérience montre qu'aucun système de traduction ou d'interprétation, si perfectionné soit-il, ne met entièrement à l'abri de tels dangers. Elle établit aussi que bien des malentendus peuvent naître du seul fait que certains participants acceptent ou sont contraints de s'exprimer dans une autre langue que leur idiome maternel.

Selon les auteurs du « rapport d'Amsterdam », il n'y aurait que rarement des barrières linguistiques au sein des groupes communautaires. Il est possible que cette situation tienne à la spécialisation et à la limitation des objets dont s'occupent la plupart des organismes à six. D'une réunion à l'autre, les discussions portent souvent sur les mêmes problèmes et il n'est finalement pas très difficile d'acquérir les rudiments d'un vocabulaire technique. D'après ce rapport, la grande majorité des organismes à six n'ont retenu que l'allemand et le français comme langues de travail : cette règle concerne notamment les séances de discussion durant lesquelles les participants de langue italienne et néerlandaise doivent ainsi s'exprimer dans un autre idiome que le leur. Les grandes organisations mettent toutefois à leur disposition des interprètes, surtout quand les débats roulent sur des points délicats pour l'élucidation desquels toutes les nuances comptent. Le rapport dit aussi que la plus large part de la correspondance des groupes se fait en français.

Mais la tâche la plus difficile des groupes est, bien entendu, d'harmoniser les positions et revendications des membres envers les instances communautaires. Le problème, qui se pose au sein de chaque groupe en termes de divergences ou de rivalités professionnelles, prend un relief particulier pour les organismes de regroupement (tel, par exemple, le COMITEXTIL). Dans des cas de cet ordre, la confrontation est, en somme, à double étage : à l'intérieur de chaque groupement affilié, puis à l'étage de l'organisation supérieure. Cette superposition, qui entraîne normalement la réalisation de deux séries d'arbitrages, ralentit, parfois de manière considérable, le déroulement du processus délibératif : d'où, en pratique, lorsque le délai de consultation est bref (cas urgents, calendriers courts...), l'obligation pour les groupes de mener simultanément ce double effort d'harmonisation. Nous avons vu que les organismes européens spécialisés qui participent aux groupes à vocation plus large conservent généralement le droit de s'adresser aux instances communautaires en cas de désaccord avec l'organisme supérieur sur le point en litige.

Des difficultés de ce type affectent l'appareil professionnel de chaque pays membre. Dans la mesure où, de façon plus ou moins marquée selon les secteurs d'activité, le passage à la dimension européenne élargit l'assiette et accentue la diversité des intérêts au sein de chaque groupe, de tels obstacles sont accrus mais ne changent pas de

nature. En revanche, les groupes communautaires doivent compter avec un facteur spécifique : la persistance à leur niveau comme à celui des organismes intergouvernementaux des clivages nationaux et des solidarités nationales. En se rapprochant au plan communautaire pour faire face ensemble aux problèmes nés ou à naître de l'intégration, les groupes nationaux n'ont pas manifesté pour autant la volonté d'abandonner immédiatement leur pouvoir final de décision. Il était sans doute impossible à des hommes dont une proportion notable se rencontrait ainsi pour la première fois de prendre une position différente, mais l'on comprend sans peine les inconvénients d'une telle attitude au titre du fonctionnement du processus délibératif.

L'inscription dans les statuts de la règle de l'unanimité ou la pratique *de facto* de celle-ci est le signe sans équivoque d'une telle persistance. Or, sans qu'il soit possible de faire un comptage, cette norme semble bien avoir été proclamée dans la grande majorité des cas. Cette exigence est particulièrement requise pour l'approbation des textes destinés aux autorités communautaires et nationales. Nous avons rencontré des groupes qui, tout en posant le principe de la règle majoritaire, en excluent de manière expresse toutes les communications aux autorités. La conséquence logique d'un tel système est qu'en l'absence d'unanimité il n'y a pas de décision, donc pas de communication d'avis ou de suggestion à des éléments extérieurs aux groupes. Quelques-uns de ceux-ci déclarent procéder de la sorte mais une telle abstention finirait en se multipliant par ruiner le crédit et l'influence de l'organisme qui se comporterait de la sorte. La capacité d'intervention d'un groupe quelconque dépend en premier lieu de l'aptitude de ses organes de direction ou de gestion de prendre en temps voulu les décisions (offensives-initiative ou défensives-riposte selon les cas) qu'exige ou appelle la situation.

Les groupes communautaires liés par la règle de l'unanimité sont donc conduits à effectuer les arbitrages ou à trouver les compromis qui permettent à tous leurs membres de s'entendre sur une position commune. Au lieu d'en venir à un vote qui ferait éclater le désaccord, les dirigeants intéressés vont s'efforcer de définir par voie de négociation des solutions qui ne suscitent pas d'opposition ouverte. Il semble bien que la recherche d'un tel consensus en dehors des procédures de vote intervienne même dans les groupes où l'unanimité n'est pas de rigueur. Ce système délibératif n'est pas sans mérites et, en une large mesure, il correspond bien aux nécessités de la situation (découverte d'un terrain d'entente par des hommes dont les préoccupations ne coïncident pas toujours et qui commencent à peine de travailler ensemble) mais il présente deux dangers : celui de la lenteur, celui aussi de la dilution des attitudes dans des textes vagues et imprécis. Ce ne sont

pas là des conditions favorables à la présentation de suggestions neuves ou à la prise d'initiatives. Contraints de déployer toute leur énergie pour la mise au point de solutions transactionnelles, les dirigeants du groupe, soucieux de ne pas aggraver les difficultés pendantes, éviteront de soulever des problèmes de leur chef.

Il est fréquent que les textes ainsi rédigés perdent beaucoup de leur efficacité. Les techniciens auxquels ils sont adressés ont vite fait d'en déceler les faiblesses et il ne leur est généralement pas difficile de reconstituer les oppositions ou tensions internes qui expliquent les ambiguïtés ou approximations de l'argumentation. D'où l'idée qu'il peut être préférable de faire ouvertement état d'un désaccord plutôt que de poursuivre la recherche d'un compromis à n'importe quel prix. Cette tendance se manifeste par l'envoi aux autorités de deux rapports : celui qui exprime le point de vue de la majorité et celui qui fait état des réserves de la minorité (réserves éventuellement accompagnées de suggestions positives). Cette procédure est expressément prévue dans les règlements de certains groupes mais elle est aussi employée par des groupes officiellement astreints à la norme de l'unanimité. Il en résulte pour la minorité la possibilité d'indiquer son point de vue dans les mêmes conditions que la majorité.

Cette méthode fait aujourd'hui l'objet d'une assez large utilisation chez les groupes communautaires. Elle comporte certes des avantages, notamment celui d'éviter l'immobilisme et aussi celui de permettre à la majorité d'exprimer son point de vue de manière plus ouverte. La présentation d'un rapport minoritaire ne semble pas susceptible d'affaiblir toujours la position du groupe, du moins si la minorité n'est pas très importante et si son rapport se limite à des observations, critiques ou suggestions de détail. En revanche si la minorité est forte et si son texte rejette expressément celui de la majorité, les destinataires de l'avis ne peuvent manquer d'en tirer la conclusion qu'il existe au sein de l'organisme des divisions graves, peut-être irrémédiables. En termes d'influence d'un groupe, la technique du rapport minoritaire doit donc être manipulée avec soin, mais ce procédé, considéré dans son utilisation globale ou, si l'on veut, sous l'angle de la Commission, a sans doute facilité et amélioré la participation des groupes au processus d'élaboration des politiques communautaires.

Selon certains avis, une nouvelle pratique, en net progrès sur la précédente quant à la cohésion des groupes et à la solidité de leurs positions, tendrait aujourd'hui à se manifester dans la Communauté : la présentation aux autorités d'un rapport unique même si ce document n'a pas obtenu l'unanimité lors de la discussion. Cette situation correspond au cas où la minorité accepte finalement que le point de vue de la majorité soit officiellement celui du groupe sans exiger l'adjonction de compléments ou réserves qui en neutralisent l'effet et sans demander la présentation d'un rapport séparé. Dans ces conditions qui correspondent à l'application normale du principe majoritaire, la minorité, qu'elle ait été plus ou moins convaincue par les arguments fournis ou qu'elle maintienne ses objections, choisit de ne pas paralyser la volonté de la majorité, même si les statuts lui en donnent le droit. En d'autres termes, la minorité renonce à sa faculté de veto (pression du procédé majoritaire, qu'il découle du droit ou du fait, surtout quand il s'agit de formuler un avis pour l'extérieur).

Nous ne sommes pas en mesure de déceler si cette pratique fait déjà l'objet d'une utilisation un peu étendue ou si elle demeure encore exceptionnelle. On a l'impression cependant qu'il s'agit là d'une tendance se dégageant de la pratique de plusieurs années. En étudiant les réactions de l'UNICE au projet d'institution communautaire de la TVA, nous avons vu que le patronat néerlandais, quoique défavorable à ce mode d'imposition, ne s'est pas opposé à la formulation d'un jugement positif par le patronat de la CEE. Ici encore, il faut répéter qu'un développement de l'intégration européenne entraînerait immanquablement l'expansion de telles attitudes.

Ce développement obligerait aussi les groupes communautaires à laisser plus de compétence propre et de liberté de manœuvre à l'exécutif permanent ou aux représentants de l'association agissant sur place. On a observé au plan national que, par suite de la multiplication et de l'intensification des démarches étatiques, les firmes composant une organisation professionnelle sont forcées, que ce soit de bon ou de mauvais gré, de laisser au secrétariat une capacité d'initiative suffisante (spécialement au titre des circonstances imprévues). Il n'y a pas de raison pour que, *mutatis mutandis*, la situation évolue de manière différente au plan de la Communauté.

§ 2. Résultats de la confrontation

Lors des enquêtes menées auprès des groupes, nous avons relevé chez plusieurs de nos interlocuteurs une propension à minimiser les difficultés de l'harmonisation des attitudes au sein des organisations à six. L'on nous a dit à quelques reprises qu'il n'existe pas de désaccord insurmontable et que, selon la formule consacrée, les intéressés finissent toujours par s'arranger. A l'appui de ce jugement on peut indiquer que, depuis sa formation, l'appareil des groupes communautaires ne semble pas avoir connu de scission ou de désagrégation majeure.

Ces remarques, présentées peut-être pour décourager la curiosité, ne nous ont qu'imparfaitement convaincus. Sans nier l'existence d'une propension générale à l'entente chez les dirigeants intéressés, nous

n'ignorons pas qu'en divers cas l'harmonie a été maintenue par le retrait des agendas de problèmes pour lesquels les oppositions semblaient trop vives ou encore par l'adoption de résolutions très générales et comme telles suffisamment anodines pour ne heurter aucun membre de front. Les réactions du patronat français envers la démobilisation douanière et de l'agriculture allemande envers le plan Mansholt illustrent bien les limites de ces solidarités. Si la réalisation de l'union économique avait été menée de façon plus vigoureuse, les groupes européens auraient éprouvé des difficultés sensiblement plus grandes à éviter les tensions et affrontements entre leurs membres au sujet des mesures impliquées par une telle politique. N'oublions pas qu'au plan national il a fallu parfois plusieurs tentatives avec des intervalles de désunion et de désorganisation pour parvenir à la formation d'un groupe professionnel viable. L'absence de crise apparente dans l'appareil des groupes communautaires tient sans doute en quelque mesure à la modestie des réalisations dans l'ordre des politiques communes.

Pour éclaircir le sens de cette question et pour en montrer les difficultés, nous allons examiner un cas de rapprochement des positions (l'acquiescement de l'industrie allemande au principe d'une politique de programmation souple) et un cas de maintien des clivages (l'opposition de l'agriculture allemande au plan Mansholt). Sans minimiser *a priori* la portée du premier exemple, il faut observer qu'il relevait d'un débat général tandis que le second concernait des intérêts immédiats.

A. *Un cas de rapprochement des positions : la programmation souple*

Il est hors de doute que les contacts entre dirigeants professionnels nationaux ont suscité divers rapprochements sans qu'il soit généralement possible de déterminer l'ampleur des concessions réciproques. Considérons par exemple l'accord donné par l'UNICE en février 1964 aux propositions de la Commission concernant la politique économique à moyen terme de la Communauté. L'UNICE se prononce alors de manière favorable sur la coordination des politiques économiques des six pays — coordination qui lui semble nécessaire aussi bien pour développer l'intégration économique que pour éviter des divergences nuisibles au développement du Marché commun. Toutefois l'UNICE pose ses conditions dont l'essentiel est que cette amorce de planification respecte le libre jeu du marché et n'entraîne pas un accroissement des interventions de l'Etat dans la vie économique : selon elle, les objectifs d'un tel programme européen ne doivent avoir qu'un caractère indicatif et il convient de laisser leur liberté de décision aux entrepreneurs privés. Ceci dit, l'UNICE revendique d'être associée étroitement aux travaux de

base devant conduire à l'élaboration d'un programme européen à moyen terme.

Selon divers commentateurs de l'époque, cette décision de l'UNICE exprime une conversion des industriels allemands à la notion de planification souple par les soins de leurs collègues français. Et les journaux français de l'époque soulignent que Pierre Massé a été invité à faire des conférences sur le plan devant des auditoires d'hommes d'affaires allemands et qu'une délégation de la CDU s'est rendue auprès du Commissariat général du plan pour s'informer des méthodes françaises. En somme, c'est en écoutant les dirigeants et experts français que les milieux correspondants d'Allemagne se sont convaincus du bien-fondé des projets de la Commission. A première vue, cette supposition flatteuse pour l'amour-propre français paraît plausible et elle contient sans doute un petit grain de vérité. Mais il est fort douteux qu'elle suffise pour expliquer toute l'histoire.

C'est le 24 octobre 1962 que la Commission publie son *Mémorandum sur le programme d'action de la Commission pendant la deuxième étape*. Elle y manifeste notamment l'intention de présenter avant le milieu de 1963 des propositions tendant à une programmation communautaire dont l'objectif serait d'aboutir à un programme consolidé pour la période 1964-1968. Très vite, ce projet va faire l'objet d'une attaque en règle devant le Parlement européen par Ludwig Erhard, alors ministre fédéral de l'Economie nationale : durant la séance du 20 novembre, le ministre dénonce ce programme comme une tentative d'édifier l'Europe future sous la forme d'un Etat centralisé et se déclare convaincu de l'impossibilité de se réclamer à la fois de la concurrence et de la planification ou programmation, même si cette dernière ne comporte aucun caractère obligatoire. Dans une communication du 3 décembre publiée sous le timbre de son ministère, L. Erhard revient à la charge en affirmant que le traité de Rome se fonde sur une conception libérale, que les propositions de la Commission n'y sont pas prévues et que l'on fausse l'histoire en affirmant que l'accroissement de la force française a résulté de la planification économique.

Cependant, à cette époque, le ministre de l'Economie ne fait pas l'unanimité sur ses conceptions dans les milieux d'affaires allemands eux-mêmes. Le 6 décembre 1962, le président de l'Association des chambres de commerce et d'industrie de la République fédérale, A. Munchmeyer se prononce en faveur du programme d'action de la CEE tout en faisant quelques réserves sur les modalités d'application : selon lui l'Etat doit exercer une certaine influence sur la forme de l'évolution économique et il est souhaitable que les autorités fournissent aux entrepreneurs les moyens de prendre leurs décisions sur la base de prévisions exprimant une conception générale de l'évolution économique.

Au même moment, le vice-président de l'une des plus grosses affaires métallurgiques d'Allemagne déclare qu'à son avis la coordination des investissements est parfaitement compatible avec le respect de la libre entreprise et qu'elle est nécessaire pour éviter le danger de suréquipement. Des vues analogues se manifestent au sein de la CDU comme le montre une intervention de Franz Etzel (président de la commission économique du parti et ancien ministre fédéral des Finances) faite le 5 décembre 1962 devant le cercle germano-français de Düsseldorf : Etzel se prononce en faveur des idées de la Commission et affirme que, sans un programme commun, il serait impossible de mener avec succès une politique économique en Europe.

Il ne serait pas difficile de donner d'autres prises de position similaires — ce qui montre la présence dans le patronat allemand d'un courant convaincu de l'utilité d'un système d'intervention identique ou comparable à celui de la Commission. Ce courant repousse absolument l'idée d'une administration de l'économie par des plans impératifs mais estime que l'industrie a besoin d'un programme lui permettant de s'orienter. Même si la philosophie de la Rue de Martignac, malgré son peu de consistance intrinsèque, a joué un certain rôle dans cette prise de conscience, celle-ci a certainement des racines plus profondes, à commencer par les recettes de Keynes.

La recommandation annoncée par la Commission dans son Mémorandum est effectivement émise le 25 juillet 1964 sous le titre *Politique économique à moyen terme de la Communauté*. C'est un document d'ambition relativement modeste tendant à l'élaboration d'un cadre qui serait « un instrument de coordination des politiques économiques, et non celui de l'activité des agents économiques » (*Septième rapport général*, 1er avril 1963-31 mars 1964, p. 163). Il ne reste pas beaucoup de planification même indicative dans ce document qui propose d'une part la réalisation d'études économiques prospectives et la définition d'un programme tendant à coordonner les décisions nationales et communautaires ayant une importance particulière pour le développement à moyen terme. S'il y a eu effectivement conversion de quelqu'un dans cette affaire, c'est peut-être d'abord celle de la Commission à l'égard des adversaires de son projet initial : tant de débats et de discours ont finalement abouti à des propositions de modeste envergure.

On comprend que la décision du Conseil, du 15 avril 1964, portant création du Comité de politique économique à moyen terme n'ait pas suscité d'opposition particulière. Si l'on tient absolument à parler d'une conversion de l'industrie allemande, on peut penser que l'un des facteurs essentiels, sans doute le plus puissant, en a été la modération même de la Commission. Il est même possible que la prudence du texte de juillet 1963 ait converti le Conseil national du patronat français qui,

tout en se servant des mécanismes et de la documentation de la Rue de Martignac, n'a jamais montré beaucoup d'enthousiasme pour les techniques de la planification, même réduite à une programmation souple.

Nous avons insisté sur cet exemple car il montre bien sur un cas d'apparence simple la difficulté de faire le partage des influences et d'établir un bilan des résultats des confrontations entre dirigeants nationaux au sein des groupes communautaires. La question est d'autant plus complexe que les groupes nationaux eux-mêmes sont loin d'être toujours unanimes. L'agriculture française passe pour défendre de toutes ses forces la politique agricole commune mais nous avons relevé sinon des dissidences absolues du moins quelques fortes dissonances d'origine régionale. Ce clivage ne semble pas toutefois avoir affecté la recherche du consensus au sein du COPA : il n'en va pas de même du refus du plan Mansholt par les agriculteurs allemands.

B. *Un cas de maintien des clivages : le plan Mansholt* [2]

Nous avons déjà fait plusieurs allusions à cette affaire mais il nous semble utile d'en donner ici une vue plus systématique. Tout en concentrant nos développements sur les principaux acteurs du débat, les organismes professionnels de l'agriculture, nous mentionnerons aussi les positions d'un certain nombre de groupes extra-agricoles car ceux-ci ont contribué à fixer le climat de la discussion.

Résumons d'abord très sommairement les faits. En novembre 1963, la Commission soumet au Conseil des propositions concernant le rapprochement des prix des céréales en une seule fois à partir de la campagne 1964-1965. Le Conseil des ministres de la CEE n'ayant pas pu se mettre d'accord sur cette proposition, du fait de l'opposition de l'Allemagne, décide cependant de fixer les prix des céréales pour la campagne 1964-1965 en prenant pour base le texte de la Commission. Cette décision importante provoque des réactions aussi bien des organisations professionnelles agricoles que des autres groupements. La réaction de ces derniers est due au fait que les prix ainsi fixés peuvent avoir des incidences sur le prix de revient de certains produits industriels et, partant, sur les exportations et le commerce des pays membres. Elle tient aussi à l'existence d'une relation directe entre la négociation Kennedy au sein du GATT et la définition des prix uniformes de la CEE.

[2] Cet exposé sur le plan Mansholt se fonde essentiellement sur les différents documents de la Commission, du COPA et des organisations nationales, sur les cahiers d'information du Parlement européen ainsi que sur les travaux de Th. GEX et G. BUTI déjà mentionnés dans le chapitre IX sur l'agriculture.

En réalité, la Commission, la France et quelques autres pays, de même que les Etats-Unis, sont persuadés ou admettent que les négociations au GATT ne pourront passer à un stade décisif avant que la Communauté n'ait pu définir sa politique agricole et fixer les prix. Ainsi les négociations sur les produits industriels au GATT risquent-elles d'être paralysées par suite du retard des négociations dans le domaine agricole.

Avant d'aborder le comportement des organisations professionnelles, il faut rappeler les positions des différents pays membres de la Communauté : en gros, la France est très favorable à la fixation des prix et, sur ce plan, elle est suivie et appuyée par deux autres pays également favorables, les Pays-Bas et la Belgique. Dans le camp adverse, on trouve d'abord le leader de l'opposition, l'Allemagne, suivie, en partie du moins, par l'Italie et le Luxembourg qui manifestent des réticences à l'égard du plan Mansholt.

Quant aux organisations professionnelles agricoles et autres, il faut distinguer deux niveaux : leur position au niveau européen, celle au niveau national.

a) *Niveau européen*

A ce niveau, l'on constate d'abord que les producteurs, et avant tout le COPA, ne peuvent aboutir à une position commune. Les clivages que l'on observe parmi les membres correspondent précisément à ceux qui s'établissent entre les gouvernements nationaux au sein du Conseil des ministres. Malgré ce désaccord, le COPA peut cependant demander à titre de revendication de principe que soient précisés les critères ayant servi de base aux propositions faites. Le COPA peut également exprimer l'opinion selon laquelle, la politique des prix agricoles formant un tout, il convient de ne pas s'arrêter aux seuls prix des céréales afin d'éviter un grave déséquilibre dans toute l'économie agricole. Du fait même que l'accord n'a pas pu être atteint au sein du COPA, nous allons assister à des pressions qui vont chercher à s'exercer sur le plan national.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici la position d'autres organisations professionnelles européennes : le COGECA voit pour sa part dans le plan Mansholt une relance des véritables objectifs de la politique agricole commune ; l'UNICE se déclare satisfaite dans l'ensemble tandis que les organisations syndicales approuvent pleinement (les réserves viendront plus tard) les propositions de la Commission ; en revanche, le COCCEE appelle l'attention sur les conséquences économiques générales de ce plan et se montre favorable à des prix agricoles bas. Quant aux consommateurs, ils expriment par le canal des groupes qui les représentent le désir de ne pas prendre en charge l'augmentation des prix dans certains pays.

b) *Niveau national*

C'est entre les groupes français et allemands que le contraste est le plus marqué. Les organisations professionnelles françaises, à savoir l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles ainsi que les producteurs de blé, prennent immédiatement une position très favorable à la proposition de la Commission. Il est cependant intéressant de noter que ces organisations, avant même la crise de juin 1965, vont se désolidariser en quelque mesure du gouvernement français lorsque celui-ci menace les partenaires de la France de s'éloigner de la Communauté si l'on ne parvient pas à fixer les prix et la politique agricole commune. C'est ainsi que J. Deleau, vice-président de la FNSEA, ancien président du COPA, et président de l'Association des producteurs de blé prend une certaine distance à l'égard du gouvernement français, lors d'une conférence de presse tenue à Paris le 22 octobre 1964. Au surplus, même en France, toutes les organisations professionnelles ne sont pas d'accord avec le plan Mansholt. Ainsi par exemple, le Conseil national du patronat français exprime-t-il des réserves à l'égard des conséquences d'un alignement immédiat des prix sur le coût de la production.

Du côté allemand, la Fédération des paysans allemands (*Deutscher Bauernverband*) s'est, depuis l'origine, nettement opposée aux propositions de la Commission concernant les prix uniformes. Dès 1960, elle définit comme unilatérale et dangereuse l'intention de la CEE de faire pression sur les prix pour éliminer les surplus agricoles dans l'ensemble des six pays sans tenir compte des différences de coût. Elle rappelle que les principes sur lesquels repose la législation agricole allemande excluent, en toute hypothèse, la possibilité d'abaisser le niveau des prix agricoles. Au cours de l'assemblée générale de la Fédération de 1964, son président E. Rehwinkel déclare que si le gouvernement allemand ne tient pas les promesses faites aux agriculteurs allemands, ceux-ci sont prêts à porter la lutte sur le plan politique à l'intérieur du pays. Pour s'opposer à tout abaissement des prix des céréales en Allemagne, la Fédération invoque les prix de revient, les coûts des machines, des salaires, des engrais, etc., et déclare souhaitable une harmonisation des coûts des facteurs de production. Tout en se montrant favorable à un rapprochement à partir de 1970, la Fédération fournit une évaluation des compensations nécessaires pour l'Allemagne (un milliard et demi de DM).

Cette opposition ne coïncide pas avec l'attitude des autres organisations professionnelles allemandes. En effet, la Fédération des industries allemandes (*Bundesverband der Deutschen Industrie*) approuve les propositions de la Commission en considérant que la décision sur

les prix commande la poursuite et l'aboutissement des négociations Kennedy. Pour des raisons diverses, les consommateurs et les commerçants allemands apportent également leur soutien à la proposition de la Commission.

Dès lors, le gouvernement allemand va être soumis à différentes pressions et contre-pressions. Tout d'abord, la pression des autres membres de la CEE ainsi que celle des autorités américaines qui considèrent la fixation des prix des céréales comme indispensable pour permettre les négociations au GATT. Le gouvernement français en particulier exerce une pression extrêmement forte sur le gouvernement allemand. Ainsi pour des motifs différents, il y a convergence de pressions émanant des partenaires de l'Allemagne et du gouvernement américain. A ces pressions gouvernementales s'ajoutent les pressions des industriels allemands et européens, ainsi que celles des organisations professionnelles nationales dans les pays partenaires de l'Allemagne. Cependant les agriculteurs allemands exercent une action vigoureuse contre les interventions qui se manifestent à différents niveaux et pour des mobiles divers. On assiste donc au niveau de la République fédérale à de longues négociations qui se déroulent entre le chancelier Erhard et son gouvernement d'une part, le président de la fédération des paysans, E. Rehwinkel, et tous les leaders des partis politiques au gouvernement, de l'autre. Finalement, l'Allemagne et ses partenaires vont, après plusieurs réunions du Conseil, adopter à l'unanimité le prix commun des céréales.

Le COPA n'est donc pas parvenu à harmoniser, voire à rapprocher substantiellement, les positions rivales. La conséquence naturelle d'un tel désaccord est la paralysie de l'action professionnelle au plan européen et sa revalorisation au plan national. Toutefois malgré cet échec fondamental on peut estimer que le COPA a exercé quelque influence sur divers points de cette décision (notamment à propos de la reconduction de la date prévue pour l'unification des prix et la fixation des limites des prix indicatifs). D'autre part, la proposition du COPA tendant à généraliser l'unification des prix semble avoir rencontré l'assentiment des autorités y compris même du Conseil qui manifeste alors l'intention d'adopter dans un proche avenir des prix uniques pour le lait et la viande bovine. Dès lors, le bilan du COPA en cette affaire ne peut être tenu pour entièrement négatif. Nous avons vu qu'aujourd'hui le COPA est également divisé quant au deuxième plan Mansholt (politique des structures).

*
**

Nous mentionnerons un dernier problème : celui de l'influence éventuelle des grandes firmes sur les tendances au rapprochement des

positions au cours du processus délibératif. On peut se demander s'il est plus facile de parvenir à un accord dans les branches dominées par quelques puissantes entreprises à implantation multinationale que dans celles qui se caractérisent par une prédominance de firmes petites et moyennes. Malheureusement, la question des rapports entre les groupes d'affaires et les organisations professionnelles — problème sur lequel nous avons présenté quelques considérations dans *L'Europe des affaires* — est encore trop mal connue pour que l'on puisse apporter des réponses rigoureuses à une telle question, pourtant fort importante.

En principe, les groupes correspondant à des activités très concentrées ont des structures plus souples que ceux tenus de mobiliser et d'encadrer des clientèles nombreuses. Par surcroît, les grands patrons sont habituellement rompus aux tactiques et embûches de la négociation, qu'ils procèdent à celle-ci sans intermédiaire ou par le truchement d'équipes de spécialistes. On pourrait en déduire que le rapprochement a plus de chances de se produire dans les groupes réunissant de grandes unités que dans les autres. Mais il arrive que l'ampleur même des intérêts en jeu nuise à la conciliation et que, pour une période plus ou moins longue, la confrontation ne débouche sur aucun accord. Dans des situations de ce type, la souplesse même des agencements professionnels ne saurait être d'un grand secours. En revanche, il n'est pas rare que les dirigeants des groupes à clientèle nombreuse parviennent à établir un programme revendicatif susceptible de contenter une large majorité de leurs membres.

Au total, il est parfois plus facile de trouver un thème de rassemblement pour des milliers de petits commerçants (ainsi lutte antifiscale) que de préparer un terrain d'entente entre deux grands oligopoles de la construction automobile ayant la volonté d'étendre leur position sur le marché, chacun pour son propre compte — observation qui correspond bien à l'idée que l'organisation professionnelle présente comme telle beaucoup plus d'importance pour les premiers que pour les seconds.

DEUXIEME PARTIE

INTERVENTION DES GROUPES

Nous avons dit à plusieurs reprises que la formation des groupes et spécialement celle des organisations professionnelles ne relève généralement pas d'une intention gratuite. Si tant de milieux de la vie économique se sont rassemblés au niveau communautaire, c'est dans le but d'y défendre et d'y faire valoir leurs intérêts propres. L'objet de cette deuxième partie est d'analyser les modalités de ces démarches et d'en évaluer les résultats.

Jusqu'à présent, en parlant de Communauté et d'institutions communautaires, nous avons, en fait, essentiellement visé la CEE. Cette option nous semble justifiée par le fait que, depuis sa création, la Communauté économique a constitué, et de très loin, le centre le plus large et le plus dynamique de l'intégration. Au surplus, s'agissant de l'étude des groupes à six, ce choix était commandé par la concentration de ces organismes autour de la CEE. Comme l'a établi notre tableau, les groupes communautaires sont nés, pour la plupart, du traité relatif à cette dernière. La CECA n'a suscité qu'un effort restreint de rassemblement professionnel et la Communauté nucléaire, paralysée au surplus par les dissensions entre les Etats membres, n'a pas provoqué la formation de groupements qui lui soient propres.

Un problème analogue se pose pour l'examen de l'intervention des groupes. L'élément fondamental du sujet réside dans les activités liées au fonctionnement de la CEE. C'est donc toujours la Communauté économique qui va constituer le foyer central de notre investigation. Cependant, toutes les fois où la comparaison paraîtra utile, nous procéderons au rapprochement de tel organe de la CEE et de la CECA (par exemple le Comité économique et social de la première et le Comité consultatif de la seconde).

La légitimité de cette conception nous semble avoir été renforcée par la fusion des exécutifs et la création d'une Commission unique. En réalité, l'opération s'est faite par alignement sur la CEE et les membres de l'ancienne Commission de la CEE se retrouvent en force dans la nouvelle Commission. Toutefois, pour mieux comprendre la situation

des groupes, il est nécessaire de mettre en lumière l'évolution de la CEE qui comporte deux phases principales : la période de la Commission Hallstein et celle de la Commission unique.

La période Hallstein, qui va depuis la création de la CEE jusqu'à la fusion des exécutifs, se subdivise à son tour en deux sous-phases dont la deuxième est marquée par la crise de juin 1965-janvier 1966, crise qui relève et consacre la transformation du système au profit du Conseil et des Etats membres. Cette situation tend à s'accentuer dans la phase de la Commission unique mise en place en juillet 1967. Composée de quatorze membres jusqu'en 1970, cette Commission apparaît comme trop lourde pour garantir un fonctionnement efficace des trois Communautés. D'autre part, comme si la crise l'avait traumatisée, elle manifeste une prudence excessive et cherche à s'assurer le consentement préalable des Etats membres : d'où une consultation plus fréquente des gouvernements. Ainsi, au sein de ce nouvel équilibre, le pouvoir de décision semble échapper, du moins dans une mesure plus grande, à la Commission unique pour se rapprocher du Conseil et des Etats membres. Certes le tandem Commission-Conseil selon l'expression de l'un de nous, D. Sidjanski, demeure le rouage essentiel de la Communauté mais le centre de gravité a glissé progressivement vers le pôle étatique. Dans l'immédiat, cette transformation ne s'est pas répercutée entièrement sur les rapports entre les groupements et la Communauté : dès lors l'expérience acquise au titre de l'observation des groupes dans la CEE vaut pour comprendre leurs interventions et estimer leur poids auprès de la Commission unique. Il n'empêche qu'avec le temps, cette modification du système pourrait accentuer le privilège déjà considérable des centres de puissance et des accès nationaux.

Cette partie comprendra deux titres ; dans le premier, nous analyserons de manière systématique les divers accès au processus délibératif communautaire dont disposent les groupes pour exposer leurs points de vue et tenter d'y rallier les autorités compétentes ; dans le second, nous tenterons d'estimer l'influence qu'ils sont parvenus à obtenir par de telles démarches.

TITRE TROISIEME

VOIES D'ACCES

L'étude des accès est capitale. Pour les groupes, la recherche des accès constitue en somme l'épreuve de vérité. Quoique les vieux procédés empiriques gardent leur valeur, les organisations importantes tendent désormais à se procurer le concours de spécialistes dans l'art de nouer et de maintenir les contacts avec les autorités officielles ainsi que dans celui de réaliser des campagnes d'opinion. L'analyse des accès met en évidence les qualités et moyens dont les groupes doivent disposer pour exercer une influence. Ou, si l'on préfère, ceux-ci sont tenus d'ajuster leurs démarches et d'adapter leurs moyens aux accès existants. Il est bien connu que des arguments capables d'émouvoir un parlementaire n'impressionneront pas nécessairement un fonctionnaire.

Il existe donc une relation certaine entre l'aptitude à se procurer des accès utiles et la capacité d'obtenir de l'influence. Toutefois cette liaison ne saurait être interprétée de façon trop rigide. On connaît des groupes qui sont bien traités sous l'angle des accès sans bénéficier pour autant d'un poids correspondant dans le processus délibératif : tel paraît être, de l'avis même des dirigeants professionnels intéressés, le cas des organisations syndicales dans le Marché commun. En de nombreux pays et aussi dans la CEE, les autorités témoignent apparemment de la bonne volonté à l'égard des groupements de consommateurs mais cette sollicitude n'entraîne pas ou ne suscite que rarement une forte influence des seconds sur les premières. D'un autre côté, il arrive que pour des raisons de politique supérieure ou de tactique quotidienne les pouvoirs officiels favorisent en pratique les intérêts de groupes dont, pour une raison ou l'autre, les facultés d'accès laissent à désirer. La relation entre les accès et l'influence n'a donc pas une portée absolue ou un contenu rigide mais, comme facteur habituel de la situation, nous la croyons indiscutable.

Ce titre comportera deux chapitres : le premier sera consacré à une typologie des accès disponibles pour les groupes dans la Communauté ; le second, beaucoup plus long, comportera une analyse relativement détaillée de chacune des voies d'accès et de leur position dans le processus délibératif communautaire.

CHAPITRE XV

TYPOLOGIE DES ACCES

Dans un système gouvernemental quelconque, la configuration et l'importance respective des accès dépendent de la distribution du pouvoir officiel de décision depuis le stade de l'élaboration initiale jusqu'à celui de l'adoption finale. A un moment donné, les propriétés de cette répartition, ainsi l'accroissement des compétences administratives, échappent pour l'essentiel ou la plus large part à l'influence des milieux privés. Certains groupes, mécontents du sort qui leur est fait à un échelon, essaient parfois de déplacer le terrain de la lutte : cas par exemple des organismes à grands effectifs (paysans, travailleurs...) qui en appellent au Parlement d'un refus de l'Administration. Mais, dans un univers gouvernemental achevé et stable, de telles manœuvres sont le plus souvent difficiles et aléatoires.

Avant d'établir la typologie des accès, il nous paraît indispensable de rappeler dans ses très grandes lignes l'assiette et la portée du système institutionnel établi dans la Communauté. Il s'agit d'un régime qui en est encore au stade de la formation et qui, par sa fluidité même, soulève des problèmes d'interprétation délicats. Dès maintenant le processus délibératif s'y développe à plusieurs étages comme dans un Etat fédéral et cette propriété influe naturellement sur le comportement des groupes : pour prendre un exemple déjà examiné, la crise de 1965 suscite des réactions chez les groupes communautaires mais aussi des démarches de groupements nationaux à l'égard de leur gouvernement respectif.

Nous analysons ici l'utilisation des accès par les groupes communautaires comme tels ou par les groupes nationaux membres dans le cadre d'une stratégie commune. Cependant, il peut arriver que ces derniers emploient certains de ces accès pour leur compte propre, éventuellement dans le but de s'opposer à une décision ou à un courant majoritaire au sein du groupe à six. Toutes choses égales, l'inachèvement actuel de l'intégration, tant sur le plan des institutions que des groupes, facilite de semblables manœuvres. En principe, ces activités échappent à notre propos mais nous aurons à en tenir compte pour

donner un tableau complet de la situation et pour établir correctement, par la suite, le rôle de la dimension nationale dans la pression des groupes au sein de la Communauté.

Section I. Rappel du système institutionnel communautaire

Nous nous bornerons à évoquer trois points : nature de la Communauté ; mécanismes généraux de fonctionnement ; portée globale du transfert des pouvoirs.

§ 1. Nature de la Communauté

La première difficulté à laquelle se heurte toute interprétation du système est l'impossibilité de faire entrer la Communauté européenne dans les catégories connues. Tout en se singularisant par rapport aux organisations internationales classiques, elle diffère aussi bien d'un Etat fédéral que d'une confédération d'Etats. Elle ne semble pas suivre la voie normale qui, à partir d'Etats séparés et, en passant par des formes confédérales, débouche sur la fédération puis éventuellement sur l'Etat unitaire. La réalité ne cadre plus avec ce modèle traditionnel. Force est dès lors d'élargir notre conception en imaginant un *continuum* dont l'un des extrêmes est constitué par des unités séparées et l'autre par des communautés formées d'unités intégrées. On peut alors appeler « intégration » le mouvement qui va des parties distinctes vers un tout cohérent et « désintégration » celui qui s'accomplit en sens inverse.

Dans cette perspective, les six Etats séparés semblent être sur la voie de l'intégration sans qu'il soit nécessaire de préjuger la forme de ce rassemblement. Leur intégration se poursuit à des niveaux divers : à l'étage des institutions aussi bien qu'à celui des groupements ou des hommes. Les rythmes de ces évolutions peuvent par surcroît différer de sorte qu'un ralentissement du mouvement institutionnel peut se réaliser parallèlement à un élargissement de l'Eurosphère ou à un affermissement de la conscience européenne : ces deux dernières tendances suscitées par les institutions les soutiennent ou les stimulent à leur tour. Ce sont là quelques-uns des motifs qui nous amènent à ne pas classer la Communauté européenne dans l'une des catégories habituelles.

Malgré leur but que les promoteurs du système ont voulu politique — établir les bases d'une union européenne — les Communautés sont dépourvues d'un pouvoir politique global. Alors que tant la confédération que la fédération se trouvent installées de plain-pied, bien qu'à des degrés divers, dans tous les secteurs traditionnellement considérés

comme partie intégrante de la politique, la Communauté, elle, ne s'applique qu'aux seuls domaines de sa compétence. Certes, il est banal de rappeler que dans les Etats modernes une partie considérable de la politique a un contenu économique. En réglementant et en déterminant ce secteur, on ne manque pas de peser sur la politique globale. Cette remarque convient d'autant mieux aux Communautés que des velléités politiques se manifestent clairement pour les secteurs qui les concernent directement : par leur forme et par leurs techniques, les institutions communautaires tendent à reproduire une ébauche des rouages d'un appareil de commandement. Néanmoins, les secteurs vitaux dont la responsabilité incombe au pouvoir central dans un Etat fédéral, sont quasi entièrement soustraits aux Communautés et laissés aux Etats membres : défense, affaires étrangères ainsi que plusieurs secteurs essentiels de la vie économique et sociale (monnaie, budget, revenus...).

La question se pose dès lors de savoir si la Communauté européenne n'est pas totalement dépourvue de pouvoir politique. Pour répondre à cette interrogation, il convient de recourir à la distinction classique entre procédé politique et matières politiques. Par procédé, on désigne la capacité de décider en dernier ressort et de faire exécuter ses décisions ; toute matière peut être soumise à ce traitement. En ce sens évidemment, la Communauté contient un élément politique puisque, dans de nombreux cas, elle réglemente les matières économiques ou techniques et veille à l'application des règles communes qui, le plus souvent, affectent directement les individus sans passer par l'intermédiaire de l'appareil étatique des pays membres. La Communauté n'est donc pas coupée de la catégorie des systèmes politiques : en n'oubliant pas ses limites strictes et à condition de préciser que ses pouvoirs sont restreints, le plus souvent complémentaires ou cumulatifs et rarement exclusifs par rapport aux compétences nationales, il est permis d'y voir une union politique dans le domaine économique et dans le domaine social.

§ 2. Mécanismes généraux de fonctionnement

En définitive, la Communauté européenne demeure partielle, limitée à certains secteurs, alors que l'Etat fédéral, voire la confédération d'Etats, se placent d'emblée au plan politique global. D'où les expressions de fédération partielle ou fonctionnelle qui ont été parfois employées pour la caractériser. L'intervention des autorités communautaires ne s'exerce donc que dans une partie du domaine actuellement couvert par les instances nationales. De plus, même à l'intérieur de ce domaine, les institutions de la Communauté ne disposent pas d'un pouvoir général leur permettant de prendre toute mesure nécessaire au

bon fonctionnement du Marché commun. Elles ne sont en effet habilitées à agir et à prendre des décisions que dans la mesure où le traité le prévoit expressément. L'ordre communautaire demeure un ordre subordonné dans la mesure où il n'est pas investi de la « compétence de la compétence », même dans ses secteurs spécialisés. La répartition entre les pouvoirs communautaires et les pouvoirs nationaux ne peut être modifiée d'une manière autonome par les institutions de la Communauté. Toute révision importante est soumise à la procédure classique. Comme dans un système fédéral, la répartition entre pouvoirs centraux et pouvoirs des membres est fixée par le texte fondamental. Mais, alors que, d'après la formule fédérale, ce texte peut être révisé selon une procédure majoritaire assurant la participation des Etats membres, cette participation atteint dans la Communauté le degré maximal avec l'exigence de la double unanimité : celle des gouvernements et celle des parlements nationaux.

Pour assouplir cette rigueur extrême, les auteurs des traités de Rome et de Paris, conscients qu'un texte façonnant une matière aussi riche et variable ne peut tout prévoir, ont adopté un article qui ouvre la possibilité d'apporter des solutions pour des cas non prévus par les traités. Dans la CECA, l'article 95, alinéa 1 autorise la Haute Autorité à formuler une décision ou une recommandation nécessaire à la réalisation des objectifs du traité dans les cas non prévus ; mais il exige l'avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité après consultation du Comité consultatif. Les traités de Rome (article 235 pour le traité CEE et article 203 pour le traité Euratom) habilitent le Conseil à prendre, sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, les dispositions appropriées pour l'accomplissement des objectifs des traités au cas où ces derniers ne prévoient pas les pouvoirs d'action requis à cet effet. Certes, à première vue et en comparaison avec les dispositions restrictives du droit international, ces clauses paraissent révolutionnaires. Si les Six étaient d'accord, ils pourraient même en user comme d'un pouvoir général. En réalité, les Etats membres ont été unanimes pour freiner, bien que sur des points différents, l'extension des pouvoirs communautaires et ils ont même cherché à les réduire au minimum toutes les fois que la défense de leur intérêt ne postulait pas précisément le renforcement de certains pouvoirs communautaires (exemple de la divergence des attitudes sur la conception de la politique agricole commune).

D'un autre côté, dans la pratique même des Communautés, le recours à cette clause a été peu fréquent, les exécutifs eux-mêmes préférant, semble-t-il, employer des moyens plus coutumiers. La Haute Autorité en a fait usage lors de la crise charbonnière pour instituer par décision du 3 novembre 1958, prise après avis conforme du

Conseil, un système temporaire d'aide au stockage financé par des fonds communautaires et par des contributions étatiques. Il s'agit là d'une mesure provisoire ne modifiant pas profondément le système. C'est dire que cette clause révolutionnaire n'a été employée que de manière fort modérée.

Il n'en reste pas moins que les Communautés européennes ont été investies dans le domaine qui leur est propre de pouvoirs particuliers qui dépassent tant en ampleur qu'en intensité ceux généralement concédés aux organisations internationales. Il ne s'agit pas ici du règlement de litiges, du maintien de la paix internationale ou simplement de la coordination et de la coopération dans des domaines techniques. Les pouvoirs des Communautés européennes, bien que celles-ci soient limitées par leur spécialisation, d'une part, sont plus perfectionnés dans leur exercice que ceux des organisations internationales et, d'autre part, ils concernent des matières traditionnellement réservées aux Etats. Ces compétences portent en effet sur certains domaines fondamentaux de la politique économique des Etats ainsi que sur des secteurs où l'Etat moderne endosse des responsabilités : suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives ; établissement d'un tarif extérieur commun ; mesures régissant le fonctionnement des marchés communs ; contrôle de la concurrence et de l'emploi des matières fissiles ; action corrective en cas de crise du charbon et de l'acier ; élaboration de politiques communes commerciale, économique, agricole et sociale.

Ces quelques exemples suffisent pour montrer qu'il est impossible de comparer, sans risque d'erreur grave, les Communautés européennes aux autres organisations internationales ou de leur chercher, à la faveur de l'obscurité historique, de nombreux précédents tel celui de la Commission du Danube. Dans les domaines essentiels de l'économie ou de la technique, les institutions communautaires exercent des fonctions qui rappellent, sous plus d'un aspect, les fonctions législatives, exécutives ou judiciaires des institutions étatiques.

Il se crée de ce fait une espèce d'action communautaire, point que les juristes expriment par les termes d'ordre juridique nouveau ou d'ordre communautaire. Cette sphère ne se caractérise pas seulement par l'étendue des obligations et des relations qui s'y développent mais aussi par le rôle central des institutions communautaires qui posent des règles en fonction par exemple du traité-cadre de la CEE, puis les adaptent, les développent ou les modifient, et finalement les mettent en œuvre.

L'exercice de ces pouvoirs est confié à des institutions communes qui, à l'exception des Conseils de ministres, jouissent d'une large autonomie à l'égard des Etats membres. Qu'il s'agisse des Commissions ou de la Haute Autorité, aujourd'hui de la Commission unique, de la

Cour de Justice, du Parlement européen ou du Comité économique et social, toutes ces institutions ont en commun des traits qui garantissent leur autonomie : une fois nommés, leurs membres sont indépendants des gouvernements. C'est ainsi qu'à plusieurs reprises des Commissaires ont pris position à l'encontre de l'intérêt immédiat du gouvernement de leur pays. Walter Hallstein, démocrate-chrétien, a donné la réplique au chancelier Erhard au cours du débat sur la programmation européenne ; son attitude concernant la politique agricole était loin de coïncider avec celle du gouvernement allemand. Toutefois ces exemples ne constituent pas une règle générale. Le non-renouvellement par le gouvernement français du mandat à l'Euratom d'Etienne Hirsch — alors président de la Commission de cette Communauté — illustre bien le caractère relatif de cette indépendance. Notons aussi qu'au sein de ces organes exécutifs, du moins dans la plupart de ceux-ci, l'on procède par la technique majoritaire, même si celle-ci ne s'exprime pas habituellement par des votes formels. La Commission unique a repris, avec plus de prudence, les traditions de la Commission de la CEE.

Banni de ces institutions, le caractère intergouvernemental réapparaît dans les Conseils qui sont composés de ministres représentant les gouvernements nationaux. Ainsi, l'élément communautaire s'amenuise-t-il dans la proportion où s'accroissent l'importance, le poids et le volume des interventions des Conseils et où se manifeste, par leur intermédiaire, l'influence des gouvernements nationaux. Les Conseils cependant gagnent en caractère communautaire dans la mesure où, abandonnant l'unanimité avec ses dangers de paralysie au cours des étapes progressives du Marché commun, ils fonctionnent à la majorité, qualifiée ou simple. Dans ce dernier cas, ils deviennent moins dépendant pour leurs décisions de l'attitude de chaque gouvernement et dégagent plus facilement des positions communes, avec ou sans l'assentiment de tous les membres (d'où la gravité du désaccord enregistré lors des réunions de Luxembourg).

Les effets des décisions émanant du pouvoir communautaire sont à la fois obligatoires et immédiats. Obligatoires et dès lors exécutoires, ces décisions pèsent avec vigueur sur les Etats membres et, à un degré bien supérieur, directement sur leurs ressortissants. Comme dans les Etats fédéraux, les décisions du pouvoir communautaire affectent immédiatement les individus et les groupes sans être filtrées par les appareils étatiques. Ainsi s'engage un dialogue direct entre le pouvoir européen et les intéressés. Ceux-ci sont directement soumis aux règlements ou « lois communautaires » et frappés par les décisions et les sanctions prises à leur égard par les institutions communautaires (propriété dite immédiateté). Sur ces bases, le pouvoir européen s'adresse de manière immédiate aux particuliers, aux entreprises ou aux groupes

en échappant aux écrans protecteurs que dressent les gouvernements et les administrations face aux actes internationaux.

En vue de contrebalancer le poids des obligations qui pèsent de ce fait sur les particuliers, l'on a institué, selon les exigences d'un équilibre entre devoirs et droits, une protection communautaire et immédiate. Cette sauvegarde consiste dans la faculté ouverte aux particuliers d'attaquer les actes qui les affectent devant la Cour de Justice. Ainsi sont-ils à même d'assurer leur propre défense à l'encontre des sanctions pécuniaires, parfois lourdes, que comporte l'exécution forcée, mais aussi, plus largement, ont-ils la faculté de faire prévaloir leur bon droit. Ces obligations directes existaient surtout dans les secteurs où le traité les avait établies : agriculture, dispositif antitrust, contrôle des matières fissiles. Et l'on avait coutume de dire, à propos du système de la Communauté européenne qu'il créait avant tout des obligations à l'égard des Etats, telle la suppression des droits de douane. Or, la sphère des relations directes s'est singulièrement élargie depuis que la Cour a décidé que même les obligations médiates engendrent des droits individuels qu'elle peut être appelée à faire respecter.

Rappelons très brièvement les faits de la cause qui a été tranchée par un arrêt du 5 février 1963. Une société néerlandaise de transport a invoqué aux Pays-Bas devant la *Tarifcommissie* l'article 12 du traité de la CEE à l'encontre d'une fixation des droits de douane au-dessus des tarifs pratiqués avant l'entrée en vigueur du traité. Par cet article en effet, les Etats membres se sont obligés notamment à ne pas relever les droits de douane appliqués dans leurs relations commerciales mutuelles. L'administration néerlandaise, ayant fait valoir que les obligations à la charge des Etats membres ne pouvaient avoir d'effet interne sur les droits individuels, la Cour de Justice communautaire fut saisie à titre préjudiciel par la *Tarifcommissie* du point de savoir « si l'article 12 du traité CEE a un effet interne, en d'autres termes, si les justiciables peuvent faire valoir, sur la base de cet article, des droits individuels que le juge doit sauvegarder ». Utilisant la procédure ouverte devant la Cour, trois gouvernements (allemand, belge et néerlandais) présentèrent des observations écrites, les deux premiers soulevant l'irrecevabilité de la requête (conflit de droit constitutionnel néerlandais hors de la compétence de la Cour). A l'inverse la Commission de la CEE se prononça pour la recevabilité et elle conclut à l'applicabilité immédiate de l'article 12 — position rejetée par les trois gouvernements intervenants.

C'est la thèse de la Commission qui a été consacrée pour l'essentiel par la Cour à l'encontre de celle soutenue par les gouvernements. La Cour a affirmé que « le traité constitue plus qu'un accord qui ne créerait que des obligations mutuelles entre les Etats contractants » ; selon la

Cour, cette conception extensive se trouve confirmée par le préambule du traité qui, au-delà des gouvernements, vise les peuples, et, de façon plus concrète, par la création d'organes qui institutionnalisent des droits souverains dont l'exercice affecte aussi bien les Etats membres que leurs citoyens. D'après la Cour, le droit communautaire, indépendant de la législation des Etats membres, de même qu'il crée des charges pour les particuliers, est aussi destiné à engendrer des droits qui entrent dans leur patrimoine juridique. Il appartient aux juridictions internes de sauvegarder les droits individuels ainsi créés au profit des ressortissants des Etats membres. En définitive, comme le note Michel Gaudet, directeur général du service juridique des Communautés, le particulier est fondé à opposer l'article 12 du traité devant son juge national pour tenter d'obtenir de celui-ci la non-application d'une loi nationale contraire aux stipulations communautaires [1].

A une époque plus récente, cette jurisprudence a été confirmée par des arrêts concernant l'article 95, alinéa 1 du traité de Rome, lequel article interdit aux Etats membres de frapper directement ou indirectement les produits des autres membres d'impositions intérieures supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux similaires. Cette disposition a été invoquée par une série d'entreprises allemandes devant les tribunaux compétents de la République fédérale pour contester le principe et le montant de certaines taxes allemandes frappant des produits importés. Questionnée à cet égard par la Cour fiscale fédérale, la Cour européenne a jugé, dans un arrêt du 16 juin 1966, que l'article 95 engendre pour les ressortissants des Etats membres des droits individuels qu'ils peuvent invoquer devant les juridictions internes.

L'arrêt du 16 juin a suscité en Allemagne d'importantes critiques qui ont conduit la Cour fiscale fédérale à reposer la question à la Cour européenne. Or cette dernière, par un arrêt du 3 avril 1968, a passé outre aux objections de la Cour allemande et confirmé son arrêt de 1966 en des termes exceptionnellement nets. Selon les juges européens, qui restent ainsi fidèles à l'arrêt du 5 février 1963, la Communauté représente davantage qu'un accord créant des obligations mutuelles entre les Etats contractants : elle constitue un nouvel ordre juridique dont les sujets sont non seulement les Etats membres mais également leurs ressortissants. Dès lors le droit communautaire, de même qu'il impose des charges pour les particuliers, institue aussi des droits qui font partie de leur patrimoine juridique. Pour qu'il en aille ainsi « il faut et il suffit que la disposition invoquée du traité se prête, par sa

[1] In « Incidences des Communautés européennes sur le droit interne des Etats membres », *Annales de la Faculté de Droit de Liège*, 1963, p. 24.

nature même, à produire des effets directs dans les relations juridiques entre les Etats membres et leurs justiciables ». Tel est précisément d'après la Cour, le cas de l'article 95, alinéa 1 qui établit une interdiction « complète, juridiquement parfaite ».

Ainsi confirmée et en des termes qui ne varient guère de 1963 à 1968, cette propriété a une importance considérable. Elle est au surplus complétée et élargie par l'exercice quotidien d'une pression communautaire sur les affaires économiques et sociales de six pays, pression qui contribue à sensibiliser à l'intégration des sphères de plus en plus larges : les agriculteurs ou les entrepreneurs ne peuvent plus se désintéresser de la chose publique européenne. L'immédiateté des règles et du pouvoir est un facteur important dans le développement du processus d'intégration. L'activité tout entière des groupes européens est d'un certain côté le résultat direct de cette pression.

*
**

Observons enfin que le déroulement de l'intégration a suscité une centralisation, encore lente et imparfaite d'ailleurs, des relations extérieures des six pays. Certes, il n'existe pas dans la Communauté de représentation générale face à l'extérieur. C'est là une claire différence avec l'Etat fédéral qui, constituant une communauté politique, assume, par voie de conséquence, la responsabilité des relations extérieures dans tous les secteurs du domaine public ainsi que dans des sphères importantes de l'activité privée, telles que la régulation des relations économiques, commerciales et parfois culturelles. Rien de semblable dans la Communauté sauf toutefois au titre du domaine commercial. Dans ce secteur il y a un net changement par rapport à la situation ancienne. A l'établissement du tarif extérieur commun dans la CEE correspond nécessairement une politique commerciale commune. Les accords tarifaires et commerciaux avec les pays tiers sont négociés par la Commission selon les directives du Conseil et sous le contrôle attentif du Comité 111 (Comité formé en exécution de l'article 111 du traité de Rome). Ils sont conclus par le Conseil statuant à l'unanimité pendant les deux premières étapes et à la majorité qualifiée par la suite. Les accords ainsi passés par les institutions communautaires lient non seulement celles-ci, mais aussi les Etats membres.

Il n'est pas inutile d'insister sur cette fonction extérieure entièrement autonome : les actes qui en résultent sont parfaits sans que l'on ait besoin de recourir à la ratification par les parlements nationaux. La participation des membres est toutefois amplement assurée au sein du Conseil de ministres. Dans ce domaine limité, mais important, la Communauté se rapproche de l'Etat fédéral.

Il est facile de deviner les motifs incitant les gouvernements à retarder la mise en œuvre d'une politique commerciale commune qui implique la subordination de l'ensemble des instruments et des éléments de la politique commerciale à une ligne de conduite commune et à une discipline communautaire. Cette politique qui, actuellement, butte sur les relations avec les pays de l'Est, doit être mise en place le 1er janvier 1970 si les Etats membres entendent respecter les stipulations du traité. Ainsi que l'a observé Walter Hallstein, « ce ne sont pas ici des difficultés matérielles insurmontables qui ont paralysé le travail. Les problèmes de fond sont considérables, mais parfaitement solubles. Ce que les Etats membres ont ressenti comme nouveau, comme radical, c'est plutôt la naissance d'un fragment de politique étrangère européenne commune qu'exige le traité de Rome ». (Discours prononcé devant le Parlement européen, le 18 juin 1964.)

Dans d'autres secteurs, la Communauté a enregistré certains succès : elle a conclu, selon une procédure plus classique, des accords d'association avec la Grèce et la Turquie ou la seconde convention d'association avec les pays africains et malgache. En outre, selon le mandat accordé par le Conseil, la Commission a entamé les négociations Kennedy au nom de la CEE et, à mesure que les négociations progressaient, elle est apparue de plus en plus, notamment face aux Etats-Unis, comme le porte-parole qualifié des six pays. Ainsi, la Communauté parvient-elle à se présenter comme une entité face à l'extérieur malgré de nombreuses fissures dans l'édifice commun.

Cette tendance est confirmée par les droits de légation actifs et passifs dont la Commission a usé, du moins partiellement car, là aussi, le Conseil a tempéré son zèle. La Communauté a reçu de nombreuses missions diplomatiques mais n'en a accrédité que quelques-unes. Toute velléité d'empiètement sur la politique étrangère des pays membres a été jalousement freinée. Mentionnons aussi que de nombreuses firmes communautaires et extra-communautaires à implantation multinationale ont installé à Bruxelles des bureaux d'étude ou des organes de représentation.

§ 3. Portée globale du transfert des pouvoirs

En étudiant les positions des groupes communautaires, nous avons relevé chez quelques-uns, spécialement chez les syndicats, l'idée que, dans son fonctionnement actuel, le traité de Rome tend à affaiblir la démocratie par suite d'un transfert des pouvoirs allant d'autorités nationales placées sous contrôle parlementaire à des centres de décision européens qui en sont actuellement dispensés. Il ne sera pas inutile de

préciser ici la portée de ce transfert et de vérifier la validité du reproche formulé par ces groupes.

Quel que soit le terme employé (transfert, délégation, attribution), le fait est que la Communauté européenne exerce des pouvoirs assez importants en vertu des traités de Paris et de Rome. Dans certains cas, assez rares, il s'agit de pouvoirs transférés en exclusivité au niveau communautaire : ainsi fixation des prix uniques en matière agricole, détermination du tarif extérieur commun, conduite de la politique commerciale commune à l'issue de la période transitoire. En de très nombreux cas, les actions communautaires constituent des compléments à l'action des Etats (recherches, subventions du Fonds social européen, interventions du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles). En d'autres cas enfin, il s'agit d'actions qui se superposent à celles menées par les autorités nationales (dispositif antitrust) et ont, par conséquent, un caractère cumulatif. Pour juger la portée réelle de ce transfert, il ne faut pas oublier que tous les gouvernements étaient et demeurent loin d'utiliser la totalité des pouvoirs dont ils disposent.

Cependant, le transfert positif de compétences, à titre exclusif, complémentaire ou cumulatif ne donne pas une vue exhaustive du problème car il faut aussi compter avec des transferts de portée négative s'il est permis de parler de la sorte : nous visons ici les cas où, vu l'orientation libérale du traité, des pouvoirs ou facultés d'intervention sont enlevés aux Etats membres sans être pour autant transmis à des autorités communes. Cette hypothèse correspond en gros au remplacement de réglementations d'esprit dirigiste par des mécanismes d'adaptation spontanée : en somme, le marché au lieu de l'action gouvernementale.

Les avis divergent sensiblement quant aux effets du traité de Rome sur la somme totale des pouvoirs (nationaux et communautaires) à la disposition des autorités publiques dans la Communauté. Avec toutes les précautions d'usage, on peut dire, en gros, que si la CECA et l'Euratom ne semblent pas modifier la ligne de la plupart des Etats membres ou de ceux qui ont déjà entrepris leur propre effort nucléaire, la CEE paraît affaiblir en général les pouvoirs d'intervention de certains Etats membres, marquée qu'elle est par la conception libérale de la majorité des membres. Il faut rappeler à ce point du raisonnement le fait que la CEE ne dispose pas d'un pouvoir général dans ce domaine mais uniquement de pouvoirs limités qui laissent une grande marge de manœuvre à l'action étatique nationale. Pour débattre valablement le problème posé, il est nécessaire de préciser que l'on peut se référer à deux critères : l'un absolu et l'autre relatif. Selon le premier, on se demande si par rapport au pays le plus interventionniste il y a progrès ou recul de l'action publique ; les responsabilités et les pouvoirs écono-

miques de type public se sont-ils accrus ou réduits eu égard à ce modèle ? Selon le second critère, l'on devrait prendre en considération le niveau des pouvoirs économiques dans tous les pays membres et dégager une moyenne pour déterminer si la Communauté se place en deçà ou au-delà de l'ensemble des pouvoirs préexistants. Quelques exemples permettront de mettre en évidence la complexité d'une telle évaluation.

Dans le secteur de la protection douanière en principe il y a des pouvoirs égaux ; sous réserve des baisses consenties au titre du *Kennedy Round,* les moyens de protection se sont accrus par rapport aux pays qui pratiquaient le libéralisme douanier. Les aides communautaires tendent, malgré leur portée limitée, à accroître les moyens nationaux mais le traité prévoit la suppression de plusieurs types de subvention. Un certain accroissement peut être aussi enregistré dans le domaine du contrôle des matières fissibles. Dans celui de la législation antitrust, on note en principe des progrès significatifs, par rapport à tous les pays membres, sauf pour l'Allemagne qui semble conserver un niveau équivalent de contrôle. En effet, dans les autres pays, les législations étaient très faibles ou n'existaient pas encore. Leur renforcement ou leur création doivent être réalisées en vertu des obligations communautaires.

D'autres secteurs comportent une évolution différente, surtout celui du contrôle des investissements et de la planification. Au niveau européen, ces deux instruments ne subsistent que sous une forme édulcorée. La planification, déjà très souple dans le système français, n'a pas de pendant européen, la programmation communautaire représentant le dénominateur commun le plus bas. Quant aux facultés de contrôle et d'orientation des investissements, déjà fort limitées dans la CECA, elles sont inexistantes dans la CEE. L'effet de cette diminution se fait sentir au niveau des pays membres : le système national perd le cas échéant de sa force d'orientation du fait de l'insertion de l'économie nationale dans un ensemble communautaire ; l'efficacité du contrôle se restreint en raison de la libre circulation des facteurs de production dans l'espace communautaire. Ainsi, la « libéralisation » au niveau communautaire affaiblit-elle l'action de promotion et de contrôle du plan national et, partant, les pouvoirs gouvernementaux dans ce domaine.

Telle est la position présente. Pour l'évaluer correctement, il ne faut pas oublier la répugnance des Etats membres et spécialement des services administratifs à se dessaisir de leurs pouvoirs ou à mettre fin à des pratiques habituelles — propension encouragée ou facilitée par l'absence d'un pouvoir politique global au niveau communautaire. Ainsi le caractère libéral de la construction peut-il jusqu'à un certain point être contrarié par la persistance de dirigismes nationaux, au besoin

contre l'esprit profond du système. Au surplus, les tendances incontestablement libérales du traité de Rome pourraient-elles se trouver profondément transformées dans le cas de difficultés économiques graves et durables : à supposer que la Communauté survive à une telle crise on peut penser que le dispositif institué comporterait avant tout un dirigisme patronal de type cartellaire et peut-être même d'inspiration corporative. En revanche, le maintien de la prospérité, même interrompu par des récessions périodiques mineures, renforce l'action des groupes qui veulent profiter du Marché commun pour réduire le poids des interventions étatiques (rappel des revendications fiscales de la Fédération bancaire de la CEE). La question se ramène finalement à l'action du rapport des forces — rapport qui, aupourd'hui, malgré la participation des sociaux-démocrates au gouvernement de plusieurs pays membres, reste nettement favorable aux affaires et au patronat.

En tout cas, la situation actuelle demeure préoccupante du fait que le fonctionnement de la Communauté n'est pas fondé sur le consentement général direct qui pour le moment demeure l'apanage des Etats membres. Le consentement originel dont jouissent les Etats membres rejaillit certes, de manière indirecte, sur la Communauté (prise d'un engagement initial ; approbation générale de l'action communautaire, pas toujours très vigilante d'ailleurs, par les parlements des pays membres ; participation des gouvernements à la formation des décisions et au fonctionnement de la Communauté). Cependant, la situation comporte une double déformation : d'une part, le circuit est coupé d'une base démocratique ; d'autre part, les pouvoirs (législatifs ou de contrôle) que les parlements nationaux ont transférés ou confiés aux institutions communes ne sont pas exercés, ou ne le sont que très imparfaitement, par le Parlement européen. En fait, l'essentiel de ces pouvoirs, envers lesquels l'opinion publique demeure en général passive ou n'intervient que marginalement, relève de la collaboration du Conseil et de la Commission. C'est dire que les Parlements et les partis nationaux ont attribué la jouissance de ces pouvoirs à deux organes collégiaux mais non pas parlementaires, composés l'un de personnalités indépendantes, et l'autre des gouvernements. Ainsi se produit un mouvement de consolidation de l'exécutif : le Parlement européen et les partis politiques sont tenus à l'écart de l'exercice des pouvoirs communautaires qui, le plus souvent, sont détenus en commun par l'exécutif communautaire et les exécutifs nationaux réunis en Conseil de la Communauté.

Bien que contribuant à l'apathie des partis politiques qui n'ont pas de prise réelle sur le pouvoir communautaire, cette situation était peut-être inévitable durant les premières années de fonctionnement. Elle deviendrait grave si la Communauté continuait à être privée d'une base

démocratique directe. Pour remédier à cette distorsion, il ne semble pas y avoir d'autre solution que le recours au suffrage populaire direct, source principale d'un pouvoir démocratique.

⁂

Au total, le système institutionnel formé par les traités de Rome et de Paris demeure encore, à de très nombreux égards, un cadre d'action partiel et inachevé. Parmi les facteurs susceptibles de le renforcer, mentionnons la volonté de durée illimitée qu'expriment les traités de Rome. Pris dans leur ensemble et non pas isolément, considérés comme des éléments interdépendants et solidaires d'un tout, les facteurs que nous avons relevés donnent une structure et une signification spécifiques aux Communautés. En ce sens, l'emploi des termes de supranational ou de communautaire se justifie et permet de différencier la Communauté soit des organisations internationales traditionnelles, soit de la confédération d'Etats ou de l'Etat fédéral. Ces termes font ressortir les traits originaux de cette nouvelle forme de collaboration plus étroite entre Etats — forme qui comporte de nouvelles habitudes de coopération, de nouveaux mécanismes de décision et suscite peut-être de nouvelles attitudes ou mentalités (la Communauté en tant que mécanisme créateur de solidarité). Pour éviter le recours à des catégories supplémentaires, on peut tout simplement admettre que la Communauté européenne est un type original *sui generis* dans la grande famille des sociétés politiques que sont à la fois, bien qu'à des degrés divers, les organisations internationales et les diverses formes d'Etat. Elle vise non seulement la collaboration entre Etats membres mais leur union : l'objectif final et implicite de la Communauté européenne est la constitution des Etats-Unis d'Europe. En outre, la technique utilisée par la Communauté européenne et la nature des liens qu'elle établit permettent de la situer, à plus d'un titre, à un degré élevé dans l'échelle de l'intégration.

Ces traits, même s'ils subissent aujourd'hui une éclipse partielle, ne peuvent manquer d'affecter les conditions dans lesquelles les groupes socio-économiques au niveau des Six tentent de se frayer un chemin vers les centres de décision européens.

Section II. **Classification des accès aux instances communautaires**

Nous utiliserons deux dimensions à cet effet : directe-indirecte, immédiate-médiate. Le sens de ces expressions, qui est nécessairement conventionnel, varie au surplus selon les auteurs. Voici celui que nous lui donnons dans cet ouvrage.

La dimension directe-indirecte exprime une distinction horizontale que l'on observe à tous les niveaux de pouvoir et d'institutions. Un accès peut être dit direct quand il permet de toucher la personne ou l'organe qui a effectivement compétence pour arrêter la décision considérée. Par opposition l'accès est indirect quand il permet seulement d'atteindre une personne ou un organe susceptible d'influencer l'auteur de la décision. On assimile habituellement à l'action indirecte les interventions auprès de l'opinion publique dans la mesure où on la suppose capable de peser sur les autorités. En somme, la démarche indirecte est celle qui tente d'atteindre son véritable destinataire par l'intermédiaire d'un autre sujet.

C'est précisément par référence à des niveaux différents de pouvoir ou d'institutions que se caractérise la dimension immédiate-médiate. Nous considérons ici, vu l'objet de notre enquête, une situation comportant deux niveaux de ce type : le niveau communautaire et le niveau national. Nous avons déjà utilisé ces notions en examinant les relations entre les citoyens des six pays, qu'ils agissent de manière individuelle ou collective, et l'ordre juridique communautaire. Les pouvoirs de la Communauté sont dits immédiats quand ils obligent les citoyens sans passer par le truchement des Etats membres et ils sont dits médiats quand l'action des institutions communautaires ne peut s'effectuer sans l'intervention des Etats membres. En sens inverse, c'est-à-dire des citoyens vers les pouvoirs, l'immédiateté désigne la capacité des premiers de s'adresser aux instances communautaires sans avoir à prendre la voie des gouvernements nationaux tandis que la médiateté exprime l'obligation de passer par ceux-ci pour toucher celles-là.

Au titre de l'accès des groupes, la dimension immédiate-médiate exprime les conditions dans lesquelles ceux-ci sont en mesure de se présenter aux autorités des deux niveaux précédemment distingués. Un accès peut être dit immédiat quand le groupe considéré a la faculté d'agir au niveau où se situe l'organe visé sans avoir besoin à cet effet des services d'un élément tiers habilité pour une raison ou une autre à intervenir à ce niveau. Par opposition l'accès est seulement médiat quand l'action du groupe ne peut s'effectuer sans l'intervention d'un tel élément. La dimension immédiate-médiate s'applique aussi bien aux démarches de type direct qu'à celles de type indirect.

La combinaison de ces deux dimensions détermine plusieurs types de capacité d'accès. Avant de les spécifier, il convient d'étudier davantage les aspects propres de chacune de ces dimensions.

§ 1. **Dimension directe - indirecte**

La difficulté d'emploi de cette dimension est la fixation exacte du point à partir duquel une démarche cesse d'être directe pour devenir indirecte ou vice versa. L'on peut se demander notamment s'il convient de qualifier de direct ou d'indirect l'effort entrepris pour persuader le collaborateur immédiat du dirigeant qui détient légalement le pouvoir de prendre la décision. Admettons par exemple que l'on décide de traiter de directe l'action sur un ministre par l'intermédiaire de son chef de cabinet vu l'intimité des rapports de travail entre les deux hommes : il reste à savoir si le même choix doit être fait au titre de démarches auprès des fonctionnaires placés sous la direction plus ou moins proche du ministre en question et s'il faut adopter une solution identique ou différente pour la participation à un comité consultatif créé dans le ministère pour obtenir l'avis d'experts ou de professionnels. En réalité, toute séparation des accès fondée sur un tel critère, dès que l'on entend ne pas être lié rigidement par le critère de la compétence juridique, comporte des risques d'arbitraire. Néanmoins, malgré toutes les difficultés que peut comporter cette recherche, il y a toujours intérêt, au titre d'une analyse politique, à rapprocher autant que possible la notion d'accès direct de celle de compétence effective.

Ces considérations nous semblent particulièrement à leur place dans le cas des institutions communautaires. Dans une perspective rigoureusement juridique, on pourrait tenir le Conseil, vu son pouvoir de décision en dernier ressort, comme le seul organe pouvant donner lieu à une action directe. Mais ce serait oublier le rôle considérable tenu par la Commission dans le processus délibératif. Nous croyons impossible de dissocier à cet égard le tandem Commission-Conseil. La question est plus ouverte certes pour le Parlement et le Comité économique et social dont les interventions sont latérales, sinon même marginales, dans l'état actuel de la répartition du pouvoir communautaire. On pourrait sur ces bases les tenir pour des accès indirects (conditionnement de leur avis pour influer sur le tandem Commission-Conseil). Dans cette hypothèse, il faudrait sans doute appliquer le même traitement à certains des organes consultatifs créés auprès de la Commission ou du Conseil. Le risque serait qu'une telle fragmentation, nécessairement empreinte d'incertitude, fasse perdre la vue d'ensemble d'un accès comme la Commission.

En conséquence, sans ignorer que durant le processus délibératif les groupes peuvent tenter d'utiliser à leur profit d'éventuelles oppositions entre ces organes voire d'en susciter, nous avons choisi de traiter comme accès directs l'ensemble des instances communautaires, essentiellement la Commission, le Conseil des ministres, le Parlement européen et le Comité économique et social. D'autres organismes peuvent faire

l'objet d'interventions de la part des groupes : ainsi la Cour de Justice et la Banque européenne d'investissement. Cependant, c'est auprès des quatre premiers que sont effectuées l'immense majorité des démarches. Quand nous parlons de ces organismes, nous tenons compte bien entendu des services qui préparent les décisions ainsi que des divers comités et groupes de travail *ad hoc* constitués en leur sein. L'importance de ces organismes est très inégale : on peut ranger d'un côté le tandem Commission-Conseil qui concentre l'essentiel des facultés de décision et d'exécution communautaires, de l'autre le Parlement et le Comité qui disposent uniquement de pouvoirs consultatifs.

Par convention, nous qualifions donc de directs les accès aux autorités communautaires en distinguant toujours conventionnellement mais sur la base des résultats de l'expérience les accès directs principaux (Commission, Conseil des ministres) et les accès directs secondaires (Parlement, Conseil économique et social).

On peut aisément concevoir que pour des raisons diverses les groupes à six ne parviennent pas à leurs fins ou redoutent un échec en se bornant au niveau communautaire. Une voie de type indirect leur reste ouverte : l'action sur les gouvernements membres afin qu'ils exercent leur pouvoir de décision ou leur capacité d'influence au niveau communautaire dans le sens souhaité par les groupes. Un accès de cet ordre existe au sein des Etats fédéraux dans la mesure où les unités membres participent au processus délibératif fédéral. Toutefois, elle prend un relief particulier dans la Communauté en raison de la qualité et de l'ampleur des pouvoirs conservés par les Etats membres. En parlant de gouvernements nationaux, nous entendons en fait tous les éléments de l'appareil gouvernemental qui jouent un rôle dans la gestion des affaires concernant la Communauté (ministres, fonctionnaires, comités ou organismes de travail relatifs aux problèmes européens, etc.).

Notons tout de suite la difficulté d'établir une séparation parfaitement claire, spécialement au niveau de la pratique, entre les interventions sur le Conseil des ministres et celles sur les gouvernements membres. Nous tenons pour directe une démarche visant le Conseil comme un tout ainsi que les services ou organes de travail de celui-ci tandis que nous considérons comme indirecte toute action s'exerçant sur les gouvernements membres pris séparément et dans leur propre capitale. Relativement claire sur le papier, cette distinction risque de n'avoir pas la même netteté, voire même d'apparaître en certains cas un peu factice, au plan des conduites concrètes. Mais cette ambiguïté résulte de la structure du système institutionnel communautaire.

Reste l'action sur l'opinion. Elle peut, d'après les besoins et aussi les ressources disponibles, s'effectuer sur tout ou partie du territoire des Six ou encore être menée avec une intensité différente selon les

pays. Mais de toute manière il s'agit d'un accès de type essentiellement indirect.

Par convention, nous qualifions d'indirects les accès aux autorités nationales dans le cadre de chacun des six pays ainsi qu'à l'opinion publique. Cette schématisation peut être critiquée si l'on considère que dans l'état institutionnel présent du système communautaire, les autorités nationales sont fondées à intervenir dans le processus délibératif communautaire et y interviennent très activement. L'action sur ces autorités est donc un type très particulier d'action indirecte, surtout si on la compare aux interventions sur l'opinion publique (caractère encore hypothétique d'une opinion publique européenne). Mais de telles imperfections conceptuelles sont inévitables quand il s'agit de caractériser un système en formation.

§ 2. Dimension immédiate-médiate

La mise en œuvre de cette dimension suppose l'évaluation des modalités d'accès dont disposent les groupes envers chacun des deux niveaux de pouvoir et d'institutions, niveaux communautaire et national. En première analyse, il existe à cet égard une différence essentielle entre les groupes à six et les groupes de chaque pays, les premiers disposant de l'immédiateté communautaire et les seconds de l'immédiateté nationale. Cette distinction est en une large mesure conforme à la réalité mais elle n'embrasse pas la totalité des phénomènes qui nous intéressent ici.

Considérons d'abord le niveau communautaire. Le trait essentiel de la situation est l'immédiateté de l'accès des groupes à six aux instances de la Commission. De même les groupes ont vocation à exercer une influence immédiate sur l'opinion dans l'ensemble des six pays. A l'inverse les groupes nationaux ne semblent en mesure d'agir au plan communautaire que de façon médiate, le plus important facteur de cette situation étant la volonté de la Commission de privilégier les groupes à six.

Cette présentation comporte toutefois des exceptions notables. Il en est de type institutionnel : ainsi l'insertion des groupes nationaux dans les comités consultatifs de la Commission ou dans le Comité économique et social. Les groupements qui bénéficient de cette attribution disposent de moyens d'action immédiats sur les institutions communautaires. D'autre part, les groupes nationaux bénéficient en plusieurs cas de la possibilité de nouer des relations immédiates avec des instances communautaires. Le fait se produit au niveau de la Commission et de ses services, au moins dans le cadre des rapports officieux mais il se manifeste aussi en ce qui concerne le Comité des représentants permanents et le Parlement européen. Les groupes nationaux intéressés peuvent effectuer ces démarches pour leur propre compte mais on peut aussi concevoir qu'ils agissent (y compris dans les organismes officiels auxquels ils participent) en accord avec le groupe à six dont ils sont membres, voire sur son impulsion. Ce dernier, si ses instructions ou suggestions sont suivies, pourra ainsi intervenir auprès des autorités européennes par une voie médiate.

Nous avons donc ainsi, au profit des groupes nationaux, des situations d'immédiateté communautaire qui peuvent rester sous le contrôle des groupes à six mais peuvent aussi leur échapper. En ce qui concerne l'action sur l'opinion, les groupes de chaque pays ont rarement les moyens d'intervenir sur l'opinion des autres pays membres. On peut toutefois concevoir qu'une opinion nationale mise en branle avec assez de force influence par sa puissance même les autorités communautaires sans passer par le truchement de l'opinion européenne (cas par exemple où l'opinion dans les autres pays reste indifférente au problème posé). Une telle situation assure un élément d'immédiateté communautaire au groupe national responsable de la campagne d'opinion.

Voyons maintenant le niveau national. A ce niveau ce sont les groupes de chaque pays qui ont vocation à intervenir tant sur les instances gouvernementales que sur l'opinion. Les groupes nationaux disposent normalement de prérogatives de cet ordre. A l'inverse les groupes à six ne jouissent pas en principe de semblables facilités : ils doivent donc pour intervenir à ce niveau emprunter la voie de l'action médiate, notamment par recours aux groupes nationaux affiliés.

Il faut toutefois admettre que plusieurs groupes communautaires ont la possibilité d'intervenir d'une manière ou d'une autre auprès des gouvernements nationaux. De tels rapports peuvent sans doute s'établir avec les autorités du pays où le groupe à six est installé (contacts que rend plus aisés la pratique, encore largement suivie par les groupes communautaires, de choisir pour secrétaire général un ressortissant du pays d'installation). En outre, et peut-être surtout, il faut compter avec le jeu des relations personnelles intracommunautaires. On doit mentionner ici la multiplication et l'intensification des rapports s'établissant entre les personnes des six pays qui se préoccupent à des échelons différents et en des qualités diverses des problèmes de l'intégration : à elle seule l'étroitesse relative du territoire des six pays facilite de tels contacts. Compte tenu de ces rapprochements, il n'est pas surprenant qu'un dirigeant professionnel communautaire puisse s'entretenir en tant que tel avec un ministre ou ses collaborateurs dans l'une des capitales nationales.

Dans ces conditions, il est permis d'avancer que divers groupes communautaires jouissent en fait de quelque immédiateté à l'égard des autorités nationales. De même on peut concevoir des situations dans lesquelles le groupe à six exerce sur une opinion nationale une action d'intention ou de portée immédiate (cas par exemple où le groupe national intéressé néglige d'exercer une telle action).

§ 3. Distribution de la capacité

Comme nous venons de le voir, la dimension directe-indirecte qui s'applique à chaque niveau de gouvernement, y est mise en œuvre de façon tantôt immédiate et tantôt médiate. Sur ces bases nous pouvons distinguer quatre types de capacité d'accès dont le contenu apparaît de lui-même : directe-immédiate, directe-médiate, indirecte-immédiate, indirecte-médiate. Il nous reste à examiner, sous l'angle de l'accès aux instances communautaires, la distribution de ces types de capacité entre les groupes intéressés.

Voyons d'abord le cas des groupes à six. Le trait caractéristique de leur position est le bénéfice d'une capacité d'accès directe-immédiate spécialement auprès de la Commission. Cette capacité est sans doute le meilleur des instruments que possèdent les groupes pour assurer la défense de leurs intérêts. Au surplus les groupes à six disposent dans certaines occasions d'une possibilité d'accès direct-médiat (en particulier présence dans les institutions consultatives de la Communauté de dirigeants ou de représentants des groupes nationaux affiliés). Cette deuxième voie peut en divers cas rendre des services aux groupes à six dans la mesure, bien entendu, où ils parviennent à harmoniser les positions nationales mais c'est la première qui reste pour eux le principal levier d'influence.

Au titre de l'action indirecte par l'opinion, les groupes communautaires jouissent d'une capacité indirecte-immédiate à condition qu'ils soient effectivement capables d'agir sur l'opinion des six pays dans son ensemble (hypothèse encore rare tant par suite de la médiocrité des moyens à la disposition des groupes qu'en raison de la faible densité de l'opinion européenne comme telle). Reste l'action de type indirect par le truchement des gouvernements nationaux. Il s'agit normalement d'une capacité indirecte-médiate dont la possession suppose que les groupes à six sont soutenus et suivis par leurs membres. Cependant il arrive que les groupes communautaires jouissent à cet égard d'une capacité indirecte-immédiate fondée sur les liens ou contacts qu'ils pratiquent d'eux-mêmes avec les gouvernements nationaux.

Examinons maintenant le cas des groupes nationaux sous l'angle de la capacité européenne. Ces organismes jouissent d'une capacité

directe-médiate au titre de leur affiliation aux organisations communes aux six pays. Pour que cette voie fonctionne bien, il faut que le groupe national considéré soit en accord avec le groupe communautaire et qu'il ait confiance en lui pour défendre correctement les revendications communes. L'on s'est posé la question de savoir si cette double attitude se manifeste fréquemment dans la réalité. Des commentateurs estiment que les groupes nationaux ont propension à défendre eux-mêmes leur cause et n'accordent pas beaucoup de confiance aux groupes à six. Nous examinerons plus tard la validité de cette assertion mais sans doute il convient d'observer qu'en plusieurs cas les groupes nationaux disposent, en accord ou non avec le groupe à six, d'une capacité directe-immédiate.

En dehors de cette action directe, médiate ou immédiate, la voie la plus naturelle pour les groupes nationaux est l'emploi de leur capacité d'intervention auprès des autorités de leur pays, ce qui, au titre de l'action sur les instances communautaires, forme une capacité d'accès indirecte-immédiate. Ces facultés peuvent être mises au service du groupe à six ou du moins utilisées en accord avec lui. Mais il n'est pas rare que les groupes nationaux, privilégiés au titre de l'immédiateté nationale, utilisent cette capacité pour leur propre compte en dehors de toute concertation avec le groupe à six, voire en opposition avec les thèses soutenues ou acceptées par celui-ci (ainsi pressions des groupes belges et italiens du COPA sur leur gouvernement respectif en vue d'obtenir que le prix du lait soit fixé à un niveau supérieur à celui demandé par les autres groupements membres). On pourrait faire des remarques analogues à propos de l'action sur l'opinion nationale qui, dans notre terminologie, relève aussi de la catégorie des interventions indirectes à immédiateté nationale.

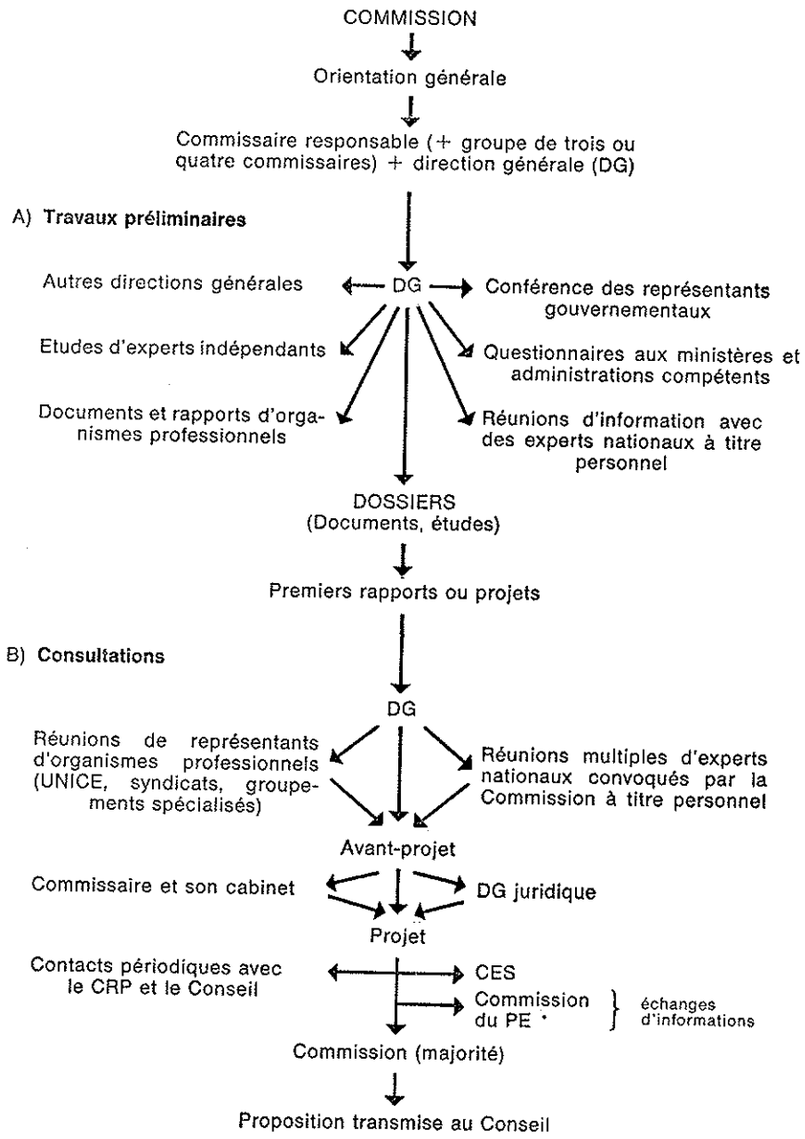
Nous mentionnerons enfin le cas d'un groupe national faisant toucher par un intermédiaire approprié le gouvernement auquel il ressortit pour obtenir de celui-ci une démarche sur les instances communautaires (en particulier action par le truchement d'un parti politique). Un tel accès, de type indirect-médiat, sera plus ou moins fréquent selon l'influence dont jouissent les partis et autres organismes intermédiaires dans le système politique.

En dépit de sa complexité relative, le schéma que nous venons de tracer est sans doute trop simple pour rendre compte avec exactitude de tous les accès qu'utilisent les groupes et de toutes les relations qui s'établissent à ce propos. Toutefois, au stade actuel des études sur les groupes européens, il nous a paru indispensable de dégager d'abord les orientations essentielles, quitte à négliger certaines nuances ou situations particulières qu'il est impossible d'examiner sérieusement en l'absence d'études monographiques.

Etapes du processus délibératif

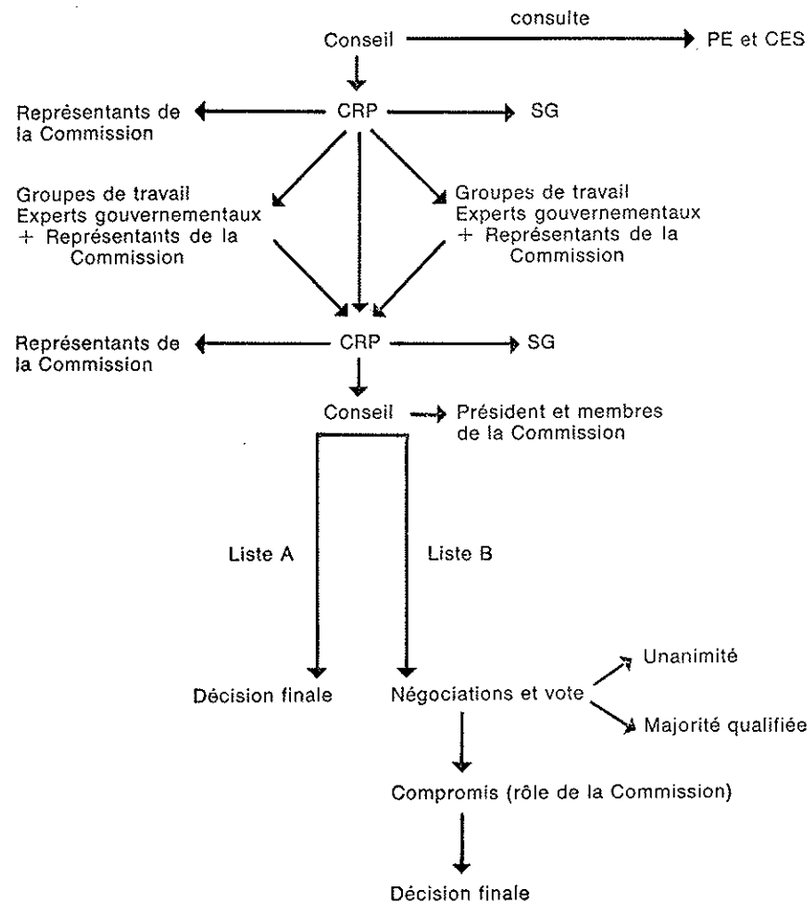
Origine : traité, règlement de base, propositions et initiatives de la Commission, initiatives du Conseil, de gouvernements ou d'organismes privés.

Première phase : la Commission*



* Au cours de cette phase la Commission peut à chaque instant demander au Conseil de donner son avis ou son accord.

Seconde phase : Conseil - Commission



Légende

DG	=	Direction générale
PE	=	Parlement européen
CES	=	Comité économique et social
CRP	=	Comité des représentants permanents
SG	=	Secrétariat général du Conseil

CHAPITRE XVI

MORPHOLOGIE DES ACCES

Cette étude très complexe sera faite conformément à la classification établie dans le chapitre précédent. Concrètement, nous examinerons successivement les accès directs principaux (Commission et Conseil), les accès directs secondaires (Parlement, Conseil économique et social), les accès indirects (démarches sur les gouvernements nationaux et interventions tendant à obtenir le soutien de l'opinion). Il s'agit là nous l'avons dit d'une distribution conventionnelle des accès mais, en dehors de sa portée intrinsèque, elle a l'avantage de permettre un exposé commode des diverses voies que peuvent et doivent emprunter les groupes communautaires pour remplir leur mission. Nous procéderons d'abord à l'analyse des particularités et de l'importance respective de chacun des accès : puis nous essaierons en conclusion de les situer en bloc dans le processus délibératif communautaire.

Rappelons que notre recherche concerne exclusivement les groupes à six. Les groupements nationaux ne nous intéressent ici que dans la mesure où, avec les moyens qui leur sont propres, ils appuient les démarches des organismes à six ou en contrarient le déroulement. Il faut d'ailleurs admettre dès le départ que, vu la fluidité de la situation, l'examen des rapports entre groupes communautaires et groupes nationaux doit comporter beaucoup de nuances.

Section I. **Accès directs principaux**

Nous partirons du fait que le tandem Commission-Conseil représente le noyau central de la Communauté. L'originalité du procédé communautaire a été d'attribuer certains pouvoirs de décision à un exécutif bicéphale composé de deux organes qui représentent respectivement les intérêts de la Communauté et ceux des pays membres. Le Conseil qui représente les seconds a compétence de décider en dernier ressort mais il est tenu de prendre en considération les projets qui lui sont transmis par la Commission. Le traité attribue à cette dernière un pouvoir de décision propre pour certains sujets mais sa prérogative

essentielle réside dans l'élaboration de projets et la transmission de ceux-ci au Conseil. Vu la limitation par le traité de la marge de manœuvre du Conseil à l'égard des propositions de la Commission, c'est là un pouvoir d'une autre nature que la simple faculté de préparation normalement dévolue aux services administratifs. En réalité, l'exercice de ce pouvoir de proposition (« préformulation » selon le mot de certains auteurs) a pour effet d'associer étroitement la Commission au pouvoir de décision du Conseil. Sur ces bases, il est légitime de parler d'un pouvoir de décision communautaire auquel participent les deux organes (rappel des multiples situations d'impasse dont le Conseil s'est tiré en acceptant une formule de compromis établie par la Commission).

L'étude de la position respective de la Commission et du Conseil, tant sur le plan des textes qu'au niveau de la pratique, a donné lieu à des appréciations divergentes. L'article 155 du traité charge expressément la Commission d'assurer le fonctionnement et le développement du Marché commun : il lui revient donc de veiller à la mise en application des politiques et mesures initialement envisagées mais aussi de prévoir les ajustements et prolongements nécessités par la réalisation même de l'union. Nous avons vu que le traité a prévu, quoique de manière assez restrictive, les moyens de faire face à la nouveauté (article 235) : ici encore c'est sur proposition de la Commission que se trouve déclenché le mécanisme d'adaptation. Ces responsabilités, jointes à l'importance privilégiée du pouvoir de proposition ont conduit divers commentateurs à reconnaître dans la Commission l'organe moteur du processus délibératif communautaire, certains allant même jusqu'à suggérer que l'action propre du Conseil s'analyserait en une sorte de pouvoir de ratification. Cette vue peut sembler excessive, surtout au regard de la pratique de ces dernières années. En tout cas, il est acquis que dans la perspective du traité, la Commission ne saurait être assimilée à une administration internationale de type habituel. L'expression *sui generis* déjà utilisée pour caractériser la Communauté dans son ensemble s'applique également ici.

L'un des traits caractéristiques de la Commission est de réaliser en son sein la jonction des considérations administratives et politiques : déjà perceptible à titre de tendance dans les administrations nationales, ce souci d'équilibre prend un relief particulier chez la Commission qui, vu le rôle attribué par le traité à ses propositions, doit tempérer le souci de rigueur et de perfection techniques de préoccupations d'opportunité (obtenir l'accord du Conseil et, dans toute la mesure du possible, l'adhésion du public communautaire intéressé). Les auteurs du traité ont ainsi marié dans la Commission le mobile administratif et le mobile politique que les schémas institutionnels habituels s'efforcent de séparer avec plus ou moins de bonheur.

On peut se demander si les décisions prises à Luxembourg en conséquence de la crise de 1965 ne sont pas susceptibles de modifier assez profondément le schéma ainsi exposé. Nous tenterons de faire le point de la situation actuelle à la fin de ce chapitre mais il faut dès maintenant indiquer le problème.

Certains commentateurs ont soutenu que les options choisies par les Etats membres en cette conjoncture auront inévitablement pour résultat d'altérer substantiellement l'inspiration et le style du processus délibératif communautaire : sous l'angle qui nous occupe ici il en découlerait une accentuation du rôle des volontés étatiques avec accroissement des responsabilités d'un organe comme le Comité des représentants permanents ainsi qu'un changement dans la vocation de la Commission qui tendrait à passer du rôle d'arbitre au nom des intérêts communautaires à celui de simple courtier entre les intérêts nationaux. Plusieurs des mesures adoptées à Luxembourg donnent du poids à cette interprétation : en particulier l'invitation adressée à la Commission de prendre les contacts appropriés avec les gouvernements par l'entremise des représentants permanents avant l'adoption d'une proposition d'une « importance particulière » ou encore l'interdiction faite à celle-ci de rendre ses propositions publiques avant que les Etats membres n'en aient pris connaissance. Nous procéderons ultérieurement à l'évaluation de telles mesures mais il est hors de doute que ce système tend à réduire la place que, conformément à l'esprit du traité de Rome, la Commission était parvenue à s'assurer dans le processus communautaire.

Sous-section I. **Accès à la Commission**

La Commission unique, à l'instar des trois organismes qui l'ont précédée, est une institution de type collégial. Cela signifie que les pouvoirs qui lui sont conférés ne peuvent faire l'objet d'aucune délégation et sont exercés en commun par les membres selon la règle majoritaire. Ce régime implique finalement la procédure du vote mais sous l'ancien système des trois exécutifs, elle n'intervenait qu'exceptionnellement de manière formelle, la plupart des décisions étant le résultat d'un accord majoritaire. Cette procédure facilite le ralliement de la minorité à des compromis qui ne reposent pas, comme c'est souvent le cas dans les régimes d'unanimité, sur le plus petit dénominateur commun. La Commission dispose pour l'accomplissement de ses tâches des services d'une assez importante bureaucratie dont les membres sont recrutés dans les six pays : on peut évaluer à environ cinq cents personnes le noyau dirigeant de ce personnel qui, pour les trois Communautés, s'élève en 1968 à quelque quatre mille neuf cents

agents. Enfin la Commission a constitué autour d'elle tout un appareil consultatif qui fonctionne à des étages différents et selon des modalités diverses. Dans notre terminologie, cet accès couvre le collège de commissaires, les services administratifs et les organes consultatifs de toute nature qui fonctionnent au sein de la Commission.

L'accès à la Commission soulève d'importants problèmes que nous distribuerons en cinq paragraphes : sélection des interlocuteurs par la Commission ; rapports officieux ; relations officielles ; opinion des groupes sur la valeur de cet accès ; position de la Commission envers les groupes. Avant de commencer l'exposé, signalons que la Commission tout en attachant beaucoup d'importance aux groupes n'en a jamais fait ses interlocuteurs uniques. Etudiant dans cet ouvrage l'action des groupes et non le processus délibératif total de la Communauté, nous serons amenés à insister sur le rôle des premiers. Mais il nous arrivera au passage, pour donner une plus juste perspective du problème, de rappeler l'action d'autres éléments que les organisations privées à six et leurs représentants.

§ 1. Sélection des interlocuteurs

En principe, la Commission n'a pas adopté la formule de l'ONU ou du Conseil de l'Europe qui consiste à accorder un statut consultatif aux associations, internationales dans le premier cas et européennes dans le second, qui répondent à certaines exigences. Cependant, tout en excluant une reconnaissance formelle, la Commission admet certains groupements au titre de porte-parole de domaines ou de secteurs déterminés et les accepte comme interlocuteurs valables. Sans jamais définir de manière systématique les conditions de collaboration, la Commission a en fait adopté deux critères de sélection déjà mentionnés : la représentativité et l'autonomie. Pour qu'un groupe bénéficie régulièrement de cet accès, il faut qu'il rassemble les principaux organismes nationaux de la branche et jouisse d'une indépendance suffisante (cas des organes constitués au sein d'un groupement plus large : il est nécessaire que les décisions du premier ne soient pas soumises à l'accord du second). Selon F. Fischer, la Commission aurait décidé de ne pas traiter avec les groupes d'obédience communiste : vu l'installation à Bruxelles de la CGIL et de la CGT, il est bien possible que cette restriction fasse, à plus ou moins brève échéance, l'objet d'une application nuancée.

Actuellement la situation demeure encore incertaine. Durant la période où elle était la seule organisation FSM installée à Bruxelles, la CGIL pouvait difficilement revendiquer un accès vu l'habitude prise par la Commission de limiter cette faculté aux groupes représentant des

intérêts communautaires. La venue de la CGT a modifié ce problème car, ensemble, la CGIL et la CGT constituent l'essentiel des forces de la FSM dans le Marché commun. La Commission a donc pris acte de cette présence mais sans introduire pour autant le Comité permanent CGIL-CGT dans le processus délibératif. Les fonctionnaires de la Commission reçoivent les envoyés de celui-ci mais, semble-t-il, à titre personnel seulement *. Le secrétariat de Bruxelles du Comité permanent a présenté deux mémoires : l'un du 10 juillet 1967 relatif aux propositions de règlement et de directives concernant la libre circulation de la main-d'œuvre, le second du 10 décembre 1967 portant sur le Fonds social européen. Dans le premier de ces textes, le Comité déplore que la CGIL et la CGT aient été écartées du processus de consultation entrepris pour l'élaboration du dispositif de libre-circulation de la main-d'œuvre. Et le Comité ajoute que cette attitude qui se répète pour tous les organismes où est prévue la représentation des travailleurs affaiblit le pouvoir de contestation et d'action de ceux-ci dans les options communautaires en matière de politique sociale. Le mémoire sur le Fonds social, qui déplore l'insuffisance notoire de celui-ci, réclame aussi que l'organisme soit géré « avec une présence syndicale effective et sans discrimination ».

Le régime de sélection est donc d'inspiration pragmatique. Vu que la formation des groupes à six est contemporaine de la mise en œuvre de l'intégration, c'était sans doute le seul qui soit effectivement praticable. Ce mode de sélection a d'ailleurs des avantages spécifiques qui tiennent à sa souplesse même : en particulier il évite la course à la reconnaissance officielle qu'entretient le régime du statut consultatif. Il arrive que des groupes voient dans l'octroi d'une telle position, pourtant bien anodine vu la faiblesse des pouvoirs des institutions considérées, une sorte de consécration morale : d'où la présentation

* *Addendum.* Comme complément aux informations données sur les rapports entre la Commission et les syndicats FSM (CGIL-CGT), notons que ceux-ci ont été reçus pour la première fois officiellement par celle-là le 28 février 1969. La délégation syndicale forte de dix membres a rencontré ce jour-là Jean Rey et L. Levi Sandri. L'entretien a porté notamment sur les questions suivantes : attitude de la CGIL et de la CGT à l'égard de la Communauté, de son cadre institutionnel et de ses règles ; réaction des syndicats (en particulier de ceux affiliés à la CISL) défavorables à l'entrée de ces deux organismes dans les organes consultatifs. Les représentants syndicaux se sont félicités de cette prise de contact qui constitue selon eux une étape dans le processus de reconnaissance de leurs organisations. Les deux centrales intéressées ont déclaré tirer de cet entretien l'impression que la Commission est d'avis de ne plus retarder leur présence dans les organes communautaires : ils ont en tout cas revendiqué de participer à toutes les consultations qui se déroulent dans le cadre de la Communauté.

de demandes qui ne peuvent toutes se targuer d'un palmarès d'efficacité.

Le point le plus important du système de la Commission est la volonté de réserver l'accès aux groupes communautaires, ce qui tend à en exclure les organismes nationaux qui les composent. Cette préférence s'applique aux activités quotidiennes des services de la Commission. Considérons à titre d'exemple les enquêtes par secteur effectuées par la direction générale des affaires industrielles (préalablement celle du marché intérieur) avec la collaboration des experts gouvernementaux et des groupements professionnels intéressés. Ces enquêtes postulent la collaboration des groupes nationaux du fait qu'elles comportent l'analyse détaillée de problèmes précis. Les contacts nécessaires à cet effet sont établis par l'intermédiaire des organisations communautaires. De même pour prendre un autre exemple, les contacts avec les industries chimiques passent par le Secrétariat international des groupements professionnels des industries chimiques des pays de la CEE (SIIC). C'est par l'intermédiaire du Secrétariat que les fédérations entrent en contact avec la Commission, spécialement le responsable de la chimie dans la direction générale des affaires industrielles et vice versa.

Tout en demeurant habituellement fidèle à ce principe, la Commission tend à l'écarter quand les circonstances le justifient. Ainsi en va-t-il notamment quand de graves divergences empêchent les groupements nationaux de parvenir à un accord sur un problème qui préoccupe la Commission : dans une telle conjoncture, celle-ci entre en contact avec les dirigeants de tout ou partie des organismes des six pays, généralement dans le but de susciter un compromis. Nicole Loeb signale ce point pour l'UNICE : en cas d'opposition irréductible, celle-ci, pour éviter l'immobilisme, tend à communiquer un avis faisant état des divergences à la Commission qui se met alors en rapport avec les fédérations nationales en vue de provoquer un rapprochement [1]. La même situation s'est produite, plus fréquemment semble-t-il, dans le secteur des organisations agricoles.

Nous avons signalé à quelques reprises que les groupes d'affaires à implantation multinationale suivent avec attention les activités communautaires, plusieurs ayant ouvert des bureaux à Bruxelles ou y disposant au moins des services d'un agent permanent. En l'état actuel des choses, il n'existe aucun mécanisme officiel de consultation de ces groupes qui doivent dès lors pour toucher la Commission utiliser l'intervention des gouvernements nationaux ou des organisations professionnelles — démarches qui ne sont pas pour autant promises au

[1] In *Le patronat industriel belge et la CEE*, Bruxelles, Editions de l'Institut de Sociologie, 1965, p. 15.

succès. Mais comme nous l'avons expliqué dans *L'Europe des affaires* ces considérations, sans être inexactes, n'épuisent pas le problème. Les groupes d'affaires disposent sans doute de plusieurs moyens, généralement de type discret, pour faire connaître eux-mêmes (démarche directe-immédiate) leurs positions ou préférences aux autorités compétentes. Celles-ci ont d'ailleurs intérêt à ne pas repousser de tels contacts dans la mesure où elles ont besoin de connaître les opinions de groupes ayant un tel poids et où le soutien de ceux-ci peut leur être utile.

Les groupes d'affaires qui intéressent particulièrement la Commission sont, bien entendu, les groupes centrés, essentiellement ou de façon prépondérante, sur l'espace européen. Mais la Commission doit aussi tenir compte des groupes extra-européens, spécialement quand ils ont pour objectif de s'assurer des débouchés dans le Marché commun. Tel est actuellement le cas du trust américain à ramifications mondiales de la banane, *United Fruit*, qui a installé à La Haye une filiale chargée de réaliser sa pénétration en Europe. Le secteur de la banane dans l'Europe à six présente la particularité d'être aussi cloisonné qu'avant l'institution de la CEE et le régime adopté varie d'un pays à l'autre : très libéral en Allemagne ainsi qu'en Belgique et aux Pays-Bas, le marché fait l'objet en France d'un strict contingentement au profit des Antilles et des pays africains de la zone franc. Le marché allemand est particulièrement important vu que la République fédérale se place en tête de la consommation mondiale avec une consommation annuelle de 10,2 kilogrammes par habitant. Selon la *Frankfurter Rundschau* (numéro du 10 mai 1968) cinq groupes d'importateurs dominent actuellement le marché, la part de l'*United Fruit* atteignant déjà 44 %. L'objectif de cette dernière est de s'implanter sur le marché français et d'obtenir l'instauration dans toute la CEE d'une libéralisation des échanges analogue au régime allemand. Mais l'affaire a de sérieuses implications politiques (rapports avec les anciennes colonies) qui, selon le mot d'un commentateur, donnent à ce dossier un caractère explosif (P. Collet, in *Journal de Genève*, nos 6-7, janvier 1968). Il est possible que la Commission s'efforce d'apporter un peu d'uniformité dans ce système quoique certains experts, vu les arrière-plans politiques de la question, lui conseillent de laisser les choses en l'état. De toute manière, elle est tenue de suivre les activités du trust *United Fruit* en Europe.

De façon plus générale, la Commission est obligée de suivre les démarches des grandes concentrations d'affaires au titre de l'article 86 du traité qui interdit l'abus des positions dominantes dans le Marché commun ou une partie substantielle de celui-ci. C'est ainsi que le 9 décembre 1969 la Commission a demandé des informations aux deux grosses compagnies françaises du verre qui dominent le marché conti-

nental (Saint-Gobain et Boussois-Souchon-Neuveselle), la curiosité de la Commission tenant à l'offre publique d'achat de la première par la seconde. Autres concentrations surveillées par la Commission : l'*International Business Machine* (IBM) qui fait face à un procès antitrust du gouvernement américain pour ses activités aux Etats-Unis ; Fiat (efforts pour s'assurer le contrôle de Citroën et peut-être aussi, selon certaines rumeurs, d'une petite firme allemande de construction automobile...). La perspective de démarches communautaires ne peut qu'inciter les groupes d'affaires à consolider et perfectionner leur accès aux instances responsables.

Disons enfin quelques mots des rapports noués par la Commission avec certaines organisations professionnelles à rayonnement international qui s'intéressent particulièrement aux problèmes de la Communauté. Tel a été le cas, dès le début, de la Chambre de commerce internationale (CCI) qui aurait sans doute voulu être associée au processus délibératif communautaire. Quoique le *Troisième rapport général* mentionne encore (pp. 76-77) la CCI parmi les organisations professionnelles avec lesquelles la Commission a des liaisons sans la distinguer d'organismes comme l'UNICE, le COPA et le COCCEE, ce souhait n'a finalement pas été exaucé et la Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie qui a pris le relais de la Chambre ne bénéficie elle-même que d'une faculté de consultation limitée. Néanmoins la CCI a pris position à plusieurs reprises sur des dossiers en instance de la Communauté : ainsi, en septembre 1960, sur la réglementation antitrust alors en préparation. Au titre de démarches plus récentes, notons une résolution adoptée par le Conseil de la Chambre, lors de sa session des 5-6 décembre 1967, sur l'extension géographique de la Communauté. Dans ce texte, la Chambre, qui dit s'être toujours préoccupée « de la perspective d'une division prolongée de l'Europe en associations économiques distinctes », déclare accueillir « avec la plus vive satisfaction » la décision d'un certain nombre de pays de déposer une demande officielle d'adhésion à la CEE. La Chambre se prononce pour une intégration plus complète des pays de l'Europe occidentale qui, selon elle, ne devrait pas être limitée aux seuls pays qui, jusqu'ici, ont demandé à être membres à part entière.

Sans prendre parti sur cette résolution qui préconise en somme un retour à l'OECE, nous observerons qu'elle a été distribuée pour information le 20 décembre 1967 aux parties contractantes du GATT. Les instances communautaires, la Commission tout particulièrement, ne peuvent ignorer un groupe d'une audience internationale aussi étendue, même si les contacts entretenus avec lui se situent pour l'essentiel au plan des contacts officieux.

§ 2. **Rapports officieux**

Ces rapports englobent toutes sortes de contacts que le groupe professionnel établit et maintient avec la Commission : des rencontres et discussions privées, des visites et invitations mutuelles jusqu'aux conversations téléphoniques. Bref, il s'agit d'une vaste gamme de relations qui excluent tout caractère officiel. Pour discrètes et difficiles à suivre qu'elles soient, ces relations n'en sont pas moins efficaces. Le contenu de ces rapports varie du simple échange d'informations ou de statistiques, de la communication de dossiers et renseignements techniques jusqu'à la transmission d'avis, de suggestions, etc. L'une des pratiques habituelles des groupes qui agissent au niveau communautaire est de faire parvenir de tels documents aux agents de la CEE, y compris à des fonctionnaires de rang moyen. Bien qu'ils soient parfois simplement privés, ces rapports peuvent en fait avoir le contenu d'une véritable consultation. Leur nature n'est pas foncièrement différente de ceux qui se développent au niveau national.

Selon les informations recueillies, la valeur de ces rapports est considérable pour tous les groupes. Mais ces contacts ont une importance particulière pour ceux qui n'ont pas accès aux relations officielles ou n'en bénéficient que partiellement. Tel est le cas, sous les réserves que nous avons faites, pour les groupements nationaux : écartés des contacts officiels, il leur reste la possibilité de tenter des interventions par les voies officieuses (situation particulière des groupes belges par suite de la présence à Bruxelles de la Commission). Tel est aussi le cas pour les groupes d'affaires qui, en raison de leur puissance, se trouvent habituellement en mesure de tirer un bon parti de ces rapports. Dans les deux hypothèses, plus peut-être au titre des groupes d'affaires que des groupes professionnels nationaux, les voies officieuses peuvent, jusqu'à un certain point, contrebalancer le manque d'accès officiels.

Quant aux groupes à six qui jouissent de la faculté d'entretenir des relations officielles avec la Commission, les rapports officieux constituent en principe une prérogative complémentaire mais il arrive qu'en diverses occasions, voire même de façon générale pour certains groupes, ce mode de contact soit le plus important. De toute manière, les groupes soucieux d'efficacité et qui disposent des moyens indispensables pratiquent cette voie avec beaucoup de soin et de constance : C'est pour eux matière d'activité quotidienne. Ces contacts se nouent en fait à tous les échelons du système institutionnel communautaire depuis les membres de la Commission jusqu'à des agents d'un rang modeste mais dont l'avis peut être important pour le sort d'une revendication particulière.

Au titre des contacts à l'échelon le plus élevé, nous signalerons les rencontres entre membres de la Commission et membres du Conseil

des présidents de l'UNICE. Ces entretiens se prolongent fréquemment sous forme d'invitations mutuelles à des déjeuners ou à des réceptions : ainsi se forment des relations plus intimes entre dirigeants de l'industrie européenne et dirigeants communautaires. Il est permis de concevoir que chacun des interlocuteurs cherchera à tirer profit de ces réunions selon ses préoccupations propres. Les représentants du patronat tenteront de mettre en relief les satisfactions et les inquiétudes, plus sans doute les secondes que les premières, que leur procure l'évolution de la politique communautaire mais l'on imagine facilement que leurs interlocuteurs s'efforceront de les convaincre de la justesse des orientations prises ou envisagées par la Commission.

De telles rencontres ne permettent que rarement d'apporter une solution définitive aux difficultés pendantes mais, par leur caractère informel, elles donnent souvent aux participants une meilleure compréhension des mobiles de leur position respective. L'interprétation de semblables rapprochements est d'autant plus difficile, que chacun des intéressés les conçoit à sa façon. En tout cas, l'on ne saurait envisager qu'en pareille conjoncture la distinction entre l'intérêt ou le mobile communautaire et les intérêts ou mobiles nationaux pèse de manière quelconque sur les participants : le représentant de la Commission ne verra aucun inconvénient à ce que l'entretien porte sur la situation des différentes industries nationales et l'on peut aisément concevoir qu'il prenne lui-même l'initiative de placer la discussion sur un tel plan. Il serait excessif d'en conclure que ces rencontres sont susceptibles d'ouvrir pour les thèmes abordés un accès communautaire immédiat aux fédérations industrielles nationales mais il paraît légitime d'admettre qu'elles tendent à augmenter la somme des capacités dont dispose le patronat de chaque pays. En définitive, dans le cadre de tels contacts, une certaine partie de l'accès direct-immédiat attribué à l'UNICE peut se trouver utilisé au profit d'intérêts nationaux de type courant.

L'UNICE ne se contente nullement d'agir à l'échelon le plus élevé. Son secrétariat, comme celui d'autres groupes à six (COPA et syndicats en particulier) demeure en liaison permanente avec les services et les fonctionnaires de la Commission. Les organisations attendent de ces contacts pour ainsi dire quotidiens (envoi d'études ou notes écrites, conversations privées, échanges de vue...) des renseignements sur l'évolution des travaux et des projets de cette dernière. C'est là un point essentiel pour les groupes. Toutefois en dehors de cette recherche de l'information, les secrétariats visent un autre objectif qui est d'appeler et de maintenir l'attention des services communautaires sur les positions et revendications de leur groupe respectif. Il est fréquent que les agents des groupes aient ainsi des correspondants habituels dans le personnel de la Commission, le choix de ceux-ci s'effectuant

aussi bien selon la nature générale ou technique de la question en cause que d'après l'objectif visé (information, demande d'avis, essai de persuasion). Ainsi se créent progressivement des réseaux de relations dont l'utilité, pour chacune des deux parties, n'est pas contestable.

Tous les groupes interrogés au cours de cette enquête ont déclaré entretenir des relations avec les divers échelons de la CEE et choisir leur interlocuteur selon la nature ou l'importance du problème traité. Des organismes comme le FIGED ou le GEMAS dans l'ordre de la distribution commerciale nous ont déclaré que pour les affaires mineures ils s'adressent aux fonctionnaires des services et que, pour les dossiers d'envergure, ils ont effectivement recours aux membres de la Commission. Il est clair que la possession d'une telle liberté de manœuvre dans le choix des interlocuteurs dépend de la qualité du réseau de relations dont dispose le groupe. Sans doute faut-il aussi tenir compte de la densité des affaires traitées par l'organisme avec la Commission. On ne peut certes accéder aux Commissaires à de fréquentes reprises. Dès lors, le groupe ayant de nombreux dossiers en cours (ainsi cas de tous ceux impliqués dans le *Kennedy Round*) est tenu d'en passer par les services. Tel ne semble pas avoir été le cas pour le grand commerce, moins touché encore par l'intégration que l'industrie. On s'explique ainsi que les groupes mentionnés puissent tenir pour un accès quasi normal l'établissement d'un contact avec un membre de la Commission : s'ils devaient traiter plus d'affaires importantes pour eux avec la CEE, ce ne serait sans doute pas le cas.

Pour apprécier la fréquence de ces contacts, observons, à titre d'exemple, les démarches du secteur textile. Considérons d'abord le cas du Comitextil qui centralise les intérêts de cette branche. Les rapports directs avec les membres de la Commission sont plutôt rares, sporadiques même (une à deux fois par an ; W. Hallstein a prononcé un discours à l'une des assemblées générales du groupe). En revanche, les contacts avec les fonctionnaires de la Commission (spécialement ceux de la direction générale des affaires industrielles) sont extrêmement fréquents, quasi quotidiens. Cette distribution des contacts semble bien résulter de la multiplicité des affaires traitées par le textile avec la CEE — dossiers dont beaucoup sont de caractère technique.

Les préoccupations du Comitextil sont très générales et dès lors l'activité déployée auprès de la Commission par son secrétaire général comporte une part appréciable de « relations publiques ». L'un des principaux thèmes de ce groupe est celui de la politique commerciale commune aux industries textiles de la Communauté. Comitextil n'aurait été consulté officiellement que deux fois (problèmes du trafic de perfectionnement et réforme des structures sectorielles). Le plus souvent les questions traitées avec les services de la Commission le

sont à l'initiative de Comitextil dont l'une des tâches est d'appeler l'attention des autorités communautaires sur les difficultés rencontrées par telle branche et, en cas de crise, d'obtenir des solutions rapides. En des situations de ce type, le groupe central se fait le porte-parole d'intérêts spécialisés. C'est à la suite d'une initiative du Comitextil, prise dans le cadre de contacts officieux, que la Commission s'est saisie du problème de l'industrie européenne du jute qui se trouve en grave crise à l'époque présente.

Les groupes européens par spécialités membres du Comitextil entretiennent des rapports directs avec les instances communautaires pour les problèmes qui leur sont propres. Déjà très nombreux en période ordinaire, ces contacts ont été intensifiés lors des négociations Kennedy qui présentaient pour le secteur textile une importance exceptionnelle.

Soit le cas du coton dont les intérêts sont défendus par le Comité des industries du coton et des fibres connexes de la CEE (Eurocoton). Ici encore les rapports directs avec les membres de la Commission sont rares : au cours des trois à quatre dernières années de la Commission de la CEE, deux fois avec J. Rey, deux fois aussi avec G. Colonna di Paliano. Mais ici également les rapports avec les services sont très fréquents (plusieurs fois par jour à l'occasion du renouvellement de l'accord cotonnier de Genève). Au stade élevé, celui des directeurs généraux, les contacts portent sur la définition des orientations générales et ne sont pas encore très nombreux : leur fréquence se multiplie en même temps que leur technicité à mesure que l'on descend dans la hiérarchie. Les rapports s'établissent principalement avec la direction générale des affaires industrielles : selon le secrétaire général d'Eurocoton (de nationalité belge) les relations avec cette direction générale sont excellentes, quoique pas assez denses malgré leur nombre. A l'inverse, le groupe n'a pratiquement pas de contacts avec la direction générale des relations extérieures qu'il tient pour fermée aux rapports avec l'industrie et uniquement soucieuse des relations avec les Etats membres : seul le secrétaire général du Comitextil se trouve en position de défendre devant cette direction générale les intérêts spécifiques du coton mais il ne peut le faire que dans les occasions où les demandes cotonnières ne sont pas susceptibles de nuire à d'autres industriels du Comitextil.

Le cas de la laine dont les intérêts sont défendus par le Comité des industries lainières de la CEE (Interlaine) relève de considérations identiques. La distribution des compétences avec Comitextil est pratiquement la même que pour Eurocoton. Interlaine traite des questions particulières, qui sont aujourd'hui les plus nombreuses, avec les divers échelons de la Commission : c'est ainsi que le groupe

s'est occupé de la question des disparités lainières de même que de celle des nomenclatures sur laquelle aucun accord n'avait pu être réalisé au sein du Comitextil.

Un trait important de la situation est la présence dans la direction générale des affaires industrielles d'un spécialiste des problèmes textiles qui s'occupe en permanence des dossiers de cette branche, spécialement ceux d'ordre technique. C'est le correspondant habituel des groupes que nous venons de mentionner. En dehors des contacts avec les groupements intéressés, ces questions font naturellement l'objet de discussions à l'échelon des gouvernements. Les autorités communautaires s'efforcent actuellement d'associer les syndicats ouvriers du textile à l'étude des problèmes de la branche, notamment sous l'angle de la réorganisation des structures : mais les travailleurs, nous l'avons dit, ont le sentiment que l'essentiel des décisions se trouve pris par accord entre la Commission et les patrons.

La configuration de ces rapports dépend, bien entendu, au premier chef de la distribution effective des tâches et des responsabilités au sein de la Commission mais ces rapports tant pour leur établissement que pour leur style sont également affectés par l'intervention de diverses affinités (langue, nationalité, personnalité, milieu, compétence). On peut supposer par exemple que le contact avec le compatriote est souvent plus aisé (difficultés introduites dans les communications par la barrière des langues). D'autres fois, le rapport est facilité, au-delà des différences de nationalité, par des affinités professionnelles ou personnelles, l'appartenance à un même milieu ou parti. Un syndicaliste s'entend probablement mieux dans la moyenne des cas avec un fonctionnaire, même d'une autre langue, qui a des conceptions proches de son syndicat qu'avec un compatriote provenant d'un milieu tout à fait différent. Ainsi s'explique que les syndicats aient revendiqué l'octroi à des syndicalistes de « postes à responsabilité » aux divers échelons de gestion de la Communauté (situation relativement rare).

Ces échantillons en tout cas font pressentir la richesse des combinaisons de facteurs qui se manifestent dans la réalité. Ces éléments ne sont pas absents des rapports officiels qu'ils ne laissent pas d'influencer. Il est probable néanmoins que la souplesse des rapports non formels et privés accentue l'influence de ces facteurs qui, dans les relations officielles, sont assujettis à certaines règles. A la souplesse des rapports officieux s'oppose une certaine rigidité officielle dans la pratique — opposition qu'il ne faut pas exagérer puisque le plus souvent les rapports officieux et officiels se chevauchent et se conjuguent.

⁂

Les rapports officieux de travail s'accompagnent inévitablement de relations mondaines ou, selon l'expression américaine, de « contacts

sociaux ». Le « rapport d'Amsterdam » présente à cet égard des observations un peu lourdes et pas très pertinentes : il cite le cas du bar Julia à Strasbourg qui, fréquenté par les membres néerlandais du Parlement européen et les fonctionnaires néerlandais de celui-ci, serait également visité, de temps à autre par les représentants des groupes de pression. En tout cas, dans la mesure où ils existent, des contacts de cet ordre sont davantage le fait des groupes nationaux que des agents des groupes à six.

A Bruxelles, comme dans toutes les capitales, les contacts mondains sont très répandus : la présence de la Commission et des groupes qui lui sont liés, comme aussi le défilé constant de dirigeants, de fonctionnaires et d'experts des six pays, ne peuvent manquer d'en accroître sensiblement la densité. Les invitations que reçoit le personnel communautaire ne présentent pas d'originalité particulière : il ne semble pas que les groupes européens aillent jusqu'à offrir comme certains de leurs homologues américains des séjours de week-end dans des maisons de campagne ou dans des lieux de villégiature à la mode. En bref, ces rapports ne s'écartent pas de la normale.

Les dirigeants de la Communauté participent à ces contacts et certains passent même pour encourager leurs subordonnés à faire de même, sous réserve d'établir un certain équilibre entre les groupes et de ne pas refuser systématiquement de l'un ce que l'on accepte habituellement de l'autre. Ils en attendent sans doute l'établissement de contacts informels susceptibles de présenter quelque utilité future et, finalement un certain renforcement de la position de la Communauté dans l'univers qui gravite immédiatement autour d'elle. Le transfert en Belgique des services de l'OTAN qui amènent avec eux un autre public international peut renforcer l'intérêt de telles relations.

De toute manière, les réunions sociales ne sont jamais inutiles pour les groupes qui s'y livrent ou qui y envoient des représentants : la consolidation et le développement des liens privés qui en résultent ne peuvent manquer d'influer, en quelque mesure, sur les rapports de travail. Mais les fonctionnaires de la Communauté sont également susceptibles d'en obtenir quelques avantages pour l'accomplissement de leurs tâches, quoique d'une manière moindre que les groupes à notre avis. C'est aux groupes que revient, pour la plus large part, la charge financière de ces contacts. Certains envisagent cette hospitalité de manière assez large mais d'autres prennent d'abord en considération les services qu'ils peuvent attendre d'un bénéficiaire éventuel [2].

[2] Un secrétaire général nous a dit crûment trouver assez onéreuse l'invitation à déjeuner d'un membre du Parlement européen qui se fait habituellement accompagner de son assistant ou collaborateur : néanmoins, a-t-il ajouté, ces pratiques se poursuivent, quoiqu'à une échelle réduite, en vue d'entretenir un climat amical qui pourrait se révéler fructueux si le Parlement européen obtenait une augmentation de ses pouvoirs.

§ 3. Relations officielles

Il n'y a pas de solution de continuité entre les rapports officieux et les relations officielles. L'on ne saurait même dire que les deux séries forment un *continuum* orienté, avec des transitions insensibles de l'officieux à l'officiel, vers une participation ou une influence croissante. En réalité, la différence qui sépare ces deux modes de contact est, pour une large part, affaire de forme plutôt que de substance.

Les relations officielles s'établissent, cas par cas, avec intervention d'un certain formalisme et il est fréquent qu'elles donnent lieu à une publicité ne serait-ce que sous la forme d'un bref communiqué dans l'une des publications de la Communauté — publicité dont il ne faut pas exagérer la portée car elle concerne davantage la survenance du rapport que son contenu. Les rapports officieux en revanche, tels que nous les avons analysés, appartiennent en moyenne au secteur confidentiel de la politique et de l'administration : sans être le moins du monde contestés en bloc par les intéressés, ces rapports ne sont pas divulgués hors du cercle, plus ou moins large, dans lequel ils se déroulent. Une telle présentation serait d'ailleurs inconcevable vu l'extraordinaire densité de ces contacts (notamment par communications téléphoniques).

Ainsi se profile une différence importante entre les deux séries : sans être pour autant exceptionnelles ou simplement épisodiques, du moins pour les groupes pleinement introduits dans le cercle communautaire, les relations officielles sont, en raison de leur nature plus formelle, inférieures en nombre aux rapports officieux qui se trouvent profondément insérés dans la trame quotidienne de la gestion de la Communauté. Ce sont là des traits que nous retrouverons en procédant à l'estimation de l'efficacité comparée de ces deux moyens d'accès.

Nous diviserons les relations officielles en deux catégories selon le contenu qui leur est donné : échange d'information et confrontation générale des points de vue entre la Commission et les groupes intéressés ; consultation formelle des seconds par la première sur des points ou des dossiers déterminés. Nous traiterons à part le cas où ces activités, spécialement celles du second type, se réalisent dans des organes spécialement constitués à cet effet (phénomène connu sous le nom d'institutionnalisation des contacts) : c'est dans ce cas que la différence de forme avec les rapports officieux est la plus accusée.

A. *Echange d'informations et confrontation des points de vue*

Ces contacts sont d'apparence très variée et nous en distinguerons plusieurs types : réunions d'information, journées d'études, conférences de plus grande envergure. Tous ces types ont en commun de permettre à la Commission d'entendre les points de vue des groupes et d'exposer les siens propres. La diversité des formes ne doit pas dissimuler l'identité de l'objectif qui comporte un fort élément de réciprocité. Après avoir examiné avec quelques détails la pratique de la CEE, nous dirons quelques mots des efforts accomplis à ce titre par la Commission de l'Euratom.

1. *Réunions d'information*

Nous partirons d'un cas qui illustre bien la ressemblance de ces réunions avec certaines espèces de rapports officieux : les échanges de vues qui ont lieu périodiquement, de manière officielle, entre la Commission et l'UNICE. Ces réunions se tiennent avec la participation d'un ou plusieurs membres de la Commission qui changent d'une session à l'autre selon la nature du sujet traité : ainsi, par exemple à l'époque des négociations Kennedy, des réunions, plus fréquentes que d'habitude, avaient lieu avec Jean Rey, alors chargé des relations extérieures de la CEE. Du côté patronal, on note habituellement la présence des présidents des centrales industrielles des pays membres ainsi que de délégués d'importantes branches de l'industrie.

Il semble que ces réunions débutent par un exposé du commissaire présent qui répond ensuite aux questions des membres de l'UNICE. En principe, l'information vient de la Commission qui donne à l'industrie des indications sur ses travaux et projets mais au cours du débat qui suit l'exposé, il est possible que la première obtienne de la seconde des renseignements utiles à ses propres activités. Ces réunions donnent normalement lieu à la publication d'un communiqué.

Considérons par exemple l'échange de vues du 15 septembre 1957, à notre connaissance le premier après l'installation de la nouvelle Commission. Le texte distribué à la presse par le porte-parole de la Commission indique laconiquement que le président de la Commission a ouvert les débats par un exposé général sur la situation des Communautés et que l'échange de vues a notamment porté sur les problèmes qui se posent à l'industrie européenne face à l'intégration économique et sociale. Le communiqué de presse de l'UNICE est beaucoup plus explicite. Il fait état de la satisfaction des dirigeants professionnels d'avoir constaté l'existence d'« une large identité de vues entre les membres présents de la Commission et les représentants de l'industrie ».

Selon ce texte, l'UNICE a profité de la réunion pour exposer son opinion sur les problèmes suivants : principes qui devraient présider à l'établissement d'une politique industrielle commune ; politique de la concurrence à propos de laquelle l'UNICE demande à la Commission de faire preuve d'un esprit « résolument positif » tant au titre de la concentration que de la coopération horizontale ; nécessité de lever à bref délai les obstacles et les distorsions dans le domaine du droit des sociétés et de la fiscalité ; importance attachée par l'UNICE à la coordination des politiques économiques des Etats membres — politiques qui, aujourd'hui, diffèrent tant par leurs conceptions que par les méthodes d'intervention ; cas des entreprises publiques qui doivent être soumises aux règles normales du fonctionnement de l'économie de marché. Le communiqué souligne que d'autres thèmes ont été abordés et il indique que l'UNICE a confirmé son attitude positive à l'égard de l'élargissement du Marché commun sous les réserves et avec les conditions habituelles.

Vu le temps disponible, il est clair qu'aucun de ces thèmes n'a été approfondi et que l'UNICE s'est bornée à des déclarations de portée générale, d'ailleurs fort significatives. En d'autres occasions (*Kennedy Round*) les discussions ont sans doute pris un tour plus concret. Limitées à de telles généralités, ces réunions n'apporteraient pas grand-chose de nouveau aux participants, moins sans doute que les échanges officieux. Il est possible que la différence de forme retentisse sur le fond, les intéressés témoignant de plus de réserve et de retenue dans les débats officiels que dans les réunions officieuses.

⁂

Nous allons donner maintenant un exemple de collaboration très précise : l'action de l'UNICE à propos des marchés de travaux financés par le Fonds européen de développement [3]. Ce Fonds, qui en est à sa deuxième étape de fonctionnement (premier et deuxième Fonds selon la terminologie usuelle), fait partie intégrante de la convention liant l'Association des Etats africains et malgache (EAMA) ; il accorde en subventions et en prêts spéciaux environ sept cent trente millions d'unités de compte dont cinq cents pour des investissements économiques et sociaux. Le plus gros apport de ressources est fait par l'Allemagne et la France qui fournissent chacune deux cent quarante-

[3] Nous utilisons à cet égard un chapitre d'un rapport mis à jour d'Anny ROUSSELOT-PAILLEY, *L'Association des EAMA à la CEE et la formation des décisions au Fonds européen de développement*, texte présenté en novembre 1967 au séminaire de D. SIDJANSKI (Institut d'Etudes européennes, Genève).

six millions et demi d'unités de compte, en tout quatre cent quatre-vingt-treize millions soit les deux tiers de la contribution totale. Ces deux pays disposent de soixante-six voix sur cent au Comité du Fonds qui, sauf certains cas où l'unanimité est requise, prend ses décisions à la majorité qualifiée de soixante-sept voix. A plusieurs reprises, les industriels allemands se sont plaints de ne pas avoir une part suffisante des marchés qui bénéficient en une large mesure aux entreprises françaises.

Ce reproche paraît fondé si l'on considère l'état complet des participations (marchés de travaux, marchés de fournitures, services d'assistance technique) pour le premier Fonds de développement. Voici cette répartition par catégories nationales de firmes :

	Montant d'unités de compte	%
Allemagne	27 400	6,8
Belgique	15 600	3,9
France	175 650	43,2
Italie	57 850	14,2
Luxembourg	1 400	0,4
Pays-Bas	21 400	5,2
Etats associés	106 900	26,3
	406 200	100,0

Déjà fort importante, la part de la France s'améliore encore si l'on observe qu'une fraction des entreprises classées sous la rubrique des Etats associés appartiennent en réalité à des ressortissants français. Cette situation privilégiée tient notamment au fait que les entreprises françaises sont connues de longue date dans cette partie de l'Afrique, ce qui leur ouvre d'incontestables avantages. Ces firmes connaissent bien les conditions socio-économiques des Etats associés et elles y agissent dans un contexte politique favorable (étroites relations bilatérales de la plupart de ces Etats avec l'ancienne métropole).

L'intervention des firmes allemandes s'est effectuée par le truchement de l'UNICE ainsi que par une action propre à plusieurs niveaux. Pour ne pas rompre l'unité du sujet nous examinerons ici chacun de ces deux modes d'intervention quoique, logiquement, le second devrait être renvoyé à une étape ultérieure de notre travail.

C'est avec la direction générale du développement de l'outre-mer (aujourd'hui direction générale de l'aide au développement) que

l'UNICE a étudié ces problèmes. A la suite de lettres de doléances adressées par la seconde à la première, il a été décidé que l'on procéderait par réunions tenues une à deux fois par an et préparées d'un commun accord entre les deux parties. Dans la perspective des services de la Commission, il s'agit d'apporter aux industriels intéressés une meilleure information sur les problèmes d'adjudication et d'exécution des marchés. De leur côté les industriels font des propositions d'amélioration technique relatives à la passation et à la mise en application des marchés : ils s'efforcent de rester sur le plan économique sans empiéter sur le terrain proprement politique.

Dès 1962, l'UNICE énonce plusieurs demandes : présentation par les Etats de marchés suffisamment importants pour attirer la concurrence extérieure par rapport aux entreprises françaises installées sur place ou, si l'on préfère, regroupement des lots afin d'inciter les concurrents éventuels de celles-ci à faire des soumissions ; uniformisation des cahiers des charges (chacun des dix-huit pays africains ayant le sien) et présentation de ceux-ci dans les quatre langues de la Communauté (au lieu de la seule langue française). En juin 1964, l'UNICE suggère deux changements aux procédures suivies : la réalisation d'une présélection des entreprises soumissionnaires pour des marchés importants en vue d'écarter les firmes n'ayant pas une surface suffisante ; la possibilité d'apporter des variantes techniques aux travaux proposés. Le 26 mai 1965, l'UNICE présente un mémorandum contenant des revendications très précises (fixation dans les dossiers d'appels d'offre du taux des impôts, des taxes de douane, des salaires minimaux de la main-d'œuvre locale... ; allongement des délais de soumission, etc.). Citons aussi une note de l'UNICE envoyée à la direction générale intéressée le 10 mai 1966 sur les adjudications dans le domaine des fournitures (délais de soumission ; garanties de paiement des marchés conclus ; spécifications techniques, service après vente ; pratiques suivies par le Fonds, en cas de cofinancement, pour défendre les intérêts de l'industrie européenne...).

Signalons enfin les vœux formulés à l'unanimité le 26 novembre 1968 par les représentants des organisations professionnelles de l'industrie des travaux publics dans les six pays. Le principal est que pour les marchés qui dépassent un certain montant, les autorités réservent les soumissions à des groupements composés de firmes européennes de nationalités différentes (au moins deux entreprises de nationalités différentes pour les marchés de trois à six millions d'unités de compte, au moins trois entreprises de nationalités différentes pour ceux supérieurs à six millions). L'objet de ce vœu est d'assurer la participation aux côtés des firmes françaises d'entreprises appartenant à d'autres pays membres. Deux vœux ont été aussi présentés quant à la

nécessité d'assurer la présélection des entreprises et d'insérer dans les conditions générales des marchés une clause d'arbitrage ou de conciliation conforme à la pratique internationale.

L'action ainsi entreprise par l'UNICE présente un caractère très particulier dans la mesure où elle vise non seulement à obtenir des aménagements qui profitent à tous ses membres mais encore à promouvoir entre ceux-ci une égalisation des conditions de la concurrence faussées au profit des entreprises françaises par la situation de départ. Ces privilèges de fait irritent les industriels allemands dont le pays fournit une grosse contribution au Fonds mais également les Néerlandais qui ont proposé que chaque pays ait la garantie d'un montant de commandes égal à 80 % de sa contribution. L'affaire a donc une importance politique notable car le déséquilibre actuel dans la répartition des marchés ne peut qu'aggraver les réserves des partenaires de la France envers le système dans son ensemble. En tout cas le patronat français, principal bénéficiaire de l'état des choses, n'a pas fait obstacle aux démarches de l'UNICE. Celle-ci a donc pu entreprendre sa campagne à l'égard de la Commission sans avoir à surmonter de tentatives de blocage par l'un de ses membres. Il n'est pas impossible que le gouvernement français, attentif aux implications politiques de l'affaire, ait favorisé cet esprit de conciliation.

L'industrie allemande ne s'est pas contentée d'agir au sein et par l'intermédiaire de l'UNICE. A plusieurs reprises elle a présenté elle-même ses revendications aux agents et services de la Commission. Dès 1963, le *Bundesverband der Deutschen Bauindustrie* (BDB) est entré en rapport avec la direction générale outre-mer par l'envoi d'une délégation comprenant sous la conduite du président du BDB des représentants des entreprises les plus importantes du bâtiment et des travaux publics. De même le 15 octobre 1965, ce groupe a adressé à la même direction générale un mémorandum contenant plusieurs revendications techniques. Enfin, le 16 mars 1967, le Consortium pour les pays en voie de développement qui représente sous l'égide du BDI les intérêts allemands impliqués dans ce domaine a fait parvenir à la direction outre-mer un mémorandum relatif aux marchés de fournitures financés par le Fonds : en plus des revendications techniques déjà présentées, ce texte suggérait que les contrôleurs de la Commission disposent d'un véritable droit d'intervention pour compenser l'influence des conseillers techniques originaires des anciennes métropoles. A ce point l'argumentation est bien proche du domaine politique.

Les demandes de l'industrie du bâtiment et des travaux publics ont été appuyées par l'organe central du patronat industriel de la République fédérale, le BDI. Ce dernier a expressément déclaré qu'il s'emploierait activement à procurer aux firmes allemandes une part des commandes du Fonds qui corresponde aux paiements de la République fédérale. Ces démarches en tout cas, qu'elles émanent du BDI ou du BDB, illustrent la possibilité qu'ont certains groupes nationaux d'avoir des rapports immédiats avec la Commission.

Finalement les milieux intéressés sont intervenus auprès des autorités allemandes pour obtenir que celles-ci défendent leurs revendications auprès des instances communautaires (mise en œuvre cette fois d'une capacité indirecte-immédiate). A la suite de ces interventions, la représentation permanente allemande à Bruxelles a soumis au secrétariat du Conseil, en tant que proposition de la République fédérale, un projet de résolution tendant à normaliser la situation. Ce texte demandait que, dans les limites de sa compétence, la Commission s'efforce d'éliminer les obstacles techno-administratifs et d'obtenir que les offres les plus avantageuses puissent être retenues. Le gouvernement de Bonn suggérait également que soit entrepris un effort de regroupement des programmes à exécuter et que soit encouragée la coopération entre les firmes des six pays. Au surplus, la délégation allemande insistait oralement sur la nécessité que les Etats membres participent d'une manière plus équilibrée aux activités financées par le Fonds de développement.

Venant après l'action au sein de l'UNICE et les interventions sur les services de la Commission, cette prise de position du gouvernement ouest allemand montre que pour les groupes d'un pays mécontent de la politique communautaire les pressions sur les autorités nationales peuvent constituer l'ultime recours. De fait, les groupes intéressés vont intervenir à plusieurs reprises auprès des autorités de la République fédérale pour obtenir que celles-ci appuient leurs revendications envers les autorités de la CEE. A compter des années 1966-1967, les pressions sur le gouvernement de Bonn sont appuyées par une campagne de presse critiquant l'inaction et la mauvaise volonté de la Commission en ce domaine. Thème dominant de cette campagne : l'idée d'une proportionnalité entre les marchés obtenus et les versements des gouvernements au Fonds. La menace d'une non-reconduction de la convention de Yaoundé est également dans l'air en cette occasion. Il semble que l'opinion allemande ait réagi dans le sens souhaité par les promoteurs de cette campagne. On peut penser que cette mobilisation de l'opinion n'a pas été étrangère à la démarche allemande d'avril 1967 auprès du Conseil.

Les instances communautaires se sont progressivement efforcées dans la mesure du possible de donner suite à ces revendications qui du plan technique initial ont débouché sur le terrain politique. Dès 1963 et plus encore en 1966-1967 la Commission a adopté un certain nombre de dispositions propres à améliorer les conditions de la con-

currence. De son côté le Conseil des ministres (résolution du 6 juin 1967 déclenchée par l'intervention allemande) a repris et officialisé les mesures arrêtées par la Commission. Enfin le 29 novembre 1968, la Commission a soumis au Conseil un rapport qui analyse les principaux points du dossier : amélioration des conditions d'appel d'offres, élimination des obstacles administratifs et techniques qui entravent la concurrence, regroupement des projets et coopération entre les firmes des Etats membres.

Les premiers résultats comptabilisés au titre du deuxième Fonds montrent une évolution assez nette de la situation. Voici l'état complet de la participation par catégories nationales de firmes :

	Montant d'unités de compte	%
Allemagne	25 100	19,9
Belgique	6 800	5,5
France	58 100	46,1
Italie	9 800	7,8
Luxembourg	170	0,2
Pays-Bas	2 730	2,2
Etats associés	23 000	18,3
	125 700	100,0

Par rapport au premier Fonds le changement le plus notable concerne la part de l'Allemagne qui passe de 6,8 % à 19,9 %. A l'inverse, l'Italie connaît une chute sensible (7,8 % au lieu de 14,2 %). Quant à la France, elle reste très bien placée et avantagée. Ainsi s'explique que, tout en reconnaissant les améliorations obtenues, les firmes allemandes et l'UNICE jugent qu'il reste beaucoup à faire pour rapprocher les participations d'un équilibre optimal.

*
**

L'UNICE n'est nullement le seul groupe communautaire à bénéficier de tels contacts. Les secrétariats syndicaux européens en jouissent aussi, la règle étant une participation commune CISL-CISC. Citons par exemple la rencontre du 11 décembre 1967 à Bruxelles entre la Commission et une délégation des organisations syndicales CISL et CISC. Durant cette rencontre à laquelle participaient sept membres de la Commission

(dont le président), la délégation syndicale a exprimé la nécessité que la fusion des exécutifs et la fusion des traités soient l'occasion de nouveaux progrès sur la voie de l'intégration économique et politique. Dans le domaine social, en particulier, le nouveau traité unifié devrait remédier aux insuffisances actuelles du traité de Rome. Les organisations syndicales ont également confirmé leur attitude favorable à l'égard de l'adhésion de nouveaux membres à la Communauté, pourvu que les pays candidats acceptent les traités existants dans leur lettre et dans leur esprit, ainsi que leur inspiration démocratique.

Cette possibilité d'accès est plus rarement offerte à d'autres groupes comme par exemple celui de l'artisanat, sans leur être d'ailleurs fermée. C'est ainsi que, le 4 octobre 1966, Hans von der Groeben, membre de la Commission de la CEE, a reçu pour échanges de vues des représentants responsables de l'artisanat dans les six pays ainsi qu'une délégation représentant le bureau de l'Union de l'artisanat de la CEE. Les débats ont porté en particulier sur la politique de concentration et de concurrence de la CEE, la mise en place du système de la taxe à la valeur ajoutée, la création de groupements de producteurs agricoles. Les représentants de l'artisanat ont saisi l'occasion pour revendiquer une politique active des structures et la création au sein de la Commission d'un service qui se préoccupe des questions des petites et moyennes entreprises (artisanat compris).

Pour le même secteur, notons la réunion au début de février 1968, sous la présidence du commissaire Colonna di Paliano, chargé spécialement de la définition de la politique industrielle, des dirigeants de l'Union de l'artisanat et des fonctionnaires de la Commission, chargés de ces problèmes. Les représentants de l'artisanat ayant de nouveau insisté sur l'importance des entreprises à dimensions modestes dans l'économie de la Communauté, le délégué de la Commission a déclaré que l'effort de coordination des diverses politiques des Etats membres devrait s'inspirer non seulement des problèmes sectoriels proprement dits mais des caractères particuliers propres aux entreprises artisanales.

Selon le *Premier rapport général* de la Commission des Communautés européennes (p. 218), la Commission étudie la possibilité de créer un comité de liaison, composé d'une façon paritaire de représentants de l'Union de l'artisanat de la Communauté et de fonctionnaires de la Commission, afin de faciliter les contacts avec la profession et d'améliorer la coordination des divers services de la Commission.

Nous voudrions mentionner avec quelques détails le cas des organisations agricoles pour lesquelles le système des réunions a été agencé avec un soin particulier. Ces réunions sont convoquées soit à la demande de la Commission, soit à celle du COPA. Une fois la date fixée, chacune des organisations membres du COPA ainsi que les

experts intéressés reçoivent un projet d'ordre du jour accompagné d'une ou plusieurs demandes d'avis. Les questions retenues sont généralement débattues la veille par le présidium du COPA formé en groupe de travail. Les réunions se tiennent sous la présidence de Sicco Mansholt assisté du chef de la division « relations avec les organisations non gouvernementales » de la direction générale de l'agriculture. Les membres du présidium exposent les résultats de leur examen préalable et S. Mansholt répond à chacun. Le secrétariat de la réunion est assuré au titre de la CEE par un membre de la division sus-mentionnée et pour les dirigeants professionnels par le secrétaire général du COPA, chacun établissant son propre compte rendu des délibérations.

Le Bulletin du COPA du 15 février 1966, pour prendre un exemple, donne quelques indications sur la réunion tenue le 1er février. Celle-ci avait été convoquée dans le cadre de la préparation de l'assemblée du COPA prévue pour le 24 février et tenue effectivement à cette date. L'échange de vues a porté sur les points suivants : agencement des rapports entre le COPA et la Commission ; organisation du marché du lait de consommation ; questions posées par la production à l'échelle industrielle d'aliments transformés ; problèmes communautaires.

Le rythme de ces réunions a quelque peu varié. Dans son étude de l'élaboration de la politique agricole commune, effectuée en 1963-1964 (*op. cit.*) Thierry Gex donne les indications suivantes : en 1958, une seule réunion tenue en décembre et consacrée à des problèmes généraux ; en 1959, sept ayant trait aux différents aspects de la politique agricole commune ; en 1960, une seule consacrée au revenu agricole et aux problèmes connexes ; en 1961, de nouveau sept portant non seulement sur les divers problèmes de la politique agricole commune mais aussi sur la politique agricole en relation avec l'association de la Grèce à la CEE, l'adhésion éventuelle de la Grande-Bretagne et les négociations du GATT ; en 1962, sept dont la plupart relatives à des problèmes extérieurs (discussions avec les Etats-Unis ; négociations relatives à l'adhésion britannique — sujet qui a donné lieu à plusieurs entretiens) ; en 1963, cinq (Grande-Bretagne ; points concrets de l'association avec la Grèce ; rapprochement du prix des céréales et FEOGA ; problèmes de ce Fonds ainsi que de celui pour l'amélioration des structures ; négociations dans le cadre du GATT). Cette nomenclature a l'avantage de bien montrer l'importance attachée par les dirigeants du COPA aux problèmes commerciaux extérieurs de l'agriculture communautaire.

Nous voudrions enfin mentionner les journées d'information qu'organise la Commission pour faire le point de ses activités dans un domaine déterminé avec les milieux intéressés. C'est une pratique fréquente dont voici un exemple : les journées tenues en 1967 avec

les partenaires sociaux sur la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Ces journées ont été divisées en deux séries : l'une les 11 et 12 avril à l'intention des organisations professionnelles patronales, l'autre les 1er et 2 juin au bénéfice des groupements de travailleurs. Il est intéressant de noter que sur ce problème la Commission a jugé préférable de dégager séparément la perspective des employeurs et celle des travailleurs. Citons aussi les journées d'information et d'étude organisées les 21 et 22 novembre 1967 sous l'égide de la Commission par la CISL et la CISC sur les problèmes et les perspectives de la politique commune de formation professionnelle.

*
**

On peut se demander s'il ne convient pas de rapprocher de ces échanges de vues les réunions organisées dans le cadre du service commun de presse et d'information (élevé en 1968 au rang de direction générale de la presse et de l'information) à l'intention de milieux professionnels déterminés (en particulier agricoles et syndicaux). A première vue, les réunions organisées par le service commun semblent d'une nature entièrement différente des échanges déjà examinés. Inspirée du souci de diffuser parmi de larges couches de la population une connaissance directe de l'intégration et d'élargir l'adhésion au projet européen, l'organisation de ces assises, au demeurant fort nombreuses et de modalités très diverses, exprime avant tout une idée et une volonté de promotion. Cependant, nous l'avons déjà noté, les frontières entre les différents types d'action sont rarement hermétiques et, dans le cas qui nous occupe ici, dès lors que les réunions ainsi convoquées portent sur des thèmes en discussion dans la Communauté, un certain rapprochement paraît justifié.

Or cette situation s'est répétée maintes fois comme le montrent les quelques exemples suivants pris au niveau européen : discussion du financement de la politique agricole commune par les étudiants de l'enseignement supérieur agronomique ; examen des problèmes du droit d'établissement par l'association des ingénieurs en agronomie ; analyse par le Comité d'entente des organisations de jeunesse syndicale agricole de la question des régions insuffisamment développées et de l'harmonisation des législations sociales ; organisation d'un colloque universitaire sur la politique des revenus en Europe par les soins du service commun, de la CISC et de l'Université de Louvain... Il serait très facile d'allonger cette liste : même si les études ainsi faites ne peuvent être comparées aux travaux des experts, nous ne croyons pas possible de les ignorer entièrement dans un exposé de l'influence générale des groupes sur la politique communautaire.

Il semble au surplus que, notamment dans les secteurs d'activité qui, par nature, pourraient contribuer à une plus large intégration culturelle entre les six pays (presse, cinéma), le service commun de presse et d'information s'est efforcé de susciter des prises de contact, voire même des actions communes, entre les protagonistes nationaux. Nous avons déjà signalé l'action du service commun sur les professions de presse. Ce ne sont pas là les seuls efforts de ce type. Dans le domaine de la cinématographie par exemple, le service commun a pris l'initiative de réunir, en novembre 1964, des experts nationaux des six pays en vue d'examiner la contribution du cinéma à l'intégration européenne. Une deuxième réunion eut lieu en décembre 1966, au cours de laquelle fut créé un comité permanent d'experts du cinéma européen. Ce comité prit à son tour l'initiative d'un colloque sur « les voies et moyens d'une politique commune de la cinématographie dans le Marché commun », organisé par l'Institut de Sociologie de l'Université de Bruxelles, en avril 1968. Ainsi, une initiative du service de presse et d'information, portant sur l'utilisation du cinéma comme facteur d'intégration, a eu pour conséquence une prise de conscience, par des éléments actifs de la profession, de la nécessité d'une action commune au niveau des six pays.

Notons enfin la tenue à Dourdan (région parisienne), du 23 au 27 septembre 1968, d'un colloque européen groupant quarante directeurs et animateurs des centres et instituts de formation syndicale CISL et CISC des six pays. Le but de cette rencontre, due à l'initiative de la division information syndicale de la direction générale de la presse et de l'information était essentiellement de faire un bilan des expériences par la présentation des techniques, méthodes et moyens utilisés pour la formation des militants par les instituts syndicaux de formation, de procéder à un recensement des besoins en matière de formation et d'information européennes, de rechercher ensemble (CISL et CISC) des solutions communes, en matière de techniques et moyens audio-visuels de formation et d'information. Il s'agit toujours d'un effort pour organiser la coopération professionnelle à l'échelle communautaire et pour sensibiliser un milieu déterminé aux avantages de cette collaboration.

⁂

Il nous reste à mentionner un dernier mode d'échange de vues entre la Commission et les groupes : la participation d'un membre de la Commission ou d'un haut fonctionnaire de la Communauté aux assemblées générales ou aux congrès des organisations à six. Nous avons donné plusieurs exemples d'une telle pratique dans le tableau des groupes en soulignant que vu leur fréquence de telles démarches ne signifient pas nécessairement que le groupe en question dispose d'une

position d'éminence ou d'une influence étendue auprès de la Commission. Les dirigeants communautaires bénéficient ainsi d'une tribune qui leur permet de se faire entendre, sans intermédiaire, d'un milieu professionnel plus ou moins large. En même temps, ils se trouvent bien placés pour saisir, au moins en quelque mesure, les attitudes générales des congressistes envers les autorités européennes. Une telle perception, même si elle demeure approximative et superficielle, n'est jamais inutile. En de telles occasions, certains des représentants de la Commission se bornent à des observations ou attestations banales : mais il est assez fréquent que les dirigeants apportent une contribution substantielle à la définition des problèmes qui intéressent ou inquiètent leur auditoire. Et il est possible que les contacts noués après les discours ouvrent à certains dirigeants ou experts professionnels, qui n'en jouissent pas d'habitude, une voie d'accès provisoire à l'un des grands « patrons » de la Communauté.

2. *Journées d'études*

Nous rangeons dans cette catégorie des réunions ayant pour caractéristique de rassembler pendant deux à trois jours des personnes de provenance habituellement diverse pour l'analyse d'un problème déterminé. Plus ou moins liées au programme immédiat de la Commission, ces assises ouvrent à ceux qui y participent la possibilité d'exercer une certaine influence, quoique souvent lointaine, sur la politique communautaire. La Commission en a organisé un très grand nombre sur les sujets les plus divers et nous nous bornerons à mentionner ici quelques exemples intéressants.

Citons d'abord un séminaire sur l'automation dans le secteur administratif organisé au début de 1963 avec la participation de représentants des gouvernements et des organisations professionnelles ainsi que d'experts indépendants. Préparé avec le concours de la CECA et de l'Euratom, ce séminaire, qui se situait dans le prolongement de la conférence « Progrès technique et Marché commun » de décembre 1960, a fait porter son effort sur les mesures à envisager, en particulier dans les domaines de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles. Ce dernier domaine a été repris de manière plus large dans un colloque organisé par les trois Communautés du 16 au 20 novembre 1964 avec la participation d'environ cent cinquante experts délégués par les administrations nationales, les organisations d'employeurs et de travailleurs ainsi que par les milieux scientifiques et les organisations internationales. L'objet final de ce colloque dont les résultats ont été transmis au Comité consultatif pour la formation professionnelle était de contribuer à l'établissement d'un premier programme commun d'intervention.

Pour établir la variété des milieux que la Commission associe à ses travaux, citons le colloque organisé du 3 au 5 juin 1964 sur la médecine du travail avec la participation de représentants des ministères intéressés des six gouvernements, de professeurs d'université, de médecins du travail des six pays. Ce colloque, tenu en collaboration avec la CECA et l'Euratom, a étudié les problèmes de l'enseignement universitaire et post-universitaire de la médecine du travail, de l'organisation des services de médecine d'entreprises et interentreprises, du rôle du médecin du travail et des médecins inspecteurs du travail.

Au titre du bien-être, la Commission a organisé plusieurs réunions d'experts des administrations intéressées et des représentants des partenaires sociaux afin de suivre l'évolution de la politique du logement social dans les Etats membres. De même, la Commission s'est préoccupée de faire le point des mesures prises dans les Etats membres en faveur des familles (prestations familiales, dégrèvements fiscaux, mesures diverses d'aide à la famille...), l'objectif lointain de cette investigation étant de contribuer à un rapprochement dans le progrès : cet examen a été fait par des experts gouvernementaux et des représentants des organisations professionnelles et familiales. Signalons aussi, le 17 avril 1968, une réunion en matière de formation de patrimoine avec des experts des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs : les experts ont procédé à l'établissement d'un schéma de rapport sur les mesures en vigueur ou en projet dans les différents pays pour encourager la formation du patrimoine chez les travailleurs.

Voici deux exemples qui expriment des préoccupations bien différentes. En premier lieu la tenue à Bruxelles, du 27 au 30 juin 1966, de journées d'études sur la normalisation électrotechnique. Ont participé à cette réunion près de deux cents personnalités compétentes dans le domaine de la normalisation électrotechnique et provenant tant des administrations nationales que des entreprises du secteur public, organismes de normalisation, corps enseignant des universités et des grandes écoles, ainsi que de l'industrie, du commerce et des syndicats des six pays. L'objet de cette manifestation était de prendre connaissance de la situation existante afin d'évaluer son incidence sur le fonctionnement du Marché commun.

Le second de ces exemples concerne l'organisation à Bruxelles, du 24 au 28 octobre 1966, conformément à une décision du Conseil, de journées d'études consacrées aux problèmes des chemins de fer. Cette réunion a groupé une cinquantaine d'experts gouvernementaux et de représentants des administrations ferroviaires des six pays. Le but de ces journées était de préciser, en tenant compte des objectifs et des principes fondamentaux de la politique commune des transports, le rôle des chemins de fer dans l'économie des transports et les mesures

à prendre au titre du rail en vue d'assurer la mise en application de cette politique. C'est le directeur général des transports de la Commission qui a présenté le rapport de synthèse à la séance de clôture du 28 : il avait préalablement, le 27, exposé les résultats du colloque aux groupes professionnels, syndicaux et patronaux non invités au colloque et avait recueilli leurs observations.

Les exemples que nous avons cités établissent que ces réunions n'entrent pas, à proprement parler, dans le processus délibératif, quoiqu'elles puissent contribuer à la formation des idées de la Commission. A l'inverse de la norme qu'elle applique habituellement pour la consultation proprement dite, la Commission fait asseoir autour de la même table des représentants d'administrations nationales et de groupes privés : il est à peine besoin de dire que cette confrontation peut lui être d'une grande utilité dans le cas où la réunion débouche sur la préparation d'un dossier.

3. *Conférences*

Nous entendons par là des manifestations de plus grande envergure que les simples journées d'études. De telles conférences ont été organisées à plusieurs reprises par la CEE et nous en présenterons seulement quelques exemples significatifs.

Rappelons d'abord le cas de la conférence de Stresa organisée en juillet 1958 conformément au traité (article 43, alinéa 1) pour dégager « les lignes directrices d'une politique agricole commune ». Il s'agit encore d'une conférence des Etats membres mais elle comporte une certaine participation des milieux professionnels intéressés. Plus directement intéressante pour notre propos est la conférence organisée à Rome, du 28 septembre au 4 octobre 1961, pour contribuer à la définition des principes généraux et des objectifs essentiels d'une politique sociale agricole. Cette fois, l'essentiel des participants est formé des représentants des organisations professionnelles des employeurs et des travailleurs de l'agriculture, les gouvernements membres n'ayant plus que des observateurs. La conférence au sein de laquelle avaient été constitués plusieurs groupes de travail a formulé de nombreuses recommandations pratiques fondées sur les grands principes suivants : nécessité d'éliminer toute discrimination sur le plan social entre l'agriculture et les autres secteurs ; opportunité d'une participation active des milieux professionnels à l'élaboration d'une politique sociale en agriculture ; nécessité d'une harmonisation des politiques sociales nationales et de leur application effective à tous les travailleurs agricoles. Notons enfin l'accord donné par la conférence à la proposition de la Commission tendant à la création du Fonds pour l'amélioration des structures agricoles.

Relève de la même inspiration la conférence européenne de la sécurité sociale convoquée à Bruxelles, du 10 au 15 décembre 1962, par les trois Communautés sur l'initiative de la Commission de la CEE. Cette conférence a réuni des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs ainsi que, mais à titre d'observateurs, des membres du Parlement européen, des délégués du Comité économique et social, des envoyés des gouvernements membres. Ont également pris part à ces travaux des représentants des institutions de sécurité sociale, des observateurs des milieux spécialisés (médecins, pharmaciens, associations familiales, organisations mutualistes, assurances privées...) ainsi que des organismes internationaux à compétence sociale. Les activités de la conférence se sont développées au sein de trois commissions respectivement consacrées à l'extension du champ d'application de la sécurité sociale, au financement et aux prestations. Des groupes de travail spéciaux ont été formés pour l'examen des problèmes spécifiques de certains secteurs (mines, transports, agriculture, industrie nucléaire). Comme l'on pouvait s'y attendre les débats ont fait ressortir d'importantes divergences entre les employeurs et les travailleurs quant à la possibilité et à la nécessité de l'harmonisation.

Nous mentionnerons ensuite, dans un domaine bien différent, la conférence organisée, à la fin de 1961, par la Commission de la CEE sur les économies régionales. Elle a réuni environ trois cents personnalités appartenant à des milieux très divers (secteur public, université, industrie, agriculture, groupes syndicaux...). Les participants ont discuté une vingtaine de rapports sur les expériences récentes réalisées au sein de la CEE pour assurer le développement des régions. L'un des avantages de la conférence a été de mettre en lumière certains aspects d'intérêt commun des problèmes régionaux.

Au lendemain de la conférence, la Commission a adopté en accord avec les autorités nationales compétentes un programme de travail comportant notamment une série d'enquêtes sur les problèmes de certaines régions. Selon le *Sixième rapport général* publié en juin 1963 (p. 136), la Commission s'est largement inspirée pour l'établissement de ce programme des enseignements de la conférence. En vue de recueillir les avis des personnalités ayant une expérience particulière de la matière, elle a au surplus créé trois groupes de travail restreints respectivement consacrés aux méthodes pouvant être employées pour développer les régions périphériques de la Communauté qui souffrent d'un retard important, aux problèmes des régions industrialisées dont certaines activités traditionnelles sont en déclin, à l'efficacité des divers avantages octroyés en vue de favoriser le développement régional. De tels groupes se situent déjà en un point plus avancé de l'élaboration de la politique communautaire.

Dernier exemple : la conférence internationale sur les aspects économiques de la liberté d'établissement et de prestation de services dans la CEE qui s'est déroulée en juin 1967 à Pont-à-Mousson. Organisée par l'Université de Nancy en collaboration avec la Commission, cette conférence a réuni environ deux cents participants, de tous les Etats membres et d'autres pays européens. Le but de cette manifestation était, d'une part, d'exposer aux milieux économiques et administratifs intéressés les principes de la politique suivie en ce domaine, d'autre part, d'étudier les rapports entre la mise en œuvre de cette libéralisation et la politique économique générale, en particulier la politique industrielle communautaire.

En dehors de leur influence éventuelle sur la politique communautaire et de l'accès qu'elles ouvrent aux groupements intéressés, les conférences contribuent à l'élargissement des dimensions de l'eurosphère, accentuent l'interpénétration réciproque des milieux communautaires et des milieux nationaux, sensibilisent tout un public d'experts indépendants et de techniciens professionnels aux avantages mais aussi aux exigences de la dimension européenne.

4. *Le cas de l'Euratom*

Tout au long de son existence, les services de la Commission de l'Euratom en dehors de nombreuses consultations avec les milieux patronaux et syndicaux ont organisé à leur intention des réunions d'information, la diffusion de documentation, des visites d'installations et en particulier la création et la promotion de groupes de travail Commission-industriels et Commission-syndicats. De plus, la Commission a réuni de nombreux colloques avec les différents groupes et milieux intéressés. En voici un aperçu sommaire fondé sur les rapports généraux.

Année 1960 : colloque de Tours, les 8 et 9 décembre, avec les représentants qualifiés des milieux industriels intéressés aux problèmes du développement de l'énergie nucléaire (fabricants d'équipements nucléaires). *Année 1961* : deux rencontres, l'une avec l'UNIPEDE en avril à Formia et l'autre avec les milieux d'assurance en octobre à Wiesbaden. *Année 1962* : au mois de mars, entretien d'information avec les secrétaires généraux des Forums nationaux et au mois d'avril colloque avec des représentants de la FIPACE qui s'est poursuivi sous forme d'entretiens d'experts ; échanges de vues avec l'UNICE portant notamment sur les isotopes et les transports ; relations avec les Chambres de commerce de la Communauté. *Année 1963* : les 26 et 27 septembre, colloque avec les dirigeants des industries européennes (construction à moyen terme et à long terme des séries de réacteurs de puissance,

aspects financiers et techniques que pose la réalisation d'un tel programme) — colloque ayant constitué l'amorce d'une série de consultations entre les services de la Commission et les industries privées ; symposium à la fin d'octobre réunissant la Commission et les experts des entreprises et organismes nationaux de construction et d'exploitation de centrales nucléaires. *Année 1964* : table ronde avec les principaux dirigeants des organisations syndicales de la Communauté, du 20 au 22 mai à Stresa, suivie d'une réunion du Comité de contact Euratom-organisations syndicales (programme d'études sur les incidences sociales de l'énergie nucléaire). *Année 1965* : symposium à Venise, du 12 au 14 avril, avec la participation des représentants de l'industrie de construction de réacteurs, des représentants des producteurs d'électricité et des représentants des gouvernements membres (échange de vues sur le premier programme indicatif et l'orientation à long terme du développement de l'énergie nucléaire) ; ce projet de programme a été ensuite présenté aux organisations syndicales au cours du colloque de Stresa, tenu du 17 au 19 mai 1965 ; en dernier lieu, il a été porté devant le Comité économique et social. *Année 1966* : conférence sociale organisée à Munich, du 25 au 27 mai, avec les organisations syndicales (aspects sociaux du premier programme indicatif), conférence où, pour la première fois, il y eut pour chaque sujet un co-rapporteur syndicaliste introduisant la question et qui a été suivie de divers échanges de vues. *Année 1967* : réunion de travail du 3 mai, avec la participation de dirigeants de la CISL et de la CISC.

B. *Consultation des groupes*

C'est, sans aucun doute, l'un des aspects les plus importants et les plus significatifs de la coopération qui s'est instituée entre la Commission et les groupes communautaires. Avant d'en exposer les modalités, observons que les groupes ne constituent pas les seuls interlocuteurs de la Commission. Nous avons déjà souligné ce point qui s'applique à toutes les activités de la Commission mais il nous semble nécessaire de rappeler cette absence d'exclusivité au titre de la consultation. La Commission a toujours entendu se ménager d'autres sources d'information et de réflexion, certaines de celles-ci ayant, de l'avis général, plus d'importance que les groupes dans le processus de consultation.

Initialement la Commission a dû se prononcer sur une option fondamentale, à savoir si elle consulterait les organisations professionnelles avant d'avoir établi un projet précis ou si elle attendrait, pour leur demander un avis, d'avoir clarifié ses idées et formulé son propre texte. La première hypothèse a été retenue et c'est là un point fort important car chacun connaît l'influence que peuvent avoir des conseils ou des

suggestions formulés au stade de la préparation d'une décision spécifique ou d'un dispositif général — influence particulièrement forte quand la réponse faite s'appuie sur une argumentation technique d'apparence objective.

L'intervention des groupes, au moins de certains d'entre eux, se fait donc dès la phase d'étude : la Commission met ceux-ci à contribution en leur demandant des informations techniques ou des données de type professionnel, en contrepartie de quoi elle leur transmet elle-même sa propre documentation et les tient au courant de ses projets. Il n'est pas toujours aisé de tracer une ligne de séparation entre les échanges de vues et les consultations proprement dites : pas plus qu'il n'y a de solution de continuité entre rapports officieux et relations officielles, pas plus il n'y a de division rigide entre les différents modes de contact officiels. En réalité, tout concourt à la formation des choix de la Commission et dès lors nos schémas doivent être considérés comme des facteurs souples d'interprétation plus que comme des critères inflexibles de distribution.

A un stade ultérieur de la discussion, la Commission procède à des consultations proprement dites. Celles-ci comportent pour les groupes participants des modalités diverses dont, sur la base de l'expérience, il nous semble possible de distinguer trois types : formulation d'un avis écrit par le groupe communautaire ; réunions d'experts des organisations professionnelles ; participation de ceux-ci à des groupes de travail *ad hoc* constitués par la Commission. Avec cette troisième modalité nous nous rapprochons à divers égards des organes consultatifs que nous analyserons ensuite de manière séparée. Il faut admettre d'emblée qu'en divers cas la différentiation entre les uns et les autres n'est pas facile et risque de comporter un certain arbitraire. Notons au surplus que les trois types distingués ne se suivent pas nécessairement ; ils peuvent être parfois remplacés par une seule démarche (réunion préliminaire d'experts ou de groupes de travail *ad hoc*). Les actions que nous allons analyser portent le plus souvent sur des projets de la Commission. Mais si l'intervention suit généralement les activités de la Commission, il lui arrive aussi de les précéder. Tel est le cas lorsqu'un groupement professionnel présente des suggestions à la Commission de sa propre initiative ou à la demande des services communautaires. Certes au début du fonctionnement de la CEE, les organismes professionnels, à peine constitués, étaient pris de court et éprouvaient des difficultés à suivre le rythme de création maintenu par la Commission. Entre-temps, les groupements à six se sont renforcés et les activités de la Commission ont acquis une vitesse de croisière. Dès lors, les initiatives des associations sont devenues, au moins pour quelques-unes, plus fréquentes. Nous avons déjà donné des exemples de telles

démarches dont celles de la Fédération bancaire de la CEE, qui a formulé plusieurs propositions : élimination de discriminations résultant de législations ou réglementations, suppression de tous les impôts sur les chèques et effets de commerce dans la CEE... Parmi les groupements agissant de la sorte, le Comitextil et d'autres groupements de cette branche présentent des suggestions à la Commission. Le GEMAS, agissant à l'initiative de son affilié allemand, s'est préoccupé d'obtenir de la Commission un règlement garantissant la liberté des importations des conserves de fruits et légumes provenant des pays tiers — le groupe soulignant que les intérêts du commerce ne coïncident pas avec ceux de l'agriculture ou de l'industrie des conserves qui plaident en faveur d'un régime protectionniste. Par ces interventions, dont il ne faut pas exagérer le poids, les groupes prennent une part plus active au développement de la Communauté en aidant la Commission à entreprendre et à réaliser de multiples tâches au lieu de se borner à réagir aux démarches de celle-ci.

Un point complique tout essai d'analyse systématique : la souplesse même du système qui n'a jamais fait l'objet de stipulations réglementaires et s'est constitué de manière purement empirique. Certes, au cours des années, quelques règles coutumières se sont peu à peu dégagées de la pratique quotidienne : ainsi l'habitude de la Commission de ne pas réunir, au stade de la consultation proprement dite, les experts en provenance des administrations publiques nationales et ceux venant des milieux professionnels privés. Une telle jonction s'effectue dans certains comités consultatifs mais le dédoublement intervient dès que la Commission désire élargir son enquête au-delà des organismes existants. Au titre du choix des interlocuteurs, certains organismes sont consultés de façon régulière (UNICE, COPA, les deux secrétariats syndicaux) tandis que les autres le sont uniquement pour les sujets spécialisés qui les concernent de manière directe : dans cette dernière hypothèse d'ailleurs, il est fréquent que les organes centraux servent de boîte aux lettres pour la transmission des invitations (ces dernières étant parfois directement envoyées aux groupes de branche comme le Comitextil ou le SIIC). Néanmoins, malgré les normes qu'elle s'est fixées, la Commission conserve une grande latitude de manœuvre, ce qui augmente sans doute l'efficacité du système mais ne facilite pas la présentation de celui-ci.

a) *Formulation d'un avis*

Nous avons donné de multiples exemples d'une telle démarche dans le titre consacré aux études monographiques. En dehors des avis demandés par la Commission, d'autres points de vue peuvent être portés à la connaissance de la Commission sous des formes diverses

(mémoire, rapport, résolution...) par des groupements agissant de leur propre chef : d'où, pour les décisions de portée générale, la formulation d'avis par un nombre important de groupes. Considérons par exemple pour illustrer le point l'élaboration du règlement n° 17 — texte très important puisqu'il constitue la mise en œuvre de principes juridiques énoncés aux articles 85 et 86 du traité de Rome concernant les restrictions à la concurrence et l'exploitation abusive d'une position dominante.

En quelque mesure, le processus d'élaboration a été mis en route dès 1958 avec des discussions sur la forme optimale du dispositif projeté. Le travail effectif au sein de la Commission commence au début de 1959 et se poursuit jusqu'au 31 octobre 1960, moment auquel la Commission transmet au Conseil un projet de règlement. Nous entrons alors dans la phase Commission-Conseil qui s'achève le 6 février 1962 avec l'adoption du règlement par le Conseil. L'affaire revient alors devant la Commission qui, le 3 mai 1962 arrête le règlement n° 27 qui contient des dispositifs ayant pour objet de définir la forme, la teneur et les autres modalités de demandes et notifications prévues dans le règlement n° 17. Intervient enfin une décision du Conseil (règlement n° 59 du 3 juillet 1962) qui, sur proposition de la Commission et conformément à l'avis présenté par le Parlement européen le 28 juin 1962, reporte la date limite de notification du 1er août 1962 au 1er novembre 1962. Il est facile de montrer que l'action des groupes se produit à tous les stades de ce processus.

Dès la phase préalable (1958) divers groupes interviennent, les uns pour manifester des inquiétudes à l'égard de l'application effective des articles 85 et 86 (spécialement l'UNICE), les autres pour presser la Commission de passer à l'exécution (en particulier le Secrétariat CISL qui vient à peine de se constituer et le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe dit Comité Monnet). Durant la phase d'élaboration par la Commission, plusieurs groupes font connaître leur avis : le Comité Monnet (5 mars 1960), les syndicats CISL et CISC qui font une démarche auprès du président de la Commission, W. Hallstein, le 6 mai ; la Chambre de commerce internationale (CCI) qui se prononce sur le système de la déclaration obligatoire en septembre 1960. En octobre 1960, la Commission consulte officiellement l'UNICE, le secrétariat CISL et l'Organisation CISC : de son côté la CCI fait connaître sa position générale sur le projet de la Commission. Durant la phase Commission-Conseil, on note d'autres prises de position : le Comité de liaison de la construction automobile prend contact, le 21 février 1961, avec le chef de la direction générale de la concurrence ; la Conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie de la CEE émet une résolution le 11 juillet ; le COCCEE fait connaître son avis lors de sa réunion des 11-13 octobre 1961 ; la Fédération bancaire demande que

les banques soient exclues de la réglementation (29 novembre) ; la CISL réitère son point de vue les 10-11 décembre 1961 à la veille de sa troisième assemblée générale (janvier 1962).

Il n'est pas sans intérêt de noter que plusieurs organisations nationales prennent également position sur le dispositif communautaire. Dès la fin de 1958, le patronat industriel allemand (BDI) a des entretiens avec la direction générale de la concurrence. Le Parti socialiste belge qui avait pris position sur le problème dès le 12 décembre 1959 demande une application stricte des articles du traité (16-18 janvier 1961) : en revanche, la Fédération des industries belges se livre à une critique du système proposé par la Commission (25 novembre 1961). Des déclarations sont faites en France par le président de l'Assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie ainsi que par diverses personnalités (L. Gingembre, président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises ; F. Malterre, président de la Confédération générale des cadres...). Les employeurs protestants néerlandais se prononcent le 16 janvier 1961.

Sur une matière de cette importance, le processus de consultation officielle, spécialement sous sa forme écrite, est loin d'exprimer la totalité des positions prises par les groupes et portées, d'une manière ou d'une autre, à la connaissance de la Commission. La question a sans aucun doute été évoquée à plusieurs reprises lors d'échanges de vues officiels entre les commissaires ou les services de la Commission et les groupes intéressés. Et l'on peut admettre que les préoccupations suscitées de part et d'autre par cette réglementation se sont manifestées également à l'occasion de rapports officieux. Il est difficile d'indiquer, même sur un problème précis, la valeur respective de ces divers types de contact pour les groupes ainsi que la qualité ou la portée de l'information procurée à la Commission dans les différentes hypothèses. Certains groupes (en particulier l'UNICE) ne rendent pas automatiquement public le texte des avis établis à la demande de la Commission tandis que d'autres en divulguent la teneur de façon plus ou moins précise.

Comme nous l'avons montré en examinant les différents groupes, ceux-ci utilisent en de très nombreux cas les services d'experts professionnels en vue d'assurer l'élaboration de leurs avis et prises de position en des termes qui en augmentent le poids auprès des services de la Commission. Vu la faiblesse de la bureaucratie dont disposent les groupes communautaires, ces experts leur sont généralement fournis par les groupements membres. Or il est fréquent que ces mêmes experts et, en tout cas, des experts du même ordre soient mis à la disposition de la Commission, sur demande de celle-ci, lors de l'étude concrète des dossiers et de la préparation des décisions.

b) *Réunions d'experts*

A un certain stade du processus délibératif — généralement quand les principales options ont été définies ou quand un avant-projet a déjà été établi — la Commission tient à consulter les experts des organisations professionnelles. Ces réunions durent normalement une journée mais assez souvent deux. Il ne s'agit plus seulement pour la Commission de recevoir un avis ou rapport écrit mais d'entrer en relations concrètes avec des hommes qui sont censés avoir une connaissance particulière du problème traité. C'est d'une discussion ouverte avec eux que la Commission attend une approbation ou une critique de ses thèses ainsi que, le cas échéant. des suggestions neuves. Ces experts appartiennent généralement aux associations nationales et, en tout cas, sont recrutés par elles. Mais pour obtenir leur concours, la Commission prend contact avec les groupes communautaires qui s'adressent ensuite à leurs membres pour en obtenir les techniciens désirés par la Commission.

Observons à ce propos le cas du COPA pour lequel ce genre de relations se déroule d'après un mécanisme relativement élaboré. Selon un accord avec la Commission, c'est par l'intermédiaire du COPA que des contacts directs avec les experts sont établis. Les experts du COPA qui, en fait, appartiennent aux différentes organisations nationales touchées ou intéressées par la question examinée, ne parlent pas au nom du COPA et n'engagent pas celui-ci, mais se prononcent à titre personnel ainsi que le font d'ailleurs aussi à ce stade les experts recrutés dans les administrations nationales — ceux-ci étant souvent qualifiés d'experts nationaux par différence avec les experts professionnels. Il faut toutefois observer que ces derniers, même s'ils ne sont pas liés par un mandat impératif du COPA, n'arrivent généralement pas devant la Commission avec des vues totalement divergentes, ne serait-ce qu'en raison de contacts préalablement organisés entre eux. Il est en effet de pratique constante qu'avant les réunions de la Commission avec les experts, le COPA organise à son siège des réunions qui permettent aux envoyés des organisations nationales de confronter leurs conceptions et positions, de se mettre d'accord à l'avance et, en tout cas, de procéder à une harmonisation aussi étendue que possible de leurs idées.

On voit donc que dans des situations de ce type la capacité d'influence du groupe communautaire dépend de son aptitude à obtenir que les experts soutiennent comme tels les avis déjà établis ou les revendications déjà formulées par ses propres porte-parole ou services. S'il y arrive, cette coordination lui vaut une capacité d'accès d'un intérêt certain. D'un autre côté, de telles réunions n'ont véritablement d'utilité

pour la Commission que si elles lui apportent certains éléments neufs — ainsi des suggestions pouvant d'ailleurs compléter ou prolonger les avis du groupe communautaire sans être nécessairement en contradiction avec ses thèses. C'est évidemment dans le domaine technique que la Commission a le plus à apprendre et les services qu'elle requiert des groupes en ce domaine sont généralement ceux d'experts spécialisés.

En première analyse, l'appel ainsi fait par la Commission à des experts professionnels semble de nature à renforcer la capacité d'action et d'influence de groupes communautaires à condition toutefois qu'ils parviennent à harmoniser suffisamment, d'une manière ou d'une autre, les positions desdits experts. Ici encore, toute dispersion des avis des techniciens, selon des clivages nationaux, ne peut manquer d'affaiblir le prestige et l'audience de l'organisme communautaire.

Ce point de vue n'est pas contraire à la réalité mais il faut aussitôt le tempérer ou le nuancer en indiquant que la Commission a l'habitude de convoquer des réunions séparées d'experts nationaux sur les problèmes soumis aux experts professionnels. C'est ainsi que lors du *Kennedy Round* la Commission, ayant invité le Siic à désigner un groupe d'experts au sujet de certaines questions tarifaires, s'est également préoccupée d'organiser une réunion d'experts nationaux sur le même dossier. Or, selon toutes les informations qui nous ont été données, ce sont ces derniers qui pèsent le plus lourd dans le processus délibératif de la Communauté.

L'analyse du rôle et de l'influence des experts nationaux, dont les réunions sont plus fréquentes que celles des experts professionnels, sortirait du cadre de ce travail. On pourrait s'attendre que ceux-ci expriment des positions proches des points de vue officiels de leur gouvernement respectif. Or, à ce stade, tel ne semble pas toujours être le cas. Il nous a été dit qu'en d'assez nombreuses occasions les experts adoptent des positions qui ne coïncident pas ou pas parfaitement avec les points de vue des gouvernements auxquels ils ressortissent. Ces divergences tiennent sans doute en quelque mesure au fait que les experts sont invités aux réunions et y participent à titre personnel (ce qui rend souhaitable de ne pas appliquer le qualificatif d'experts gouvernementaux). Ces différences peuvent également tenir à une harmonisation insuffisante des positions des différents services qui s'occupent des affaires européennes au sein des gouvernements membres. Si cette coordination semble relativement bien assurée dans le cas de la France, il n'en va pas toujours de même dans les autres pays. En tout cas, d'où qu'elles viennent, les divergences qui se manifestent dans ces réunions entre les positions des experts nationaux et les positions officielles des gouvernements sont susceptibles de fournir à la Commission des enseignements intéressants. Il ne faut toutefois pas

assimiler ces divergences aux écarts qui peuvent se manifester au sein des organisations privées car les gouvernements disposent chacun à l'égard de leurs membres ou agents d'une faculté d'harmonisation autoritaire dont ne jouissent pas les groupes communautaires à l'égard de leurs affiliés (surtout dans une période où ces associations commencent à peine à se libérer du carcan de l'unanimité).

Bien entendu, il reste toujours possible aux dirigeants professionnels des groupes à six de rechercher une voie d'accès aux experts nationaux (voie directe selon nos conventions) soit de façon immédiate (contacts avec les experts sans intermédiaire), soit en passant par le canal des groupes nationaux. Dans les deux cas, c'est le réseau de relations qui entre en jeu et l'expérience apprend à ne pas sous-estimer les facteurs de cet ordre. Considérons, en guise d'exemple schématique, le cas d'un secrétaire général d'association nationale qui, à ce titre, entretient des rapports suivis avec les agents du ministère dont relèvent les activités du groupe. Si le secrétaire est chargé d'assurer l'administration du groupe communautaire, il ne perdra pas pour autant ses relations anciennes avec les fonctionnaires de son pays qui peuvent fort bien devenir à leur tour des experts nationaux auprès de la Commission (circonstances pouvant valoir au groupe considéré une possibilité d'influence utile.

En réalité, il est impossible d'exprimer avec précision la configuration de tels rapports qui se caractérisent habituellement par beaucoup de souplesse et de fluidité. L'image la plus juste que l'on puisse donner de la situation est celle de milieux qui, proches à plusieurs égards malgré des différences de statut juridique, s'imprègnent réciproquement sans en avoir toujours nettement conscience. Tout ceci admis il reste qu'en de nombreux cas les positions des experts nationaux ne coïncident pas avec celles des experts professionnels, spécialement en ce qui concerne le détail des agencements ou stipulations — détails souvent plus importants au niveau du processus délibératif concret que les grands principes.

c) *Groupes de travail* ad hoc

Nous en avons déjà rencontré à plusieurs reprises. Rappelons à titre d'exemple le cas des groupes restreints constitués au lendemain de la conférence sur les économies régionales pour aider la Commission à préciser ses idées sur certains aspects de l'intervention gouvernementale en ce domaine. Par convention, nous classons dans cette catégorie les organismes constitués pour l'étude d'une question particulière, généralement de nature technique et dont la composition s'inspire étroitement du but visé. Ces groupes de travail sont normalement temporaires mais certains sont devenus permanents. En somme il s'agit d'organes

formés par la Commission eu égard à ses besoins — ce qui implique pour eux des durées variées de fonctionnement. Convenons dès l'abord qu'il s'agit d'une catégorie aux contours assez flous.

Il n'existe aucun état exhaustif de ces groupes qui ont été créés, au fur et à mesure des nécessités de la pratique, certainement en grand nombre. Voici une liste simplement indicative que nous avons tirée de publications récentes de la Commission : groupe de travail « normes de la construction fluviale » ; groupe de travail « impôts indirects autres que les taxes sur le chiffre d'affaires » ; groupe de travail « entraves aux échanges résultant de dispositions d'ordre technique-produits divers » ; groupe d'experts « enquête de conjoncture auprès des consommateurs » ; groupe de travail « questions fiscales internationales » ; groupe de travail pour la comparaison des budgets ; groupe de travail « comptabilité nationale » ; groupe chargé d'étudier le problème de la détermination des coûts marginaux d'usage ; groupe d'experts « budgets économiques » ; groupe d'experts « indicateurs économiques »...

Cette liste, sans doute bien mince eu égard à l'ampleur du phénomène considéré (cas de multiples groupes constitués au titre du rapprochement des législations), fait ressortir à la fois la variété et la technicité des objets d'étude assignés à ces groupes. Ce dernier trait explique qu'ils soient habituellement formés de spécialistes : ainsi le groupe relatif aux normes de la navigation fluviale a-t-il pour membres des experts recrutés auprès des instituts de normalisation des six pays. En règle générale, il semble que ces groupes soient composés d'experts nationaux ou encore d'experts dits indépendants plutôt que de techniciens appartenant aux groupes professionnels ou en relevant. Admettons toutefois que certains experts tenus pour indépendants sont en fait liés d'une manière ou d'une autre à des intérêts professionnels. De toute manière les groupes à six peuvent tenter d'influer sur le comportement des groupes dans lesquels ils ne figurent pas en utilisant leur réseau de relations immédiat ou médiat.

Beaucoup de ces groupes ont été formés par la Commission pour examiner de façon très détaillée des institutions, des mécanismes ou des instruments qui touchent de plus ou moins près à l'exécution de son programme (un bon exemple étant la préparation d'indices de conjoncture fondés sur les intentions des consommateurs). La diversité des normes en vigueur et des pratiques suivies dans les six pays accentue l'utilité mais aussi la difficulté de tels travaux. D'autres groupes ont été créés pour aider la Commission à formuler le contenu ainsi que les étapes ou priorités d'une politique et à en suivre le déroulement (par exemple pour l'étude de l'action régionale communautaire) : dans de tels cas le service demandé aux experts est de renforcer la cohérence

et l'efficacité des actions ou décisions communautaires — tâche fort difficile si l'on considère que ces interventions se superposent à des politiques économiques nationales dont la diversité est notoire. Sur la base de notre recensement, le nombre des groupes de la première catégorie l'emporte très sensiblement sur celui des seconds. On peut considérer comme les plus typiques de la catégorie « groupes de travail » les organismes qui se consacrent à une activité d'exploration, de définition et de rapprochement technique au profit de la Commission.

La différence entre les groupes de travail analysés ici et les comités consultatifs que nous allons étudier ensuite est en divers cas très difficile à tracer. Cette difficulté est accrue par l'imprécision et, parfois l'absence de stabilité, du mode de désignation. Il est arrivé que la Commission baptise du terme de comité des organes qui s'apparentent en fait et de très près aux groupes de travail tels que nous les avons caractérisés : ainsi le comité d'experts « enquêtes de conjoncture ». En sens inverse on a qualifié de « groupes » des organismes qui auraient pu aussi bien s'appeler comités : ainsi le groupe central des partenaires sociaux créé en 1961 par la Commission pour définir et coordonner des priorités dans le cadre de l'article 118 du traité de Rome. Ce groupe où l'on trouve des représentants des secrétariats syndicaux et des diverses branches du patronat est doublé d'un groupe d'experts nationaux avec des compétences analogues. Il est possible que cette forme ait été choisie pour lancer des activités qui, présentées de façon plus formelle, auraient suscité de l'opposition ou des réticences au sein du Conseil.

Citons aussi le cas du groupe des perspectives économiques à moyen terme qui fait pendant au comité de politique économique à moyen terme. Alors que le second est composé de fonctionnaires, le premier comprend deux séries de membres : des représentants des bureaux nationaux du plan ou des ministères les plus intéressés ; des professeurs d'université ou des hommes de science réputés pour leurs connaissances en la matière. Il peut sembler assez artificiel de placer chacun de ces organismes dans une catégorie différente.

Au total, il est bien possible que notre classification tente d'exprimer une vue systématique qui n'existe pas ou pas encore dans l'esprit des praticiens. C'est le risque qui s'attache presque nécessairement à l'analyse des secteurs en formation. L'idée la plus juste est que la Commission témoigne en ce domaine d'une grande souplesse, ce qui lui laisse une assez grande latitude de manœuvre, spécialement à l'égard du Conseil, pour établir les organes qui lui paraissent nécessaires. Cette souplesse s'étend au mode de fonctionnement des groupes qui, en général, travaillent dans une semi-obscurité, rappelant la pénombre dans laquelle se déroule une si large part du travail administratif.

Sur ces bases, l'absence d'un recensement complet de ces groupes est moins surprenante.

⁂

On trouve en tout cas des groupes d'inspiration analogue auprès des autres Communautés et en particulier auprès de la CECA. Citons comme exemple récent pour cette dernière le groupe d'experts chargé de conseiller la direction de l'acier de la Commission pour la réalisation d'une étude des répercussions du progrès technique dans toutes les branches économiques utilisatrices d'acier sur la structure de la production de la sidérurgie au cours des quinze prochaines années. Mentionnons toujours au titre de la CECA les organismes suivants : commission de contact « recherche charbonnière » qui groupe les représentants des associations des employeurs et des travailleurs des mines de houille et qui a pour rôle, avec la commission de recherche technique charbon composée d'experts de conseiller la Commission dans son activité d'encouragement à la recherche ; commission technique « lutte contre la pollution atmosphérique » ; comité technique « préparation du charbon » ; commission de recherches « lutte technique contre les poussières dans les mines » ; commission de coordination pour la nomenclature des produits sidérurgiques (établissement d'Euronorm)... Plusieurs de ces organismes se rattachent aux groupes de travail techniques de la CEE tandis que d'autres évoquent davantage la formule des comités consultatifs.

C. *Institutionnalisation des contacts*

On peut entendre l'institutionnalisation en deux sens. Le premier tend à exprimer la recherche par les groupes de rapports stables avec les autorités au moyen de l'utilisation constante et répétée d'une même voie d'accès : dans cette perspective, un accès sera dit institutionnalisé quand le (ou les)groupe intéressé l'emploie de manière habituelle avec, le cas échéant, la participation active des autorités en cause. En un sens plus restreint et plus courant, on désigne par institutionnalisation de l'action des groupes l'introduction officielle et permanente de représentants de ceux-ci dans l'appareil étatique. L'opération se réalise par la création de divers organes (commissions, conseils, voire assemblées de type parlementaire) composés en tout ou partie de membres des groupes. Ces organes n'ont en général qu'une compétence consultative mais, en certains cas, ils disposent aussi d'une participation à la gestion de secteurs particuliers de l'activité gouvernementale. Nous retenons ici cette deuxième acception qui correspond désormais à une pratique très fréquente en de nombreux Etats. Vu la place de

ces mécanismes institutionnels dans les pays membres, il est normal de les retrouver au niveau des instances communautaires.

Les traités de Paris et de Rome ont consacré cette pratique avec la création, pour la CECA, du Comité consultatif, pour la CEE et l'Euratom du Comité économique et social. Mais le système communautaire comprend aussi toute une série de comités institués en vertu d'une disposition du traité ou d'une décision ultérieure. Ces comités, qui sont de facture et de composition diverses, ont pour but d'éclairer la Commission d'une part en lui fournissant des données pour établir ou compléter ses dossiers (information) et, d'autre part, en lui présentant des avis aux différents stades d'élaboration de ses propositions (consultation). La différence entre information et consultation se révèle rapidement artificielle dès qu'on l'utilise dans la pratique. Le plus souvent, il s'agit d'une activité mixte comportant à la fois des tâches d'information et de consultation. Enfin plusieurs de ces organismes participent à des activités de gestion.

Renvoyant à une autre section l'étude du Comité économique et social, nous allons analyser ici les comités consultatifs, essentiellement à partir de l'expérience de la CEE. Après en avoir établi un tableau général, nous étudierons de manière détaillée le cas des comités professionnels de produits dans le cadre de la politique agricole commune. Nous dirons enfin quelques mots des comités de l'Euratom.

a) *Tableau général des comités*

Nous en avons identifié une quarantaine dont plusieurs ont déjà été mentionnés au cours de précédents développements. Ce chiffre ne comprend pas les comités de gestion du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles. Après avoir classé et caractérisé ces organes par nature d'objet, nous essaierons de préciser les demandes des groupes professionnels concernant leur création et leur composition. Vu l'absence d'études monographiques, nous ne pourrons formuler que des observations générales.

On met habituellement à part, en les qualifiant de « comités nobles » les comités à caractère économique et financier qui sont au nombre de cinq : comité monétaire, comité de politique conjoncturelle, comité de politique économique à moyen terme, comité de politique budgétaire, comité des gouverneurs des banques centrales. Le premier a été institué en vertu du traité (article 105, paragraphe 2), les quatre autres par décision du Conseil. Le comité de politique conjoncturelle est un organisme de la Commission, celui des gouverneurs relève des banques centrales des Etats membres, les trois autres sont communs à la Commission et au Conseil. A quelques égards, l'on pourrait rapprocher de

ces comités des organismes comme le comité permanent des dirigeants des administrations fiscales nationales et le comité des problèmes douaniers (chefs des administrations douanières nationales). Il y a aussi un comité de législation douanière et un comité de coopération douanière CEE-Grèce. Les comités nobles ont entre eux diverses liaisons : le président du comité monétaire participe de droit aux réunions du comité de politique conjoncturelle et les présidents de ces deux comités peuvent participer aux réunions du comité de politique budgétaire. La fréquence des réunions varie selon les comités : en 1965, le comité de politique économique à moyen terme s'est réuni trente et une fois, le comité monétaire : vingt, le comité de politique budgétaire : six, le comité de politique conjoncturelle : trois. Composés de fonctionnaires et d'experts nationaux, ces comités ne sont pas ouverts aux représentants des groupes professionnels.

Une seconde catégorie est celle des comités dits à caractère social. Nous en avons relevé neuf dont voici la liste (par ordre de création) : commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants ; comité du Fonds social européen ; comité consultatif pour la libre circulation des travailleurs ; comité technique pour la libre circulation des travailleurs ; comité consultatif pour la formation professionnelle ; comité consultatif paritaire pour les problèmes sociaux des travailleurs salariés agricoles ; comité consultatif pour les problèmes sociaux des exploitants agricoles ; comité consultatif paritaire pour les problèmes sociaux dans les transports routiers ; comité consultatif paritaire pour les problèmes sociaux dans la navigation intérieure. La fréquence des réunions est également diverse : toujours en 1965, la commission pour la sécurité sociale des migrants s'est réunie seize fois, le comité pour la formation professionnelle : quatorze, le comité paritaire pour les travailleurs agricoles : quatorze, le comité technique de la libre circulation des travailleurs : sept, et le comité consultatif pour cette libre circulation : cinq.

Tous les comités à caractère social sont des organismes de la Commission. Les trois comités paritaires ont été institués par décision de celle-ci et les autres par décision du Conseil (en application du traité, article 124 pour le comité du Fonds social européen). Contrairement aux comités nobles, ces comités sont en une large mesure ouverts à la participation des groupes professionnels. Exclusive dans le cas des comités sociaux paritaires, cette participation est également effective dans d'autres comités où les représentants de groupes se rencontrent avec ceux des gouvernements. L'article 124 dispose que le comité du Fonds social européen se compose sous la présidence d'un membre de la Commission « de représentants des gouvernements et des organisations syndicales de travailleurs et d'employeurs ». Le comité du Fonds est formé de

trente-six membres à concurrence de six par pays (deux représentants du gouvernement, deux représentants patronaux, deux représentants syndicaux) : c'est une application de la formule tripartite de l'Organisation internationale du travail. Cette formule, qui a la faveur des syndicats, est également mise en œuvre pour le comité consultatif de la formation professionnelle et celui de la libre circulation de la main-d'œuvre. Le règlement relatif à ce dernier précise que le Conseil en désignant les membres qui représentent les patrons et les travailleurs « cherche à réaliser ... une égale représentation des divers secteurs économiques intéressés ». Notons enfin que pour les trois comités ainsi mentionnés les avis sont arrêtés selon la procédure majoritaire.

Parmi les comités fondés pour d'autres domaines de la politique commune, on mentionnera le comité spécial de l'article 111 (politique commerciale commune) qui se subdivise en un comité de hauts fonctionnaires et un groupe central d'experts ainsi que le comité consultatif des transports institué en vertu de l'article 83 du traité de Rome : organe de la Commission. Ce dernier qui a tenu quinze réunions en 1965 est formé d'experts désignés par les gouvernements membres (ceux-ci introduisant dans leur délégation des techniciens des groupes professionnels). Dans ce même secteur, il existe un comité d'experts gouvernementaux chargés d'assister la Commission dans les études de coût des transports. Notons aussi le comité consultatif en matière d'ententes et de positions dominantes créé à l'automne 1962 conformément à l'article 10 du règlement n° 17 : il se compose exclusivement de représentants des Etats.

Plusieurs comités ont été créés au titre du rapprochement des législations. En voici quelques-uns : comité des secrétaires d'Etat dont relève la propriété industrielle dans les six pays ; comité des experts gouvernementaux en matière de faillite ; comité des experts gouvernementaux « article 220, alinéa 3 » (problèmes concernant les sociétés) ; comité permanent des denrées alimentaires ; commission scientifique section colorants ; comité de rédaction « Convention sur la recherche et la répression des infractions aux règlements communautaires » ; comité des experts médecins ; comité vétérinaire permanent... Tous ces comités, d'activité inégale, ont été créés par la Commission qui y réunit des experts et techniciens des administrations nationales. Mais, comme nous l'avons dit, on trouve aussi dans ce domaine des groupes de travail *ad hoc* constitués de façon plus ou moins stable.

Nous en arrivons enfin au domaine de la politique agricole commune qui, en plus des deux comités sociaux déjà évoqués, a suscité la formation de nombreux comités consultatifs. Comme pour les comités à caractère social, les groupes intéressés participent largement à l'activité de toute une partie des comités à vocation agricole.

Citons d'abord la série des comités qui assistent la Commission dans la gestion du Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles (FEOGA) : le comité du Fonds (onze réunions en 1965), les comités de gestion constitués pour chacune des sections d'organisation du marché et composés de fonctionnaires nationaux et de représentants de la Commission (quarante-sept réunions), le comité permanent des structures agricoles (onze réunions). Le règlement du FEOGA fixe les problèmes sur lesquels ces comités sont invités à donner leur avis en précisant que la décision s'acquiert à la majorité qualifiée. Du côté professionnel, on trouve une série de comités consultatifs en matière de marchés agricoles (nous leur consacrons plus loin un développement monographique) ainsi qu'un comité consultatif pour les problèmes de la politique de structure agricole.

Le comité permanent des structures agricoles a été créé par une disposition de la décision du Conseil du 4 décembre 1962 — décision tenue pour la « loi-cadre » de la politique de structure agricole. Il se compose de représentants des Etats membres. Organe de la Commission, ce comité, en dehors des avis présentés au titre du FEOGA, assiste la Commission dans son analyse des structures agricoles communautaires et sa recherche de solutions propres à les améliorer. C'est ainsi que le comité a examiné l'intégration verticale en agriculture et les techniques d'économie contractuelle introduites dans ce secteur (spécialement en France et aux Pays-Bas). Dans une perspective de formation professionnelle, le comité s'est attaché à dresser le profil professionnel du chef d'exploitation en 1980. Finalement le comité permanent s'est vu octroyer la gestion de l'enquête sur la structure des exploitations agricoles dont le règlement de base a été arrêté par le Conseil le 14 juin 1966.

Le 29 juillet 1964, la Commission a créé un nouvel organe en ce domaine : le comité consultatif pour les problèmes de la politique de structure agricole qui, à l'inverse du comité permanent, réunit les intérêts professionnels que ces problèmes concernent. Il comprend trente-six sièges ainsi attribués : onze aux producteurs agricoles (dont trois aux jeunes agriculteurs) ; sept aux coopératives agricoles (dont un aux instituts spécialisés de crédit agricole à caractère coopératif ; trois au crédit agricole (banques commerciales pour leurs activités agricoles ; instituts spécialisés de crédit agricole à caractère non coopératif) ; un aux familles rurales ; cinq aux travailleurs agricoles (trois à la CISL, deux à la CISC) ; trois à l'industrie ; trois au commerce et trois aux confédérations syndicales (deux à la CISL, un à la CISC). Tous ces membres sont nommés sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives au niveau communautaire pour les activités entrant dans le cadre de l'amélioration des structures agricoles.

Ce comité, qui a tenu quatre réunions en 1965, est consulté sur les problèmes relatifs à l'application de la décision du 4 décembre 1962 ainsi que sur la mise en œuvre de la politique d'amélioration des structures agricoles. Les premières demandes d'avis ont porté sur une réglementation communautaire des groupements de producteurs et sur l'établissement du programme communautaire devant servir de cadre pour les futures demandes de subvention au titre de la section « orientation » du FEOGA (celle qui attribue des fonds pour l'amélioration des conditions de production et de commercialisation, le développement des débouchés, etc.).

Le comité se prononce sur les questions qui lui sont posées par la Commission. Toutefois le statut du comité a été modifié le 8 juillet 1965 pour permettre à son président de signaler à la Commission l'opportunité de consulter le comité sur une affaire relevant de sa compétence et sur laquelle aucune demande d'avis ne lui a été adressée. Le texte précise que cette possibilité d'extension peut être demandée notamment à l'initiative de l'une des catégories économiques représentées.

Notons enfin, au titre de l'agriculture, la création par le Conseil le 14 juin 1966 d'un comité permanent des semences et plants agricoles, horticoles et forestiers. Cet organisme, composé de représentants des Etats membres sous la présidence d'un représentant de la Commission, s'occupe en particulier de questions relatives à la commercialisation des semences et plants.

⁂

Voyons maintenant les demandes faites par les groupes à ce propos. En plusieurs cas, ces revendications portent d'abord sur la constitution d'un comité déterminé. Plusieurs de ces demandes ont connu l'échec : ainsi celle du Secrétariat CISL tendant à la création d'un comité permettant d'associer à la politique économique à moyen terme les représentants des employeurs et des travailleurs organisés sur le plan de la Communauté. Selon la CISL, ce comité aurait eu pour mission de formuler des avis sur les travaux entrepris tant par le comité consultatif de la politique économique à moyen terme (fonctionnaires) que par le groupe des perspectives économiques à moyen terme (experts indépendants). Il ne semble pas que ce vœu ait actuellement des chances d'être exaucé, la partie patronale ne tenant sans doute pas à de telles confrontations. Mentionnons également la revendication, toujours insatisfaite, d'un comité paritaire de l'industrie du bâtiment — demande présentée voici quelques années par les travailleurs de cette branche. En d'autres cas, le comité institué ne répond pas dans sa nature ou sa

composition aux souhaits des groupes professionnels : l'UNICE aurait voulu être associée aux activités antitrust de la Commission dans le cadre d'un comité consultatif mais celui qui a été créé se compose uniquement de représentants des Etats.

En d'autres cas, il est vrai, des revendications professionnelles ont été prises en considération et ont abouti. Le meilleur exemple disponible est celui du comité consultatif pour les problèmes sociaux des exploitants agricoles créé par décision de la Commission du 19 décembre 1963. Cette décision faisait suite à celle du 17 mai 1963 concernant la formation d'un comité consultatif paritaire pour les problèmes sociaux des travailleurs salariés agricoles. Il semble que seule la création du comité paritaire avait été envisagée par la conférence de Rome sur la politique sociale commune dans l'agriculture. C'est le COPA qui a exigé la formation du comité pour les exploitants, allant jusqu'à menacer de ne pas nommer ses représentants dans le comité paritaire tant que le comité « exploitants » ne serait pas institué. On observera qu'à la conférence de Bruxelles sur la sécurité sociale (1962) le COPA, soutenu sur ce point par les artisans et les commerçants, avait obtenu, en plus de sa vocation habituelle, liée au couple patrons-travailleurs, de se manifester comme le représentant de « travailleurs indépendants ».

Notons au passage que le comité exploitants relève de la direction générale des affaires sociales tandis que le comité paritaire dépend de la direction générale de l'agriculture. En raison de la parenté des problèmes traités par les deux comités, ces directions générales ont été amenées, malgré la séparation initiale, à collaborer étroitement. Il est toutefois intéressant d'observer que le comité paritaire a été nettement plus actif que le comité exploitants. Jusqu'à présent, ce dernier n'a formulé que trois avis (sur la rééducation professionnelle, l'orientation professionnelle et la protection des jeunes). L'une des causes de cette lenteur réside dans les divergences qui se manifestent entre les représentants des exploitants sous l'angle de la politique sociale. Ces divergences tiennent en une large mesure à l'opposition entre les petits et grands exploitants qui coexistent au sein du COPA. Le comité se trouve de ce fait empêché de formuler des avis substantiels et d'actualité. L'avis sur la protection des jeunes au travail a exigé plus d'un an de délibérations.

Les demandes portant sur la création d'un comité consultatif peuvent être faites ou endossées par un organisme communautaire extérieur à la Commission. C'est ainsi qu'au cours de sa soixante-dixième session (28-29 mai 1968) le Comité économique et social a suggéré la création d'un comité consultatif des spécialités pharmaceutiques qui serait composé, sous la présidence de la Commission, d'experts désignés par les Etats membres et de représentants des milieux professionnels et scientifiques intéressés. Ce comité aurait pour rôle de donner des avis à la Commission en cas de divergences d'opinion quant aux modalités d'application et d'interprétation des dispositions communautaires.

Une seconde revendication des groupes consiste à obtenir une représentation dans les comités qui leur sont ouverts (rappel des réclamations formulées par la CGIL-CGT spécialement pour le comité consultatif du Fonds social européen et celui de la liberté de circulation de la main-d'œuvre). L'Union de l'artisanat de la CEE a invité, dès 1963, les fédérations nationales de l'artisanat à faire des efforts pour obtenir des sièges dans les comités consultatifs. Il est hors de doute que les groupes témoignent généralement de la volonté d'avoir une place dans tous ces organismes, y compris dans ceux dont l'efficacité demeure modeste.

Il est significatif de constater que les groupements à six ont une place privilégiée dans la désignation des comités consultatifs qui relèvent de la Commission. Tel est le cas du comité consultatif paritaire pour les problèmes sociaux dans les transports par route. Il se compose de vingt-quatre membres titulaires et vingt-quatre membres suppléants dont moitié pour les employeurs et moitié pour les travailleurs salariés de ce secteur. Les membres sont nommés par la Commission sur proposition de quatre organisations représentatives des milieux professionnels, constituées à l'échelle de la Communauté : comité syndical des transports de la Communauté (ITF-CISL), comité européen des transports (CET-CISC), comité de liaison des transporteurs professionnels routiers de la Communauté (IRU), comité de liaison des transporteurs privés de la Communauté (IRU). Le même système est en vigueur pour le comité de la navigation intérieure qui comprend trente membres titulaires et dix-huit suppléants : les membres travailleurs salariés (quinze titulaires et neuf suppléants) sont proposés par les deux organismes syndicaux (ITF-CISL ; CET-CISC), les membres employeurs, en nombre égal, l'étant par l'Union internationale de la navigation fluviale. Au titre des organismes créés pour l'agriculture, la Commission privilégie de même les groupes à six lorsqu'elle possède la compétence de désigner les membres (cas des comités professionnels par produits). Nous avons déjà noté le point au titre du comité consultatif pour les problèmes de la politique de structure agricole : joue dans le même sens la possibilité ouverte par la décision du 8 juillet 1965 à certains représentants d'organismes à six d'assister aux réunions du comité sur invitation du président.

En revanche, dès qu'il s'agit de membres désignés par les gouvernements pour représenter les secteurs professionnels, la priorité est donnée aux organisations nationales. Il convient de souligner que les membres nommés selon cette procédure exercent leur mandat indépendamment

de consignes gouvernementales. Dans des cas de ce type, le groupement communautaire rencontre le problème, déjà mentionné pour les réunions d'experts professionnels, de l'harmonisation des points de vue et de la convergence des démarches. Au titre des comités qui ne sont pas ouverts aux délégués des groupes, l'organisme communautaire peut comme pour les experts nationaux tenter d'atteindre les membres de ces comités en utilisant son propre réseau de relations (contacts immédiats) ou celui des groupes nationaux affiliés (contacts médiats).

⁂

Au total l'on trouve dans les comités consultatifs des éléments en provenance des administrations nationales et d'autres venant des milieux professionnels. On admet qu'ici encore ce sont les premiers qui jouent le rôle principal. Ils siègent seuls en de nombreux groupes, sans doute les plus importants. Cependant, quoique limitée, la place faite aux groupes n'est pas négligeable. Mais l'on peut s'interroger sur l'influence qu'ils exercent de ce chef. Sans contester que ces comités puissent ouvrir aux groupes d'intéressantes facultés d'accès au cercle dirigeant communautaire, il faut observer que tout ce processus consultatif se caractérise par une forte présence de la Commission qui, dans l'ensemble, reste le « meneur du jeu ». Dans la généralité des cas c'est elle qui assure le secrétariat des comités et pour quelques-uns de ces organismes (ainsi comité du Fonds social européen, les deux comités de la libre circulation) c'est un de ses membres qui assure la présidence. La Commission possède toujours la faculté de saisir les comités — prérogative qu'elle partage avec le Conseil dans le cas des trois comités nobles Commission-Conseil ainsi qu'en plusieurs cas avec le comité lui-même. La Commission possède le grand avantage d'avoir des vues générales, de disposer de services bien outillés et de connaître par le dedans les positions de chaque comité. Cette supériorité explique que les comités n'aient pas toujours répondu à l'attente des organismes professionnels et que de ce fait ceux-ci réclament une consultation plus large : tel semble avoir été le cas pour les comités consultatifs agricoles par produits.

b) *Comités consultatifs agricoles*

Nous examinerons spécialement les comités par produits mais les conclusions tirées de cette analyse (en particulier la déception des milieux agricoles quant à ce genre de contact) paraissent bien s'appliquer à l'ensemble des comités consultatifs formés au titre de l'agriculture

(le comité consultatif des structures et celui des problèmes sociaux des exploitants agricoles).

L'initiative de la création de ces comités revient à S. Mansholt. Ces organismes tendent à instituer des relations organiques, institutionnalisées et spécialisées, entre la Commission et les milieux agricoles. Les comités par produits, au nombre de neuf, ont été créés en plusieurs fois : cinq en 1962 (céréales ; viande de porc ; volailles et œufs ; fruits et légumes ; vin) ; trois en 1964 (lait et produits laitiers ; viande de bœuf ; riz) ; un en 1967 (matières grasses). Les organisations communes de marché étant au nombre de onze, deux seulement, les plus récentes (sucre : règlement du Conseil du 18 décembre 1967 ; plantes vivantes et produits de la floriculture : règlement du Conseil du 27 février 1968), ne sont pas encore couvertes par un comité consultatif. Ces deux secteurs seront sans doute pourvus, comme tous les autres, d'un tel organisme.

1° *Composition*

Les membres de ces comités sont nommés par la Commission sur proposition des organisations professionnelles à six les plus représentatives. C'est un témoignage déjà noté de la volonté de la Commission de faire passer ses contacts avec les experts et techniciens des organismes nationaux par le canal des groupements communautaires.

Ces comités sont composés de douze à trente-six membres selon les produits et d'autant de suppléants. Les membres titulaires et suppléants des comités ne peuvent se faire remplacer aux réunions, leur nomination ayant un caractère personnel. En dehors des membres du comité, le président peut inviter aux réunions un délégué du groupement central de l'une des organisations professionnelles représentées. Il peut également requérir la présence d'experts qui en principe n'assistent aux délibérations que pour la seule question ayant motivé leur présence.

Au titre de la distribution des sièges, le COPA revendiquait d'avoir pour lui la majorité, ce que la Commission a refusé de lui accorder. En principe la grille de répartition adoptée à l'issue de laborieuses discussions s'établit comme suit : producteurs et coopératives agricoles, 50 % ; industrie et commerce agricoles, 25 % ; travailleurs et consommateurs, 25 %. Dans la pratique, l'agriculture (exploitants et coopératives) bénéficie d'un très grand poids relatif.

Considérons par exemple le comité céréales qui a dix-huit membres : sept vont aux producteurs et deux aux coopératives ; les industriels de transformation des produits agricoles et alimentaires ont trois sièges, les négociants en céréales : deux, les travailleurs : deux et les consommateurs : deux. Le déséquilibre agriculture-industrie est encore plus

marqué pour la viande de porc : douze membres du COPA (deux par pays) pour la catégorie des producteurs, un seul représentant de l'industrie pour des activités aussi diverses que les conserveurs et les fondeurs de saindoux. Ce dernier doit également assurer à lui seul la représentation de sa catégorie pour les six pays. De façon générale, compte tenu du nombre des membres et de la règle de distribution, seuls les groupes agricoles disposent d'assez de sièges pour assurer une place aux différents intérêts nationaux. Les autres catégories (y compris l'industrie et le commerce) ne jouissent pas de cette latitude et elles sont donc tenues de procéder, autant que possible, à l'unification des positions nationales — objectif que le COPA s'efforce de réaliser pour son propre compte dans le cadre de son secrétariat par coordination des démarches des participants agricoles.

Le dernier en date des comités constitués par la Commission (celui des matières grasses : décision du 9 juin 1967) comprend trente-deux membres dont seize pour les producteurs agricoles, sept pour l'industrie et deux pour le négoce, quatre pour les travailleurs et trois pour les consommateurs. Les proportions de la grille sont respectées *grosso modo* (léger désavantage pour les travailleurs, consommateurs). Vu la nécessité d'assurer une représentation équilibrée sous l'angle national, la Commission demande que pour chaque siège de membre ou de suppléant deux candidats de nationalité différente lui soient proposés. L'idée de cette double présentation est de laisser une marge à la Commission pour assurer une juste répartition des sièges entre les six pays. Il semble toutefois que jusqu'à présent celle-ci ait toujours nommé le premier de la liste. On ne saurait exclure que les groupes tiennent compte eux-mêmes d'une telle exigence, surtout lorsqu'il s'agit d'un remplacement partiel.

Sous réserve de l'influence exercée par les efforts d'harmonisation professionnelle, les membres des comités se prononcent à titre personnel. La présidence des comités est assurée en vertu d'un usage constant par un représentant de l'agriculture.

2° *Mode de fonctionnement*

En règle générale, c'est la Commission qui consulte les comités sur les différents problèmes (généralement questions d'exécution des organisations communes de marché). Le règlement actuel des comités ne permet pas d'y discuter les problèmes de prix. La Commission possède donc la maîtrise de l'agenda. Toutefois, le président du comité peut signaler à la Commission l'opportunité de consulter le comité sur une affaire relevant de la compétence de ce dernier et au sujet de laquelle une demande d'avis ne lui a pas été adressée. Même lorsque

le comité applique cette procédure, le plus souvent à la demande de l'une des catégories économiques représentées, la Commission conserve le droit de saisine.

L'organisation pratique des travaux du comité est commandée par le rythme du processus délibératif de la Commission, mais un effort maximal est fait pour maintenir un délai d'environ quinze jours entre la convocation et la réunion du comité. A cette convocation est jointe une demande d'avis établie par les services de la Commission et relative aux différents points de l'ordre du jour. La fréquence des réunions des comités consultatifs varie selon les besoins. En moyenne, elle peut être estimée à quatre ou cinq réunions par an. Il faut noter d'autre part que le secrétariat des comités consultatifs est assuré par les services de la Commission, à savoir par les membres de la division des relations avec les organisations non gouvernementales de la direction générale de l'agriculture.

Il n'y a pas de procédure de vote au sein des comités, sauf en ce qui concerne l'élection des présidents et vice-présidents. Cette règle a été établie par la Commission en raison de la volonté manifestée avec intransigeance par le COPA de s'assurer une place prépondérante dans les comités. C'est en fonction de l'absence de vote que la Commission s'est finalement décidée à attribuer la moitié des sièges aux intérêts agricoles. Encore la Commission a-t-elle trouvé bon à l'époque de faire savoir qu'elle discuterait du prix des produits agricoles avec les organismes à six compétents.

Lors de la demande d'un avis par la Commission, les comités cherchent donc à élaborer des positions communes à tous leurs membres. Les textes transmis à celle-ci comportent deux parties : compte rendu des débats et donc mise en évidence des divergences ou désaccords entre les différentes catégories ; énoncé des conclusions communes auxquelles le comité a pu parvenir. Il semble que dans la majorité des cas les comités sont en mesure, grâce à l'adoption de compromis, de présenter de telles conclusions. Conformément à la norme qui est de pratique très fréquente en matière consultative, les avis émis par les comités ne lient pas la Commission.

Voyons enfin comment s'effectue la liaison entre les comités consultatifs et les comités de gestion. En pratique, elle s'établit principalement par l'intermédiaire d'un membre de la division des relations avec les organisations non gouvernementales de l'agriculture. Chargé de suivre le produit considéré, cet agent assiste aux réunions des deux comités correspondants, comité consultatif et comité de gestion. Bien qu'ayant seulement un statut d'observateur, il établit une communication entre les deux types de comités, faisant connaître au comité de gestion les résultats des examens effectués par les comités consultatifs

et tenant au courant, d'une manière officieuse, les comités consultatifs des travaux des comités de gestion.

C'est ainsi que, selon une méthode courante dans le processus délibératif communautaire, s'établit un noyau ou une sphère limitée de personnes qui participent à l'application de la politique agricole commune et à l'organisation des marchés agricoles à savoir les professionnels, les experts des Etats membres et tous les services de la Commission intéressés à un produit. La question fondamentale et qui demeure ouverte, est de connaître la part respective de ces différents participants dans la mise en œuvre de la politique agricole commune. En tout cas la présence, face aux comités consultatifs, d'organes composés de fonctionnaires tend par elle-même à assurer une certaine neutralisation des producteurs (déjà conduits à modérer leurs revendications par le souci de dégager des conclusions communes au sein des comités consultatifs).

3° *Position des organismes agricoles sur les comités*

Bien que l'exposé de l'opinion des groupes sur les accès à la Commission ne doive venir qu'au paragraphe suivant, il nous paraît souhaitable afin de ne pas rompre l'unité du sujet d'exposer dès maintenant les réactions du COPA ainsi que du COGECA à l'égard du fonctionnement des comités agricoles — les comités consultatifs mais aussi les autres comités (essentiellement structures agricoles et problèmes sociaux des exploitants).

Au début, le COPA avait tendance à attribuer une grande importance aux comités consultatifs mais, après expérience, il semble en être venu à des jugements plus critiques. Durant nos derniers entretiens avec les dirigeants du COPA, nous avons acquis la nette impression que les comités consultatifs constituent dans une certaine mesure une déception pour les organisations agricoles européennes. Certes, il avait été entendu dès le départ que ces comités seraient seulement consultés sur des questions d'exécution des organisations communes de marché et que, pour les autres questions relatives aux politiques agricoles et commerciales, la Commission consulterait directement les associations au niveau des Six. Cependant même dans leur domaine restreint, soit par produit, soit par secteur limité ou spécialisé de la politique agricole commune, les activités des comités sont jugées relativement peu intéressantes par le COPA.

Cette impression a été officiellement confirmée dans le discours déjà cité de C.S. Knottnerus à l'assemblée d'Amsterdam (1er décembre 1966) : après avoir demandé que soit améliorée la participation de la profession à l'élaboration et à l'exécution des règlements, celui-ci

constate qu'il existe des comités consultatifs pour différents produits et secteurs, mais que leur fonctionnement n'est pas satisfaisant. La même idée est exprimée de manière encore plus explicite dans la résolution adoptée par l'assemblée — texte dont le paragraphe V concerne la participation des agriculteurs à la mise en application des politiques agricoles communes. L'assemblée y demande en général que les agriculteurs intéressés soient davantage associés à la politique agricole commune. Puis elle se réfère explicitement aux comités consultatifs : « Pour qu'une consultation plus effective que par le passé dans le cadre des comités consultatifs permette une participation efficace des professionnels à l'établissement des décisions d'exécution de la politique agricole commune et à la gestion des marchés, il est nécessaire d'améliorer, à la lumière de l'expérience acquise, le fonctionnement de ces comités consultatifs, en particulier par une consultation plus large de leurs membres sur tous les problèmes importants de l'application de la politique agricole commune ainsi que par le renforcement de leur droit d'initiative. »

Deux aspects sont à signaler dans cette résolution concernant les comités : d'une part, une interprétation, peut-être trop restrictive, de la consultation qui intervient dans ce cadre et, d'autre part, l'idée de la nécessité de développer l'initiative des organisations professionnelles dans les comités consultatifs. Disons enfin que lors de l'assemblée générale extraordinaire de Düsseldorf (23-24 novembre 1967), il a été suggéré que les comités consultatifs qui en expriment le désir soient habilités à créer des bureaux restreints. De l'avis du COPA, un tel système pourrait augmenter l'efficacité de la consultation.

Un jugement voisin se manifeste chez le COGECA dont les dirigeants ont souvent étudié les comités consultatifs. Leur fonctionnement a été critiqué par le comité directeur en des termes qui sont mentionnés dans le rapport d'activité pour 1965. Le COGECA estime que ces comités se réunissent trop rarement, compte tenu du nombre des problèmes posés par l'application des règlements et que les demandes d'avis concernent seulement des sujets d'importance mineure. Par lettre adressée à S. Mansholt le 15 juillet 1965, le président du COGECA demande à la Commission de reconsidérer le fonctionnement des comités consultatifs. En rappelant les deux critiques du comité directeur, le président du COGECA fait remarquer que d'une façon générale les professionnels de l'agriculture n'ont pas été jusqu'à présent vraiment associés à l'exécution des règlements de base de cette politique. Et le président poursuit : « Je crois que c'est dans l'intérêt de nous tous de nous pencher sur la recherche de solutions permettant un meilleur fonctionnement des comités consultatifs et de mettre à profit, comme le prévoit d'ailleurs le règlement intérieur des comités consultatifs,

l'expérience acquise. Dans l'esprit qui a présidé à la création des comités consultatifs, je crois cependant qu'il est souhaitable de réserver la discussion des problèmes généraux de la politique agricole commune à des contacts directs entre la Commission et les organisations professionnelles au niveau communautaire et notamment au COGECA, les aspects de cette politique intéressant plus particulièrement les coopératives. » Le COGECA, on le voit, n'entend pas sacrifier ses propres facultés au profit d'une extension de celles des comités consultatifs.

A noter que lors de l'examen de cette question, le comité directeur du COGECA avait envisagé l'hypothèse d'une fusion des comités consultatifs et des comités de gestion ainsi que l'éventualité d'un refus du COGECA de participer à des consultations inefficaces. La solution de la fusion n'a pas été retenue par le groupe, entre autres pour des raisons pratiques. Il aurait fallu pour l'appliquer avec fruit suffisamment d'experts capables d'intervenir de façon permanente auprès de la Commission et d'assister aux réunions multiples des comités de gestion.

Le comité directeur a aussi pris position sur la répartition des sièges dans les comités consultatifs. Les principes alors adoptés à ce propos se fondent sur l'idée que les membres des comités consultatifs sont censés représenter leur secteur, non leur pays, et que le Marché commun va constituer un fait accompli dès 1967 dans l'ordre des produits agricoles les plus importants. Il importe donc en premier lieu que la coopération agricole de la Communauté soit représentée par des personnes spécialement qualifiées. Pour autant que se pose le problème de la répartition des sièges entre les différentes régions (ce qui ne concerne pas des produits comme le vin et le riz) il faut d'abord essayer d'assurer autant que possible un siège à chaque région de la Communauté. Quant aux sièges disponibles après cette répartition, certains critères, comme par exemple l'importance de la production, pourraient être acceptés. Finalement, en vue de réaliser une représentation de l'ensemble des régions de la Communauté de façon aussi équilibrée que possible, il convient que, comme dans le passé, le COGECA prenne contact avec le COPA en vue de procéder à une répartition globale des sièges dans chaque comité consultatif. De ces principes du COGECA, on peut dégager deux éléments fondamentaux : d'une part, la nécessité d'une représentation par les personnes les plus compétentes et, d'autre part, le souci d'une certaine régionalisation. Cette adaptation est rendue nécessaire par le niveau de l'organisation agricole commune : au titre des produits la représentation par pays ne peut plus être satisfaisante et le recours à une représentation plus fidèle par région semble indispensable.

⁂

En définitive, les organisations agricoles communautaires (COPA et COGECA) ne sont pas contentes du fonctionnement des comités consultatifs. Pour apprécier la portée des critiques COPA-COGECA il faut rappeler que les groupes professionnels sont rarement satisfaits de l'influence qu'ils exercent sur les autorités ainsi que des accès qui leur sont offerts. Toutefois, les services de la Commission admettent eux-mêmes qu'il conviendrait de donner à ces comités plus de poids, plus de dynamisme, plus d'efficacité. Les appréciations pessimistes du COPA et du COGECA semblent donc correspondre à la réalité. Il reste cependant que les comités consultatifs, bien que n'ayant pas fonctionné à la pleine satisfaction des organisations professionnelles, ont ajouté un élément de pénétration supplémentaire aux accès dont elles disposent auprès de la Commission. Globalement, on peut conclure que les organisations professionnelles, avec le COPA à leur tête, bénéficient d'un réseau considérable d'accès de différents types dont certains ont été régularisés sinon toujours institutionnalisés. Ce réseau de consultations et de contacts avec les organisations professionnelles a été construit sur l'impulsion de S. Mansholt d'après le modèle et l'expérience des Pays-Bas. Or, selon certains observateurs, les relations entre les autorités publiques et les organisations professionnelles seraient jugées trop intimes aux Pays-Bas mêmes.

La multiplicité des accès et des contacts n'est pas à elle seule, il est vrai, un indicateur suffisant de l'influence effective des groupes considérés. Comme nous le verrons plus loin de manière systématique (titre IV), l'influence dépend de bien d'autres facteurs dont la représentativité et la cohésion dans les démarches. A cet égard, le COPA a certainement souffert des clivages entre ses membres sur des points pratiques essentiels de la politique agricole commune. Nous avons le sentiment que, ne pouvant parler d'une seule voix sauf au niveau des revendications les plus générales, il n'a pas été en mesure de profiter pleinement des multiples facultés d'information et de consultation qui lui étaient offertes par la Commission. Aucun réagencement des comités agricoles, si perfectionné soit-il, ne saurait suppléer à l'absence ou à l'insuffisance d'une volonté réellement commune.

Nous avons vu que la moitié environ des sièges des comités est réservée à des groupes extra-agricoles : il semble bien que plusieurs de ceux-ci (spécialement les travailleurs et les consommateurs) jugent que cet accès ne leur vaut pas beaucoup d'influence sur les décisions agricoles de la Communauté.

4° *Position des groupes extra-agricoles*

Une critique serrée du régime des comités consultatifs a été présentée par le comité de contact des consommateurs dans un mémorandum remis à la Commission le 25 janvier 1967. Ce texte revendique une extension du droit d'initiative au profit des secteurs économiques intéressés qui devraient avoir la faculté de réclamer l'inscription d'un problème à l'ordre du jour. En l'état actuel des choses, l'initiative de la consultation appartient exclusivement à la Commission et, hors des limites tracées par celle-ci, les comités consultatifs ne peuvent émettre que de simples vœux. Le comité des consommateurs rejoint donc les organisations agricoles dans leur souci d'obtenir un renforcement des comités consultatifs mais il s'écarte d'elles en revendiquant qu'une place plus large soit faite aux groupements extra-agricoles.

C'est ainsi que le mémorandum critique l'habitude prise de réserver la présidence des comités à un représentant de l'agriculture alors qu'aucun texte réglementaire ne prévoit un tel monopole. Il se prononce pour une attribution des vice-présidences à tour de rôle aux représentants des différents secteurs économiques, à l'exception de celui auquel appartient le président. Mais la critique la plus importante porte sur la composition actuelle des comités : le mémorandum estime qu'à la lumière de l'expérience le système attribuant la moitié des sièges à une seule catégorie économique comporte des inconvénients et qu'il conviendrait de répartir les sièges sur une base assurant un équilibre entre les diverses catégories d'intérêts représentés. Il n'y a aucune chance que les organisations agricoles acceptent une diminution de leur place dans les comités.

Les syndicats de travailleurs agricoles présentent aussi des critiques qui, à plusieurs égards, se rapprochent de celles des consommateurs. Ils mettent en cause aussi bien la faiblesse du nombre de mandats dont ils disposent que la technicité des problèmes, souvent marginaux, que la Commission fait inscrire à l'ordre du jour. Cette technicité, qui ne débouche sur aucune perspective vraiment importante, rebuterait les membres non agricoles des comités et susciterait chez eux une passivité certaine à l'égard des activités entreprises dans ces organes. Lors de leur troisième conférence tenue à Bari les 18 et 19 septembre 1965, les syndicats de travailleurs agricoles CISL ont invité la Commission à un réexamen du rôle des comités par produits avec le concours des organisations professionnelles intéressées. La conférence a estimé que les comités devraient continuer à donner des avis sur les problèmes soulevés par l'application des organisations communes de marché (y compris les questions de prix actuellement exclues des débats). Mais elle a proposé qu'ils soient en outre chargés de faire annuellement, sur la base d'un rapport, le point des résultats de l'application de chaque organisation commune de marché. Une telle évaluation, selon la conférence, permettrait d'amorcer un mouvement de revalorisation des comités qui pourrait être des plus utiles tant pour les groupes professionnels que pour les services de la direction générale de l'agriculture.

c) *Comités de l'Euratom*

Il a été constitué plusieurs comités et groupes de travail au sein de cette Communauté dont un certain nombre dans le cadre d'accords passés avec des Etats extra-communautaires (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Canada). Certains de ces organes sont très techniques et concernent, de façon plus ou moins directe, les activités de recherche de l'Euratom (ainsi les groupes de travail qui s'occupent respectivement du retraitement des combustibles irradiés, de la coordination du transport des matières radioactives, de la sécurité des réacteurs). Le plus intéressant pour notre propos est sans doute le comité scientifique et technique institué auprès de la Commission.

Ce comité a été formé en exécution de l'article 134 du traité de l'Euratom. Il est composé de vingt membres nommés par le Conseil après consultation de la Commission. Ceux-ci qui siègent à titre personnel proviennent en général des milieux de l'université et de l'industrie. Les avis du comité qui portent sur les problèmes scientifiques, techniques, économiques et industriels de l'énergie nucléaire sont envoyés à la Commission mais ne lient pas les Etats membres. Dans le contexte d'Euratom où les gouvernements se sont réservé le rôle principal, les avis du comité, malgré leur valeur intrinsèque et l'importance des sujets traités, n'ont en fait qu'un poids très relatif.

Le comité scientifique et technique a été doublé d'un comité consultatif de la recherche nucléaire qui fonctionne dans le cadre du Conseil. Ce second comité, non prévu par le traité, est composé de délégations des Etats membres qui rassemblent chacun des dirigeants responsables des affaires nucléaires à un niveau très élevé. Le comité, qui tient en principe au moins deux réunions par an, a pour rôle essentiel d'assurer la coordination du développement de la recherche dans la Communauté. Cette fonction a été mise en évidence lors de la préparation du deuxième programme d'Euratom : le projet préparé par la Commission et transmis au Conseil a fait l'objet d'une étude approfondie par les soins du comité de la recherche nucléaire. Les positions définies par celui-ci n'entraînent par elles-mêmes aucun engagement définitif des gouvernements. La prise de telles obligations relève exclusivement du Conseil mais les avis donnés par le comité sont habituellement d'un grand poids (ne serait-ce qu'en raison des hautes responsabilités assumées par les membres dans chacun des six pays).

Au total l'analyse des comités formés dans le cadre de l'Euratom confirme bien la faiblesse du rôle joué par les groupes professionnels auprès de cette Communauté. Cette situation tient sans doute en une large mesure à la nature des problèmes traités mais elle résulte, au moins en partie, du blocage des initiatives communautaires par les gouvernements membres. L'exemple de l'Euratom établit *a contrario* que la présence autour d'un centre de décision d'un appareil consultatif relativement dense est le signe d'une volonté dynamique chez les dirigeants de ce centre. Sans doute, tous les comités formés au titre de la CEE sont-ils bien loin d'avoir la même importance et plusieurs de ces organismes ont fait l'objet, nous l'avons vu, d'appréciations pessimistes ou inquiètes des participants. Mais l'activité globale de cet appareil est l'indice d'un effort communautaire qui se poursuit malgré le ralentissement imposé à l'intégration institutionnelle par les accords de Luxembourg. L'étude de l'appareil consultatif nous suggère finalement la même conclusion que celle tirée de l'étude des groupes. Nous allons examiner maintenant le jugement que les groupes dans leur ensemble portent sur leurs relations avec la Commission.

§ 4. Valeur de l'accès à la Commission selon les groupes

Les groupes communautaires considèrent dans leur ensemble que la Commission constitue pour eux le centre le décision le plus important, celui auprès duquel il est généralement le plus fructueux d'intervenir. Beaucoup soulignent la difficulté d'obtenir des modifications substantielles à un texte arrêté par la Commission en agissant sur les organes auxquels il est transmis : l'action la plus efficace se situe donc avant que la Commission n'ait définitivement pris parti. Dans cette perspective, l'accomplissement de démarches auprès d'autres organes, et notamment auprès du Conseil, ne s'imposerait véritablement que si l'on n'est pas arrivé à convaincre la Commission. Si celle-ci a pris une position satisfaisante pour le groupe, celui-ci n'aurait plus qu'à veiller à ce que le dispositif prévu ne soit pas fondamentalement altéré lors d'une étape ultérieure du processus délibératif : en somme, le plus gros de l'effort serait déjà fait.

Cette opinion, que nous avons fréquemment entendue de nos interlocuteurs, tend à souligner l'importance que revêt le pouvoir de proposition de la Commission dans le système des décisions communautaires. C'est sans doute pour les réglementations spécialisées, qui, en de nombreux cas, ont tellement d'importance pour les groupes, qu'elle paraît le plus vraisemblable. Mais elle vaut aussi à notre avis en ce qui concerne les questions de portée générale. On peut admettre qu'il serait difficile à un groupe d'obtenir de larges satisfactions contre l'opposition

absolue de la Commission, spécialement si les demandes impliquent l'adoption de mesures déterminées (le blocage d'un projet étant en général moins difficile à réaliser que l'adoption de dispositions nouvelles).

Certains groupes, sans contester totalement cet attachement à la Commission, ont apporté quelques nuances à l'opinion commune. Ainsi par exemple la FIGED qui représente les grandes entreprises de distribution. Selon ses dirigeants, le groupe cherche de préférence le contact avec la Commission, l'un des principaux mobiles de ce choix étant la propension des gouvernements à soutenir le petit commerce par des discriminations fiscales. La Fédération espère que la Commission, soucieuse de maximiser l'efficacité du système commercial, obtiendra progressivement la disparition de ces privilèges dont les gouvernements ont tendance à prôner le maintien au sein du Conseil des ministres. Cette préférence cesse toutefois dans un cas précis, celui de la politique sociale car, d'après la FIGED, le but de la Commission en ce domaine est d'obtenir une harmonisation communautaire des rémunérations par augmentation des salaires les moins élevés. Craignant qu'il n'en résulte des charges trop lourdes pour certains de ses membres, la FIGED s'efforce de bloquer le mouvement par des démarches au niveau des gouvernements. En somme, le groupe se donne pour règle de varier ses terrains d'intervention eu égard à la nature des problèmes considérés.

Deux séries de problèmes doivent être examinées dans ce paragraphe : les difficultés rencontrées par les groupes dans leurs contacts avec la Commission ; l'importance respective qu'ils attachent aux différents types de contact.

A. *Difficultés rencontrées par les groupes*

Rares sont les groupes qui se plaignent de ne recevoir qu'un mauvais accueil de la Commission : les critiques faites à cet égard visent généralement un service plutôt que l'ensemble. De l'avis de nos interlocuteurs, il n'y a dans la Commission aucune hostilité ou réserve de principe à l'égard des organisations professionnelles.

Cette attitude se manifeste aux échelons les plus élevés. Beaucoup soulignent que les entretiens avec les membres de la Commission s'effectuent dans un climat d'amabilité, mais ils ajoutent que ceux-ci sont en général difficiles à convaincre. Le point nous a été signalé à de multiples reprises pour S. Mansholt : on le dit à la fois particulièrement ouvert aux préoccupations des groupes et spécialement ferme sur ses positions. Selon nos interlocuteurs, les commissaires ne prendraient que

très rarement des engagements fermes dans leurs conversations avec les représentants des groupes : placés devant des revendications précises, ils auraient propension à fournir des réponses évasives.

Considérons par exemple les réunions régulières qui se déroulent entre le présidium du COPA et S. Mansholt. On peut classer en deux catégories les suggestions faites par le premier au second au cours de ces échanges de vues : celles que S. Mansholt juge d'emblée acceptables, au moins en quelque mesure, pour la Commission et celles sur lesquelles il n'a pas lui-même d'idées préétablies. Dans le premier cas, S. Mansholt pourra formuler une réponse relativement positive, quoique encore conditionnelle tandis que dans le second il se bornera à prendre note de la demande. Il est possible que les suggestions de la seconde catégorie fassent ensuite l'objet d'études dans les services intéressés et donnent lieu à des mesures conformes aux vœux du COPA (tel a été le cas par exemple pour la taxation sur l'huile d'olive à la suite d'une intervention de la délégation italienne). En tout cas, vu la personnalité de S. Mansholt et son rôle de premier plan dans la politique agricole commune, il est exceptionnellement important pour les groupes intéressés de le rendre attentif et si possible sympathique à leurs demandes. Mais les groupements qui veulent y parvenir doivent présenter une argumentation impeccable car S. Mansholt s'est consacré toute sa vie aux problèmes agricoles dont il est un technicien très averti (rappelons seulement que de 1945 à 1958 il a été ministre néerlandais de l'Agriculture dans six gouvernements successifs).

D'après plusieurs des réponses faites, l'effort de persuasion serait plus facile au niveau des fonctionnaires de la Commission, spécialement de ceux occupant les rangs moyen et moyen-supérieur de la hiérarchie. C'est à ce niveau que l'on obtiendrait le plus facilement des informations sur les projets en cours et que l'on pourrait le plus utilement présenter des suggestions. Il est certain que ces agents accueillent généralement avec faveur les informations et renseignements techniques de nature à faciliter leur travail. La Commission doit s'occuper de tant de problèmes spécialisés qu'elle ne saurait avoir sur tout des dossiers complets et à jour. Depuis longtemps, les groupes savent que l'un des meilleurs moyens d'obtenir l'audience d'un fonctionnaire est de l'aider à accomplir le travail qui lui est demandé par ses supérieurs hiérarchiques. Quelques-uns de nos interlocuteurs au sein de la Commission ont même fait allusion à une certaine « paresse » des fonctionnaires qui, toutes choses égales, faciliterait la pénétration par les groupes du processus délibératif communautaire. En tout cas, s'agissant de problèmes d'une technicité particulière, il est très important pour les groupes d'avoir l'oreille des fonctionnaires qui appartiennent aux rangs où de tels problèmes sont principalement débattus.

Il faut signaler que, d'après certains dirigeants professionnels, les fonctionnaires des diverses nationalités n'adopteraient pas un comportement uniforme à l'égard des organismes professionnels. En fait, la nationalité peut intervenir en un double sens. D'abord par création de certaines affinités entre fonctionnaires et représentants des groupes appartenant à un même pays. Le « rapport d'Amsterdam » signale que les dirigeants professionnels néerlandais préfèrent discuter leurs problèmes avec des compatriotes : dès lors, ils seront enclins à rechercher des contacts à La Haye plutôt qu'à Bruxelles et, s'il est nécessaire de traiter avec la Commission ils s'efforceront de le faire avec les agents néerlandais de celle-ci [4]. Nous avons déjà évoqué cette question en soulignant que la nationalité est seulement l'un des facteurs susceptibles de créer des affinités et pas toujours le plus puissant. Mais l'influence de la nationalité peut jouer d'une autre manière comme créatrice, par la culture et l'expérience qui lui sont liées, d'attitudes générales à l'égard des groupes.

Ici il faut se garder de donner automatiquement foi aux observations qui sont faites car, en bien des cas, elles relèvent du folklore ou du domaine des stéréotypes (ainsi la propension d'un fonctionnaire néerlandais, selon le « rapport d'Amsterdam », à attribuer aux Italiens la responsabilité de tout ce qui va mal dans le fonctionnement de la CEE). On nous a dit que les agents les moins ouverts aux revendications des groupes seraient les Français (certains les qualifiant d'« impénétrables ») alors que les plus accueillants, les mieux disposés à fournir des services, seraient les Italiens. Sans endosser ce jugement faute de vérifications appropriées, nous nous contenterons de signaler que la sélection des agents français reste à tous égards beaucoup plus rigoureuse que celle des agents italiens. Les premiers ont une formation « service public » qui fait très souvent défaut aux seconds. Malgré le brassage qui s'effectue au sein de la Commission, de telles différences peuvent retentir sur les attitudes à l'égard des groupes.

En dehors des expériences plus ou moins heureuses qu'ils ont avec tel membre de la Commission ou tel fonctionnaire (ou groupe de fonc-

[4] Le « rapport d'Amsterdam » souligne toutefois que les rapports ainsi noués ne sont pas toujours jugés satisfaisants par les professionnels néerlandais. « La critique sur les fonctionnaires d'autres nationalités, peut-on y lire, n'empêche pas que les groupes de pression néerlandais ne sont pas toujours d'accord avec les fonctionnaires néerlandais. Ils leur reprochent surtout de se concentrer trop sur les détails et de perdre de vue les grandes lignes. C'est pourquoi les Pays-Bas obtiendraient gain de cause sur des points secondaires lors des négociations, mais quand il s'agit de questions importantes, ils ont toujours le dessous. En général, on admire les Français pour leur technique de négociation, tandis que les fonctionnaires allemands, eux aussi, sont souvent considérés comme plus habiles que leurs collègues néerlandais. »

tionnaires) il convient d'examiner les difficultés que peuvent éprouver les groupes par suite de l'agencement même du processus délibératif communautaire. Il convient à cet égard de savoir si les groupes s'estiment en mesure de présenter leurs vues de manière adéquate et de le faire en temps opportun. Quoique liées, les deux questions méritent un examen séparé.

a) *Capacité des groupes d'exprimer leurs vues*

Cette faculté est généralement reconnue par les groupes, y compris par ceux ayant le sentiment que leurs démarches n'aboutissent pas à des résultats suffisants (rappel à ce propos des déclarations faites par H. Buiter). Cependant, certains dirigeants contestent le point. Tel a été le cas de Kurt Engelhorn, président de la Fédération allemande de l'industrie pharmaceutique, dans un article diffusé par Opera Mundi Europe (nous l'avons lu dans *La Tribune de Genève,* du 8 novembre 1967, p. 31). Vu la qualité du signataire et le poids de son groupe (l'industrie pharmaceutique allemande est la première de sa branche dans la CEE tant pour la production que pour l'exportation), vue aussi la netteté de la position prise, il nous paraît opportun d'indiquer ici l'essentiel de cette protestation.

K. Engelhorn part de la directive du Conseil du 26 janvier 1965 concernant le rapprochement de dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux spécialités pharmaceutiques. Ce texte, d'après ses auteurs, constitue le premier d'une série ayant pour objectif final de permettre la reconnaissance réciproque dans les Etats membres des autorisations de mise sur le marché des spécialités pharmaceutiques ainsi que la libre circulation intracommunautaire de ces spécialités. Le dispositif institué prévoit que la mise en libre circulation d'une spécialité pharmaceutique dans la CEE doit être refusée lorsqu'il est constaté après examen des indications fournies et des dossiers que cette spécialité est nocive, même utilisée conformément à son mode d'emploi, manque d'efficacité thérapeutique ou a une efficacité insuffisamment prouvée, ne correspond pas à sa composition déclarée tant quantitativement que qualitativement. En bref, la directive exige la preuve de l'efficacité avant l'enregistrement du produit. De plus la directive fixe les normes relatives à l'étiquetage des spécialités en précisant les indications qui doivent figurer sur l'emballage. Le délai d'application fixé au 9 août 1966 a été prorogé jusqu'au 31 décembre 1966 par une directive du Conseil en date du 28 juillet 1966.

La protestation de K. Engelhorn vient du fait que la législation allemande, « pour de bonnes raisons » dit-il, ne comporte pas la preuve

exigée par la directive. L'insertion de cette exigence avait fait l'objet d'une longue discussion devant le Conseil et le gouvernement fédéral allemand ne s'y serait rallié que « sous une forte pression politique » et non sans avoir fait admettre un certain nombre de réserves. Or, nous dit Engelhorn, seule la Belgique s'est efforcée d'aligner sa législation sur les disciplines de la directive. En dehors de quelques gestes de bonne volonté accomplis par la France et l'Italie, les cinq autres pays ont préféré attendre le développement de la réglementation communautaire (trois propositions de directives concernant le rapprochement des législations des Etats membres en ce domaine sont actuellement pendantes devant le Conseil, transmises à celui-ci respectivement le 29 février 1964, le 10 juin 1966 et le 8 décembre 1967 ; une proposition de directive concernant la publicité des spécialités pharmaceutiques a été transmise le 7 juin 1967). Jusqu'à présent l'accord n'a pu s'établir entre les partenaires : l'Allemagne aurait consenti à aller de l'avant si les autres pays avaient accepté la fixation immédiate d'une date pour la libre circulation des médicaments. Or ceux-ci estiment que cette liberté de circulation doit être différée jusqu'à l'harmonisation des conditions dans lesquelles les six administrations délivrent les autorisations. Dans ces conditions, les cinq pays sont en contravention avec les normes communautaires sans que la Commission manifeste l'intention de les poursuivre en justice pour ce manquement.

Le président de la Fédération allemande critique également les dispositions prises pour l'enregistrement des spécialités déjà en circulation lors de la mise en vigueur du marché commun pharmaceutique. Selon le système prévu, ces spécialités doivent également faire l'objet d'un enregistrement conforme à celui régissant les spécialités nouvelles, les fabricants disposant à cet effet d'un délai de cinq ans. Or selon K. Engelhorn, l'application de ces règles aboutirait à encombrer pendant des années les laboratoires d'analyse pour des tâches totalement improductives. Il s'agit là, selon lui, de dispositions inapplicables.

Sur ces bases, K. Engelhorn met en cause le fonctionnement des institutions communautaires, notamment sous l'angle de la répartition des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif. Le Conseil des ministres, s'il écoute le Parlement européen et le Comité économique et social, ne les suit pas. Quant à la Commission, on observe « une certaine inadéquation des réglementations nouvelles avec les données de la pratique », situation résultant de deux facteurs : « une information insuffisante des professions sur les travaux de la Commission, un contact trop lâche entre institutions communautaires et professions directement concernées par les directives ». La Commission s'est efforcée dans le cas présent de parer à ce danger par des entretiens d'information avec les représentants de l'industrie, du corps médical, du

négoce en gros, des syndicats et des consommateurs, mais à l'expérience ce procédé n'a « aucune valeur pratique ».

Sans prendre position sur le fond du problème, il faut tout de même rappeler que dans la plupart des pays d'Europe occidentale ainsi qu'en Amérique du Nord, l'industrie pharmaceutique est actuellement sur la sellette, beaucoup lui reprochant de faire passer le souci du profit avant l'intérêt des malades. K. Engelhorn évoque, comme l'on pouvait s'y attendre, les « relations et corrélations fort complexes, avec lesquelles ne sont vraiment familiers, en règle générale, que ceux qui sont confrontés quotidiennement avec les problèmes du développement de nouveaux produits pharmaceutiques ». Mais, aujourd'hui, de très hautes sommités médicales dénoncent les risques d'une commercialisation accélérée des découvertes thérapeutiques. Malgré les affirmations de K. Engelhorn, beaucoup jugeront que les exigences posées par les instances communautaires correspondent à l'avantage collectif.

On peut donc se demander si les critiques formulées contre la Commission n'expriment pas le ressentiment provoqué par un échec, encore tout relatif d'ailleurs, qui aggrave la position défensive où se trouve maintenant l'industrie pharmaceutique. K. Engelhorn déplore la mise à l'écart du Parlement européen : comme celui-ci n'a certainement pas plus de compétence technique que la Commission et le Conseil, il est possible que le regret de l'industrie pharmaceutique implique l'idée que les parlementaires seraient plus « perméables » à ses démarches — ce qui a peut-être été le cas dans cet exemple précis (*infra*). Il est fort douteux en tout cas que les autorités communautaires n'aient pas été exactement informées de toutes les objections de l'industrie pharmaceutique lors de la préparation de la directive en cause.

Tous les groupes ne sont pas également satisfaits de leurs accès à la Commission. Nous avons déjà exposé des situations de mécontentement et d'inquiétude chez diverses organisations nationales (ou, comme pour l'agriculture française, leurs subdivisions régionales). Cependant, au niveau communautaire, les critiques que nous avons entendues concernent surtout le moment et les délais de la consultation.

b) *Capacité des groupes d'intervenir en temps opportun*

Sans exprimer un mécontentement de principe quant au système délibératif actuel, plusieurs groupes estiment que la consultation est trop tardive et souhaiteraient se faire entendre plus tôt, spécialement au titre des mesures qui présentent pour eux une importance particulière. D'autres, il est vrai, se plaignent d'avoir été consultés trop tôt, ce qui, selon eux, les a empêchés d'exercer un droit de regard sur les modifications ultérieures du projet. En fait, il n'y a pas unanimité sur le

moment optimal de la démarche. Les uns pensent que le moment le plus propice se situe au tout début du processus délibératif, c'est-à-dire durant la phase préparatoire : il est fréquent, estiment-ils, que les fonctionnaires chargés du dossier n'aient pas initialement d'idées préconçues et, de toute manière, n'aient pas encore fait de choix rigide, circonstances de nature à faciliter l'essai de persuasion, surtout pour les questions techniques. D'autres pensent que le meilleur moment est celui où le projet, déjà élaboré dans les services, parvient aux échelons supérieurs de la direction générale compétente : à ce stade, les intéressés pourraient obtenir des modifications ou adjonctions que les bureaux subordonnés ne seraient pas en mesure de remettre en cause. Les avis concordent sur la difficulté d'intervenir efficacement après le franchissement de cette étape.

Un autre aspect de ce problème est l'obtention d'un délai suffisant pour la formulation d'un avis qui engage véritablement le groupe. La question est essentielle pour les groupes qui, avant de se prononcer, doivent procéder à l'harmonisation d'intérêts variés et, éventuellement, divergents. Toutes choses égales, la persistance des clivages nationaux complique sérieusement le travail des groupes à six. Certains de ceux-ci se sont parfois trouvés dans l'impossibilité de répondre à la Commission soit pour n'être pas parvenus à élaborer une position durant le temps imparti, soit pour n'avoir pas réussi à surmonter des divergences ou contradictions internes. En certains cas, les oppositions sont si profondes qu'aucune négociation, même prolongée, ne parvient à les réduire [5].

Les groupes les mieux placés sont évidemment ceux qui, par la diversité et la continuité de leurs rapports avec les divers échelons de la Commission, ont la possibilité d'intervenir avant ou, le cas échéant, après le moment précis où celle-ci demande un avis. C'est essentiellement pour ces groupes que se pose le problème du choix de la période la plus favorable, les autres dépendant bien davantage du bon vouloir des services de la Commission. Le cas de l'UNICE qui jouit d'un réseau

[5] Comme exemple de mécontentement à l'égard des délais de consultation, citons ce passage d'une lettre adressée le 9 janvier 1968 par le COCCEE à la direction générale de l'agriculture : « Etant donné les délais tout à fait insuffisants qui sont accordés au COCCEE pour formuler les prises de position et contre la brièveté desquels le COCCEE a déjà, à maintes reprises, élevé des protestations, de grands doutes sont nés dans les milieux du commerce quant au sérieux de l'intérêt porté par les services de la Direction Générale de l'Agriculture à la collaboration, à titre de conseiller, du commerce, en matière d'harmonisation du droit alimentaire. Le COCCEE insiste de nouveau pour que l'on veille dorénavant à ménager des délais suffisants car sinon on ne pourrait attendre de la part du commerce des prises de position motivées. »

de contacts très denses avec la Commission ouvre à cet égard d'intéressantes perspectives.

En règle générale, la Commission informe l'UNICE des travaux qu'elle entreprend et des projets qu'elle compte élaborer. Le groupe peut ainsi adapter dès le début ses activités aux préoccupations de l'organisme officiel. Il arrive au surplus que l'initiative vienne de l'UNICE qui choisit d'étudier un problème soit en raison de son intérêt ou de son importance pour les organisations membres soit dans l'idée qu'il pourrait retenir l'attention de la Commission et être mis à l'étude par celle-ci. Dans cette hypothèse, l'UNICE entreprend l'analyse du dossier et s'efforce d'obtenir une position commune de ses membres, notamment par établissement d'un mémorandum susceptible de constituer la base d'un accord. Une fois terminés ces préliminaires, l'UNICE tente d'obtenir la prise en considération de son projet par des démarches qui peuvent se situer aux divers échelons de la hiérarchie.

Les choses ne sont pas très différentes quand l'UNICE intervient pour répondre à une intention ou à un projet de la Commission. Il s'agit toujours pour le patronat communautaire d'obtenir la documentation nécessaire et de susciter les compromis indispensables. En bien des cas, le travail de l'UNICE se poursuit parallèlement à celui des services de la Commission, avec une forte probabilité d'échange d'informations. Bien qu'il s'agisse de rapports dont la substance est très difficile à saisir du dehors, l'on ne saurait sous-estimer les implications pour le travail des fonctionnaires de la Commission de contacts quotidiens, même simplement téléphoniques, avec le personnel du groupe. Le dialogue continue lors du passage à la consultation des experts — l'UNICE fournissant à la Commission les concours demandés par appel soit à ses membres, soit à des groupements patronaux spécialisés. Tout permet de penser que l'UNICE considère comme essentiel le stade où la question dépend encore des fonctionnaires et des experts. C'est à ce moment que se manifeste la plus grande correspondance dans le travail entre l'organisation privée et les services de l'administration officielle.

En cas d'échec à ce stade, l'UNICE conserve certes la possibilité d'intervenir à d'autres points et en d'autres moments du processus délibératif. Elle peut s'adresser aux directeurs généraux et à leurs adjoints immédiats, avoir des entretiens avec les membres de la Commission, agir par l'intermédiaire d'autres institutions communautaires. De telles hypothèses ne doivent pas être écartées mais ces interventions ne représentent pas l'essentiel des démarches du patronat. Le point fondamental est la préparation progressive et la défense quotidienne d'un dossier alors que la Commission en est encore au stade de l'élaboration. Durant cette phase, l'UNICE a la faculté, plus qu'en aucun autre moment du processus délibératif, de « conditionner » le projet : encore doit-elle éviter de rechercher un trop fort conditionnement car un tel excès pourrait bien susciter des conséquences inverses de celles souhaitées par le groupe.

Selon nos interlocuteurs, les interventions de l'UNICE auprès des membres de la Commission pour compenser un échec au stade antérieur ne seraient pas toujours couronnées de succès car il est fréquent qu'à ce stade un large accord, difficile à remettre en cause, se soit dégagé des contacts entre la Commission et les administrations nationales. Ces interventions seraient en somme trop tardives. C'est sans doute vrai mais il ne faut pas oublier pour autant que les dirigeants de l'UNICE ont la possibilité de rencontrer les dirigeants communautaires responsables tout au long du processus d'élaboration et qu'ils peuvent donc utiliser leurs relations avec ceux-ci pour conditionner le projet dès l'origine comme aussi durant toute la phase préparatoire. Les membres de la Commission ne sont pas pour l'UNICE une simple autorité d'appel mais un interlocuteur permanent : d'où la possibilité d'une interaction constante entre les divers échelons d'intervention — interaction qui par sa souplesse même ne se prête guère à une description systématique.

Considérant cet ensemble de rapports, certains commentateurs déclarent que l'UNICE est en réalité partie intégrante du processus délibératif communautaire. Les syndicats disent parfois que le patronat est « dedans » alors qu'ils estiment être « dehors ». Il faut toutefois observer qu'en certaines circonstances la Commission a placé l'UNICE devant un fait accompli : ainsi à propos du plan Mansholt (rapprochement des prix des céréales) qui lui a été transmis en même temps qu'au Comité économique et social, la Commission estimant peut-être que ce dispositif ne concernait pas directement l'industrie européenne. Il en est allé de même semble-t-il pour la législation antitrust, la Commission voyant peut-être dans une transmission tardive de son projet le moyen d'éviter de trop fortes pressions patronales.

L'exemple de l'UNICE montre bien qu'en définitive le moment optimal d'intervention est la phase préparatoire durant laquelle les fonctionnaires prennent position et les experts formulent leur avis. Plus un groupe est capable de pénétrer effectivement dans le processus délibératif à ce stade et plus il a de chances d'influer sur le dispositif en cause. Les groupes qui sont consultés à un stade ultérieur par la Commission, sans avoir eu la possibilité de se faire entendre avec efficacité auparavant, risquent d'éprouver de grandes difficultés pour modifier de manière substantielle les dispositions déjà arrêtées. Telle est l'infériorité des groupes à réseau de relations partiel par rapport à ceux qui disposent d'un clavier complet.

B. *Importance respective des types de contact*

La Commission représente certainement, du moins pour la grande majorité des groupes communautaires, la voie d'accès la plus importante au processus délibératif européen. Mais la Commission est un vaste ensemble qui peut être atteint de plusieurs manières. Or tous les modes de contact n'ont pas la même importance, ni surtout la même efficacité pour les groupes. Il suffira de rappeler à ce propos la déception relative que paraît valoir à plusieurs le fonctionnement de certains comités consultatifs. De manière plus générale, la question de l'importance respective des types de contact peut être envisagée sous deux aspects : rapports officieux et relations officielles ; contacts à des niveaux élevés ou moyens de la hiérarchie. Tout en examinant ces types de façon séparée, il ne faut pas perdre de vue que chacun d'entre eux peut être valorisé par l'utilisation simultanée ou successive de tel ou tel autre. Un contact déterminé n'a pas en général le même poids si le groupe qui l'emploie n'en a pas d'autre ou s'il dispose de plusieurs accès, éventuellement tenus en réserve.

a) *Rapports officieux et relations officielles*

Nous inclinons à penser que dans le cadre de la Communauté comme aussi de beaucoup d'autres expériences, les premiers ont finalement plus d'importance pour les groupes que les secondes. Mais nous croyons aussi que l'exercice de relations officielles renforce celui des rapports officieux. Autrement dit, la possibilité d'avoir des contacts officiels tend à valoriser les contacts officieux, à les rendre plus productifs.

Les deux series de contacts se réalisent par des transmissions écrites et orales qui n'ont pas le même contenu dans chacun des cas, la différence tenant principalement au fait que les contacts officieux engagent moins aux yeux des tiers la responsabilité des dirigeants des groupes que les contacts officiels. Au titre des transmissions écrites, les rapports officieux consistent souvent dans la remise de travaux ou autres documents d'étude qui sont susceptibles de faire le tour d'un problème et d'examiner plusieurs hypothèses. Les avis écrits officiels, surtout quand ils résultent de compromis laborieux, sont normalement beaucoup moins explicites et sensiblement plus rigides, même quand ils ne sont pas destinés à la publicité : il est fréquent que leur sécheresse ou leur pauvreté, leur propension à utiliser des termes généraux, en réduise notablement la portée. La différence est peut-être moins nette au titre des transmissions orales : on peut penser néanmoins que les contacts oraux officieux, du simple fait qu'il n'y a pas de procès-verbal, seront

normalement, de part et d'autre, plus libres, plus ouverts, plus complets que les entretiens officiels.

En définitive, les contacts officieux tant sous l'angle des communications écrites (distribution de renseignements techniques) que sous celui des transmissions orales (entretiens informels sans trace d'enregistrement) paraissent bien ouvrir aux groupes de meilleures perspectives que les contacts officiels pour s'informer des points de vue de leurs interlocuteurs et faire connaître les leurs propres. Nous céderions à un souci d'excessive systématisation en posant le problème de la valeur respective des aspects écrits et oraux des contacts officieux. Disons toutefois que pour la création ou le maintien d'un climat général de confiance entre les groupes et les autorités, les entretiens officieux sont souvent d'une importance capitale.

Les contacts officieux présentent une autre supériorité sur les relations officielles : leur souplesse même qui, en cas de nécessité, permet de les réaliser de manière quasi instantanée et de les multiplier. Le formalisme dont sont généralement empreints les contacts officiels ne permet pas toujours une telle adaptation et, parfois, l'empêche absolument (cas en particulier des relations institutionnalisées dont la mise en œuvre implique le respect de certaines règles). La valeur des contacts officieux augmenterait encore si les autorités communautaires étaient un jour appelées, comme le sont les autorités nationales, à prendre des décisions très rapides (ainsi mesures de réaction ou de sauvegarde face à la dévaluation d'une monnaie extra-communautaire).

Cependant le fait pour un groupe de disposer d'accès officiels étendus renforce sans doute sa capacité de négociation officieuse. La reconnaissance d'un groupe comme interlocuteur officiel, même si elle n'intervient pas dans des formes juridiques, établit en quelque sorte la légitimité des contacts officieux : ceux-ci quoique confidentiels n'apparaissent pas contestables puisque les autorités admettent que le groupe bénéficie auprès d'elles d'une position particulière (ainsi attribution par la Commission à l'UNICE d'un statut de porte-parole de l'industrie européenne). Bien différente à cet égard est la situation des groupes nationaux des pays membres ou de pays extra-européens qui ne disposent d'aucun élément de reconnaissance officielle au niveau communautaire : leurs rapports officieux avec la Commission ne sauraient avoir la même densité, la même intimité que ceux des groupes communautaires.

D'autre part, dans tous les systèmes, les autorités publiques préfèrent arranger discrètement les problèmes ou difficultés en cours plutôt que de s'exposer à des protestations ou récriminations ouvertes : or les relations officielles du fait qu'elles comportent en plusieurs cas un certain élément de publicité, peuvent être utilisées par les intéressés

pour exprimer de tels mécontentements. Sans oublier qu'une telle publicité est généralement limitée, ce peut être un mobile supplémentaire pour les autorités d'arranger les choses par des négociations plus confidentielles.

b) *Contacts à des échelons différents*

En principe, les rapports avec les divers échelons ne répondent pas à la même finalité et ont de ce fait un contenu différent. Les interventions au niveau des fonctionnaires portent généralement sur des problèmes précis et utilisent une argumentation technique. Il en va de même pour les rapports avec les experts. En fait, les démarches auprès des premiers et des seconds tendent à se conjuguer et à se compléter. Les discussions à des échelons supérieurs (commissaires mais aussi directeurs généraux et leurs adjoints immédiats) portent davantage sur les grandes options, sur des politiques d'ensemble ou encore sur la conception générale d'un projet.

Dans la plupart des cas, l'échelon moyen ou moyen-supérieur correspond mieux aux besoins immédiats des groupes que l'échelon supérieur. Au surplus même s'ils sont ouverts aux préoccupations du monde professionnel, les dirigeants au sommet sont des gens fort occupés et qui ne peuvent consacrer aux organismes privés qu'une fraction de leur temps. En somme, c'est essentiellement auprès des échelons moins élevés que les groupes ont la possibilité de mettre en valeur le puissant levier d'influence que constitue l'information technique. On pourrait en déduire que les contacts les plus importants, les plus fructueux sont ceux qui se déroulent à cet échelon.

Cette conclusion n'est pas fondamentalement inexacte et, comme nous l'avons noté, on ne saurait sous-estimer l'audience que peut valoir à un groupe la capacité de fournir régulièrement aux fonctionnaires l'information dont ils ont besoin. Néanmoins les contacts à l'échelon supérieur sont précieux à plus d'un titre pour les groupes qui peuvent y prétendre. Ces rapports peuvent valoir aux groupes des renseignements de portée générale que les fonctionnaires eux-mêmes, sauf aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie, ne possèdent pas toujours. Quand ils se déroulent au début d'un processus d'élaboration, les entretiens peuvent inciter les dirigeants supérieurs à rectifier les orientations de base ou à modifier certaines options initiales, à donner à leurs subordonnés des directives ou conseils allant dans le sens des aspirations du groupe. Enfin, ces contacts sont source de prestige et, toutes choses égales, paraissent susceptibles d'améliorer l'accueil réservé par les fonctionnaires aux groupes qui en bénéficient. Pour reprendre un

terme déjà utilisé, les contacts que le groupe peut entretenir à l'échelon supérieur tendent normalement à valoriser ceux pris à d'autres échelons.

§ 5. **La Commission et les groupes**

Dès le début, la Commission a pris une position très favorable à l'activité des groupes communautaires. Les explications que nous venons de donner permettent de mieux comprendre les mobiles profonds de cette attitude.

Le point essentiel est que, comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, la Commission a besoin des groupes pour remplir sa mission dans l'esprit du traité de Rome. C'est par des contacts avec eux qu'elle peut le mieux connaître les réactions du monde professionnel à ses activités et à ses projets, étant entendu qu'à cet égard les rapports officieux par leur franchise même sont souvent plus fructueux que les relations officielles. Quoique la Commission n'ait pas en principe de rapports suivis avec les organisations nationales, certaines formes de contacts — en particulier les réunions consultatives d'experts professionnels — lui permettent d'avoir une idée précise des réactions de celles-ci. Cette information peut lui être utile dans l'élaboration des compromis qu'elle présente au Conseil. Au titre de la politique agricole, l'on a observé que ces compromis tenaient compte à la fois des positions prises par les différents gouvernements en Conseil des ministres et de celles adoptées par les diverses organisations agricoles nationales au sein des groupes communautaires (COPA, COGECA).

Il arrive que la Commission soit gênée dans l'élaboration de ses programmes par un manque de contacts avec certains milieux professionnels. Tel semble avoir été le cas pour l'industrie automobile en ce qui concerne l'établissement de propositions tendant à la coordination des politiques économiques à moyen terme. Il existe bien depuis 1957 un Comité de liaison de la construction automobile pour les pays de la CEE mais ce groupe ne possède pas par lui-même une grande efficacité — ce qui ne saurait surprendre vu la structure de la branche. C'est au surplus un organisme très fermé qui ne publie rien sur ses activités. Le Comité semble se limiter à des prévisions à court terme : manifestement le centre de gravité de l'industrie est ailleurs.

L'analyse du marché de l'automobile révèle une large surcapacité ainsi qu'une propension à l'immobilité de la main-d'œuvre dans un secteur où la concentration est déjà avancée. Afin de parer au risque d'une crise, la Commission a invité les constructeurs d'automobiles à discuter entre eux : d'abord négligée, cette invitation semble avoir été entendue après la publication par la Commission d'un rapport statistique

sur l'automobile qui a vivement irrité les constructeurs. Depuis lors, le Comité n'a pas eu beaucoup de contacts avec la Commission qui juge favorablement plusieurs aspects de l'évolution en cours (fusions fondées sur la standardisation). Notons toutefois que le Comité de liaison, qui était déjà intervenu à propos de la législation antitrust, s'est également manifesté à propos du *Kennedy Round*.

La Commission a également besoin des groupes au titre de la réalisation de ses enquêtes (par exemple, la collaboration des grands magasins est nécessaire pour l'étude des répercussions du Marché commun sur les consommateurs) et, plus largement, au titre de l'établissement de la partie technique de ses dossiers. Des fonctionnaires de la Commission nous ont dit que certains groupes manifestent parfois leur mécontentement en refusant de répondre ou en ne répondant que de manière tardive ou incomplète à une demande de documentation — cette « pression passive » selon l'expression de l'un d'entre eux peut présenter des dangers pour les groupes qui l'emploient dans la mesure où la Commission est alors conduite à s'adresser à d'autres circuits. Nous avons trop insisté sur l'ampleur et la variété de ces courants d'information technique pour qu'il soit nécessaire d'y revenir ici. Ajoutons toutefois que ces échanges avec les groupes présentent une importance particulière pour la Commission dans les cas où les gouvernements témoignent de réticences dans la communication des renseignements qu'elle leur demande (réserves qui semblent s'être manifestées notamment pour les données relatives à la politique sociale).

Dans les rapports entre les groupes et la Commission, l'influence est loin de s'exercer unilatéralement des premiers à la seconde. La Commission cherche souvent à agir sur le comportement des groupes, à les gagner à sa cause. Nous avons déjà exposé l'aide qu'ils lui ont apportée lors de certaines crises, en particulier celle de 1965. Dans quelques cas, la Commission semble même avoir utilisé les groupes pour exercer une certaine pression sur les gouvernements membres. Ainsi n'est-il pas exclu que lors des marathons agricoles, elle ait demandé leur aide pour faire aboutir ses propositions ou ses compromis. On cite souvent à cet égard dans les milieux de Bruxelles le cas de l'élaboration de la liste des exceptions pour la négociation Kennedy. Dans une première phase la Commission — grâce à de nombreuses discussions avec les groupes, qui avaient présenté des revendications très élevées — a réussi à mettre sur pied un projet qui constituait un compromis fragile (compromis reposant sur un partage du gâteau des exceptions). Afin d'éviter que ce partage très délicat ne soit remis en cause par le Conseil, les groupes intéressés ont pris sur eux d'intervenir à cet effet sur les gouvernements nationaux. Finalement, le compromis a été entériné par le Conseil.

Cette utilisation par la Commission des groupes professionnels comme d'un levier d'influence sur les gouvernements reste sans doute un phénomène fort peu fréquent. Mais quand elles interviennent, ces démarches bousculent les schémas habituels, bien trop élémentaires, de la pression des groupes. Toute présentation unilatérale de ces phénomènes tend à déformer la réalité. Il arrive que les groupes au lieu d'agir sur la Commission exercent leur influence à son profit : dans la mesure où celle-ci encourage, voire déclenche de tels efforts, les groupes deviennent objet d'influence et ensuite facteur d'influence au profit d'un organe tiers.

Ces considérations expliquent que les fonctionnaires de la Commission portent, en majorité, un jugement positif sur les groupes communautaires. Ce point souligné par le « rapport d'Amsterdam » semble bien correspondre à la réalité communautaire. Bien que faisant des réserves sur l'ampleur et l'intensité des pressions exercées par le secteur agricole, plusieurs hauts fonctionnaires signalent que les rapports avec les dirigeants des groupes les aident à garder le contact avec la réalité, d'autres ajoutant qu'ils y trouvent un moyen de réduire leur dépendance envers les administrations nationales. Certains toutefois déclarent éprouver des inquiétudes devant la force des pressions qui s'exercent au titre des problèmes particuliers : cette pression augmenterait en proportion de la spécialisation du dossier en cause — jugement qui, en réalité, confirme bien l'efficacité des pressions techniques.

Le « rapport d'Amsterdam » met l'accent sur la collaboration entre les services de la Commission et les groupes d'une manière qui est excessive et, pour dire vrai, un peu naïve : à l'en croire, les fonctionnaires de la Communauté tendraient à considérer les groupes « plutôt comme des associés que comme des adversaires ». Cette vision idyllique risque de faire oublier que l'esprit de coopération qui est incontestable n'a pas empêché la survenance d'oppositions et de conflits dont nous avons donné bien des exemples dans les précédents chapitres. Il y a eu des luttes très vives au terme desquelles chacun a bel et bien conservé son point de vue initial.

Considérons par exemple la législation antitrust qui a suscité dès le début l'hostilité de l'UNICE et de la plupart des organisations professionnelles patronales. Initialement, plusieurs gouvernements ne lui étaient pas favorables (France, chef de file de l'opposition, Belgique, Italie et Luxembourg). L'élan est venu de la Commission appuyée par l'Allemagne et les Pays-Bas. L'équilibre des forces a été modifié avec le revirement de la Belgique, lié à l'entrée des socialistes au gouvernement (influence d'un parti national sur la Communauté) et avec un changement de camp de l'Italie qui s'orientait à l'époque vers l'« ouverture à gauche ». Finalement la France et le Luxembourg se sont ralliés

à une solution d'unanimité. Les groupes patronaux ne sont donc pas parvenus à modifier le cours des choses en faveur de leur thèse mais ils n'ont pas désarmé pour autant : actuellement l'UNICE, nous l'avons vu, se réclame de la nécessité de concentrer l'industrie européenne face à la poussée américaine pour obtenir des changements dans le mode d'application du dispositif, spécialement au titre des liaisons horizontales (ententes).

Cette législation donne d'ailleurs lieu à des conflits plus spécialisés, tel celui qui oppose actuellement le GEMAS à la Commission au sujet des groupements d'achat. Le premier soutient contre l'avis de la seconde que les groupes d'achat formés à l'échelle européenne large (avec inclusion de la Scandinavie et de la Suisse) ne sont pas susceptibles d'entraver le marché sauf peut-être, au maximum, sur le plan local. Or la Commission a publié le 1er juillet 1967 un règlement administratif à effet rétroactif dont le GEMAS estime qu'il lui porte préjudice. Le groupe aurait pu former un recours devant la Cour de Justice mais deux raisons paraissent l'en avoir dissuadé : le coût de l'opération (au moins dix-mille francs suisses) et la lenteur de la procédure. Une intervention auprès de S. Mansholt a donné lieu le 15 janvier 1968, soit au bout de six mois, à un refus « poli mais ferme » selon les termes du secrétaire général du GEMAS.

Parmi les facteurs susceptibles de créer l'illusion d'une entente totale entre les autorités et les groupes communautaires, mentionnons le non-recours par ceux-ci à plusieurs des moyens les plus vigoureux et les plus bruyants des groupements nationaux (interventions dans les élections, campagnes de presse contre des hommes politiques, barrages de routes, démonstrations de masse, grèves...). Cette situation à laquelle font désormais exception les groupes paysans (manifestations de rue à Bruxelles à propos du prix du lait) tient non à un accord parfait mais à la structure même du pouvoir communautaire. En fait, à cause de cette structure, les groupes à six sont conduits à utiliser essentiellement les techniques de l'information et de la persuasion qui ont pour résultat d'amortir les conflits, spécialement aux yeux de l'observateur externe. Mais les oppositions et conflits n'en existent pas moins comme le montrent les critiques formulées par plusieurs groupes (syndicats, consommateurs) contre divers aspects de l'action communautaire ainsi que les efforts entrepris par d'autres pour saisir le Conseil ou les autorités nationales dans leur capitale des revendications non satisfaites par la Commission (rappel des critiques de l'industrie pharmaceutique contre la Commission et de l'effort entrepris devant le Conseil pour bloquer la première directive concernant les médicaments).

Sous-Section II. **Accès au Conseil**

Après avoir rappelé brièvement les traits de l'appareil institutionnel formé autour du Conseil, nous examinerons les mobiles de la recherche de l'accès à cet organe et les possibilités qu'ont les groupes de l'obtenir.

§ 1. **Traits de l'appareil du Conseil** [6]

Le Conseil des ministres assure la participation des Etats membres comme tels aux institutions communautaires à raison d'un membre de chacun des six gouvernements. Il s'agit en réalité d'un Conseil de ministres puisque la composition de cet organe varie selon les objets traités (Conseils spécialisés-ministres de l'agriculture, ministres de l'économie... et Conseil plénier avec la participation de plusieurs ministres). L'un des traits les plus marquants du Conseil est la présence habituelle des ministres intéressés lors des délibérations. Or les jours de session sont nombreux : pour 1962, 1963 et 1964 (années normales) on en a compté respectivement soixante-cinq, soixante-six et soixante-sept (non compris, ajoutent les techniciens, les nuits et les matinées blanches). Cette assiduité des ministres qui est un phénomène exceptionnel dans d'autres organisations intergouvernementales témoigne de l'importance du Conseil de la Communauté.

Pour accomplir sa mission, le Conseil dispose d'un appareil assez important dont l'élément le plus significatif et le plus influent est le Comité des représentants permanents. Les membres de ce Comité sont les délégués officiels, avec rang d'ambassadeur, des six pays membres et ils sont aidés chacun d'un certain nombre de collaborateurs nationaux. L'effectif total des six délégations est d'environ une centaine. Durant les années allant de 1962 à 1965, le Comité a siégé respectivement cent sept, cent huit, cent vingt et cent six jours (le chiffre de 1964 constituant un maximum). A ces totalisations, il faut ajouter les séances de comité ainsi que celles prises par les Conseils d'association (EAMA, Grèce, Turquie). Le nombre de jours ouvrables de la Communauté étant d'environ deux cents, il apparaît que les représentants permanents sont presque toujours en session.

[6] Les indications numériques qui figurent dans ce paragraphe sont extraites d'une communication présentée par Emile NOËL et Henri ETIENNE au colloque international sur la décision dans les Communautés européennes (Lyon, 11-12 novembre 1966) : « Quelques aspects des rapports et de la collaboration entre le Conseil et la Commission au cours de l'élaboration des décisions », in *La décision dans les Communautés européennes*, Institut d'Etudes européennes, Presses Universitaires de Bruxelles, 1969.

Ces chiffres constituent un bon indice de la participation étroite des représentants permanents à l'élaboration des décisions. Le Comité trouve son origine dans l'article 151 du traité de Rome qui ouvrait aux ministres la faculté de le créer en fixant sa mission et sa compétence. Le traité de fusion lui a donné une pleine existence légale. Quoique ne bénéficiant d'aucune délégation de pouvoirs, les représentants permanents, qui ont souvent un accès direct auprès des chefs d'Etat ou de gouvernement de leur pays, disposent d'une influence certaine dans l'analyse et la préparation des dossiers. A strictement parler, l'allégeance des membres du Comité et de leurs collaborateurs est nationale mais, en vertu d'une « subtile métamorphose idéologique », selon les termes de Werner Feld [7], plusieurs ont propension à témoigner d'une orientation « européenne » plutôt que strictement nationale dans l'appréciation de ce qui convient le mieux pour la réalisation des objectifs de leur gouvernement. Des représentants permanents ont l'habitude de défendre les points de vue nationaux auprès de l'Exécutif et le point de vue communautaire auprès des gouvernements nationaux. Bien que l'évolution récente des Communautés ait contribué à accentuer l'allégeance nationale des représentants permanents, ce Comité est un organe hybride qui à plus d'un titre s'insère dans la sphère communautaire dont le siège est à Bruxelles.

Le Comité des représentants permanents comprend en son sein une vingtaine de groupes d'experts dits permanents (c'est-à-dire fonctionnant de manière durable) entre lesquels est réparti l'ensemble des questions entrant dans la compétence des Communautés à l'exception de celles pour l'étude desquelles des dispositions spéciales ont été prises. Ces groupes assistés du secrétariat général accomplissent pour le Conseil le travail que les directions et services accomplissent pour la Commission. D'autre part, le Comité a créé en plusieurs occasions des groupes *ad hoc* pour l'étude des questions dépassant le cadre de l'un des groupes permanents (ainsi groupes « brevets », « postes-télécommunications », « société commerciale européenne »). Ces groupes peuvent selon les besoins constituer en leur sein des sous-groupes spécialisés. Certains de ces organes ont une activité très suivie : on a observé que le groupe « article 235 » chargé de suivre les propositions de la Commission en matière de produits agricoles de deuxième transformation avait déjà tenu, vers la fin de 1966, trois cent quatre-vingts réunions.

[7] Dans un intéressant article sur lequel nous reviendrons à plusieurs reprises « National Economic Interest Groups and Policy Formation in the EEC », *Political Science Quarterly*, septembre 1966, pp. 392-411 (citation de la page 404).

C'est dans l'ensemble de ces rouages, principalement au sein du Comité des représentants permanents et des groupes de travail, que se trouve remodelé le travail de la Commission. Selon une estimation grossière, cette activité est accomplie à 80 %, par le Comité et les groupes, à 20 % par le Conseil. Pour réaliser cette tâche et notamment pour composer les groupes de travail, le Comité recourt, avec l'assistance du secrétariat général, aux experts nationaux officiels, presque toujours ceux-là mêmes qui ont collaboré à titre personnel avec la Commission. A ce stade, ils se retrouvent avec la dignité de représentants officiels et, par conséquent, plus soucieux de la défense des positions nationales. Selon certains témoignages, les experts ont alors tendance à examiner avec rigueur les propositions de la Commission qu'ils ont pourtant contribué à élaborer à titre individuel. Ce changement d'attitude s'explique sans doute, en une bonne mesure, par le fait que dans leurs interventions auprès du Conseil, ces experts sont porteurs d'instructions élaborées par les administrations nationales compétentes et qui tendent à restreindre leur liberté de choix.

En plus du Comité des représentants permanents et des groupes de travail, il existe un certain nombre de comités autonomes créés par le traité ou le Conseil lui-même : en particulier le comité spécial agriculture (institué par une décision des gouvernements membres dans le cadre de la décision du 12 mai 1960 sur l'accélération du rythme du traité) et le comité de l'article 111. Nous avons précédemment mentionné le cas des comités communs au Conseil et à la Commission (comité monétaire, comité de politique économique à moyen terme, comité de politique budgétaire) ainsi que celui des comités de gestion du FEOGA. Ces derniers sont en réalité des comités consultatifs dont la Commission doit prendre l'avis avant d'exercer ses pouvoirs réglementaires dans le domaine de la politique agricole commune.

Il nous reste à mentionner le secrétariat général des Conseils qui comprend des effectifs d'environ cinq cent cinquante personnes dont une quarantaine constituent le noyau dirigeant. Cet organisme assume les tâches de secrétariat des réunions des ministres, des représentants permanents et des commissions ou groupes de travail qui fonctionnent dans le cadre des Conseils. Cette administration s'est beaucoup développée si on la compare au noyau de quelques personnes qui fonctionnait autour de la CECA. Les avis sont partagés sur l'importance du secrétariat dans le processus délibératif. Selon les uns, il n'accomplirait que des tâches techniques et secondaires. D'autres, en revanche, estiment qu'il constitue un rouage communautaire et joue un rôle actif bien qu'effacé dans le travail d'examen et de filtrage des propositions de la Commission qui caractérise l'appareil du Conseil. Le secrétariat n'a certes pas qualité pour exprimer un point de vue ou une opinion

propre mais, chargé de la rédaction des procès-verbaux et des notes il peut avoir, de manière non formelle, la faculté de faire certaines suggestions concernant le fond aussi bien que la procédure. L'exercice d'une telle influence, nécessairement discrète, dépend avant tout de la qualité et de la compétence des personnalités en présence.

§ 2. Mobiles de la recherche de l'accès

Dans certains cas, les groupes n'ont pas le choix : il s'agit des problèmes qui, dès la phase préliminaire, sont examinés au sein du Conseil. Tel a été le cas des problèmes relatifs au financement des crédits à l'exportation. Ce dossier est du ressort de l'un des groupes de travail du Conseil : le groupe assurance-crédit. Pour les organismes s'intéressant à ces questions, il n'y avait d'autre voie disponible que de faire connaître leur point de vue au Conseil : tel a été le cas de l'UNICE qui, dans une note du 26 avril 1966 (analysée au chapitre premier), a tenu à préciser certaines de ses vues sur la question à l'intention du groupe de travail du Conseil. Mais il s'agit là d'une situation assez rare et, dans la grande majorité des cas, l'intervention d'un groupe auprès du Conseil s'établit en fonction d'une activité de la Commission.

Dans cette perspective, la première raison de ces démarches, celle qui paraît la plus forte, est d'en appeler au Conseil d'un échec subi devant la Commission : battu durant la première phase, le groupe ne peut manquer, s'il en a les moyens, de contacter les autorités susceptibles d'effacer, en tout ou partie, cette défaite. On peut rapprocher de ce mobile le souci d'un groupe d'exprimer sa position en cas de consultation trop tardive par la Commission : il s'agit en somme d'une démarche de rattrapage dont un exemple est fourni par l'UNICE à propos du plan Mansholt. Le patronat, estimant n'avoir pas été consulté en temps opportun par la Commission, s'est efforcé de porter son point de vue à la connaissance du Conseil. Néanmoins de telles situations sont plutôt rares et l'on peut admettre que le principal mobile d'intervention d'un groupe devant le Conseil est un désaccord sérieux avec la Commission sur un problème le concernant de façon directe (rappel des démarches de l'industrie allemande du bâtiment et des travaux publics au titre des participations dans le Fonds européen de développement).

Un autre type de démarche pourrait être qualifiée d'intervention d'appoint. Elle correspond au souci du groupe de protéger les résultats acquis devant la Commission. Ces préoccupations pourront être très vives s'il existe des forces gouvernementales ou professionnelles qui s'opposent aux objectifs du groupe et entendent se servir du second

stade pour bloquer ou annuler partiellement les propositions de la Commission. On glisse ainsi d'une démarche d'appoint motivée par la simple prudence à une nouvelle étape du combat qui peut être aussi importante que celle devant la Commission pour les groupes intéressés par le dossier en cause. Sur un plan différent, notons que certains groupements nationaux sont intervenus auprès du Conseil pour appuyer la politique du gouvernement dont ils relèvent (cas pour l'Italie de la *Confederazione Nazionale Coltivatori Diretti*, groupe organiquement lié à la *Democrazia Cristiana*, principal parti de gouvernement).

La tactique des opposants peut être de retarder l'examen du problème par les instances du Conseil. En sens inverse, le groupe bénéficiaire s'efforcera normalement d'obtenir une inscription rapide à l'ordre du jour. Cette question est liée au rythme du travail du Conseil et à la faculté de celui-ci d'expédier dans un temps raisonnable les affaires qui lui sont envoyées par la Commission. Voici quelques indications pour situer l'état du problème [8].

La Commission transmet chaque année deux cents à deux cent cinquante communications au Conseil dont cent à cent cinquante propositions proprement dites. Bon an mal an, le Conseil arrête quelque cent cinquante actes, non compris les décisions de procédure et simples mesures administratives. Au mois d'octobre 1966, environ cent cinquante propositions de la Commission étaient à l'examen devant le Conseil, dont quarante-trois depuis plus d'un an, vingt-cinq depuis plus de deux ans et huit depuis plus de trois ans. Le retard pour les propositions récentes s'explique sans doute en une large mesure par la crise de 1965 qui a considérablement freiné les travaux techniques. Il existe relativement peu de propositions anciennes : une trentaine en fait. Plusieurs d'entre elles sont dépassées ou ont été rendues sans objet par des décisions ultérieures. D'autres demeurent en suspens du fait que leur solution pose des problèmes de principe que le Conseil préfère résoudre avant de se prononcer sur des dispositifs techniques. Enfin le délai peut résulter de la complexité du problème (tel a été le cas pendant assez longtemps pour les taxes sur le chiffre d'affaires) ou de difficultés politiques (question, non encore réglée, des brevets européens).

Au total les travaux du Conseil, réserve faite des incidences des crises communautaires, suivent d'assez près ceux de la Commission mais avec des décalages que les groupes intéressés pourraient s'attacher à réduire ou à prolonger selon la nature de leurs préoccupations. En réalité, l'élaboration de l'ordre du jour du Conseil est une affaire très

[8] Toujours d'après la communication d'Emile NOËL et d'Henri ETIENNE, in *La décision dans les Communautés européennes, op. cit.*

complexe qui comporte, même dans les phases sans opposition majeure comme celle relative à la candidature britannique, un aspect politique très prononcé. Il semble que dans chaque réunion l'on s'efforce de conserver un certain équilibre entre les affaires relatives aux relations extérieures et celles touchant un développement intérieur de la Communauté. Il n'est pas certain que les groupes professionnels puissent intervenir de manière appréciable dans de tels choix, à moins que leurs affaires n'aient assez d'importance aux yeux des gouvernements pour prendre véritablement une dimension nationale.

§ 3. Possibilités d'accès

Elles sont de deux ordres. Il y a d'abord la voie communautaire directe, c'est-à-dire l'intervention à Bruxelles par le groupe à six sur le Conseil et ses organes comme institution de la Communauté : tous les avis concordent pour dire que c'est pour les groupes un accès difficile et relativement peu fructueux. L'autre voie est celle de l'intervention indirecte sur les autorités nationales dans leur capitale : à l'inverse de la première, elle fait l'objet d'utilisations fréquentes. Ces deux hypothèses n'embrassent pas, nous le verrons, la totalité des situations pratiques mais elles permettent de décomposer utilement la réalité que nous étudions ici.

Des démarches indirectes nous ne parlerons pas dans ce paragraphe, renvoyant leur analyse à une section spéciale de ce chapitre (section III). Sous réserve des rapports ou contacts qu'ils sont en mesure d'entretenir sans intermédiaire avec telle ou telle autorité nationale, les groupes communautaires exercent ces démarches par le truchement de leurs groupes membres (capacité indirecte-médiate). Encore faut-il rappeler que toutes les démarches de ceux-ci relatives aux problèmes du Marché commun ne sauraient être rattachées à l'action des groupes à six. Pour qu'un tel rattachement puisse être fait avec quelque plausibilité, il faut que les démarches aient été concertées dans le cadre du groupe communautaire ou, au minimum, qu'elles aillent dans le sens de la politique faite ou préconisée par celui-ci. Or une telle cohésion délibérée, voire même une simple convergence de fait, sont loin de toujours se manifester dans les relations entre les groupes à six et leurs affiliés nationaux. Nous avons déjà donné plusieurs exemples de décalages, voire d'oppositions ouvertes, entre ces organismes et nous reprendrons ultérieurement l'étude générale du problème. Disons dès maintenant que la situation sort du cadre de la pression classique des groupes sur leur gouvernement quand l'organisme à six est capable de donner une orientation commune aux actions entreprises par les groupements nationaux envers les autorités de leur pays respectif.

Au titre de la pression directe par les organismes à six, il est généralement admis que le Conseil en tant que tel n'est pas objet d'influence de la part des groupements européens. Ceux-ci en beaucoup de cas seraient désireux d'exercer une telle influence mais vu la structure des institutions communautaires, ils n'en ont pas les moyens. La grande majorité y renonce semble-t-il mais quelques-uns s'efforcent néanmoins de trouver un certain accès au Conseil (ainsi le COPA, l'UNICE, les secrétariats syndicaux européens...). Citons par exemple l'expédition de télégrammes du COPA lors des marathons agricoles (peut-être avec quelque encouragement de la part de la Commission). Il arrive que des groupes envoient des lettres au président du Conseil (avec parfois expédition d'une lettre identique au président de la Commission) : ces missives sont généralement rédigées en termes discrets et tournées de manière à exclure l'apparence d'une pression. Enfin les groupes peuvent envoyer aux différents échelons du Conseil une documentation technique du même ordre que celle libéralement distribuée aux membres et aux agents de la Commission. Bien entendu, il faut également tenir compte dans ce cas des contacts de fait noués grâce aux relations personnelles ou au cours de conférences publiques : sans négliger systématiquement ces rapports, on ne saurait les tenir pour déterminants.

En somme, la philosophie dont paraît s'inspirer le Conseil en ce domaine est que les groupes professionnels disposent de toute la latitude souhaitable pour exposer leur point de vue au stade de la Commission et qu'au moment où elles entreprennent l'étude des dossiers, les autorités du Conseil sont déjà parfaitement bien renseignées sur les positions ou revendications des organismes privés. D'autre part, on peut admettre que les membres du Conseil, qu'il s'agisse de constater des clivages ou de formuler des compromis, sont enclins à raisonner en termes d'intérêts nationaux davantage qu'en termes d'intérêts professionnels. Il en va de même pour les représentants permanents qui, sur la base des travaux effectués par les groupes et sous-groupes de travail, passent pour rechercher des compromis et effectuer des arbitrages entre les pays membres dans l'ordre des différends économiques. Il est vrai que certains groupes défendent des intérêts qui, pour certains pays, ont une importance véritablement nationale : on l'a bien vu avec la margarine pour les Pays-Bas [9].

[9] Mentionnons ici un fait qui nous a été cité à Bruxelles. Lors des débats du Conseil sur la margarine, un haut fonctionnaire du « Productschap Margarine, oliën en Vetten » siégeait à titre d'expert de la délégation officielle des Pays-Bas. Il semble qu'au moment crucial de la discussion, le ministre français de l'Agriculture, E. PISANI, ait protesté contre la présence de cet expert qu'il a pris pour un représentant d'Unilever et menacé le Conseil du retrait de la délégation française. La

Ces considérations conviennent parfaitement au cas des ministres qui, ne faisant à Bruxelles que de courts séjours, échappent de ce fait en une large mesure aux pressions directes-immédiates des groupes européens, à l'exception de conversations de couloirs lors des réunions ou de rapports à l'occasion de réceptions. Encore faut-il dire, avec les auteurs du « rapport d'Amsterdam », que les ministres n'aiment pas beaucoup être approchés à Bruxelles par les représentants des groupes : il semble bien que, réserve faite de relations personnelles, c'est par la voie indirecte que les groupes à six sont essentiellement susceptibles de toucher les ministres. La situation est un peu différente pour les membres de l'appareil du Conseil qui séjournent régulièrement à Bruxelles : les représentants permanents eux-mêmes, leurs collaborateurs directs ainsi que les hauts fonctionnaires du secrétariat du Conseil. Les contacts des groupes à six avec ces personnalités sont plus fréquents qu'avec les ministres : le dirigeant d'une association communautaire peut certes avoir un entretien d'information avec un représentant permanent ou remettre un dossier à un haut fonctionnaire du secrétariat mais tous les renseignements recueillis donnent à penser que de tels contacts sont relativement peu fréquents, n'entraînent que rarement une discussion approfondie des problèmes et restent entièrement dans la sphère des rapports officieux.

Au total, les contacts entre le Conseil à ses divers échelons et les groupes à six sont simplement sporadiques et, contrairement à ce qui se passe au niveau de la Commission, il n'y a pas de contacts officiels. Comme toutes les autres, cette norme a comporté diverses exceptions, quoique peu nombreuses. C'est ainsi que dans des cas exceptionnels comme le renouvellement de l'accord cotonnier, il y a eu des contacts officiels assez fréquents entre les groupes professionnels intéressés et le Conseil des ministres ou le Comité des représentants permanents : mais il semble que ces contacts se sont bornés à un rôle d'information de l'organisme cotonnier européen.

délégation néerlandaise est alors revenue à sa composition courante. Selon le professeur H.H. Maas de l'Université de Leyde, elle a préféré céder à la demande française pour éviter de longues explications. En effet, le « Productschap M.O.V. » est un organisme public néerlandais relevant de la loi de 1950 qui régit l'organisation industrielle aux Pays-Bas. Bien que cet organisme participe à l'exécution des décisions publiques, ses agents ne peuvent être considérés comme fonctionnaires dans le sens précis du droit administratif. C'est pourquoi la délégation française, en l'ignorance de la situation réelle, a pu confondre cette organisation publique (dont les actes peuvent être annulés par le gouvernement) avec les intérêts d'une des industries les plus importantes soumises à son autorité. Il n'en reste pas moins qu'à notre avis la question est ouverte. De fait, il est peu probable que l'Unilever soit effectivement soumise à cet organisme public, et il semble plus vraisemblable que celui-ci constitue une voie de pénétration de celle-là.

La situation n'est pas la même pour les groupes nationaux qui, selon plusieurs observateurs, ont des rapports suivis à Bruxelles avec les représentants permanents de leur pays. Telle est en particulier l'opinion de Feld dont la thèse (examinée plus loin) est que les groupes nationaux ont propension à agir de leur propre chef et par leurs propres moyens au niveau communautaire sans trop utiliser les groupes à six. D'après lui le Comité des représentants permanents, plus exactement chacune des délégations nationales, serait pour les organismes du pays correspondant un objectif d'importance croissante (« an increasingly attractive target for access » écrit-il, *op. cit.*, p. 49). Cette préférence serait justifiée notamment par l'habitude de la Commission de consulter le Comité avant de procéder à l'établissement final de ses propositions (habitude consacrée en quelque mesure lors de la confrontation de Luxembourg). D'après l'enquête de Feld, c'est pour les Italiens que les contacts entre les groupes et la délégation nationale auraient le plus de fréquence : les groupes italiens rechercheraient même le contact avec les membres d'autres délégations, en particulier de la délégation allemande, en vue d'obtenir le soutien de celles-ci pour les demandes italiennes. Mais cette pratique n'est pas uniforme. Elle est assez fréquemment utilisée par les groupes allemands (BDI en particulier) ainsi que par les groupes luxembourgeois (dans des buts d'information semble-t-il). Ces contacts ne seraient pas aussi nombreux dans le cas des groupes néerlandais ou belges. Ce sont les groupes français qui auraient le moins de rapports avec les représentants du fait que les ministères parisiens ne verraient pas d'un bon œil des contacts de cet ordre.

L'on ne saurait exclure *a priori* l'hypothèse que de telles relations interviennent à la connaissance des groupes communautaires et conformément à l'action générale de ceux-ci (situation créant en leur faveur un élément de capacité d'accès directe-médiate). Il semble toutefois que ces démarches aient essentiellement pour but la présentation et la défense d'intérêts nationaux (capacité d'accès directe-immédiate pour les groupes qui s'y livrent). Une large partie du travail du Conseil, nous l'avons vu, s'effectue dans le cadre des groupes et sous-groupes de travail qui, à l'inverse de ce qui se produit pour la Commission, sont exclusivement constitués de membres et d'experts des administrations nationales. Il est admis que les organismes professionnels s'efforcent d'influencer les membres de ces groupes de travail et spécialement les présidents, surtout par le moyen de l'argumentation technique. Les interventions de groupes professionnels s'effectuent par l'envoi d'une lettre au président du groupe du Conseil qui en donne normalement lecture en séance — ce qui, toutes choses égales, tend à désamorcer la pression. Ces démarches s'effectuent aussi sous la forme d'entretiens privés et, comme nous l'avons noté à propos des experts nationaux de

la Commission, elles sont facilitées par l'existence de rapports personnels antérieurs ou actuels : il n'est pas certain toutefois que ces démarches sur l'un ou l'autre des membres d'un groupe de travail, fût-il le président, puissent influencer beaucoup les autres membres. Nous sommes dans un domaine où les comportements sont souvent flous et ne peuvent donner lieu à systématisation. Nous conclurions volontiers au caractère limité des avantages pouvant être acquis, à ce stade par des démarches de cet ordre.

Il semble que la nationalité constitue le lien le plus efficace et en tout cas le plus utilisé au titre de tels contacts. En certaines occasions, ce lien peut jouer entre dirigeant de l'organisme professionnel à six et président ou membre du groupe d'experts. Cependant le cas le plus fréquent est celui d'un rapport entre expert national et dirigeant d'un groupe du même pays (ainsi pour prendre un exemple concret entre le président belge du groupe de travail textile et l'organisme textile belge, Febeltex). Deux hypothèses sont possibles : l'organisme national intervient sur la demande du groupe à six ou en accord avec lui ; il agit de son propre chef et pour son propre compte, éventuellement contre l'avis ou la politique du groupe à six. Dans la première hypothèse, l'action du groupe européen est de type direct-médiat tandis que dans l'un et l'autre cas le groupe national agit sur la base d'une capacité directe-immédiate.

*
**

Il est permis d'avancer que tous les groupes étudiés en cet ouvrage donnent la prépondérance à leurs interventions auprès de la Commission. Plusieurs cependant, quoique jugeant difficile et incertain l'accès direct au Conseil, empruntent cette voie en diverses occasions d'une manière plus ou moins régulière. Tel est notamment le cas de l'UNICE dont les services essaient de maintenir divers contacts et un certain courant d'échanges avec le secrétariat du Conseil. Les dirigeants patronaux ont pour leur part des contacts, quoique sporadiques, avec les représentants permanents : en certaines circonstances, ils peuvent essayer de toucher par les délégués des groupes nationaux les présidents et les membres des groupes de travail. Ces relations sont réputées difficiles au moins en termes d'efficacité professionnelle mais elles ne sont pas systématiquement négligées pour autant.

En règle générale, les groupes communautaires ne se font pas beaucoup d'illusions sur la portée de telles démarches. Tous estiment que l'exercice d'une influence à l'égard des gouvernements membres doit être recherchée par une action appropriée dans les capitales. Il n'existe toutefois pas d'accord parfait entre les dirigeants professionnels communautaires sur l'efficacité de cette voie. Il en va ainsi pour le COPA

qui s'efforce d'influer sur le Conseil de diverses manières (notamment démarches de délégués des groupes nationaux membres auprès des ministres lors de leurs réunions à Bruxelles). Selon l'ancien président du COPA, C.S. Knottnerus (discours de clôture à l'assemblée générale extraordinaire d'Amsterdam le 1er décembre 1966), le Conseil reste largement fermé aux interventions de la profession agricole : le COPA lui fait bien connaître ses positions et lui envoie ses avis mais il est fort douteux qu'il en tienne compte. C.S. Knottnerus estime que bien des décisions prises à ce jour par le Conseil ont été des décisions politiques, le fait qu'une décision devait être prise important alors plus que son contenu : d'après lui il serait très souhaitable que le Conseil connaisse mieux la position des organismes qui regroupent les associations des six pays. En revanche, le secrétaire général du COPA estime que les notes et prises de position du groupe revêtent une grande importance pour le Conseil.

Sur la base de nos investigations, nous avons le sentiment que les rapports du COPA avec le Conseil ne sauraient être rapprochés de ceux qui le lient à la Commission : les premiers dont la densité ne saurait être comparée à celle des seconds restent bien plus difficiles et sont beaucoup moins organisés que les seconds. Cette conclusion s'applique certainement à tous les groupes qui s'efforcent d'influencer le Conseil de manière directe ou, si l'on préfère, à la partie directe de leur activité auprès de cet organe.

Section II. Accès directs secondaires

Nous analyserons sous cette rubrique le Parlement européen d'une part, le Comité économique et social de l'autre. L'étude du second sera plus détaillée que celle du premier du fait que le Comité concerne directement et étroitement notre travail puisqu'il se compose « de représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale » (article 193, alinéa 2 du traité de Rome). Nous dirons enfin quelques mots d'institutions qui ne feront pas l'objet d'un examen spécial (notamment la Cour de Justice) en exposant les motifs qui nous ont amenés à ne pas les inclure dans cette enquête.

Les deux organismes retenus ne disposent chacun que d'une influence réduite sur le fonctionnement du processus délibératif communautaire. Les avis qu'ils émettent ne lient pas leurs destinataires (Commissions et Conseils). Ces organismes ne présentent dès lors qu'une importance secondaire pour les groupes professionnels, ce qui ne veut pas dire que ceux-ci soient enclins à négliger ces accès, surtout les facultés d'intervention que leur ouvre le Comité économique et

social. En tout cas, l'analyse du Parlement comme du Comité ouvre d'intéressantes perspectives sur les rapports entre les groupes à six et leurs membres nationaux.

§ 1. Accès au Parlement européen [10]

Trois points seront examinés : position générale du Parlement dans le système communautaire ; attitudes des groupes professionnels à l'égard du Parlement et de ses organes ; cas d'intervention des groupes.

A. *Position générale du Parlement*

Le Parlement européen, qui porte ce titre depuis le 30 mars 1962, est l'assemblée parlementaire unique des trois Communautés. C'est une institution hybride que l'on ne saurait assimiler ni à un sénat ni à une chambre de représentants. Cette assemblée ne représente pas le peuple européen ni même les peuples européens si ce n'est au deuxième ou troisième degré : la désignation de ses membres le rapprocherait d'un certain type de sénat aux membres nommés par les législatifs des pays membres. Toutefois, cette comparaison ne tient plus devant une répartition des sièges entre les six pays qui s'inspire de leur population respective ni devant la possibilité d'une élection au suffrage universel qu'envisagent expressément les traités. Ces particularités confirment la vocation de l'Assemblée à jouer le rôle que tiennent les chambres de représentants dans les systèmes de type fédéral.

La pratique suivie au Parlement européen depuis l'origine va dans le sens de cette seconde hypothèse. Dès le début en effet, les parlementaires européens ont décidé de se rassembler selon les affinités politiques et non d'après la nationalité : groupe des démocrates chrétiens ; groupe des socialistes ; groupe, hétérogène d'ailleurs, des libéraux et apparentés. Une exception toutefois : le groupe de l'Union démocratique européenne qui réunit les parlementaires français UNR et dont l'homogénéité comme la discipline sont supérieures à celles de tout autre groupe. L'organisation du Parlement est centrée sur les groupes (ainsi placement des parlementaires dans la salle des délibérations, établissement des listes de candidats aux commissions, porte-parole, interventions dans l'élection du président...).

Il est arrivé que les solidarités nationales l'emportent sur les affinités politiques (abstention des socialistes allemands en mai 1960 lors du vote sur le projet d'élection au suffrage universel direct ; vote de tous les parlementaires italiens sauf un, le démocrate chrétien Armando Sabatini, en février 1962 contre l'octroi d'une protection communautaire à l'énergie ; prise de position des socialistes néerlandais en mai 1962 contre l'institution d'un contrôle des tarifs de transport). Mais, en dehors de ces quelques cas, les groupes politiques du Parlement européen ont manifesté une cohésion assez notable et fait preuve de discipline de parti.

Les traités accordent au Parlement diverses prérogatives mais, en pratique, celles-ci ne jouent pas ou n'ont qu'un effet restreint sur la politique communautaire. La faculté par le Parlement d'obtenir la démission collective de la Commission par adoption à une majorité qualifiée d'une motion de censure est demeurée entièrement théorique. D'autre part, le Parlement est obligatoirement associé au processus délibératif en un certain nombre de cas : sous cet angle, les mécanismes prévus ont joué et le Parlement a été abondamment consulté (de janvier 1958 à mai 1963 environ quatorze consultations par an). Mais, à quelques exceptions près, la Commission et plus encore le Conseil n'ont pas accordé suffisamment d'importance et de valeur à ces avis pour y conformer leurs décisions.

En réalité, malgré une extension assez considérable de la procédure des questions, l'analyse du Parlement européen montre bien son impuissance actuelle. Il est possible que celui-ci ait exercé quelque influence au titre de dossiers déterminés mais on ne saurait en aucune manière le tenir pour un foyer d'impulsion et un organe de supervision de la politique communautaire. Comme tel, le Parlement européen a été maintenu à l'écart des forces et des courants qui ont agi sur le déroulement de l'intégration. Il ne semble pas que ses membres aient réussi à établir des modes de communication et de liaison satisfaisants avec les assemblées dont ils sont issus : le Parlement européen reste isolé des parlements des six pays. Au maximum son rôle a-t-il été jusqu'à présent celui d'un organisme de contact et d'information dans la CEE — rôle limité mais que certains participants au système communautaire trouvent déjà utile.

Pour expliquer le manque d'influence politique du Parlement on met parfois en cause la qualité intellectuelle des parlementaires européens. Tel est, par exemple, le cas du « rapport d'Amsterdam ». « Tout le monde est d'accord, y lit-on, que le niveau des membres du Parlement est loin d'être satisfaisant. On constate partout un manque de compé-

[10] Le lecteur trouvera dans le numéro d'août 1965 des *Cahiers mensuels de documentation européenne* un « Guide de la documentation sur le Parlement Européen » (première partie : bibliographie sur le Parlement européen ; deuxième partie : énumération systématique des rapports des commissions parlementaires ainsi que des débats et résolutions y ayant fait suite). Le secrétariat général du Parlement européen a publié un bilan récapitulatif de l'activité de cette assemblée : *Dix années, 1958-1968*.

tence tout en appréciant la qualité de quelques rapports. » Les auteurs de ce document font état de jugements très pessimistes formulés à ce propos par des fonctionnaires de la Communauté : selon ceux-ci, le Parlement ne serait composé que de personnes médiocres incapables de tenir compte de la réalité et enclins à prendre des attitudes démagogiques. Ainsi s'expliquerait son manque d'audience, notamment auprès des services de la Commission.

Ce sont là des appréciations très superficielles. Citant de tels reproches, le « rapport d'Amsterdam » aurait pu au moins mentionner que dans tous les pays la critique des parlementaires est l'un des passe-temps favoris des fonctionnaires. C'est l'un des aspects les plus courants et les plus banals de l'idéologie technocratique. En réalité, il est très excessif de lancer une accusation générale d'incompétence contre les parlementaires européens dont le niveau varie selon les pays : celui des parlementaires français envoyés à Strasbourg peut être considéré comme bon alors que celui des Italiens se situe, sauf exception, à un niveau plutôt bas. D'autre part, les rapports présentés au Parlement qui dispose pour les établir d'un secrétariat bien outillé (environ cinq cents agents au service de cette assemblée) sont habituellement de qualité satisfaisante. En définitive, la médiocrité de l'influence du Parlement européen tient principalement à la faiblesse des pouvoirs qui lui ont été attribués ou, selon les déclarations de certains fonctionnaires de la CEE aux enquêteurs d'Amsterdam, à l'ampleur des restrictions mises à son activité.

Il est donc normal que les parlementaires européens, souvent consultés de manière tardive et parfois sur des problèmes devenus sans objet (par suite d'un retrait de l'ordre du jour) revendiquent plus de pouvoirs législatifs et budgétaires. Ces demandes, nous l'avons vu, sont appuyées par divers groupes professionnels qui déplorent le déséquilibre des pouvoirs dans le processus délibératif communautaire. Pour illustrer l'état actuel du problème, nous mentionnerons le débat que le Parlement européen a tenu le 17 octobre 1966 sur les problèmes de sa consultation par le Conseil au sujet de propositions de la Commission. Dans la résolution adoptée à l'issue de ce débat, le Parlement demande notamment à être consulté sur l'ensemble des projets de textes définissant des options politiques pour la Communauté (ces options correspondant, selon le rapport de la commission juridique, aux actes d'application des traités qui orientent l'action communautaire dans un sens déterminé et influent sur l'accomplissement de la mission fixée par ceux-ci à la Communauté). La résolution mentionne d'autres cas où la consultation devrait intervenir : ainsi à propos de textes consécutifs à des règlements de base dès lors que les premiers sont susceptibles d'avoir des conséquences notables (politiques, économiques, juridiques)

sur le dispositif institué par ceux-ci. Le Parlement européen avance le principe que les textes sur lesquels il n'aurait pas été consulté correctement soient tenus pour irréguliers au sens des traités et puissent être déclarés nuls par la Cour de Justice. Enfin il revendique en tout état de cause l'initiative de donner un avis à la Commission ou au Conseil à propos de quelque proposition de texte que ce soit, à un stade quelconque de son élaboration.

Ces demandes font penser aux efforts qu'accomplissent habituellement les organes à vocation consultative pour obtenir des garanties au titre du contenu et des modalités d'exercice de leurs facultés. En général, les autorités à l'égard desquelles s'exerceraient ces prérogatives ne tiennent pas à être liées par des stipulations rigides. Dans l'état actuel des rapports intracommunautaires, il ne semble pas que les revendications du Parlement aient des chances d'être prises en considération. La situation présente n'est pas susceptible de modifications rapides. Voyons maintenant l'attitude prise par les groupes professionnels envers le Parlement compte tenu de cette situation qui leur est parfaitement familière.

B. *Attitudes des groupes envers le Parlement*

On peut trouver au sein du Parlement européen une certaine représentation des intérêts en raison de la profession des membres ou de leurs affiliations. Voici deux exemples bien connus : les députés sociaux-démocrates allemands appartiennent souvent aux syndicats (DGB) ; des parlementaires des régions agricoles siègent fréquemment à la commission d'agriculture. Cependant c'est le système des clivages partisans, neutralisé en certaines occasions par des solidarités nationales, qui constitue le principal mobile d'orientation. L'impulsion en faveur des intérêts professionnels doit donc normalement venir de l'extérieur selon les techniques habituelles de la pression des groupes. Il nous faut ainsi examiner l'ampleur et les modalités éventuelles de cette impulsion. Disons d'emblée que cette pression n'est ni très intense ni très élaborée. Plusieurs des groupes que nous avons interrogés n'ont pas de rapports avec le Parlement et ne semblent pas se préoccuper de ses activités. D'autres ont établi des relations avec lui mais de manière relativement lointaine. Nous avons relevé une propension à laisser aux groupes nationaux membres la charge d'entretenir les rapports avec les membres du Parlement. Il est clair que ce manque relatif d'intérêt tient à la faiblesse des pouvoirs réels de cette assemblée.

Considérons le cas du COPA. Sans attribuer la même importance au Parlement européen qu'aux parlements nationaux, ce groupe et les organisations professionnelles qui lui sont affiliées ne le négligent pas

pour autant. Divers contacts sont maintenus avec le Parlement et son secrétariat. Tout d'abord le COPA envoie régulièrement ses prises de position au Parlement, aux groupes parlementaires ainsi qu'au secrétariat. Le secrétariat du COPA a des contacts avec celui du Parlement. Il est cependant plus rare que le groupe envoie l'un de ses agents aux séances du Parlement européen à Strasbourg. On peut donc dire que les contacts directs entre le COPA et le Parlement ne sont pas très fréquents et que l'action semble revêtir plus d'importance aux yeux des organisations nationales membres. C'est là une tendance générale dans le secteur agricole : la Commission du Marché commun de la Confédération internationale des betteraviers européens nous a indiqué que les contacts avec le Parlement européen s'établissent le plus souvent par l'intermédiaire des associations betteravières nationales qui sont chargées d'informer les représentants de leur pays à la commission de l'agriculture du Parlement.

Le COPA, il est vrai, entretient parfois des rapports avec certains parlementaires responsables de la politique agricole. Ceux-ci, généralement assez compétents dans les différents secteurs agricoles, exercent une certaine influence au plan national tant dans les parlements que sur les organisations professionnelles. Cependant, même ces contacts se font le plus souvent par l'intermédiaire des dirigeants des organisations nationales. Ceux-ci ont d'ailleurs intérêt à nouer et à conserver des rapports avec les parlementaires responsables de la politique agricole dans le Parlement européen car ces mêmes hommes ont de l'influence sur le plan national. D'autre part, comme les parlementaires sont plus disponibles à Strasbourg au Parlement européen que dans les capitales, les organisations professionnelles ne négligent pas ces contacts et ces accès. En somme, tout se passe comme si les organisations agricoles européennes tenaient les contacts avec les parlementaires européens pour valables surtout au plan des positions gouvernementales et politiques nationales.

L'étude des comportements patronaux aboutit à des conclusions qui ne diffèrent pas fondamentalement des précédentes. Le groupe patronal transmet régulièrement, lui aussi, ses prises de position au Parlement européen et à ses divers organes : mais cette communication est affaire de routine et ne saurait, à elle seule, être considérée comme un indice de la recherche d'une influence auprès de l'assemblée. Comme le COPA, l'UNICE n'envoie que rarement l'un de ses agents à Strasbourg. Nous n'avons pas trouvé trace d'un intérêt plus soutenu chez les groupes industriels par branche : certains (en particulier Eurocoton) ont signalé avoir de bons contacts avec le Parlement et être en mesure d'intervenir au niveau des commissions mais ils ont ajouté qu'en règle générale ces relations étaient assez inefficaces. Dans le domaine du commerce, la FIGED a déclaré avoir quelques accès à l'assemblée par le truchement de parlementaires allemands issus du commerce.

L'UNICE et d'autres groupes patronaux admettent que le Parlement peut avoir un certain intérêt comme fournisseur d'informations utiles ou d'études bien faites mais ils ne lui attribuent que très peu d'importance comme centre de décision et, partant, n'accomplissent pas d'effort particulier pour influer sur ses décisions. Ici encore l'on peut observer que les contacts noués à Strasbourg entre parlementaires et groupes professionnels sont surtout le fait des organisations nationales à vocation centrale ou par branche.

La position des syndicats est bien proche de ces tendances. Les secrétariats européens se sont toujours prononcés en faveur d'une extension des compétences du Parlement européen mais ils sont bien obligés d'admettre que pour le moment l'influence de celui-ci reste très médiocre. Dès lors, comme ils ne disposent pas de beaucoup de moyens, les syndicats ne cherchent pas à établir des rapports permanents avec l'assemblée. Le Secrétariat CISL s'est efforcé voici quelques années de nouer des contacts avec des parlementaires européens proches de son idéologie : il ne paraît pas que dans l'ensemble l'opération ait été facile ou productive. De même l'organisation CISC a des relations avec divers membres du groupe démocrate-chrétien mais il s'agit là de contacts s'exerçant de façon plutôt sporadique et généralement sur une base personnelle. Il semble bien que l'action des secrétariats syndicaux à l'égard du Parlement se borne à envoyer de la documentation à leurs partisans.

En définitive, les groupes à six, même quand ils ne négligent pas complètement le Parlement ont à son égard une attitude d'assez grand détachement. Les relations officielles sont très limitées, exceptionnelles peut-on dire, du fait notamment qu'il n'y a pas dans la procédure parlementaire de système régulier d'audience (*hearings*) proprement dit. En quelques cas, les commissions du Parlement ont eu recours aux services d'experts appartenant en fait à des organisations professionnelles (tel a été le cas pour la commission des transports ainsi que pour celle de l'agriculture en deux occasions : en 1960, à l'occasion d'une audience avec des producteurs de beurre et de margarine, en 1965 avec les représentants de l'Association de l'industrie laitière de la Communauté européenne). D'autre part, la commission de l'agriculture a la possibilité d'avoir des échanges de vues avec diverses organisations professionnelles à l'occasion des voyages d'étude qu'elle accomplit en diverses régions de la Communauté. Mais ces différents contacts restent peu fréquents et n'ont aucun caractère systématique.

Les rapports officieux sont certes un peu plus denses mais en de nombreux cas ils relèvent davantage des associations nationales que

des groupes à six. Quand les premières agissent ainsi sur l'impulsion des seconds ou en accord avec eux, ces démarches peuvent être rattachées à l'action médiate des groupes à six sur les organismes communautaires. Dans le cas où les groupements nationaux agissent pour leur propre compte, il s'agit d'une capacité de type direct immédiat mais de portée fort réduite.

C. *Cas de pression des groupes*

Si l'on en croit Karl Heinz Neunreither, fonctionnaire du Parlement, de telles démarches, que ce soit auprès des membres, des commissions ou des groupes politiques, ont été très peu nombreuses : en fait, selon ce témoin direct des activités du Parlement, de telles interventions se réduisent à une série de cas uniques [11].

Les cas que mentionne Neunreither sont étonnamment rares. Tout d'abord celui de la législation antitrust dont l'étude préalable était du ressort de la commission du marché intérieur (établissement du rapport Deringer sur la base duquel s'ouvrit en séance plénière, le 19 octobre 1961, le débat relatif à la proposition de la Commission) : d'après Neunreither la commission aurait été l'objet non seulement de quelques démarches consistant principalement dans l'envoi de prises de position mais encore de pressions au sens classique du terme, telles qu'on les connaît dans les parlements nationaux. Notons à ce propos que la commission du Parlement proposait divers amendements au texte de la Commission, les plus notables consistant dans la suppression des articles 5 et 6 qui font aux cartels existants obligation de se déclarer et dans le remplacement de cette prescription par un régime de transition. Cette suppression fut combattue par le groupe socialiste et finalement l'assemblée se rangea à son avis.

Le second des cas signalés concerne l'élaboration du rapport sur l'harmonisation des législations relatives aux produits pharmaceutiques. Des influences de groupe se seraient manifestées pour obtenir certaines modifications au texte du rapport : satisfaction aurait été donnée sur plusieurs points aux groupements intéressés d'où peut-être la tendance de K. Engelhorn, président de la Fédération allemande de l'industrie pharmaceutique, à valoriser le Parlement (*supra*). Neunreither cite enfin le cas d'une intervention faite par une association française de presse en vue de susciter divers changements à un rapport qui, sous sa forme initiale, aurait pu provoquer des réactions antieuropéennes chez le

[11] *Wirtschaftsverbände in Prozess der europäischen Integration,* ou *Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung,* herausgegeben von Carl J. Friedrich, Köln und Opladen, Westdeutscher Verlag, 1968, pp. 416-419.

gouvernement français — donc action à objectif national mais inspirée d'un souci européen.

Dans les cas ainsi analysés, les groupes intéressés par le problème en discussion se sont départis de la réserve habituelle des groupes européens à l'égard de l'assemblée : il ne s'agit pas seulement de la communication des résolutions ou de documents mais d'interventions précises dans le processus délibératif notamment auprès du rapporteur de la commission en cause. De telles pressions sont habituelles dans les parlement nationaux où elles revêtent des formes très diverses. La situation est différente à Strasbourg : même si l'idée que se fait Neunreither de la pression est un peu restrictive, de telles interventions ne semblent pas très fréquentes dans le cas du Parlement européen et le fait suffirait à établir que les groupes n'attachent pas une réelle importance à ses rapports et à ses avis.

Nous avons précédemment évoqué les efforts de tous les députés italiens moins un en février 1962 pour bloquer l'adoption par le Parlement d'une résolution ayant trait à une politique commune de l'énergie. Le texte en question était un programme de coordination soumis par le groupe Inter-Exécutif au Conseil le 10 janvier 1961. Lors des débats devant le Parlement, les députés italiens firent plusieurs discours et présentèrent de nombreux amendements, les uns et les autres orientés vers une politique de libéralisation du marché de l'énergie. Finalement la campagne italienne se solda par un échec mais l'on eut le spectacle peu banal d'un texte adopté (le 20 février 1962) par une majorité embrassant cinq nationalités et trois partis contre la quasi-totalité des députés italiens de tous les partis (étant toutefois rappelé l'absence des communistes et des socialistes nenniens de la délégation italienne).

Or, si l'on en croit l'auteur d'un ouvrage sur le Parlement européen, Murray Forsyth [12], l'attitude adoptée par la délégation italienne dans sa quasi-totalité aurait été le résultat d'une intervention directe d'Enrico Mattei, alors président tout-puissant de l'ENI et l'un des hommes les plus influents de la politique italienne. D'après Forsyth, Mattei se serait rendu en personne à Strasbourg dans son avion privé pour expliquer aux députés italiens la nécessité de soutenir des positions libérales conformes aux objectifs de l'ENI. Cette intervention aurait parfaitement réussi puisque certains de ces députés prirent finalement une position différente de celle qu'ils avaient adoptée au sein de la commission de l'énergie et des groupes politiques.

Il est hors de doute qu'une telle démarche, si elle a effectivement eu lieu, correspondait parfaitement à la personnalité et au style d'Enrico

[12] *The Parliament of the European Communities,* Londres, 9 mars 1964, pp. 35-36.

Mattei. Toutefois ayant effectué une enquête dans les services du Parlement pour vérifier les dires de Forsyth, nous n'avons pu en avoir confirmation. Nos interlocuteurs nous ont dit tout ignorer de cette visite qui, d'après eux, n'aurait pas pu passer inaperçue. Sans disqualifier absolument le récit de Forsyth, ces témoignages en diminuent la vraisemblance.

Au total, quel que soit l'angle d'analyse, le Parlement européen constitue bien un accès secondaire pour les groupes. Voyons maintenant si la même observation peut être faite pour le Comité économique et social précisément institué pour accueillir officiellement les représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale, c'est-à-dire celles qui servent de support aux groupes analysés en cet ouvrage.

§ 2. Accès au Comité économique et social

On a pu présenter le Comité comme une représentation institutionnalisée d'intérêts. De fait comme son nom l'indique, il officialise la participation des forces sociales à l'activité organique de la Communauté européenne. A l'instar de plusieurs expériences nationales, le traité de Rome introduit les représentants de celles-ci au sein d'un organe consultatif qui jouit d'une place formelle importante. Alors qu'il n'y a qu'une seule assemblée parlementaire pour les trois Communautés, le système communautaire comprend deux comités : le Comité économique et social pour la CEE et l'Euratom, le Comité consultatif pour la CECA. Nous étudierons essentiellement le premier (dit dans ce paragraphe « Comité ») mais présenterons également quelques considérations sur le Comité consultatif. Après avoir examiné les principaux traits du Comité, nous analyserons les attitudes des groupes communautaires envers cet organisme et nous essaierons de préciser l'importance qu'ils lui attribuent comme voie d'accès aux autorités européennes. Notons d'emblée que le Comité est consulté à la fois par le Conseil et la Commission dans le cadre des deux Communautés, tandis que le Comité consultatif l'est uniquement par la Commission (autrefois par la Haute Autorité).

Le Comité est réglé par les articles 193-198 du traité CEE et les articles 165-170 du traité Euratom-CEEA. Ces textes prévoient en particulier que le Comité établit son règlement intérieur mais doit le soumettre à l'approbation du Conseil, statuant à l'unanimité. Dans son état actuel, le règlement intérieur a été adopté par le Comité lors de la session des 28-29 avril 1964 et amendé lors de celle des 30-31 mai 1967. Le Conseil l'a approuvé lors de sa session du 31 octobre 1967 sans

d'ailleurs retenir toutes les propositions de changement faites par le Comité.

A. *Traits généraux du Comité*

Nous examinerons successivement la composition du Comité, ses organes de travail, la fréquence et la portée de ses avis, les revendications actuelles de ses dirigeants. La connaissance de ces points est indispensable pour comprendre la position des groupements à six envers le Comité.

a) *Composition*

Le Comité consultatif a selon le traité de Paris de trente à cinquante et un membres (en fait c'est le maximum qui a prévalu). Le Comité CEE-Euratom se compose quant à lui de cent un membres (chiffre fixe) ainsi distribués entre les six pays : vingt-quatre respectivement pour l'Allemagne, la France et l'Italie ; douze respectivement pour la Belgique et les Pays-Bas ; cinq pour le Luxembourg. Toutefois à ce clivage national s'est superposée dès le début une division intracommunautaire par grandes catégories d'intérêts, les « groupes » dans la terminologie du Comité. On en compte trois : celui des employeurs (dit groupe I), celui des travailleurs (groupe II) et celui des membres du Comité qui ne se rattachent pas à l'une des formations précédentes (groupe III).

Déjà suivie dans le Comité consultatif de la CECA qui comprend lui aussi trois groupes (producteurs ; travailleurs ; commerçants et utilisateurs) cette pratique a tendu à s'affirmer dès la séance d'ouverture du Comité en mai 1968 avec la déclaration faite par un membre « au nom du groupe des travailleurs ». Après quelques hésitations et réserves, cette répartition a été reconnue par le règlement intérieur du Comité sans que des critères précis soient fixés pour la définition et la délimitation de ces groupes. Les groupes « employeurs » et « travailleurs » correspondent à des regroupements habituels et somme toute naturels. Il n'en va pas de même pour le troisième qui a dû sa création à la formation des deux précédents : résultant d'un réflexe d'autodéfense, d'un souci de ne pas demeurer isolé, le groupe III, dont le rôle « collecteur » ou « résiduel » est manifeste n'a pas l'homogénéité des groupes I et II.

Nous reviendrons plus loin sur le rôle des groupes dans le processus délibératif du Comité. Notons que cette division tripartite se retrouve exactement dans la composition du bureau du Comité qui comprend quinze membres dont un président et deux vice-présidents. Chaque groupe a cinq membres. Considérons la distribution des postes dans le

cadre du Comité désigné en juin 1966 pour le troisième exercice quadriennal (1966-1970). Au titre de la première période biennale, la présidence est assurée par un représentant du groupe de travailleurs (L. Major, belge) tandis que chacun des deux autres groupes a une vice-présidence : H. Kramer, allemand, pour le groupe patronal, et M. Germozzi, italien, pour le troisième groupe. La distribution des nationalités dans le bureau se fait comme suit : trois membres respectivement pour l'Allemagne, la Belgique, la France et l'Italie ; deux pour les Pays-Bas ; 1 pour le Luxembourg). Pour la seconde période, la présidence est assurée par un représentant du groupe III (M. Berns, Centrale paysanne luxembourgeoise) tandis qu'une vice-présidence revient au groupe des employeurs (J. de Précigout, président de la commission des relations internationales du CNPF, France) et l'autre au groupe des travailleurs (O. Brenner, président de I.G. Metall, Allemagne). Répartition par nationalité : trois pour l'Allemagne, la France, l'Italie et les Pays-Bas, deux pour la Belgique et un pour le Luxembourg. Dans les deux cas, cette distribution (qui attribue six sièges sur quinze au Benelux) ne reproduit pas avec exactitude les proportions fixées pour le Comité tout entier.

De manière habituelle, la division par groupes l'emporte sur les clivages par nationalités dans le fonctionnement du Comité. Comme Haas le constatait déjà en 1958 au titre du Comité consultatif en soulignant l'absence de tendances à la cohésion des votes selon l'appartenance nationale, la nationalité ne constitue pas au sein du Comité un point de ralliement ou un critère de référence. C'est là un comportement collectif qui n'est pas dépourvu d'importance sous l'angle de l'intégration. On a observé parfois, en dehors du cadre réglementaire du Comité, des rencontres de délégations nationales (ainsi entre membres français et entre membres néerlandais). D'autre part, le gouvernement de la République fédérale a réuni à quelques reprises, la plupart du temps à Bonn, les membres allemands du Comité. Les intéressés ont contesté que de telles réunions aient eu pour but d'assurer au gouvernement allemand le contrôle politique du Comité en favorisant la formation d'un consensus national : selon eux, ce sont au contraire les membres allemands du Comité qui ont pris l'initiative de demander au cabinet fédéral des informations sur sa politique.

Les membres du Comité sont désignés par les Conseils statuant à l'unanimité (nomination par la Haute Autorité statuant à la majorité pour le Comité consultatif). L'article 195 du traité de la CEE et l'article 167 du traité de l'Euratom disposent que chaque Etat membre adresse au Conseil une liste comprenant un nombre de candidats double de celui des sièges qui lui est attribué et ils précisent que « la composition du Comité doit tenir compte de la nécessité d'assurer une représentation

adéquate aux différentes catégories de la vie économique et sociale ». Ces textes indiquent aussi que pour ces nominations le Conseil consulte la Commission et peut recueillir l'opinion des organisations européennes représentatives des différents secteurs intéressés à l'activité de la Communauté. En fait, les membres sont choisis par les gouvernements nationaux selon des critères nationaux et, le cas échéant, d'après des interventions ou pressions nationales (nous n'avons pas trouvé trace, à propos du dernier renouvellement, de démarches des groupes communautaires pour influer sur les décisions des autorités des six pays en ce domaine).

Ces règles diffèrent de celles posées par l'article 18 du traité de la CECA qui attribue aux associations professionnelles, dont la compétence est reconnue par le Conseil, la faculté de dresser une liste de candidats sur la base du nombre de sièges qui leur sont attribués. L'une des conséquences de la désignation du Comité par les gouvernements en vertu de critères qui leur sont propres est d'accentuer l'hétérogénéité de la composition de l'organisme — trait qui affecte surtout le groupe III vu son caractère « résiduel ». Cette hétérogénéité peut passer pour normale et même souhaitable en tant que reflet de la variété des intérêts en cause. Toutefois la disparité entre les délégations nationales est si accentuée qu'elle a pu conduire certains commentateurs à soulever le problème de la représentativité effective du Comité. Au surplus la méthode utilisée tend à susciter des déséquilibres plus ou moins apparents dans la confrontation entre patrons et travailleurs.

A l'issue du dernier renouvellement (Comité mis en place le 28 juin 1966) la composition socio-économique du Comité s'établit comme suit (les chiffres entre parenthèses indiquant les variations par rapport au précédent Comité) : producteurs : seize ; agriculteurs : quatorze (+ un) ; transporteurs : six ; travailleurs : trente-quatre ; négociants : six (— un) ; artisans : sept (+ un) ; professions libérales : quatre ; intérêt général : quatorze (— un). D'un Comité à l'autre les différences sont minimes. Sur cette base, les effectifs des trois groupes s'établissent comme suit : groupe I : vingt-neuf ; groupe II : trente-quatre, dont trois syndicalistes italiens ne faisant pas partie du groupe CISL-CISC ; groupe III : trente-huit.

En dehors de l'hétérogénéité déjà mentionnée — et à laquelle il paraît difficile de porter remède dans l'état actuel des textes et plus encore des rapports intergouvernementaux — plusieurs griefs sont formulés à l'encontre de cette distribution. On souligne en particulier la faiblesse de la représentation attribuée à des secteurs comme ceux de la consommation, de la science et de la culture. Les professions libérales, dès lors qu'elles s'intéressent aux affaires communautaires (liberté d'établissement) se plaignent de la faiblesse de leur représen-

tation au Comité. Mais la critique la plus rigoureuse vient des syndicats selon lesquels le groupe III comporterait en réalité une large part d'éléments patronaux. Dans son rapport d'activité à l'assemblée de Rome, le secrétariat CISL fixe à quarante-neuf au moins le nombre des délégués « occupant des fonctions — avouées ou camouflées — d'employeurs » : selon lui, la différence entre ce chiffre et celui des travailleurs (trente-quatre) met en cause le caractère équitable de la représentation des intérêts pourtant voulu par le traité.

Il est clair que la composition actuelle du groupe III comporte de sérieuses imperfections. C'est un ensemble assez confus d'intérêts divers : associations coopératives, groupes familiaux, « indépendants » (désignation équivoque qui couvre l'agriculture, l'artisanat, le petit commerce...), banques, professions libérales, entreprises publiques et organisations étatiques (on a reproché à certains gouvernements d'envoyer à ce titre des fonctionnaires proprement dits). Alors que ce groupe comprend en réalité les intérêts non inclus dans les deux premiers groupes, l'habitude paraît s'être établie de le qualifier de groupe de l'« intérêt général ». C'est là une désignation fallacieuse vu que tous les membres du Comité qui y figurent représentent en réalité des intérêts bien déterminés. A supposer que la notion d'« intérêt général » ou d'« avantage collectif » ait une substance et une portée autres que tactique, sa détermination ne saurait résulter que de la confrontation de tous les groupes du Comité sans qu'aucun puisse s'en attribuer le monopole.

Cette qualification est d'autant moins soutenable que, comme le notent à juste titre les syndicats, la frontière entre le groupe patronal et le groupe III manque de précision. Au cours des années 1962-1963, deux membres de ce dernier ont rejoint le groupe I (un autre suivant l'itinéraire inverse). En fait, le groupe I est centré sur les employeurs du secteur industriel et des transports tandis que le groupe III comprend, à côté d'intérêts très divers, des employeurs appartenant à d'autres secteurs — en particulier l'agriculture, l'artisanat, le petit commerce qui emploient globalement une main-d'œuvre salariée toujours considérable.

b) *Organes de travail*

Considérons d'abord les groupes qui, nous l'avons vu, font l'objet d'une reconnaissance officielle par le règlement intérieur (article 19). Ces groupes, dont certains commentateurs disent qu'ils présentent une lointaine analogie avec les fractions parlementaires, se réunissent avant et pendant l'assemblée plénière. On y discute des avis soumis à délibération en s'efforçant d'obtenir une attitude et un vote uniformes au sein

du groupe. Les membres du Comité ne sont nullement obligés de participer aux réunions du groupe auquel ils sont rattachés et ils gardent leur liberté de vote. Néanmoins, ces réunions permettent d'harmoniser de manière plus ou moins complète les positions des groupes.

En réalité, la discipline varie selon les groupes. A cet égard, une distinction s'impose entre les groupes I et II d'une part, le groupe III de l'autre, du fait que pour les deux premiers, mais pas pour le troisième, les activités et délibérations du groupe sont coordonnées par un organisme professionnel communautaire : l'UNICE pour le groupe I, la CISL-CISC pour le groupe II. Ce sont les associations à six qui assurent le secrétariat des groupes correspondants, disposant ainsi en fait d'une capacité d'accès particulière. Le groupe III ne jouit pas de telles facilités : d'où l'importance pour lui de la décision d'attribuer aux groupes un secrétariat propre (qui consiste pour le moment en une seule secrétaire).

Initialement les réunions de groupes n'intervenaient qu'à propos des débats en séance plénière. Le vœu ayant été exprimé à plusieurs reprises qu'elles aient lieu aussi avant les sessions des sections spécialisées et même des groupes de travail, le bureau du Comité en 1962 a accepté une telle extension à certaines conditions dont la plus importante est que lesdites réunions aient lieu sous la présidence d'un membre titulaire du Comité et que la majorité des participants lui appartiennent.

Venons-en maintenant à la préparation des avis. L'article 197, alinéa 1 du traité de la CEE dispose que le Comité comprend des sections spécialisées pour les principaux domaines couverts par le traité et l'article 198, alinéa 3 précise que sont transmis au Conseil et à la Commission l'avis du Comité et l'avis de la section spécialisée ainsi qu'un compte rendu des délibérations (dispositions équivalentes dans le traité d'Euratom). La combinaison de ces deux textes a pour résultat d'établir formellement une procédure à deux degrés : celui de la section spécialisée d'abord, celui de la séance plénière ensuite. En d'autres termes le Comité ne peut élaborer d'avis avant d'avoir obtenu celui d'une section spécialisée — trait qui allonge inévitablement, et de manière notable, le délai nécessaire à la consultation.

Deux sections seulement ont été expressément prévues par le traité CEE (article 197, alinéa 2) : celles de l'agriculture et des transports. Plusieurs autres ont été créées par la suite au titre des questions économiques, des questions sociales, des activités non salariées et services, du développement de l'outre-mer. Deux sections ont été instituées au titre de l'Euratom : l'une pour les problèmes économiques, l'autre pour les problèmes sociaux, sanitaires et de l'enseignement. La place respective des trois groupes dans ces sections varie selon l'objet de celles-ci : c'est ainsi que le groupe III, du fait qu'il comprend les « indépendants »,

prédomine dans les sections spécialisées « agriculture » ainsi que « activités non salariées et services ». Disons enfin que les sections ont la faculté, largement utilisée, de constituer en leur sein des groupes d'étude, dits auparavant groupes de travail, pour l'analyse des problèmes qui leur sont soumis.

Le nombre des membres des sections s'établit comme suit : agriculture, quarante-deux ; transports, trente-cinq ; questions économiques, cinquante ; questions sociales, cinquante ; activités non salariées, trente-cinq ; outre-mer, trente-trois ; problèmes économiques de l'énergie nucléaire, trente-trois ; problèmes sociaux de l'énergie nucléaire, vingt-huit. Ce sont là des chiffres importants si l'on considère que le Comité n'a que cent un membres : en réalité chaque membre du Comité fait partie de plusieurs sections spécialisées ainsi que de sous-comités (*infra*). Considérons par exemple la section des transports. Le plus gros bloc en est formé de syndicalistes, quatorze en tout dont un de la CGIL. Les entreprises de transport et les groupes qui les représentent disposent de sept sièges. Les quatorze sièges restants sont répartis entre plusieurs intérêts : patronat industriel, artisanat, coopératives, recherche technique...

Le règlement intérieur ouvre aux membres du Comité la possibilité d'obtenir une certaine aide technique de l'extérieur pour la réalisation de leur tâche. Ainsi l'article 15 dispose-t-il que les rapporteurs ou co-rapporteurs des sections spécialisées peuvent être autorisés « à se faire assister de personnes qui, de par leur expérience ou leurs connaissances, sont particulièrement qualifiées pour donner des informations sur les questions à l'étude » (possibilité de nommer trois experts par avis et de porter ce chiffre à six en cas de nécessité). En outre, l'article 16 autorise les membres des sections spécialisées et des groupes d'études à se faire accompagner d'un assistant (antérieurement qualifié de conseiller technique) qui participe aux travaux sans voix délibérative.

Tous ces dispositifs favorisent l'établissement de rapports entre le Comité et des experts ou techniciens professionnels. Tel est surtout le cas pour les assistants qui sont de deux types : expert national désigné par le membre titulaire du Comité lui-même ; expert adjoint à celui-ci par un groupement au niveau communautaire. En raison de la complexité qui caractérise souvent les objets soumis au Comité les assistants exercent, en bien des cas, une influence notable. Le projet de règlement adopté par le Comité en avril 1964 sanctionnait cette importance en permettant aux assistants de suppléer un membre titulaire se trouvant dans l'impossibilité de participer à une ou plusieurs réunions. Cette substitution ne pouvait toutefois se faire que dans les groupes d'étude mais elle impliquait alors pour l'assistant, sous la

responsabilité du titulaire, voix délibérative et droit à indemnisation. Cette proposition n'a pas été retenue par le Conseil qui, toutefois, comme nous l'avons vu, a ouvert aux rapporteurs et co-rapporteurs des sections spécialisées des possibilités de recours aux experts.

L'article 197, alinéa 4, prévoit la possibilité d'instituer au sein du Comité des sous-comités qui élaborent, sur des questions ou dans des domaines déterminés, des projets d'avis à soumettre aux délibérations du Comité. En exécution de ce texte, deux sous-comités permanents ont déjà été institués : l'un pour l'étude de la politique économique à moyen terme et l'autre pour l'analyse de la conjoncture au sein de la Communauté (la décision ayant été prise le 21 février 1967 d'attribuer désormais la matière traitée par ce sous-comité au domaine de compétence de la section spécialisée pour les questions économiques). Le Comité a également créé trois sous-comités *ad hoc* : l'un dit « produits pharmaceutiques » pour examiner les problèmes de la coloration des médicaments ; l'autre dit « élimination des entraves techniques aux échanges » pour étudier le rapprochement des législations des Etats membres relatives, notamment, aux instruments de mesurage en général ; le troisième dit « unité de compte » pour discuter une proposition relative à la définition de l'unité de compte en matière agricole. Ces sous-comités ont pour rôle de fournir au Comité des avis qui, pour les problèmes confiés à leur examen, tiennent lieu des avis des sections spécialisées. Selon l'article 17, alinéa 5 du règlement intérieur les règles relatives aux sections spécialisées sont applicables par analogie aux sous-comités.

Il nous reste à signaler, au titre du fonctionnement du Comité que la participation des membres est relativement élevée. On estime que les deux tiers assistent régulièrement aux sessions. Le noyau le plus actif est constitué par les membres du bureau, les présidents et rapporteurs des sections spécialisées, groupes de travail et sous-comités. Un comptage ayant porté sur trente réunions a permis de relever six cent quatre-vingt-neuf absences, ce qui équivaut à une moyenne de vingt-trois absents par séance (soit 22,7 %). Il a été observé que vingt-cinq membres ont manqué dix séances et plus (trois d'entre eux ayant été absents vingt fois et davantage). Il existe donc sans doute à côté des abstentionnistes occasionnels un certain noyau d'abstentionnistes fréquents, voire constants.

Cette assiduité n'est pas due à l'attrait d'honoraires importants, les membres du Comité ne touchant qu'une faible rémunération, sensiblement inférieure à celle des membres du Parlement européen (indemnité journalière de mille deux cents francs belges). On doit donc admettre que les membres du Comité ont le sentiment de participer à un travail utile. Ce sentiment est-il partagé à l'extérieur du Comité ?

c) *Portée des avis*

Les traités prescrivent de consulter le Comité dans toute une série de cas (une vingtaine de cas pour les deux Communautés). De plus les Conseils et les Commissions ont la faculté de lui demander un avis toutes les fois où ils le jugent opportun. En fait, depuis l'origine, l'activité du Comité n'a cessé de croître. Soit le nombre de réunions tenues par les différentes instances du Comité (groupes d'étude compris) : de quatre-vingt-dix au total en 1961, il est passé à cent trente en 1962, cent soixante-dix-huit en 1963 et plus de deux cents en 1964. Quant au nombre des sessions plénières, il est désormais de l'ordre de huit par an avec une durée moyenne de deux jours. Pendant la première période décennale (1958-1968) il y a eu en tout soixante-dix sessions plénières et trois cent quatre-vingt-huit réunions de sections spécialisées et sous-comités. Le nombre des avis émis a aussi considérablement augmenté : 1958, un ; 1959, cinq ; 1960, sept ; 1961, quatorze ; 1962, vingt-deux ; 1963, trente et un. Donc, durant la seule année 1963, le Comité a émis plus d'avis que pendant ses quatre premières années de fonctionnement (trente et un contre vingt-sept). Depuis lors, cette activité s'est maintenue comme le montrent les chiffres suivants tirés des rapports annuels de la Commission :

Exercice	Nombre d'avis émis	Dont facultatifs à la demande de la Commission
1963-1964	32	non indiqué
1964-1965	23	5
1965-1966	34	5
1966-1967	34	9 (Commission et Conseil)

Les avis demandés au Comité concernent des objets d'une grande diversité : ces thèmes vont, pour prendre des exemples récents, de l'estérification des huiles d'olives à usage alimentaire au programme de politique économique à moyen terme de la Communauté ; de la lutte contre la gale verruqueuse et le nématode doré à la protection de la maternité ; du rapprochement des législations relatives aux tracteurs agricoles à roues à la situation du secteur de la pêche et à l'assainissement du marché des produits résultant de la mouture des céréales panifiables. En fait, les consultations sont de deux sortes : consultations à caractère général (politique à moyen terme, politique conjoncturelle, politique sociale) faites en application de la disposition de l'article 198 du traité de Rome qui autorise la consultation facultative ;

consultations à caractère technique. Les premières émanent le plus souvent de la Commission tandis que les secondes, faites en application du traité, viennent du Conseil. Ce sont ces dernières qui prédominent en quantité et de ce fait le travail du Comité correspond à une consultation très spécialisée qui relève souvent de la documentation et de l'argumentation techniques. Gardons-nous de sous-estimer l'importance des dossiers de ce dernier type car en bien des cas ils concernent de puissants intérêts tant professionnels que nationaux (il suffit de rappeler à cet égard l'importance que présentent pour les industries alimentaires des six pays les discussions, d'apparence très technique, sur le rapprochement des législations, notamment dans le domaine des additifs et des colorants).

Le Comité redoutait initialement de n'avoir plus d'activité suffisante une fois terminée la consultation sur les problèmes fondamentaux qui devaient être réglés lors de la mise en place de la CEE. Ces craintes ne se sont pas réalisées. Mais la question fondamentale reste de connaître la qualité et le poids de l'influence acquise par ces avis, le bureau étant tenu selon l'article 8, alinéa 4 du règlement intérieur, de suivre régulièrement le sort qui leur est réservé et d'en informer le Comité. Or sur ce problème, les opinions formulées à l'extérieur du Comité ne concordent pas.

Admettons en commençant que les jugements portés sur le Comité sont en moyenne peu favorables ou franchement pessimistes. Selon le « rapport d'Amsterdam », « presque tout le monde s'est exprimé négativement sur l'importance du Comité économique et social ». Ce manque d'audience serait dû, avant tout, à la mauvaise qualité du travail fourni [13]. Sans être aussi défavorables, beaucoup des jugements que nous avons recueillis expriment de nettes réserves sur la valeur et la portée du travail fait par le Comité. Les fonctionnaires de la Commission soulignent que ses avis sont parfois succincts et pas toujours assez précis. Ils reconnaissent que le Comité n'a pas assez de ressources humaines et matérielles pour accomplir à la perfection tout le travail

[13] Voici ce qu'écrit à ce propos le « rapport d'Amsterdam » : « Les fonctionnaires néerlandais et leurs collègues de la CEE à Bruxelles sont presque unanimes sur le Comité Economique et Social. La plupart des fonctionnaires ne tiennent pas compte des avis du Comité, très souvent ils ne les lisent même pas. S'ils se donnent la peine d'y jeter un regard, il arrive qu'ils y trouvent un argument qui souscrit leurs propres opinions et alors ils veulent bien en faire usage. Ceux qui critiquent le Comité Economique et Social pensent que le Comité lui-même est à l'origine de cet intérêt minime pour ses activités : il se limite trop à des slogans, il exagère et n'a pas une méthode de travail effective ; ses rapports sont d'une qualité inférieure, ils n'ont parfois aucun sens et ne sont pas composés logiquement. Etant donné cette opinion négative, il n'est point étonnant que les fonctionnaires ne s'opposeraient pas à la suppression immédiate du Comité Economique et Social. »

demandé (cent dix-sept employés permanents pour l'exercice 1968). Une formule que l'on entend souvent répéter à Bruxelles est que le Comité n'a pas encore trouvé son style.

Il faut admettre que de toute manière la tâche du Comité est difficile. Le rapport du Secrétariat CISL à son assemblée de Rome (9-11 novembre 1966) présente à cet égard des considérations judicieuses dont il ne sera pas mauvais de dire ici l'essentiel. En premier lieu, les propositions qui sont transmises au Comité pour avis représentent déjà des compromis souvent complexes et fragiles (services de la Commission, experts nationaux, groupes professionnels) : il est difficile de remettre en cause des dispositifs établis de la sorte et dans la majorité des cas, la Commission ne serait pas très encline à accepter des modifications substantielles. D'autre part, les avis du Comité eux-mêmes sont le plus souvent des compromis entre les groupes en présence : or des accords de ce type risquent en bien des cas de n'être acquis que sur la base de formules vagues et sans beaucoup de consistance. Le secrétariat CISL met également en cause l'insuffisance de l'« européanisation » des opinions au sein du Comité : selon lui, ce mouvement serait sensiblement plus avancé chez les travailleurs que chez les deux autres groupes — trait de comportement plus caractéristique, à notre avis, des dirigeants syndicaux que des militants et adhérents de base. D'où, d'après ce jugement, une prépondérance des intérêts sinon strictement nationaux du moins régionaux ou sectoriels qui sont de nature à compromettre la valeur du travail effectué.

Il est très difficile de se prononcer quant à l'influence réelle du Comité sur les instances communautaires. On peut admettre que dans quelques cas les avis du Comité ont pesé d'un certain poids (ainsi importance de l'avis du Comité tendant à l'introduction par la Commission d'éléments sociaux dans la politique agricole commune, avis dont la portée tenait à la mise en évidence de lacunes générales dans une proposition de la Commission). Lors d'une conférence de presse tenue le 16 février 1967, Louis Major, alors président de l'organisme, a souligné la part du Comité dans l'élaboration d'une politique économique à moyen terme — le fait marquant dans la prise de position du Comité (novembre 1966) étant, d'après Major, l'adoption unanime du principe d'une telle politique. Celui-ci a également signalé l'adoption à l'unanimité par la section spécialisée compétente d'un avis contenant certaines dispositions sociales en matière de transports routiers (unanimité rendue possible par la négociation d'un accord au sein du Comité entre les représentants des divers intérêts).

On pourrait être tenté d'admettre que les avis du Comité ont des chances particulières d'influer sur leurs destinataires quand ils sont adoptés de manière unanime. Mais, en réalité, l'unanimité qui paraît se

manifester dans la grande majorité des cas (70 à 75 %) doit, sous l'angle qui nous occupe ici, faire l'objet d'une appréciation nuancée. Un compromis voté de la sorte peut correspondre au dénominateur commun le plus bas ou exprimer des solutions constructives allant dans le sens européen : toutes choses égales, l'impact d'un avis du second type semble devoir l'emporter sur celui d'une formule du premier type. La présence d'un secteur minoritaire peut affaiblir l'effet du dispositif présenté aux instances compétentes mais il n'en va pas nécessairement ainsi. Mentionnons enfin un cas spécial : celui de partage des voix à égalité. Tel a été le cas à propos de la législation antitrust : deux avis différents ont été adoptés chacun avec un nombre de voix égal à celui obtenu par l'autre. Toutefois il est significatif d'observer que l'on trouvait dans les deux avis un élément commun concernant le rôle de la Commission : octroi à celle-ci agissant *seule* du pouvoir d'appliquer, après consultation des autorités nationales, les dispositions relatives aux exceptions à l'article 85 du traité de Rome.

Un autre critère d'appréciation de l'influence exercée par le Comité tient à la nature même du problème en cause : dossier d'ordre général ou de contenu spécialisé. On peut penser qu'un avis à fortes implications techniques a plus de chances, sous réserve de la solidité et de la pertinence de l'argumentation, de retenir l'attention des destinataires qu'un document faisant état de considérations étendues mais dépourvu de technicité. Cette distinction mérite d'être retenue sans oublier cependant qu'un avis général comporte parfois lui-même des suggestions particulières et que les autorités peuvent adopter quelques-unes de celles-ci en laissant de côté les propositions plus larges. On doit en tout cas se demander si le Comité possède bien, malgré divers appels à l'extérieur (en particulier articles 15 et 16 du règlement intérieur) les moyens indispensables à l'approfondissement des questions techniques qui lui sont posées.

Au total, sans contester *a priori* la portée de l'activité ainsi exercée, nous ne pouvons conclure à l'efficacité globale du Comité comme élément du processus délibératif communautaire. Il est possible que la Commission s'intéresse moins au contenu des avis qu'à l'image des opinions et des intérêts que lui donnent les débats. Le Comité offre sans doute aux autorités communautaires un champ d'observation intéressant : il leur permet notamment de prendre la température de nombreux secteurs et groupes nationaux. C'est là une fonction importante du Comité, même si son exercice est partiellement involontaire. De toute manière, l'ampleur même de la consultation du Comité établit que les autorités attachent une certaine importance à ses démarches. Les avis du Comité auraient peut-être une portée plus grande si, au lieu de procéder à la recherche constante de compromis, les membres

ne craignaient pas de faire valoir ce qui les sépare, au besoin par une nette division des suffrages et des considérations divergentes.

La situation du Comité sur le plan communautaire n'est pas très différente de celle des conseils du même ordre institués en plusieurs pays. Le fonctionnement effectif de ceux-ci n'a jamais répondu à l'idée que s'en faisaient leurs promoteurs. Les gouvernements mêmes qui les ont créés négligent ensuite de les consulter ou ne tiennent pas beaucoup compte de leur avis : en règle générale, les agents des administrations ordinaires ne leur sont guère favorables. Cependant, en dépit de cette relative impuissance, les groupes professionnels s'efforcent d'obtenir une place aussi large que possible dans ces assemblées. Ces considérations semblent s'appliquer au cas du Comité européen avec cette réserve que la Commission ne semble pas encline à laisser dépérir le Comité même si ses avis n'ont pour elle qu'une portée relative : peut-être faut-il voir là, au moins pour partie, un aspect de la volonté de la Commission d'associer le maximum de milieux (expansion de l'Eurosphère) à l'œuvre de l'intégration européenne.

L'un des principaux facteurs des obstacles rencontrés par les organismes à base corporative ou professionnelle réside dans la difficulté de leur trouver une place originale parmi les processus délibératifs, vu que les autorités connaissent en général par d'autres moyens le point de vue des groupes qui y figurent. Sur ces bases, certains ont proposé que les services gouvernementaux n'aient de contacts avec les groupes qu'à travers ces conseils ou par leur intermédiaire. Des partisans du Comité communautaire ont formulé un point de vue analogue en déplorant que les consultations avec les groupes professionnels n'aient pas lieu dans le cadre de cet organisme. Compte tenu de toute l'expérience contemporaine, de telles vues sont utopiques : ni les groupes ni les autorités n'accepteraient de renoncer à leurs contacts directs et spéciaux en échange d'un système de consultation globale. Les groupes en particulier ne sauraient se satisfaire de modes ou procédures de consultation impliquant l'étude systématique de leurs revendications par rapport à d'autres et donc, finalement, l'adaptation de celles-ci au dispositif général présenté aux autorités par le Comité ou tel de ses organes (ajustement impliquant normalement réduction). Les dirigeants des organismes entendent présenter eux-mêmes, et en entier, aux services compétents leurs points de vue et demandes. En l'état actuel, tout mécanisme collectif de filtrage et d'évaluation préalable des dossiers des groupes serait voué à l'échec. Quant aux autorités, elles préfèrent sans aucun doute réaliser elles-mêmes les négociations et marchandages avec chaque groupe pris séparément. Dans ces conditions, nul ne sera jamais pleinement satisfait de l'activité de tels comités ou conseils, que ce soit au niveau communautaire ou à celui des expériences nationales.

d) *Revendications du Comité*

Rares sont les groupes professionnels qui se sont expressément prononcés pour un élargissement des compétences du Comité. La principale exception est formée par les syndicats comme le montre bien la position prise à cet égard par l'Organisation CISC lors de sa troisième conférence européenne (15-17 avril 1964) : « la Conférence, lit-on dans la résolution, estime que le rôle et les attributions du Comité économique et social devraient être élargis, dotant celui-ci d'initiatives, de moyens de contrôle, de systèmes de recours et de réclamations, de moyens étendus d'information et de diffusion dans le domaine tant économique que social et de la publicité des débats. »

Le Secrétariat CISL s'est exprimé en plusieurs occasions de manière analogue : ainsi a-t-il revendiqué pour le Comité une faculté d'initiative lui permettant de se saisir des problèmes en cours. Seul un tel droit peut, selon les syndicats, conférer au Comité une pleine signification en tant qu'organe consultatif complet de la Communauté. Le projet de règlement soumis au Conseil des ministres comportait un certain droit d'initiative déguisé. La disposition relative à ce point n'a pas été formellement insérée dans le texte du règlement intérieur adopté par le Conseil. Ce point a fait cependant l'objet d'une mention particulière dans le procès-verbal de la réunion du Conseil qui s'est engagé à examiner avec une attention toute particulière les demandes émanant du Comité et tendant à obtenir une consultation sur tel ou tel problème intéressant les membres du Comité. Notons à ce propos que la CISL a demandé que soit abandonnée la disposition des traités soumettant le règlement du Comité à l'approbation unanime du Conseil.

A l'occasion du dernier renouvellement du Comité, plusieurs demandes ou suggestions ont été présentées par les nouveaux dirigeants, en particulier Louis Major. Ainsi dans une allocution prononcée devant les représentants des Conseils le 7 décembre 1966, ce dernier a-t-il prié les ministres d'associer le Comité à la préparation de toutes les décisions importantes qu'ils seraient amenés à prendre. Et il a souligné en cette occasion que le Comité représente « sinon l'opinion publique générale tout au moins une très importante partie de cette opinion qui ne s'exprime pas en fonction de facteurs émotionnels mais en fonction de réflexions faites dans chaque secteur professionnel ». Un mémoire remis le 21 février 1968 à la Commission des Communautés par L. Major énumère toute une série de questions qui pourraient faire l'objet de consultations du Comité dans un proche avenir. Ce mémoire suggère notamment l'établissement de rapports plus étroits entre la Commission et le Comité (ainsi présence d'un commissaire lors de la discussion générale plénière des avis particulièrement importants).

Mais il ne peut suffire au Comité pour remplir correctement son rôle d'être consulté, même de façon fréquente : encore faut-il selon ses dirigeants que l'opération se fasse dans de bonnes conditions, c'est-à-dire au bon moment, avant que la décision ne soit prise en fait. Il est également indispensable que le délai d'étude et de réflexion soit suffisant, surtout si l'on tient compte de la procédure en deux stages que le traité impose au Comité. Celui-ci est généralement parvenu à remettre à temps les avis qui lui étaient demandés mais en plusieurs cas il n'a pu le faire qu'au prix d'une certaine hâte préjudiciable à la qualité de la consultation. En d'autres termes, les consultations (spécialement celles de type technique qui émanent du Conseil) sont trop rapides pour permettre un travail de qualité. Le Comité souligne à juste titre que les demandes d'avis assorties d'un délai d'urgence ne lui permettent guère de se prononcer utilement.

Ces demandes semblent peu exigeantes mais, en réalité, elles soulèvent des problèmes complexes. Si le Comité est consulté comme le Parlement à l'issue de la phase de la Commission, l'octroi d'un délai convenable d'analyse permettra peut-être un perfectionnement de la valeur technique des avis : cependant l'on se heurtera toujours à l'obstacle que constitue la mise en cause d'un dispositif laborieusement établi et tenant compte de tous les intérêts en présence (nationaux comme professionnels). Dans cette perspective, il faudrait donc pour accroître l'efficacité du Comité l'associer à la phase d'élaboration par la Commission : mais on peut se demander si une assemblée comme le Comité possède assez de souplesse pour rendre à la Commission les services qu'elle attend des groupes à ce stade de ses travaux. En somme, une question qui semble relever de la procédure constitue, comme c'est si souvent le cas, un problème de fond. Le problème a été vu par le Secrétariat CISL qui a proposé de le régler par la mise en place de comités spéciaux ou la transmission au Comité lui-même d'une partie des travaux préparatoires (formule déjà adoptée, selon la CISL, pour la politique économique à moyen terme et la formation professionnelle dans les transports).

Autre formule suggérée : la modification des conditions dans lesquelles s'effectue la présentation des avis. Actuellement la transmission de ceux-ci se fait selon la voie de la procédure écrite. Le Comité lui-même s'est demandé si dans certains cas il ne serait pas souhaitable pour augmenter l'efficacité du système de communiquer d'une autre manière avec les instances destinataires de l'avis. Ainsi a-t-il envisagé que les rapporteurs ou les présidents de sections ou tout autre représentant du président puissent être chargés d'exposer verbalement les lignes générales des avis importants devant les groupes de travail du Conseil au moment où les dossiers sont encore à l'instruction.

Comparées à ces difficultés, les demandes concernant l'augmentation des ressources du Comité n'ont qu'une importance mineure. Il est évident que sous cet aspect, le Comité se trouve défavorisé par rapport au Parlement européen — infériorité qui, aux yeux du Comité, légitime clairement l'amélioration de son infrastructure administrative comme aussi l'élévation des honoraires consentis à ses membres. Dans sa lettre du 11 juillet 1966 à J. Luns, alors président des Conseils, L. Major insiste sur l'importance du secrétariat du Comité comme facteur d'utilisation maximale et optimale du temps consacré par les membres aux affaires de la Communauté. Cependant même si ces questions étaient réglées à la satisfaction du Comité, il n'en résulterait pas pourtant une clarification du rôle joué par celui-ci dans le processus délibératif communautaire.

B. *Attitudes des groupes envers le Comité*

Le « rapport d'Amsterdam » avance que le Comité ayant été créé pour permettre aux groupes de pression d'exprimer leur opinion, il est plus difficile à ceux-ci qu'aux fonctionnaires de s'opposer ouvertement à cet organisme, même si en pratique il ne leur sert à rien. S'exprimant avec plus de mesure, Feld (étude citée) déclare avoir retiré de son enquête sur les groupes nationaux l'idée que ceux-ci ne tiennent pas le Comité pour un instrument effectif de promotion de leurs intérêts économiques. Or, au niveau des groupes à six, nous pouvons constater que plusieurs de ceux-ci témoignent de l'intérêt pour le Comité, que ses attributions soient élargies ou restent à leur niveau actuel. Nous devons donc exposer les modalités de leurs démarches avant de rechercher l'importance qu'ils lui attribuent.

Les groupes communautaires ne sont pas représentés comme tels au Comité. Ce sont des délégués d'organisations ou d'institutions nationales qui y siègent. L'article 194, alinéa 3 du traité de Rome précise qu'ils sont désignés à titre personnel et ne doivent être liés par aucun mandat impératif. Chacun sait que cette volonté de dissocier l'individu de ses activités et de ses affiliations habituelles représente, en moyenne, une simple fiction. Il est clair qu'un certain nombre de groupes nationaux ont des représentants au Comité et l'on peut avancer qu'à ce titre les organismes bénéficiaires disposent d'un élément de capacité directe-immédiate. Mais vu le petit nombre de sièges disponibles (dont le tiers environ est réservé aux syndicats) le nombre des groupes jouissant d'une telle faculté est très limité. Au surplus, comme nous l'avons vu, la liste de ces groupes varie d'un pays à l'autre. Nous avons donc là une capacité très partielle et au surplus fragile puisque le groupe est exposé à perdre son siège au profit d'un autre tant au départ de son

représentant pour une cause quelconque que lors du renouvellement complet du Comité.

De surcroît, même s'ils ne sont pas pris en considération pour le recrutement des membres, les groupes communautaires, plusieurs d'entre eux au moins, participent étroitement aux activités du Comité. Organe d'institutionnalisation d'intérêts nationaux selon la lettre des textes, celui-ci est également, en pratique, un organe représentatif des organisations professionnelles communes aux six pays. En vertu de cette situation, il est juste de considérer que le Comité ouvre à divers groupes européens, dans des limites et des conditions à préciser, une voie d'accès supplémentaire, au processus délibératif communautaire. Après avoir décrit ces liaisons, nous essaierons de voir l'importance qu'elles présentent pour les groupes.

a) *Mécanismes de liaison*

On peut en distinguer trois séries qui sont d'ailleurs d'importance inégale pour les groupes intéressés.

Nous mentionnerons en premier lieu diverses relations officielles entre le Comité et les groupes à six. Ainsi celles résultant de la demande adressée en juin 1961 par le secrétaire général du Comité à toutes les organisations professionnelles d'importance de lui envoyer régulièrement les documents susceptibles d'intéresser cet organisme. Quelques groupes effectuaient déjà des envois de cet ordre soit aux membres d'une section spécialisée (transmission des prises de position du COPA aux membres de la section « agriculture »), soit à tous les membres du Comité (cas de la prise de position de l'UNICE sur le projet de règlement n° 17 relatif aux ententes). De tels documents ont parfois été pris comme base de leur travail par certains rapporteurs : ainsi la section traitant du marché du sucre dans le projet de rapport sur la politique agricole commune contient-elle une analyse des avis formulés par les trois groupes communautaires s'occupant de la production, de la fabrication et de la transformation de ce produit. Autres formes de rapports : les entrevues accordées occasionnellement aux groupes à six par le président du Comité ou encore la participation de celui-ci à certaines assemblées générales (exemple d'Emile Roche, alors président, faisant un exposé en 1962 devant l'assemblée générale du COCCEE ou prenant la parole lors du cinquième congrès des voyageurs de commerce de la CEE).

Autre aspect de ces relations : la pratique suivie depuis quelques années de délivrer à des personnes déterminées des autorisations spéciales pour assister à l'assemblée plénière. En 1959, chacun des trois groupes du Comité économique et social s'est vu attribuer quatre de ces

cartes d'observateur et les a, à son tour, fait parvenir à certaines organisations professionnelles à six. En 1962, chaque groupe a reçu six cartes. Parmi les organismes ayant bénéficié de ces facilités figurent l'UNICE, les secrétariats CISL et CISC, le COPA, l'Union de l'artisanat de la CEE, les petites et moyennes entreprises. Les cartes d'observateur habilitent les personnes qui y sont nominativement indiquées à participer, pour toute la durée de la « législature » du Comité, à toutes les assemblées plénières, à la seule exception de celles qui seraient déclarées confidentielles. Selon une décision du bureau, les observateurs ont reçu communication de certains documents du Comité (les documents se réfèrent à la session, à l'exception de ceux des sections spécialisées et des groupes de travail).

L'article 52 du nouveau règlement prévoit dans son deuxième alinéa que certaines délibérations peuvent être déclarées publiques. En l'absence d'une telle décision, stipule l'alinéa 4 du même article, le président du Comité peut délivrer aux personnes agréées par un des groupes des cartes d'auditeur aux assemblées plénières soit permanentes, soit valables pour une session. Ces cartes, dont le titre est ainsi changé, ne permettent pas toutefois d'assister aux délibérations déclarées confidentielles.

Le second type de relations, bien plus important que le précédent, est l'établissement de relations organiques entre des associations à six et les membres du Comité appartenant au groupe I (employeurs) et au groupe II (travailleurs). Comme nous l'avons vu, le secrétariat de ces groupes est assuré dans le premier cas par l'UNICE, dans le second par la CISL-CISC. De plus, il est admis que des représentants de ces organisations participent aux délibérations des groupes du Comité. Cette participation est d'autant plus importante qu'en de nombreux cas les intéressés ont déjà pris part aux séances et travaux préparatoires des sections spécialisées et des groupes d'étude : ils ont donc, de ce seul fait, une connaissance plus intime du problème traité que les membres du groupe n'appartenant pas à la section spécialisée en cause ou ayant été absents lors de ses réunions. Au surplus, toutes les fois où les problèmes considérés par les groupes du Comité ont déjà été traités dans les organismes professionnels à six (hypothèse fréquente vu la pratique de la consultation de ceux-ci par la Commission), les représentants du groupement professionnel européen peuvent faire part aux membres du groupe du Comité des solutions retenues ou des suggestions faites.

Si l'on considère enfin le parti que les organismes communautaires peuvent tirer de l'activité des assistants - conseillers techniques, il est aisé de comprendre que les groupements à six disposent de plusieurs moyens d'influer sur le processus délibératif du Comité, la pratique

offrant à cet égard un clavier varié de possibilités. Même si l'appartenance à un groupe du Comité n'entraîne par elle-même aucune discipline de vote, les groupements à six intéressés disposent grâce à ce tissu de rapports d'une importante faculté d'harmoniser les positions à l'intérieur du groupe (ainsi remise par l'UNICE d'avis aux représentants employeurs du Comité qui en font la demande).

Considérons en particulier le cas du groupe II (travailleurs), certainement celui des trois qui fait preuve de plus d'homogénéité et de discipline. Il existe tout d'abord des liens entre chacun des secrétariats et les membres qui en relèvent syndicalement. L'Organisation CISC a créé en son sein un groupe de travail « comité économique et social » qui a pour tâche d'étudier les questions dont le Comité est saisi et de préparer les positions qui seront soutenues au sein du groupe « travailleurs ». Au Secrétariat syndical européen, un membre du Secrétariat s'occupe des grandes lignes de la collaboration avec les membres d'affiliation CISL tandis que les autres membres du Secrétariat prennent en charge la collaboration dans leur domaine propre d'activité. Pour certains avis importants, des collaborateurs du Secrétariat ont été désignés comme experts du rapporteur syndicaliste ou du groupe des travailleurs. L'un des problèmes essentiels à cet égard, selon la CISL, est que les membres du groupe des travailleurs, exerçant pour la plupart des fonctions de nature politique dans leurs organisations nationales respectives, n'ont guère de temps libre pour l'exercice d'une activité intensive au sein du Comité (situation particulièrement nette pour les prédiscussions des propositions détaillées de nature technique dans les groupes d'étude, les sous-comités et les sections spécialisées). En contrepartie selon la CISL, la présence de ces responsables politiques, en beaucoup plus grand nombre dans le groupe des travailleurs que dans les deux autres, vaudrait aux syndicalistes un poids et une audience considérables dans le Comité.

Le groupe des travailleurs CISL-CISC a toujours témoigné de solidarité et de cohésion. La collaboration entre les secrétariats syndicaux européens s'y déroule pratiquement sans heurts et il a pu arriver qu'un accord soit plus difficile à obtenir au sein de chacune des subdivisions qu'entre les deux. Reste désormais le problème des travailleurs CGIL ainsi que du syndicaliste CISNAL : pour le moment ils ne sont pas invités à participer aux travaux du groupe. Prise par celui-ci dans son entier, la décision a été déterminée initialement par l'avis des membres italiens.

La situation est un peu différente pour le COPA. Il y a au Comité, dans le groupe III, quatorze représentants de l'agriculture : or ce sont tous, pratiquement, des dirigeants ou agents permanents des organisations membres du COPA (certains d'entre eux appartenant au groupe

des experts généraux de cet organisme). En vertu de cette identité fonctionnelle, il n'a pas été nécessaire d'instituer un dispositif pour assurer la cohésion des représentants agricoles et la concordance de leurs attitudes avec les positions du COPA. Les membres adoptent normalement des positions communes : on pourrait certes concevoir qu'un membre du COPA mis en minorité au sein de celui-ci ou estimant y avoir fait des concessions trop grandes essaie d'en appeler devant le Comité de sa défaite en cherchant diverses alliances. Cette hypothèse est concevable quoique pas très plausible vu la difficulté d'obtenir par la voie du Comité des modifications substantielles aux propositions déjà arrêtées. Nous ne croyons pas qu'elle ait dû se matérialiser fréquemment. C'est le secrétariat du COPA qui assure le secrétariat des quatorze représentants agricoles au Comité.

Voici enfin le troisième type de relations annoncé : l'existence de relations personnelles entre les membres du Comité et les organisations communautaires. Nous rangeons dans cette catégorie tous les membres du Comité qui occupent des positions dirigeantes dans les différents groupes communautaires ou accomplissent des fonctions d'expert dans des commissions ou autres organes de travail qui en dépendent. C'est le cas des experts généraux du COPA qui sont membres du Comité. De telles relations sont déjà précieuses pour les organismes centraux qui animent et coordonnent tout un groupe car elle ne peut que faciliter la cohésion mais pour tous les groupes spécialisés qui ne bénéficient pas de telles facultés, ces rapports peuvent bien constituer l'unique moyen d'avoir un accès immédiat au Comité (cas du Comitextil qui y compte deux membres de son conseil de direction).

b) *Opinions sur le Comité*

Il nous semble hors de doute que les organisations professionnelles communautaires n'attachent pas une importance décisive au Comité économique et social. Les organisations spécialisées ne semblent guère s'y intéresser et celles à vocation centrale le tiennent pour un accès secondaire, à l'exception peut-être des syndicats qui n'ont peut-être pas renoncé à tirer un meilleur parti de l'institution. En règle générale, les groupes professionnels disposent de plusieurs autres accès, ayant davantage d'efficacité, pour exposer leur point de vue aux autorités européennes : ils ont normalement vocation à entrer en contact avec celles-ci, ce qui n'est pas le cas des membres du Comité comme tels, à la seule exception du président.

Il ne nous semble pas possible pour autant de souscrire aux appréciations tranchantes du « rapport d'Amsterdam ». Au moins les auteurs de ce document auraient-ils dû mieux distinguer qu'ils ne l'ont fait entre les groupes. On peut penser que le COPA témoigne aujourd'hui de moins

de faveur pour le Comité que ce n'était le cas auparavant — le même désenchantement étant intervenu pour l'ensemble des comités agricoles. Dans le cas de l'UNICE, il ne semble pas y avoir propension à négliger l'organisme. Les secrétariats syndicaux demeurent assez largement fidèles au Comité : sans avoir d'illusions excessives sur la portée de ses avis, ils estiment que l'on peut y faire du travail utile. Le point est expressément reconnu dans le rapport à l'assemblée de Rome du Secrétariat CISL : évoquant le scepticisme qui régnait à certains moments parmi les membres travailleurs du sous-comité « politique économique à moyen terme » sur l'utilité de la consultation, le rapport souligne que plusieurs passages de l'avant-projet du premier programme tiennent compte des avis exprimés au sous-comité, particulièrement de ceux soutenus par les syndicalistes. La consultation, note ce texte, était donc plus qu'une simple formalité. Observons à ce propos qu'à l'inverse de la planification française, l'établissement de la programmation communautaire est fermé aux groupes professionnels : l'intervention dans le cadre du Comité économique et social constitue dès lors le seul moyen dont ils disposent pour se prononcer sur un programme de politique à moyen terme en cours d'élaboration.

En réalité, les groupes communautaires, même déjà abondamment pourvus en accès, peuvent tirer des avantages supplémentaires du Comité — avantages justifiant l'intérêt réel, quoique limité qu'ils lui portent. En premier lieu s'ils parviennent à convaincre celui-ci de la justesse de leurs conceptions et de la légitimité de leurs demandes, l'avis du Comité reprendra les thèses du groupe de façon plus ou moins complète et, par cette réitération, leur donnera quelque audience supplémentaire. Après tout, le COPA lui-même n'a pu que tirer avantage du fait que le Comité a fait sien au départ l'essentiel des conceptions paysannes en matière de politique agricole commune : si des déceptions sont venues par la suite pour des problèmes particuliers, ce succès initial ne doit pas être oublié. Même si les avis du Comité ne lient pas leurs destinataires, les groupes ont de toute manière intérêt à éviter que ne figurent dans le texte soumis à ceux-ci des considérations ou suggestions contraires à leurs positions et revendications. En second lieu, le Comité fournit aux groupes une sorte de forum institutionnalisé qui facilite les confrontations et échanges de vues entre représentants de la vie économique et sociale sur le plan européen. Examinant la question sous l'angle des groupes nationaux, Feld souligne que le Comité peut offrir aux groupes d'un pays des occasions commodes pour rechercher et, le cas échéant, négocier l'appui des groupes d'autres pays (phénomène encore si mal connu des échanges d'influence entre les groupes).

⁂

Dans son discours d'adieu au Comité économique et social du 29 juin 1967, W. Hallstein lui a fixé comme but idéal de fondre dans toute la mesure du possible les multiples intérêts des nations et des groupes et, ainsi, de viser à exprimer la « volonté générale » des citoyens économiques de l'Europe. Parvenant à réaliser cet objectif, la consultation du Comité fournirait à la Commission un test lui permettant d'apprécier la justesse de sa proposition non seulement sur le plan technique mais aussi sur le plan politique. Poursuivant son propos, W. Hallstein a présenté la discussion commune des problèmes concrets d'intégration, l'échange d'informations, d'expériences et d'idées comme autant de moyens de faire naître une compréhension réciproque et d'engendrer une conscience européenne commune au sein de toutes les organisations où les membres du Comité déploient une activité.

Nous n'avons pas à prendre parti sur cette conception de la politique dont le trait fondamental est de minimiser les conflits qui divisent les hommes, qu'ils soient citoyens économiques de leur propre pays ou plus largement de l'Europe. Il nous semble que si l'intégration européenne se développe et par conséquent touche de plus en plus des intérêts socio-économiques concrets, le Comité sera inévitablement conduit à enregistrer en son sein des oppositions accusées et difficiles à concilier par les voies habituelles du compromis. Il nous suffira de constater ici que W. Hallstein n'a pas caché qu'en dehors ou en plus de sa mission d'expert le Comité constitue à ses yeux un important moyen pour atteindre les « administrés » des institutions communautaires et les gagner à la cause de l'intégration européenne. On retrouve là l'un des mobiles constants de la Commission dans ses rapports avec les groupes, à savoir l'utilisation de toutes les activités collectives pour élargir et consolider l'Eurosphère. Il est probable que dans l'esprit de W. Hallstein cette fonction d'intégration a une importance au moins égale à la tâche consultative proprement dite. Et dans cette perspective, les critères de simple efficacité technique ne peuvent suffire pour établir un bilan correct de l'œuvre du Comité. Il ne serait dès lors pas surprenant que la Commission ait attaché plus d'importance au Comité que les groupes professionnels eux-mêmes. Une telle attitude serait en tout cas pleinement conforme aux démarches faites par celle-ci en vue de promouvoir la constitution d'un appareil communautaire d'organisation professionnelle.

§ 3. Accès à la Cour de Justice

L'analyse politique a fait un progrès considérable en introduisant les juges parmi les participants au combat social. Contrairement aux vues traditionnelles, les tribunaux ne se bornent pas à scruter la loi et

à émettre un jugement qui lui corresponde : en réalité, ils contribuent de plusieurs manières à la création de l'ordre qui régit les citoyens. D'autre part les magistrats, comme tous les autres acteurs de la vie publique, n'échappent ni au conditionnement social, ni à la pression des groupes, ni, en quelques cas, à la vénalité pure et simple. Les juges sont désormais étudiés de la même manière et avec les mêmes catégories que les parlementaires et les fonctionnaires.

C'est d'abord aux Etats-Unis que la recherche s'est avancée sur cette voie. De multiples études ont mis en lumière aussi bien les tares de la branche judiciaire que l'appui longtemps apporté par les tribunaux (à commencer par la Cour suprême) au conservatisme social le plus intransigeant. Autre facteur d'intérêt : la pratique, suivie par de nombreux groupes, de rechercher sur un cas significatif un jugement favorable à leur cause (*test case*). En Europe, le milieu universitaire dans son ensemble ne s'est pas encore débarrassé des vieux mythes de l'indépendance et de l'impartialité des juges. Ainsi s'explique, en particulier, qu'un silence opaque soit maintenu sur l'ensemble des relations entre la Cour et les groupes (groupes d'affaires comme organisations professionnelles). Il s'agit d'un sujet dont pratiquement personne ne consent à parler.

En termes de description formelle, la Cour de Justice des trois Communautés est entrée en fonction le 7 octobre 1958. Elle a pris la relève de la Cour de Justice de la CECA instituée par le traité de Paris et qui avait commencé à fonctionner en décembre 1952. Cette Cour n'est pas sans rappeler, au titre de la mise en œuvre des traités, une cour fédérale polyvalente. D'origine intergouvernementale, la Cour contrôle la légalité des actes des institutions communautaires, se prononce sur les conflits d'attribution entre les Etats membres et les institutions ainsi que sur les manquements aux traités d'un Etat ou d'une institution. La Cour peut être saisie aussi bien par l'exécutif que par un Etat, une personne ou une entreprise (dans certaines limites). Elle fonctionne également en qualité de tribunal administratif [14].

Qu'il s'agisse de documents officiels ou d'études privées, le rôle des groupements professionnels auprès de la Cour de Justice est passé sous silence. On ne peut savoir s'il s'agit là d'une extrême discrétion ou si les groupements professionnels éprouvent un tel respect pour la Cour qu'ils n'essayent pas de l'influencer. Il est vrai que la Cour a connu surtout des recours de groupements d'entreprises nationales ou de firmes nationales. Cependant les jugements que rend la Cour de

[14] Sur la fonction de la Cour et sur sa politique jurisprudentielle (dans le cadre de la CECA), voy. J.-P. COLIN, *Le gouvernement des juges dans les Communautés européennes*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1966.

Justice peuvent avoir une grande importance pour l'application de certains règlements communautaires. Ainsi, par exemple, dans le cas de la législation antitrust, les arrêts de la Cour ont un effet et une incidence directs sur l'application de cette réglementation. De surcroît, la jurisprudence de la Cour pèse directement sur le fonctionnement des Communautés et influe sur leur comportement.

On est porté à se demander dans ces circonstances si les groupements professionnels n'essayent pas d'influencer les membres de la Cour par des moyens autres que ceux qui correspondent à la procédure officielle. Même si cet effort de persuasion se fait selon d'autres formes et surtout n'a pas la même intensité qu'aux Etats-Unis, il est permis de croire que les groupes ou milieux intéressés ne négligent pas la Cour de Justice comme objet d'influence. Werner Feld a retiré de son enquête (*op. cit.*, p. 406) l'idée que des tentatives ont été faites pour influencer les juges au moyen de « contacts sociaux », de la présentation ou de la publication d'articles savants, d'un commencement de recours à la pratique du *test-case* : Feld ajoute que ces efforts ont été peut-être infructueux.

Toutes choses égales une circonstance peut réduire la pression des groupes professionnels sur la Cour : la faiblesse des moyens matériels dont ils disposent (rappel des hésitations du GEMAS à engager dans un tel procès une somme de l'ordre de dix mille francs suisses). Ce ne sont pas là des obstacles susceptibles d'arrêter le cas échéant les groupes d'affaires.

Section III. Accès indirects

Le champ des interventions se déplace, mais pour les groupes communautaires, il s'agit toujours d'influer sur les activités et les décisions des instances européennes. En se préoccupant d'intervenir au niveau des autorités nationales ou de l'opinion publique, les groupes à six effectuent le détour qui caractérise l'action indirecte. Ce biais, les organismes intéressés le prendront soit avec leurs propres moyens à supposer qu'elles le puissent (démarches immédiates), soit en utilisant les ressources des groupes nationaux affiliés (démarches médiates). C'est surtout de l'action indirecte-médiate que nous nous occuperons dans ce chapitre.

L'objet de ce détour peut être d'influencer la Commission durant la phase où elle procède à la mise au point de ses propositions. Pendant la phase ultérieure, c'est normalement le Conseil qui constituera la cible principale. Le mobile du détour peut être d'appuyer la proposition de la Commission contre une tendance adverse qui semblerait se manifester

au Conseil ou d'avoir le soutien d'une partie des gouvernements. Mais il peut être aussi d'en appeler devant le Conseil d'un échec subi devant la Commission, le but du groupe étant alors soit le blocage complet de la proposition, soit l'adoption d'un certain nombre d'amendements. Enfin l'on peut concevoir que le groupe s'en prenne à un accord du tandem Commission-Conseil et, n'ayant pu empêcher la prise de la décision, s'efforce d'en conditionner la mise en œuvre (notamment par des démarches auprès de l'opinion publique).

Nous examinerons successivement l'action sur les autorités nationales et l'intervention auprès de l'opinion publique. Ce rapprochement, nous l'avons dit, suscite des problèmes d'interprétation et sa légitimité n'est pas incontestable. Nous pensons néanmoins qu'il contribue à éclairer le dossier.

§ 1. Accès aux autorités nationales

Trois points seront examinés : les conditions mêmes de cet accès (en dehors d'une éventuelle faculté d'action immédiate) ; la signification de la démarche ; l'efficacité du détour.

A. *Conditions de l'accès*

Trois conditions au moins doivent être remplies : qu'il existe un groupe national adéquat ; qu'il soit en accord avec le groupe à six sur le sens des démarches à faire ; qu'il dispose envers les autorités gouvernementales d'une capacité d'influence immédiate suffisante. L'accomplissement de ces conditions ne garantit pas le succès mais au moins en résulte-t-il la possibilité d'engager des pourparlers sur une base sérieuse.

a) *Présence d'un groupe national adéquat*

La question risque de paraître oiseuse du fait que cette présence conditionne l'existence même du groupe à six. Si celui-ci se trouve en mesure d'agir, que ce soit de façon immédiate ou médiate, l'on peut en inférer qu'il possède bien la base nationale suffisante (rappel en particulier de l'exigence de représentativité posée par la Commission pour traiter avec un groupe à six).

Le problème n'est pourtant pas aussi simple. Si la Commission demande aux groupes européens d'avoir un membre affilié dans chacun des six pays, elle ne procède pas pour autant à une évaluation de la solidité effective des organismes nationaux membres. En moyenne certes, les groupes communautaires ont été créés sur la base d'associations nationales préexistantes et, vu la faiblesse habituelle des ressources attribuées aux premiers, les seconds semblent bien avoir conservé dans la grande majorité des cas l'apanage de la solidité. Cependant tel n'a pas toujours été le cas. Il est arrivé que la formation d'un groupe national soit la conséquence de la naissance d'un organisme communautaire. Ainsi selon les déclarations du secrétaire général de l'Union européenne des médecins spécialistes, le Dr O. Godin, c'est la formation de ce groupe en 1958 qui a provoqué la création d'un syndicat italien des médecins de cette catégorie. Pour certaines professions libérales (spécialement celles liées aux arts), il n'existe pas, en ce moment, d'organisation représentative ni sur le plan européen ni dans la plupart des Etats membres : il est concevable que dans des situations de cet ordre, la superstructure précède l'infrastructure. En règle générale, les groupes nationaux constitués de la sorte ne peuvent acquérir d'emblée beaucoup de consistance.

Au surplus, l'organisation professionnelle n'a pas la même valeur d'un pays à l'autre ni même dans un pays déterminé d'une branche à l'autre. Le groupe à six se trouve donc susceptible d'avoir des membres de qualité fort inégale selon les pays, notamment quant à la valeur du système d'organisation et du réseau de relations. D'un autre côté, la situation des groupes professionnels, y compris des plus puissants, n'est pas à l'abri du changement. Par exemple, plusieurs observateurs estiment qu'aujourd'hui en Italie l'influence de la *Confindustria* subit un net déclin, les bénéficiaires de l'évolution étant les groupes d'affaires privés et parapublics. Il est donc possible que ceux-ci offrent une meilleure base que la centrale patronale pour la réalisation de manœuvres de grande envergure.

La question a d'autant plus de portée que la mise en œuvre de l'intégration elle-même n'est pas sans exercer des conséquences sur les groupes nationaux. Des études effectuées en Allemagne ont montré que, jusqu'à présent, ces effets ont varié selon les époques et la nature des groupes. Dans une première phase, la création de la CEE a eu pour résultat un renforcement du *Bundesverband der Deutschen Industrie* (BDI). Au cours d'une seconde phase toutefois, alors que les fédérations composées de petites et moyennes entreprises continuent de s'appuyer sur l'organisation centrale, les autres fédérations développent et perfectionnent leurs structures aux dépens du BDI. Quoique de tels phénomènes soient difficiles à suivre, ils présentent pour notre propos une importance considérable.

Il faut enfin évoquer le cas où les clivages nationaux se prolongent au niveau européen. Le principal exemple à cet égard est celui du syndicalisme. Comme nous l'avons vu, les secrétariats syndicaux communautaires se trouvent fort inégalement placés selon les pays. Le secré-

tariat CISL a comme membre pour l'Allemagne la confédération prédominante tandis que pour la France, il doit se contenter d'une centrale à l'audience et à la clientèle réduites.

b) *Accord entre le groupe national et le groupe à six*

Cet accord paraît essentiel. On pourrait certes concevoir qu'en cas d'opposition le groupe européen agisse de son propre chef en essayant d'atteindre les autorités nationales par la voie de contacts immédiats. Il y a des exemples d'une telle dissociation : au temps de la guerre d'Algérie, la CISL internationale essayait d'agir sur le gouvernement français au profit du FLN contre le souhait et contre la politique de son membre français CGT-FO. Il est peu probable cependant que de tels phénomènes se produisent dans les rapports entre groupes à six et groupes nationaux, ne serait-ce qu'en raison de la dépendance encore très accentuée des premiers envers les seconds dans l'ordre des ressources.

Au surplus, le groupe membre à l'encontre duquel des démarches de cet ordre seraient faites ne manquerait pas de poser le problème de leur légitimité. A première vue, la pratique des opinions majoritaires et minoritaires, quand elle est effective, paraît susceptible de modifier le problème en permettant aux dirigeants communautaires de se réclamer de la majorité à l'égard des autorités nationales auxquelles ressortit le groupe minoritaire : mais il est tacitement admis que cette pratique qui tend à éviter l'inaction du groupe et à permettre la formulation d'un avis joue surtout à l'égard de la Commission.

Dans l'exemple du COPA qui, à cet égard, est très significatif, l'on se rend compte qu'il y a peu de chance que le groupe à six entreprenne une action auprès du gouvernement allemand malgré la puissance des paysans français. Certes il a transmis ses résolutions et mémorandums aux autorités de la République fédérale mais essentiellement dans le but de leur indiquer la position des autres organisations professionnelles et, partant, de leur faciliter quelque peu la prise d'une décision en présence de l'opposition des paysans allemands. Le COPA, en tant que tel, n'a pas fait pression sur le gouvernement allemand : la décision de celui-ci a été forcée par les autres gouvernements, spécialement par le gouvernement français.

Au surplus, même dans l'hypothèse d'un accord au sein de l'organisme communautaire, il faut tenir compte de la qualité de cette convergence. L'accord ainsi intervenu n'a pas toujours, en effet, la même signification pour tous les participants. Il peut exprimer une adhésion ferme et sans réserve au point de vue adopté mais il peut aussi traduire un ralliement sans enthousiasme ou un acquiescement résigné dans le but d'éviter l'isolement. On peut aussi concevoir qu'un groupe se range à l'avis des autres parce que la question ne le concerne pas ou ne l'intéresse guère. Ces nuances ne sauraient manquer de peser sur l'ampleur du concours accordé par les groupes nationaux intéressés aux dirigeants communautaires. On peut douter qu'un groupe ayant donné son accord pour éviter d'être mis en minorité accepte de recommander aux autorités dont il dépend un projet qui lui convient si peu.

Au titre de ses activités dans l'organisme à six, le groupe national parle en principe au nom de tous ses membres. Or il est possible que, pour des raisons diverses, certains éléments du groupe soient portés à contester une approbation ou, en sens inverse, un refus. S'il s'agit d'éléments dispersés ne disposant pas d'une grande force de marchandage, les dirigeants nationaux peuvent se tirer assez aisément d'affaire. La question devient plus grave quand il s'agit de clivages régionaux comme c'est aujourd'hui le cas dans l'agriculture française. Rappelons à ce propos le cas des agriculteurs de l'Ouest qui s'estiment mal représentés au sein des organisations centrales agricoles et, surtout, mal défendus par elles : d'où la volonté d'exercer des pressions séparées sur le gouvernement français et même sur les instances européennes. Il est évident que l'impuissance des organismes nationaux à bloquer ou à contenir de telles oppositions complique la tâche d'harmonisation du groupe à six. La valeur du soutien apporté à celui-ci par le groupe national auprès du gouvernement auquel il ressortit se trouve mise en cause du fait que les autorités soumises à des pressions rivales et discordantes s'efforceront de trouver des compromis de nature à apaiser les mécontentements régionaux. On peut facilement envisager que de tels compromis ne soient pas pleinement conformes à la politique du groupe communautaire.

En vue d'illustrer la manière dont naissent de pareils clivages au sein des groupes nous voudrions citer les débats qui ont eu lieu en France durant le congrès d'avril 1967 des planteurs de tabac. L'essentiel des travaux de ce congrès a porté sur les problèmes de la réglementation européenne du marché de ce produit. Les producteurs ont tout d'abord insisté sur les garanties dont ils bénéficient sous le régime contractuel les liant au SEITA (Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes). Pour eux, la libéralisation du marché européen du tabac signifierait la perte de cette garantie d'écoulement de la totalité de leur production et favoriserait certains pays associés ou tiers. La Grèce, par exemple, est capable de livrer sur le marché européen, grâce à sa main-d'œuvre abondante et sous-rémunérée, des tabacs en feuilles à des cours inférieurs de 50 % aux cours pratiqués en France. Dès lors, rien d'étonnant à ce que les producteurs français, et singu-

lièrement ceux du Sud-Ouest, ne veuillent pas entendre parler d'abandonner les garanties qui sont actuellement les leurs. D'où une forte tension, à propos du projet d'organisation communautaire du tabac, entre plusieurs fédérations du Sud-Ouest qui le désapprouvaient et les responsables de leur fédération nationale qui le cautionnaient.

Toutefois cette tension a diminué après les interventions précises des trois négociateurs qui ont impressionné le congrès. Au stade actuel des pourparlers — ont-ils dit en substance (selon J. Faine, *Le Monde*, 25 avril 1967) — nous avons obtenu que la Commission de Bruxelles se range à notre avis. Les garanties réclamées seront acquises par le système d'un « prix objectif » et d'un « prix d'intervention » ; par la création d'un organisme européen d'intervention ; par le jeu de subventions, au moins égales à l'écart entre prix européen et prix mondial, accordées aux acheteurs par le FEOGA ; par la réservation de ces subventions aux acheteurs passant contrat avec des associations ou syndicats de producteurs ; et enfin par un contingentement national destiné à éviter une éventuelle concurrence entre pays membres ou associés. Un des délégués a toutefois ajouté : « Il ne s'agit là que d'une déclaration d'intention de la Commission de Bruxelles ; or si la Commission propose, il appartient au Conseil de disposer. Demeurons donc vigilants [15]. »

c) *Capacité du groupe national*

En principe, tout groupe professionnel de quelque envergure dispose d'un accès immédiat aux autorités officielles du pays. Ces facultés peuvent varier en ampleur et en efficacité selon les fluctuations de la politique mais sauf cas exceptionnel (en France la CGT spécialement pendant la guerre froide) elles ne sauraient être éliminées : les gouvernements socialistes ne peuvent négliger les groupements patronaux tandis que les gouvernements conservateurs sont obligés de tenir compte des organisations ouvrières. Les uns et les autres ont propension à écouter les doléances des associations paysannes et à témoigner envers celles-ci de bonnes intentions qui, d'ailleurs, n'entraînent pas toujours de mesures concrètes.

Les groupes communs aux six pays, spécialement ceux qui s'occupent de domaines importants, peuvent donc présumer la possession par leurs affiliés nationaux d'une capacité immédiate suffisante. Il faut toutefois observer que le réseau constitué sur la base de ces accès n'a pas la même consistance pour tous les groupes, les points privilégiés de ce système de relations se trouvant tantôt dans les milieux parlementaires et tantôt dans les services administratifs. Ces derniers assumant les compétences et responsabilités majeures dans l'ordre des affaires communautaires, l'on pressent que, suivant la nature de leur réseau, les groupes nationaux et par voie de conséquence les groupes à six correspondants ne bénéficient pas d'égales facilités ou d'avantages équivalents en ce domaine.

[15] Dans son *Dixième rapport général* (par. n° 184), la Commission manifeste la volonté de présenter au Conseil un projet de réglementation communautaire portant organisation commune des marchés pour le tabac brut de manière à assurer aux producteurs intéressés des garanties au moins équivalentes quant à leur emploi et leur niveau de vie, à celles résultant des réglementations nationales existantes, tout en permettant aux utilisateurs industriels un libre accès aux sources d'approvisionnement communautaires et extérieures à des prix se rapprochant des prix mondiaux. Effectivement, comme nous l'avons déjà signalé au chapitre VI, la Commission a fait parvenir au Conseil, le 4 juillet 1967, quatre propositions de règlement et un projet de résolution pour le secteur du tabac. Ces textes, sous l'angle qui nous occupe ici, concernent essentiellement les producteurs français et italiens qui représentent 88 % de la production communautaire (soit 30 à 40 % des besoins des industries de transformation des six pays). Selon la Commission, le dispositif proposé, tout en répondant aux exigences économiques du secteur, ne doit pas mettre en danger le revenu des producteurs communautaires.

B. *Signification de la démarche*

L'opération que nous étudions ici s'analyse apparemment dans la mise au service du groupe à six de l'influence propre dont dispose le groupe national. Mais on peut admettre que celui-ci agit de la sorte parce qu'il y a lui-même un intérêt et dans la mesure de cet intérêt. En somme, les démarches faites à ce titre ont une double signification dont il serait généralement vain de rechercher l'importance respective. Selon les cas, le porte-parole national insistera plus ou moins auprès des autorités sur la concordance des revendications de son groupe avec celles de groupes communautaires : une telle convergence peut aider à plaider le dossier mais pas nécessairement dans tous les cas. Un facteur peut augmenter encore la complexité de la situation : l'accomplissement des interventions par un dirigeant national ayant également la qualité de dirigeant communautaire. Sous cet angle aussi, il serait également illusoire de procéder à un essai de dissociation.

L'ambiguïté de telles situations explique qu'elles puissent donner lieu à des interprétations divergentes selon les perspectives de l'analyse. Quiconque s'intéresse en priorité aux groupes communautaires sera tenté de leur rapporter ces interventions, en tout cas d'y voir un effet de leurs activités. En revanche, celui qui se concentre sur les groupes nationaux fera entrer ces démarches dans leurs interventions habituelles et sera porté à ignorer ou sous-estimer leur arrière-plan communautaire. On peut ainsi saisir sur un point précis la difficulté de distinguer les

actions et les influences des groupes à six de celles des groupes nationaux dans le processus délibératif communautaire.

Nous avons rangé ces démarches dans la catégorie des accès indirects, ce qui revient à attribuer aux autorités nationales visées un pouvoir d'influencer la décision communautaire sans avoir les moyens de l'arrêter elles-mêmes. Il est clair que cette interprétation doit être nuancée au titre des membres du gouvernement et des administrations qui sont appelés à siéger en personne dans les instances communautaires : les participants aux Conseils de ministres ; les experts nationaux, c'est-à-dire les fonctionnaires appelés en consultation par la Commission et qui se prononcent à titre personnel ; les experts gouvernementaux auprès du Conseil, qui sont très souvent les mêmes que les précédents mais cette fois avec la qualification de délégués officiels ; les fonctionnaires qui représentent leur administration dans les comités (en particulier dans ceux dits « nobles ») ; les parlementaires qui appartiennent au Parlement européen ; éventuellement les agents publics introduits par les gouvernements dans le Comité économique et social. Envers tous ces agents, des démarches peuvent être effectuées tant à Bruxelles dans les organismes où ils agissent que dans les capitales nationales au sein de leur lieu de travail habituel : en qualifiant les premières de directes et les secondes d'indirectes, on manifesterait un souci de classification logique certes mais aussi, dans une perspective critique, superfétatoire, voire fallacieux. Dès lors nous préférons assimiler les démarches sur ces agents en personne à la catégorie de l'action directe.

De toute manière, la configuration des démarches accomplies par le groupe national auprès des autorités officielles est pratiquement la même qu'il agisse pour son propre compte et de son propre chef ou que l'action ait été concertée au sein du groupe à six. Ces contacts peuvent s'exercer au sommet de la pyramide gouvernementale (le CNPF et le premier ministre), au niveau des ministres (la FNSEA et le ministre de l'Agriculture), envers les services administratifs, particulièrement de ceux qui, à un titre ou à un autre, s'occupent des relations économiques extérieures. Les services des Affaires étrangères constituent un cas particulier : il serait certes intéressant pour les groupes d'entrer en relation avec eux mais, traditionnellement, ces bureaux se placent dans une optique différente de celle des organismes socio-économiques. Il est probable que, dans la grande majorité des cas, les groupes essaieront d'obtenir l'appui de leurs interlocuteurs et protecteurs habituels plutôt que de rechercher, eux-mêmes, le concours des Affaires étrangères.

Sur la base des quelques études disponibles, on sait que chacun des six pays a organisé de manière différente l'étude des problèmes et la gestion des dossiers relatifs à l'intégration européenne — la qualité des

solutions retenues, notamment dans l'ordre de la coordination, conditionnant en quelque mesure l'efficacité des démarches faites à Bruxelles par les représentants du pays considéré. Bien entendu, les démarches des groupes nationaux sont tenues d'épouser les structures d'analyse et de décision ainsi créées (en plusieurs pays, semble-t-il, de manière empirique et assez peu rigoureuse). Malgré cette diversité, il y a toujours entre les appareils nationaux quelques points communs dont la prépondérance déjà signalée des services administratifs sur les instances parlementaires — situation qui est un aspect, entre tellement d'autres, de l'accroissement des prérogatives de l'exécutif.

Dans cette perspective, il est intéressant de savoir si les groupes nationaux, qu'ils agissent pour leur propre compte ou en accord avec les organismes à six, se préoccupent ou non d'obtenir le concours des partis politiques. Selon l'enquête de Feld (*op. cit.*, pp. 399-401) on observe dans tous les pays (y compris la France) une propension des groupements professionnels à agir au niveau des partis et à garder des contacts avec les parlementaires ou ex-parlementaires occupant des postes-clés dans les institutions de la Communauté (ainsi la présidence du Parlement par des parlementaires en exercice, la Cour de Justice pour les anciens parlementaires qui y ont été nommés : cas de Robert Lecourt pour la France).

Cependant les groupes ont des idées différentes sur l'efficacité des partis en ce domaine et cela même dans les pays où les partis continuent de jouer un rôle important dans le fonctionnement du système politique. Plusieurs groupes ou groupes d'affaires (le BDI en Allemagne, l'IRI en Italie, le patronat catholique et protestant aux Pays-Bas...) déclarent avoir obtenu des partis un concours effectif pour la réalisation de leurs objectifs au niveau communautaire. En Belgique, il arrive que dans des cas importants pour les groupes économiques, des parlementaires très en vue effectuent au nom et au profit de ceux-ci des démarches auprès des ministères — situation dont il existe certainement l'équivalent dans les autres pays. En revanche, d'autres organismes ou groupes d'affaires (la Fiat, un représentant de la Confédération syndicale néerlandaise d'obédience socialiste...) ont fait des réserves sur l'utilité des partis au titre des affaires européennes.

Une enquête plus systématique serait nécessaire pour mieux délimiter le contenu respectif et l'audience relative de ces différentes attitudes. Sur la base des connaissances disponibles, nous inclinerions à penser que les groupes recherchent surtout les contacts avec les membres de l'exécutif ayant leur mot à dire dans les affaires européennes mais qu'ils peuvent dans certaines occasions obtenir une aide appréciable des partis (spécialement grâce aux contacts de ceux-ci avec les administrations).

C. *Efficacité du détour*

L'accès obtenu, la question est d'en tirer l'efficacité maximale. Deux facteurs ont à cet égard une importance particulière : le degré de cohésion du groupe à six ; l'importance attachée par les autorités nationales au dossier en cause. En moyenne, ce type d'intervention comporte pour les organismes communautaires plus d'aléas que les démarches faites à Bruxelles auprès des autorités européennes.

Pour produire pleinement ses effets, l'action par l'intermédiaire des groupes nationaux doit aboutir à convaincre chacun des six gouvernements. Cela suppose au départ l'existence d'une certaine harmonie entre les différents membres du groupe. Sans doute ne s'agit-il pas nécessairement de convaincre tous les gouvernements à la fois. Certains peuvent déjà être favorables ou indifférents et, en de tels cas, les démarches pourront se limiter à un effort de persuasion des opposants. Mais, de toute manière, l'action du groupe communautaire gagnera en efficacité s'il peut parler d'une seule voix, invoquer l'argument de l'unité professionnelle. Les autorités d'un pays écouteront peut-être avec plus d'attention, voire de sympathie, une requête si elles savent qu'au même moment des démarches de même inspiration sont effectuées auprès des autres gouvernements.

Cependant les groupes nationaux et les groupes communautaires qui utilisent leurs services vont, en bien des cas, se heurter à une autre difficulté : la présence d'intérêts rivaux ou divergents susceptibles de conduire les autorités officielles à pratiquer des arbitrages, voire de les y obliger. Selon les résultats de ces arbitrages, qui dépendent normalement des priorités nationales, les groupes à six obtiendront un soutien plus ou moins large de leurs revendications. De tels arbitrages interviennent à tous les échelons de la hiérarchie gouvernementale depuis les choix qui sont effectués entre les divers éléments d'une branche déterminée jusqu'aux grandes options entre secteurs fondamentaux des relations socio-économiques. Les difficultés seront résolues le plus souvent par des compromis mais à partir ou en fonction de critères étrangers aux groupes à six, d'éléments sur lesquels ceux-ci n'ont pas de prise. En passant par la voie nationale, l'organisme communautaire s'exposera à ce que les thèses ou revendications qu'il défend ne soient que partiellement acceptées par les gouvernements, du seul fait que ceux-ci doivent également prendre en considération d'autres conceptions et d'autres demandes.

En définitive, le groupe à six subit toutes les implications de l'arbitrage entre les groupes nationaux que les autorités ne peuvent manquer de réaliser à l'égard des instances communautaires. Or il n'est nullement acquis que les six gouvernements arbitreront les rivalités ou oppositions

d'intérêt en des termes identiques ou proches les uns des autres, ce qui revient à dire que, même en témoignant d'une grande cohésion, les membres d'un organisme à six pourront obtenir des résultats divers selon les pays. Il est aisé de comprendre que des différences de cet ordre puissent affecter, voire compromettre sérieusement, le dessein général du groupe communautaire.

N'oublions pas au surplus que, réserve faite de quelques situations individuelles, il s'agit de démarches indirectes : à supposer que tout ou partie des gouvernements nationaux endossent les revendications du groupe à six, encore faut-il que cette acceptation suscite des démarches appropriées au niveau des instances communautaires. Or, à ce stade également, les autorités peuvent être amenées à passer des compromis avec leurs homologues des pays membres — compromis susceptibles de favoriser certains intérêts au détriment d'autres (parmi lesquels éventuellement ceux défendus par le groupe communautaire).

Au total, ce mode d'intervention comporte de nombreuses incertitudes, les groupes n'ont pas toujours le choix de leurs démarches. En tant que complément d'une action directe-immédiate, l'intervention indirecte-médiate peut valoir au groupe à six un supplément d'influence utile : s'il s'agit de réparer par la seconde un échec de la première, les perspectives sont nettement plus aléatoires.

§ 2. Accès à l'opinion

On sait que la notion d'opinion publique ne fait pas l'objet d'une acceptation uniformément ou unanimement admise. Le *Dictionnaire de la langue philosophique* désigne l'opinion publique comme « ce qu'on pense communément dans un groupe social donné, ou, plus exactement, ce qui passe pour être la pensée commune ». Ce dictionnaire mentionne aussi les définitions de quelques auteurs dont celle de Jean Stoetzel : « [...] le sentiment dominant au sein d'une certaine communauté sociale, accompagné plus ou moins clairement chez les sujets de l'impression que ce sentiment leur est commun ». Quoique séparés par d'importantes nuances, ces deux textes insistent chacun sur une communauté de pensée ou de jugement, convergence dont l'apparition paraît difficilement concevable hors d'une communauté d'expérience.

Sur cette base, il est douteux que l'on se trouve dès maintenant en présence d'une opinion publique européenne ou communautaire. Au plus, peut-on parler d'un embryon de cette opinion formée autour des Communautés, des groupes à six, de divers réseaux de dirigeants européens, c'est-à-dire dans l'Eurosphère et dans le champ de son influence. Malgré le perfectionnement des moyens d'information, la

persistance des clivages nationaux est encore trop forte pour que se manifeste déjà à une échelle suffisante cette fusion des opinions des six pays qui est la condition nécessaire de la naissance d'une opinion publique européenne. Et, en fait, les démarches que les groupes effectuent à ce titre sont de portée plus restreinte concernant tantôt une action au sein de milieux professionnels de dimensions variables, tantôt une série d'interventions auprès de tout ou partie des opinions nationales comme telles. Nous voudrions mentionner ici les principales caractéristiques de ces deux paliers d'action sous l'angle des groupes communautaires.

Voyons d'abord le palier professionnel. L'un des problèmes qui se posent à tous les groupes d'intérêt est de sensibiliser à leurs préoccupations et difficultés le milieu professionnel qui, une fois informé de la situation, est susceptible de leur apporter son appui. La difficulté de cet essai de persuasion grandit au fur et à mesure qu'augmentent les dimensions et, partant, de manière presque inévitable, l'hétérogénéité de la clientèle ainsi visée. La tâche est en général bien plus complexe pour une centrale nationale que pour une association spécialisée. Dans le cadre communautaire, la diversité des traditions et préférences nationales, qui s'affirme même à l'égard des pratiques professionnelles, constitue un obstacle supplémentaire. Les rencontres qui s'effectuent au titre des rapports avec la Commission (ainsi les réunions d'experts envoyés par les groupes privés des six pays) ouvrent, sans doute, aux organismes à six la possibilité d'agir pour la création d'une opinion professionnelle commune. L'objet propre des réunions que les groupes à six organisent avec ces experts est d'harmoniser ou d'unifier les positions de ceux-ci auprès de la Commission mais il peut en résulter aussi, à titre de résultat dérivé ou subsidiaire, une intervention sur l'opinion des groupes nationaux par le truchement des démarches ou activités de tous ordres de ces experts une fois de retour dans leur pays d'origine.

Le fonctionnement du Comité économique et social comporte sans doute des phénomènes du même ordre (rappel de son aspect « forum » pour la présentation des points de vue). En agissant pour influencer ou conditionner l'élaboration de l'avis, les groupes à six certes ne peuvent manquer de songer aux effets, si limités soient-ils dans la moyenne des cas, de ces textes sur les décisions ultérieures du tandem Commission-Conseil. Mais les activités déployées par un groupe à six au sein ou envers le Comité peuvent également avoir pour résultat de sensibiliser aux problèmes débattus des couches plus ou moins larges de groupes professionnels nationaux : d'abord ceux qui comptent l'un de leurs dirigeants parmi les membres du Comité et aussi ceux avec lesquels les précédents sont en rapport. Il est généralement impossible

de mesurer, voire simplement de repérer, cette diffusion de proche en proche mais en définitive elle est un facteur, souvent important quoique de réalisation assez lente, de cette communauté d'attitude qui constitue la base de l'opinion publique.

Observons maintenant le secteur plus large des opinions nationales. On peut penser qu'à ce palier le Parlement européen est susceptible de constituer pour les groupes qui se préoccupent d'y avoir accès une sorte d'instrument de résonance à l'égard des opinions des six pays. Il n'est pas difficile de tracer, au moins sur le papier, les étapes éventuelles d'une telle mobilisation de l'opinion : action sur les membres du Parlement européen ; démarches de ceux-ci auprès de leurs collègues dans les partis et les parlements nationaux ; efforts des uns et des autres auprès des gouvernements et services administratifs ainsi qu'en direction de couches plus larges de l'opinion nationale (articles de presse, déclarations à la radio ou à la télévision...). Nous savons au surplus que certains milieux (en particulier des fonctionnaires de la CEE) reprochent aux parlementaires européens de n'avoir pas su établir des connexions assez étroites entre l'assemblée de Strasbourg et les parlements des six pays. Dans la mesure où ce reproche correspond à la réalité, cette fonction de résonance du Parlement européen quant aux opinions nationales est réduite d'autant.

En dehors de cette utilisation du Parlement européen, en quelque sorte dérivée ou induite, on peut concevoir que les groupes s'attachent à convaincre l'opinion pour obtenir de celle-ci une pesée sur les gouvernements conforme à leurs aspirations, préoccupations ou revendications. Le meilleur exemple disponible est celui de l'action entreprise après la crise de juin 1965 pour sauver la Communauté de la destruction où aurait pu la précipiter l'abstention française. Nous avons étudié, de manière assez détaillée, plusieurs aspects de cette vaste tentative de mobilisation de l'opinion à laquelle ont participé la Commission, les organisations socio-économiques et les groupes de promotion à six, les cinq partenaires gouvernementaux de la France ainsi que de nombreuses organisations professionnelles de ce pays. Nous savons que la portée politique de cette large campagne a été accrue par la coïncidence des démarches avec les élections présidentielles françaises de 1965.

Comme exemple de campagne plus limitée, on peut mentionner celle de l'UNICE contre la législation antitrust. Il est probable que dans cette affaire le patronat communautaire a obtenu l'appui non seulement des organisations professionnelles mais aussi des entreprises et groupes d'affaires qui sont généralement hostiles à ce genre de contrôle. Cette mobilisation n'a pu toutefois atteindre l'ensemble du monde patronal vu la crainte qu'inspirent à l'artisanat et au secteur des entreprises à dimensions modestes les perspectives d'un élargissement de la concen-

tration sous ses diverses formes. Cet effort s'est également heurté à la volonté d'autres groupes (partis socialistes, syndicats, consommateurs...) qui sont favorables à une telle réglementation. La campagne de l'UNICE est demeurée infructueuse sans que le groupe patronal renonce à faire prévaloir ses conceptions par d'autres moyens.

Il est généralement admis que les groupes de pression consacrent désormais une fraction importante et semble-t-il croissante de leurs ressources à l'exercice d'une action sur l'opinion publique. Ce phénomène est particulièrement net aux Etats-Unis où selon les spécialistes, l'une des premières démarches de tout nouveau groupe est de réaliser une action visant à rendre l'opinion sensible aux intérêts défendus et aux revendications présentées. Dans ce pays, le comportement de l'opinion tend ainsi à faire l'objet d'une surveillance et d'une évaluation permanentes. D'abord moins empressés à l'égard de l'opinion, les groupes des pays européens, en particulier les associations patronales, ont maintenant propension à emprunter le même chemin.

Il ne semble pas que les groupes à six témoignent dès à présent des mêmes dispositions et préoccupations. Certes les organismes qui disposent d'un secrétariat de dimensions adéquates ne négligent pas d'établir des rapports suivis avec des journalistes d'importance reconnue. Mais il y a une différence importante entre de tels rapports et le lancement de campagnes systématiques pour influencer l'opinion, spécialement en cas de désaccord avec les instances communautaires (ce qui n'était pas le cas lors de la campagne relative à la crise de 1965). Selon Feld (*op. cit.*, p. 407), plusieurs groupes éprouvent des doutes sur l'efficacité de telles interventions et préfèrent garder un caractère confidentiel à leurs négociations avec les autorités (Feld inclut parmi ces groupes, selon les déclarations qui lui ont été faites, les industriels et les paysans). D'autres, il est vrai (syndicats, consommateurs), ne partagent pas les mêmes réserves et jugent utile de donner le maximum de publicité possible à leurs démarches et revendications.

Un point est certain en tout cas : les groupes à six ne disposent pas pour le moment des ressources humaines et matérielles qui leur seraient indispensables pour atteindre de manière immédiate l'opinion des six dans son ensemble. Et d'ailleurs, il n'est nullement acquis que dans la moyenne des cas les groupes nationaux membres verraient favorablement l'accomplissement de telles interventions. Dans ces conditions, l'action sur l'opinion dans le cadre communautaire prend normalement la forme d'interventions faites par les organisations nationales membres avec les moyens dont elles disposent et conformément à leurs tactiques propres. Or les associations d'un même secteur ou à même vocation sont loin de témoigner de dispositions uniformes dans les six pays : pour ne prendre qu'un exemple, le BDI paraît sensiblement plus ouvert aux démarches sur l'opinion (voir par exemple la campagne de presse au titre du Fonds européen de développement) que ses homologues français (CNPF) et italien (*Confindustria*), le patronat belge (FIB) ayant nettement évolué au cours des années récentes vers l'acceptation et le développement de tels contacts. De telles différences ne sauraient manquer de retentir sur les efforts de propagande accomplis par les groupes au titre de leurs revendications et préoccupations européennes.

Nous ne croyons pas que, sauf circonstance exceptionnelle, les groupes à six en tant que tels accordent pour le moment une importance de premier plan aux démarches sur l'opinion. Mais ce n'est certainement pas là le dernier mot dans ce domaine.

Section IV. Situation des accès dans le processus délibératif

Après avoir examiné séparément chacun des accès, nous devons, pour conclure, les situer dans le système délibératif de la Communauté. Cette analyse, qui s'appuie en les synthétisant sur les observations déjà faites, implique un exposé de la manière dont se trouvent élaborées et arrêtées les décisions communautaires. Nous utiliserons à cet effet les recherches effectuées sur le problème depuis des années par l'un de nous, D. Sidjanski. Quoique notre propos soit celui d'un simple rappel, la complexité de ce système est telle que nous ne pouvons éviter de donner des explications un peu détaillées. Au surplus, nous devrons examiner les transformations survenues au cours des dernières années et préciser leurs conséquences possibles sur le système communautaire.

§ 1. Accès des groupes selon les modalités de la décision

Nous partirons d'une distinction entre décisions closes et décisions ouvertes qui, sous réserve d'en bien indiquer la portée, est particulièrement significative pour l'étude de l'action des groupes. Par décisions closes, nous désignons celles qui sont le résultat d'un travail de préparation et de réflexion internes d'une institution officielle. A cette élaboration ne sont associés que des dirigeants officiels. L'exemple type de ces décisions est la riposte à une attaque armée ou bien de multiples décisions de politique étrangère. Par opposition, les décisions ouvertes sont prises par les autorités à la suite de nombreuses consultations avec les groupements intéressés. En général, cette méthode de consultation préalable est employée dans le domaine économique où l'autorité ne dispose ni de tout le savoir ou de toute l'information nécessaire pour fixer une ligne de conduite, ni de tous les moyens pour la faire mettre en œuvre. En effet, dans divers secteurs de la vie économique, le gou-

vernement a besoin du concours des intéressés pour assurer l'exécution de ses décisions. C'est pourquoi il cherche à les associer d'avance à leur élaboration, afin de les faire participer plus activement à leur application. Dans une Communauté dont les compétences portent essentiellement sur des objets économiques et techniques, l'on peut donc s'attendre que les procédures ouvertes jouent un rôle dominant.

Tout en admettant ce point à titre d'orientation générale, il faut observer que plusieurs démarches de la Commission ont été le résultat d'un processus clos, d'une sorte de réflexion ou méditation intérieure pourrait-on écrire. Citons par exemple l'élaboration en 1959 d'un mémorandum sur l'échec des négociations relatives à une grande zone de libre échange : or ce texte, établi par la Commission pour définir la conception communautaire, a marqué la politique commerciale des Six. Autre exemple d'initiative de la Commission relevant d'une méthode analogue : le programme d'action de 1962.

On peut observer des cas fréquents de décisions closes au titre de l'exécution des normes. Ainsi, par exemple, les décisions relevant du contrôle des ententes et des concentrations ou encore les actes assurant l'application de mesures de désarmement douanier ainsi que ceux concernant le recours aux clauses de sauvegarde. On pourrait également mentionner à cet égard les décisions budgétaires et tout ce qui touche aux arrêts de la Cour de Justice.

La distinction ainsi esquissée correspond dans notre esprit à un critère de distribution non pas rigide mais indicatif. Nous savons qu'en pratique beaucoup de décisions, la plupart peut-être dans le cas de la Communauté, sont mixtes et jalonnent le chemin entre les deux types extrêmes. De plus, il est relativement fréquent que la préparation d'une décision comporte une succession de phases closes et ouvertes. Dès qu'une élaboration comprend une phase ouverte, la décision qui en résulte n'appartient plus, du moins plus absolument, à la catégorie des démarches closes. L'exemple de la politique commerciale commune montre bien la nécessité d'une interprétation souple de notre critère.

Dans le système communautaire, cette politique qui, au stade des travaux préparatoires, relève du comité 111, résulte de la coopération entre les instances du Conseil (y compris le Comité des représentants permanents) et celles de la Commission. En principe, cette élaboration et cette mise en œuvre ont lieu en circuit fermé. Or, s'agissant de la négociation Kennedy, les autorités et notamment la Commission ont donné la parole aux groupements intéressés de plusieurs manières et spécialement dans le cadre de *hearings*. On pourrait certes remarquer que ces audiences portaient non sur des questions de politique générale mais sur des questions particulières, ainsi les modalités d'exécution ou les détails techniques d'une politique arrêtée en dehors des groupes.

Cependant, dans des cas de cet ordre, il est bien difficile de tracer une quelconque frontière entre ce qui relève de la politique et ce qui concerne la technique. Il est clair, par exemple, que toute exception d'une certaine importance posait en fait un problème politique. N'oublions pas au surplus que la transmission aux autorités d'une information technique constitue pour beaucoup de groupes l'un des moyens privilégiés d'influer sur les décisions publiques. On peut, dès lors, se demander si la préparation des positions communautaires pour les négociations Kennedy n'a pas fini par relever à plusieurs égards du système des décisions ouvertes, même si les étapes initiales et finales appartenaient au type clos.

Par leur nature même, les décisions closes ne comportent pas d'association des groupes au processus délibératif. Il est clair pourtant que cette exclusion concerne davantage les relations officielles que les rapports officieux. Mis à part les cas où les autorités doivent se décider sur l'heure ou dans un très bref délai — situation ne correspondant guère à la catégorie des problèmes dont s'occupent actuellement les instances communautaires — l'on ne saurait exclure que les autorités jugent utile de sonder leurs interlocuteurs, au besoin de façon discrète ou de manière purement exploratoire, sur les projets qu'elles envisagent de mettre en train. De tels sondages, qui peuvent se dérouler dans le cadre de contacts personnels, voire de réunions sociales, correspondent non seulement au souci d'obtenir des suggestions utiles mais aussi de prévoir, même de manière approximative, les réactions de ceux que pourrait concerner ou affecter le dispositif envisagé. La connaissance anticipée des réactions à une décision en projet, le cas échéant de manière encore vague, est toujours précieuse, sinon indispensable, aux dirigeants responsables de la mesure envisagée. Et, dans cette perspective, des dirigeants habiles et connaissant bien les milieux en cause peuvent tirer bien des informations utiles d'entretiens libres ou informels avec des personnalités dont le jugement peut être tenu pour représentatif de celui d'un groupe. Il y a dans les contacts officieux tout un potentiel d'information qui ne se laisse pas réduire à des formules systématiques.

Au surplus même quand les autorités veulent garder un silence complet sur leurs entreprises, cette discrétion n'a pas pour résultat de les isoler hermétiquement du milieu dans lequel ou pour lequel elles agissent. La décision close n'est pas, ne peut pas être une décision en vase clos. Le milieu humain de la décision a une capacité de suggestion à laquelle aucun dirigeant ne saurait échapper à moins d'être privé de tout réalisme. En d'autres termes, même si dans ce cas précis, il n'y a pas d'accès, du moins pas d'accès officiels, l'on ne saurait faire abstraction des résultats de tous les accès accordés aux groupes

pour d'autres dossiers de manière antérieure ou contemporaine. Ce que l'on appelle l'expérience n'est rien d'autre sous un certain angle que la connaissance d'un milieu, de ce qu'on peut lui proposer ou lui demander sans créer de tensions trop vives ou d'oppositions trop brutales. En somme, il y a toute une influence des groupes par création d'un climat, ou si l'on préfère, par une sorte d'imprégnation qui n'est d'ailleurs pas à sens unique du processus délibératif. Ce climat, cette imprégnation subsistent même quand les autorités n'ont pas recours spécifiquement aux groupes pour disposer d'une marge de manœuvre plus étendue.

Au total, en dehors et en plus des accès proprement dits, les groupes, spécialement ceux de quelque importance disposent d'une sorte d'accès diffus qui résulte de la nécessité pour les autorités de tenir compte, au moins dans certaines limites, des conceptions et préoccupations des milieux dont elles entendent régir les activités. Cet accès diffus (rôle des échanges de vue, journées d'études, conférences...) se maintient en cas de procédure close mais il ne donne pas aux groupements intéressés la même latitude d'intervention que les accès ordinaires, substantiels pourrait-on dire, en cas de négociation ouverte. Dans le cas d'une procédure close, les autorités sont moins gênées pour écarter des oppositions ou des objections éventuelles surtout si elles se savent en mesure, au besoin par des sondages de type officieux, d'obtenir l'appui d'autres groupes. La prise de décisions closes n'ouvre pas aux organismes privés les mêmes facultés d'influence que celle de décisions ouvertes et, dès lors, la distinction entre ces deux séries de décisions, malgré les nuances qu'il faut apporter pour tenir compte de la pratique, nous paraît constituer un utile critère d'interprétation. Nous allons maintenant étudier la distribution des accès dans le cas de procédures ouvertes.

§ 2. Accès des groupes selon les stades du processus délibératif

Au titre des décisions ouvertes, nous esquisserons le processus d'élaboration d'actes généraux et obligatoires qui ont constitué la principale activité de la Communauté depuis sa mise en marche. Aboutissant à des décisions qui s'imposent aux administrés, ce processus laisse donc en marge les pouvoirs d'influence et de persuasion dont dispose la Commission en plusieurs domaines, par exemple en matière de politique conjoncturelle. Nous avons exprimé sur un tableau les différentes étapes du système délibératif pour des actes de cet ordre. Quoiqu'il donne déjà l'impression d'une grande complexité, ce tableau demeure schématique eu égard à la variété et à la richesse des combinaisons qui s'affirment dans la pratique. Nous

croyons toutefois qu'il est assez élaboré pour donner une juste idée du mode d'insertion des accès dans la pratique communautaire.

L'un des inconvénients de tels tableaux est de suggérer une distribution ou spécialisation chronologique des contacts et des démarches bien plus rigide que ce n'est le cas en réalité. Notre modèle représente davantage une table d'orientation qu'un organigramme dont le respect s'imposerait aux participants. A supposer que l'on puisse dresser un cadre relativement rigoureux pour les relations officielles, il conviendrait de ne pas oublier que les contacts officieux sont toujours susceptibles de compliquer, voire de déranger les ordonnancements acquis. Tout modèle systématique d'un processus délibératif ne saurait donner qu'une représentation appauvrie de la pratique : l'essentiel est qu'il n'en déforme pas le sens et n'en masque pas les orientations principales.

Considérons d'abord l'origine des actes soumis au processus que nous analysons ici. Elle réside le plus souvent dans les dispositions du traité ou dans l'initiative de l'exécutif, bien qu'elle puisse aussi trouver sa source dans un règlement antérieur, un arrêt de la Cour, une initiative du Conseil voire d'un gouvernement ou d'un autre groupement. Le traité de Rome ne laisse pas l'élaboration des règles communes au hasard ou au choix des institutions ; il présente des délais précis ainsi qu'un calendrier automatique pour la mise en place du Marché commun. Cette obligation pèse sur les responsables en les contraignant de s'exécuter dans un délai fixe et en réduisant les possibilités d'atermoiements. Pour le reste, les auteurs du traité semblent avoir misé sur le dynamisme de l'intégration, sur la « demande de décisions » et la poussée des faits.

On sait que dans les systèmes nationaux une partie des décisions publiques résultent de propositions, suggestions ou revendications émanant de groupes privés. Il arrive même que les textes mis en discussion aient été rédigés en fait par des agents ou des auxiliaires de ceux-ci — situation ayant conduit divers auteurs à reconnaître que des organismes non officiels disposent bel et bien d'un droit et, en tout cas, d'une faculté d'initiative législative ou réglementaire. De tels phénomènes ne sont certes pas inconnus dans la Communauté et, sur la base des exemples déjà donnés, l'on peut admettre que des groupes s'efforcent d'orienter, dès le départ, les activités de la Commission soit au titre de la définition d'une politique générale (ainsi dans l'ordre des relations sociales), soit au titre de la prise d'une mesure particulière (par exemple création d'un comité consultatif pour un secteur déterminé). Nous croyons néanmoins que ces démarches n'ont pas altéré de façon appréciable le pouvoir d'initiative de la Commission qui, durant les premières années de fonctionnement du système, s'est

révélé comme l'un des aspects les plus importants des rapports entre les autorités et les groupes dans la Communauté.

Une fois le processus délibératif mis en marche par détermination du problème à étudier ou du dispositif à établir, nous entrons dans la phase préparatoire qui se déroule essentiellement au niveau de la Commission. Souvent en partant de l'orientation prescrite par le traité, les commissaires définissent leur conception politique du dossier et chargent une direction générale (DG) de l'élaboration technique du projet. Parfois ce premier pas est précédé de l'établissement d'un rapport par un expert indépendant. De toute manière, la direction générale compétente recourt, dans la période d'études préalables, aux services des experts ou groupes d'experts (universitaires, membres d'instituts spécialisés), de même qu'elle consulte les autres directions intéressées ou bien les associe à ses travaux. Au cours de cette phase, elle peut également adresser des questionnaires aux administrations nationales ou encore organiser des réunions de contact et d'étude avec la participation d'experts nationaux ou privés, ceux-ci représentant des organismes professionnels européens et nationaux. Par ces divers moyens, la direction générale responsable constitue le dossier et précise sa conception.

Dès lors, s'ouvre une période assez longue de consultations. De multiples contacts sont pris et de nombreuses réunions ont lieu, les uns et les autres avec les représentants de l'UNICE, des fédérations professionnelles et des syndicats européens, mais surtout avec des experts nationaux. Ceux-ci assistent à ces réunions, convoqués par la Commission à titre personnel ; sans mandat officiel, nous l'avons vu, ils expriment néanmoins les vues des administrations nationales tout en gardant une certaine liberté de manœuvre qui leur permet de prendre part activement à l'élaboration ou à la mise au point des textes préparés par la direction générale. Les experts nationaux jouent un rôle de premier plan dans ce processus : par ces consultations, l'exécutif associe à titre officieux les principaux responsables des administrations nationales à l'élaboration de ses propositions. De cette manière, les fonctionnaires qui se saisiront plus tard de cette affaire à titre officiel n'auront pas le sentiment qu'un corps extérieur leur impose des vues étrangères. Ainsi est assuré par ce mécanisme qui provoque un brassage constant de fonctionnaires européens, des agents nationaux et des représentants des diverses catégories d'intérêt, la participation à la phase préparatoire.

Après ce cycle de consultations, la direction générale met au point avec l'assistance du service juridique son avant-projet qui contient normalement plusieurs variantes. Ce texte est examiné ensuite par le

cabinet du commissaire compétent. Celui-ci d'ailleurs, ainsi que ses collaborateurs, a suivi l'évolution des travaux aux divers stades : de là naît le projet qu'il soumettra à la Commission par le canal du secrétaire exécutif. Pour un observateur extérieur, il est pour le moins difficile de suivre la procédure surtout à ce niveau. Cependant, en gros, le renvoi d'un projet à la direction générale peut être interprété, avec des réserves, comme résultant d'un manque d'accord parmi les membres de l'exécutif ou de la difficulté de dégager une majorité. Une signification similaire pourrait être attribuée à l'inscription répétée du même sujet à l'ordre du jour des réunions hebdomadaires de la Commission. Il faut nuancer cependant ces déductions et tenir compte en particulier de la difficulté propre à certains cas ainsi que de leur importance politique. A ce stade, des contacts peuvent être pris avec le Comité des représentants permanents pour des questions spécialement importantes ou particulièrement délicates (procédure que l'accord de Luxembourg tend à développer et à consolider). L'exécutif peut encore procéder à un échange de vues avec une commission du Parlement européen ou demander l'avis du Comité économique et social.

Cette phase s'achève avec l'intervention de l'accord au sein de la Commission (accord rarement constaté par un vote formel). L'accord se matérialise par l'établissement d'une proposition de l'exécutif et la transmission officielle de ce texte au Conseil des ministres.

Sur la base de toute notre enquête, nous pouvons avancer que cette première phase a pour les groupes européens une importance essentielle. L'incapacité de convaincre la Commission à ce stade ne constitue pas une défaite absolument irrémédiable mais, dans la moyenne des cas, c'est un échec sérieux toujours difficile à réparer. Durant cette phase, les groupes s'efforceront d'utiliser au mieux de leurs intérêts toutes les ressources dont ils disposent tant au titre des rapports officieux que des relations officielles. Ce ne sont pas toujours les voies officielles qui procurent les contacts les plus efficaces. C'est pendant cette phase que les groupes à six seront le mieux à même d'exercer la capacité directe-immédiate dont ils jouissent sinon de façon exclusive du moins de manière prépondérante par rapport aux groupes nationaux membres. Mais l'on ne saurait exclure que, dès ce stade, les organismes à six se préoccupent d'agir sur les autorités nationales, spécialement par voie de capacité indirecte-médiate : ce pourra être le cas notamment si le groupe communautaire a le sentiment de ne pouvoir contrôler le déroulement des négociations ou s'il désire se joindre à un effort de pression que tout ou partie de ses membres sont décidés à entreprendre auprès de leurs gouvernements respectifs. En réalité, le souci de l'efficacité, sans oublier leur jeunesse même, empêche les groupes de se lier par une quelconque norme rigide

de distribution des accès et d'utilisation des capacités selon les stades du processus délibératif.

La deuxième phase est caractérisée par l'intervention du Conseil et du Comité des représentants permanents ainsi que, à titre consultatif, du Parlement européen et du Comité économique et social. La Commission joue encore un grand rôle dans cette phase. On sait en effet que le Conseil ne peut amender la proposition qu'à l'unanimité et que, d'autre part, la Commission a la possibilité de modifier sa propre proposition tant que le Conseil n'a pas pris de décision. C'est dans ce cadre que s'amorce le dialogue Commission-Conseil qui, en fait, ressemble bien plus à une négociation complexe dont la Commission serait l'un des partenaires : les Etats membres disposent de droits mais surtout de la puissance, les principales armes de la Commission étant le traité, sa « proposition » et sa compétence. De plus, il se trouve presque toujours quelques Etats membres dont les intérêts coïncident avec ceux de la Commission qui est chargée d'exprimer et de défendre l'intérêt général de la Communauté. Exemple : la France et les Pays-Bas dans l'agriculture, l'Allemagne dans la législation antitrust. Ce sont autant d'alliés de la Commission dans ses efforts visant à imposer des solutions communautaires.

En règle générale, le Conseil transmet le texte de la proposition pour avis au Parlement et au Comité économique et social. Selon des arrangements officieux, le Parlement attend généralement que le Comité ait donné son avis pour formuler le sien propre. D'un autre côté, le Conseil transmet normalement la proposition au Comité des représentants permanents qui dispose pour l'accomplissement de ses tâches du concours de tout un appareil institué au sein du Conseil. Nous avons déjà signalé l'importance du Comité dans le processus délibératif et indiqué que sans devenir pour autant des porte-parole de l'intérêt européen, les représentants permanents montrent quelque propension à s'inspirer de points de vue communautaires, notamment envers les administrations de leurs pays respectifs.

De toute façon, les représentants permanents et les groupes d'experts qui les assistent ont une forte tendance à modifier les propositions de la Commission. Selon la logique du système et selon la pratique, des représentants de la Commission — qui ne sont jamais des commissaires lorsqu'il s'agit du Comité des représentants permanents ou de ses groupes — prennent part aux travaux du Conseil à tous les niveaux. Ainsi, la Commission est non seulement informée de la marche des travaux, mais se trouve mêlée à la négociation préliminaire (Comité des représentants permanents) qui déblaye le terrain pour la décision du Conseil. Au cours de cet examen, l'accord du représentant de la Commission facilite la prise de décision finale.

Parfois, cependant, lorsque les points de vue des représentants permanents et du représentant communautaire sont difficiles à rapprocher — en raison notamment des modifications profondes adoptées par les premiers et du mandat strict donné par la Commission à son représentant — les premiers se désintéressent de la position de la Commission. Une telle situation se produit surtout lorsque la Commission ne présente pas une « proposition formelle » dont toute modification exige son consentement ou bien lorsque tous les représentants permanents sont d'accord sur les modifications à apporter au texte de la Commission. Mais, pour les questions importantes, il est rare que l'accord entre les Six se fasse aux dépens de la proposition communautaire. On assiste plus souvent à une « négociation complexe » à sept qu'à un simple dialogue entre les représentants permanents, d'une part, et le représentant de la Commission d'autre part.

A l'issue de ce processus d'examen (Comité des représentants permanents) ainsi que de consultation (Parlement européen, Comité économique et social) l'affaire revient devant le Conseil des ministres qui, accomplissant une tâche politique de première importance, prend les grandes options, agit en arbitre et formule les décisions en dernier ressort. Les commissaires participent à ces séances : rares en effet ont été les cas de réunions des ministres en l'absence des commissaires (exemples : certains moments les plus critiques des marathons ; les réunions des ministres de Luxembourg en janvier 1966). Lorsque l'accord est unanime et rallie les représentants des Etats membres et de l'exécutif, le texte est le plus souvent adopté par le Conseil sans autres formalités. En effet, suivant l'exemple français, un tel projet de décision est inscrit sur la liste A qui contient les textes dont les divers points sont entérinés par le Conseil sans discussion. En cas de désaccord, notamment de la part du représentant de la Commission, celui-ci a la faculté d'exiger que la question soit portée devant le Conseil (liste B). A ce dernier stade intervient le facteur procédural ainsi que, dans une large mesure, une négociation en chassés-croisés qui se complique du fait que parfois le débat porte sur plusieurs décisions différentes. Dans cette hypothèse de longues négociations, éventuellement nocturnes, se sont terminées le plus souvent par un compromis ou accord global suggéré par la Commission (procédé dit du *package deal*).

En définitive, les divers éléments de la négociation forment un tout qui découle, en fait, d'une solidarité d'ensemble de différents actes et dispositions communautaires. Cette dépendance mutuelle est apparue en plusieurs circonstances (marathons agricoles) et notamment lors du passage à la deuxième étape au début de 1962. Sur ce point, le traité de Rome affirme expressément une solidarité des objectifs posés comme

préalable du franchissement de la première étape (essentiellement en dehors de la démobilisation douanière, certaines réalisations dans les domaines de la législation antitrust, de l'agriculture et de l'égalité des salaires masculins et féminins). Au surplus, il existe une condition politique qui établit un parallélisme entre l'industrie allemande et l'agriculture française. Tablant sur cette solidarité, la France a exigé l'adoption d'une politique agricole commune, tandis que l'Allemagne a demandé une législation antitrust fondée sur l'interdiction. A cet effet, chacun de ces membres a apporté un soutien déterminant aux propositions de la Commission. L'accord global n'a pas été établi, comme dans une négociation internationale, selon le dénominateur commun le plus bas. L'entente est allée assez loin dans le sens communautaire en prévoyant notamment de nouvelles attributions pour l'exécutif dans le domaine agricole.

Durant cette seconde phase, les groupes européens comme tels perdent, sans doute en une large mesure, la capacité d'action propre dont ils jouissaient pendant la première. Cet affaiblissement trouve essentiellement son origine dans la limitation de leur capacité immédiate auprès du Conseil et de ses organes. Les groupes à six ne sont certes pas absents des négociations et consultations qui marquent l'étude par le Conseil des propositions de la Commission. Il leur est bien entendu possible d'intervenir auprès du Parlement ainsi que du Comité économique et social mais les avis de ceux-ci n'ont pas un très grand poids et ne sauraient en aucun cas provoquer un renversement des positions chez les organes principaux du processus délibératif. La Commission étant présente jusqu'à la décision finale du Conseil, on peut concevoir que les groupes utilisent les accès dont ils bénéficient envers elle (spécialement les contacts officieux) pour garder quelque influence sur la marche des négociations. Il n'est pas certain toutefois que, dans la grande majorité des cas, de telles démarches puissent avoir une efficacité notable, vu la propension de la Commission à considérer que ses propositions tiennent compte des demandes ou conceptions de groupes à six et que désormais les seuls facteurs à considérer découlent des refus ou des réserves des gouvernements membres. Sauf pour en tirer d'éventuels appuis, la Commission ne saurait plus durant cette phase attribuer aux groupes européens la même importance ou audience que pendant la précédente.

La principale ressource des groupes européens est donc à ce stade une capacité indirecte-médiate par le truchement des groupes nationaux membres. Cette voie qui peut présenter quelque utilité durant la phase d'élaboration par la Commission risque en cette phase de confrontation Commission-Conseil de constituer le seul accès disponible. Vu la distribution des rôles et compétences au sein du Conseil, il est aisé de

comprendre que le Comité des représentants permanents tende à constituer pour les groupes un objectif de première importance. L'efficacité de cette voie n'est certes pas négligeable mais elle comporte des limitations importantes, notamment quand il s'agit d'en appeler devant le Conseil d'un échec infligé par la Commission. Dans cette hypothèse, la marge de manœuvre du Comité des représentants permanents d'abord, du Conseil ensuite dépend, en dernière analyse, de l'ampleur et de la portée des concessions que celle-ci acceptera de faire par rapport à sa proposition initiale pour parvenir au compromis final. Ainsi se trouve-t-on ramené à l'idée que, d'une manière ou d'une autre, la Commission constitue l'instance fondamentale, décisive peut-on dire, des groupes européens, situation découlant du fait qu'elle est finalement le grand meneur du jeu européen. Mais cette analyse qui valait pour les premières années de fonctionnement de la CEE doit maintenant être nuancée, reprise même, en raison de changements survenus durant les dernières années.

§ 3. Evolution du système

Selon l'inspiration profonde de ses promoteurs, le système communautaire devait conduire à prendre des décisions conformes au projet d'intégration à un degré aussi élevé que possible et non pas à celui du minimum acceptable pour tous. Trois mécanismes étaient prévus à cet effet : d'une part, la garantie inscrite dans le traité sous forme de règles ou de principes commandant le développement de la Communauté ; d'autre part, l'autonomie du rôle de la Commission qui devait lui permettre de définir les objectifs et intérêts communs sans verser dès le départ dans des compromis au dénominateur commun le plus bas ; enfin la transformation des règles d'unanimité du Conseil qui, dans une douzaine de cas importants, devaient être remplacées par des règles de majorité qualifiée.

Sur ces bases, l'on pouvait prévoir que le temps contribuerait à renforcer considérablement les pouvoirs de la Commission : en effet, avec la mise en place des règlements de base, les tâches d'adaptation, de gestion et d'application tendent à prendre le dessus sur celles d'élaboration de normes fondamentales. Du même coup, le rôle et le poids de la Commission augmentent. Certes les pouvoirs du Conseil demeurent au premier plan pour de nombreux « actes de gouvernement » tels que la définition d'une politique de la concurrence ou encore d'une politique commerciale commune. Mais dans ces domaines aussi le traité prévoit une collaboration étroite et organique du tandem Conseil-Commission. Par surcroît, après la deuxième étape et surtout à l'issue de la période transitoire en 1970, le Conseil doit être régi plus

fréquemment par la règle de la majorité qualifiée. Cette règle tout en garantissant un meilleur fonctionnement du Conseil augmente simultanément la capacité de négociation ou d'arbitrage de la Commission.

Cette évolution devait toutefois être menacée dès 1963 du fait de la première crise sérieuse de la Communauté à la suite du non du général de Gaulle à l'égard de la candidature britannique. En créant des divisions internes, ce désaccord va affaiblir le rôle de la Commission et renforcer le poids des intérêts étatiques. Bien que cette crise soit provoquée par des problèmes concernant les relations extérieures de la Communauté, elle a des répercussions internes d'abord par les coups de freins qu'elle suscite (Pays-Bas, Italie), puis par l'exigence chez les membres d'une plus grande réciprocité de sacrifices et d'avantages. Dès lors, le procédé de *do ut des* prend une certaine importance dans l'ensemble du processus délibératif de la Communauté. Cependant, les trois mécanismes communautaires mentionnés ci-dessus ne sont pas encore entamés si ce n'est par diverses pratiques qui sont les signes d'un changement d'esprit dans la Communauté.

Cette transformation va être partiellement consacrée par la crise interne de 1965. La suspension des négociations du Conseil le 30 juin 1965 (désaccord sur le FEOGA et sur l'extension du contrôle parlementaire) et le retrait de la France provoquent rapidement une crise grave en raison de l'attaque lancée par le général de Gaulle contre la puissance de la Commission et contre les règles de la majorité qualifiée. Cette crise sera résolue par un compromis entre la thèse de la France et celle de ses cinq partenaires, sur la base d'un aide-mémoire concernant le rôle de la Commission et ses relations avec le Conseil, document présenté par M. Couve de Murville. Le compromis auquel parviennent les six gouvernements à l'issue de la réunion des 28 et 29 janvier 1966, tenue en l'absence de la Commission, comporte deux parties :

1° *Relations entre la Commission et le Conseil.* Le texte du compromis reconnaît qu'une étroite collaboration entre le Conseil et la Commission constitue un élément essentiel pour le fonctionnement et le développement de la Communauté. Afin d'améliorer et d'intensifier encore, à tous les niveaux, cette collaboration, le Conseil retient quelques modalités pratiques qui, se fondant sur l'article 162 du traité, ne doivent pas en principe porter atteinte aux compétences et attributions respectives des deux institutions. Entre autres, le texte prévoit qu'avant d'adopter une proposition d'une importance particulière, il est souhaitable que la Commission prenne les contacts appropriés avec les gouvernements des Etats membres, par l'entremise des représentants permanents — le tout sans que cette procédure puisse porter atteinte au droit d'initiative que la Commission

tient du traité. D'autre part, les propositions de la Commission ne seront pas rendues publiques avant que les Etats membres en aient été saisis formellement et que les textes soient en leur possession.

Ces deux modalités illustrent clairement le souci du gouvernement français d'éviter toute surprise du fait d'une proposition de la Commission qui, étant rendue publique antérieurement à sa communication officielle, risque d'acquérir de la sorte un poids plus grand grâce à l'appui de diverses forces politiques et opinions publiques. Parallèlement, le gouvernement français souhaite que les propositions importantes donnent lieu à des consultations avec les représentants permanents avant leur transmission officielle par la Commission au Conseil. Formellement, le droit d'initiative ne subit aucune atteinte. Il n'en reste pas moins que désormais la Commission ne peut lancer de propositions importantes de sa propre initiative et sans discussion préalable avec les gouvernements comme elle l'a fait notamment lors de sa proposition de programmation européenne. Ces consultations risquent d'édulcorer la proposition de la Commission avant même que celle-ci ait été officiellement soumise au Conseil. De plus, ce dispositif consolide formellement le rôle déjà très grand du Comité des représentants permanents dans le processus de décision communautaire.

2° *Procédure du vote à la majorité.* A ce titre, des garanties déjà établies par la pratique vont être formellement reconnues. Ainsi la marche à suivre dans le cas de décisions susceptibles d'être prises à la majorité sur proposition de la Commission quand des intérêts très importants d'un ou de plusieurs partenaires sont en jeu : en pareille conjoncture les membres du Conseil s'efforceront, dans un délai raisonnable, d'arriver à des solutions pouvant être adoptées par tous les membres du Conseil dans le respect des intérêts mutuels et de ceux de la Communauté, conformément à l'article 2 du traité. Sur ce dernier paragraphe, la délégation française soutient une thèse différente de celle de ses cinq partenaires : lorsqu'il s'agit d'intérêts très importants, la discussion doit se poursuivre jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord unanime. La deuxième partie du compromis étend l'application de la règle d'unanimité au-delà des délais prescrits par le traité pour les affaires très importantes.

En définitive, ces différentes règles, qui visent la Commission et le Conseil, tendent à renforcer le poids des pays membres aux dépens du rôle de la Commission. Cette orientation s'est accentuée au cours des dernières années et en particulier depuis la création de la Commission unique. D'une part, tous les Etats membres et non seulement la France revendiquent l'application de la norme du juste retour. Chacun à son tour, les divers gouvernements ont invoqué ce

principe à propos de tel ou tel secteur. Le principe, qui en fait est celui de la réciprocité déguisée sous un habit nouveau, est impossible à appliquer strictement dans une communauté, en raison notamment de la complexité et de l'interpénétration des intérêts des membres, mais aussi à cause de l'évolution des équilibres initiaux. Ainsi par exemple, en 1965, le gouvernement italien a-t-il estimé que sa contribution au FEOGA au titre des prélèvements à l'importation de produits agricoles est devenue trop importante du fait que d'exportatrice de ces produits l'Italie s'est transformée en importatrice. Pour appliquer le principe de réciprocité de telle manière, il faudrait donc remettre en cause au fur et à mesure les dispositifs institués — procédé qui serait générateur d'une grave instabilité.

Mais ce n'est là qu'un aspect des efforts visant à réintroduire des conceptions intergouvernementales dans le jeu communautaire. Un autre aspect, bien plus important, est dû à l'affaiblissement relatif de la Commission unique. Contrairement au résultat escompté, la fusion des trois exécutifs a provoqué un certain amoindrissement de la Commission qui, d'ailleurs, pourrait bien être passager. La nouvelle Commission a un nombre trop élevé de membres pour fonctionner efficacement selon les principes de la collégialité. En outre la fusion des trois administrations n'est pas sans susciter de nombreux problèmes humains et administratifs qui, à leur tour, ont conduit à la démission de certains fonctionnaires compétents. La restructuration de l'administration et la création de nouvelles directions générales ou la disparition de quelques anciennes n'a pas favorisé, du moins dans cette période transitoire, la position des nouveaux commissaires. Il en est résulté une diminution de l'élan initial qui caractérisait en particulier la Commission de la CEE. Face aux problèmes internes de la Commission et à ceux qu'elle affronte dans ses relations avec le Conseil ou dans ses efforts pour trouver le deuxième souffle nécessaire à la formation d'une union économique, le président J. Rey rencontre de grandes difficultés à imposer un style et un dynamisme nouveaux. Le rôle de la Commission reste à préciser.

Un bon témoignage de cette incertitude a été fourni par un récent incident entre S. Mansholt et le gouvernement français — incident ayant donné lieu à un échange de lettres avec participation du président de la Commission (résumé de cette correspondance in *Le Monde* du 5 novembre 1968). Il est utile de signaler ici les positions des uns et des autres sur le rôle de la Commission.

Le point de départ est une déclaration faite par S. Mansholt, lors d'une conférence de presse tenue à La Haye le 1er juillet, sur le sens de la récente victoire gaulliste aux élections législatives. Ayant observé que les profondes divergences de vues entre la France et ses partenaires avaient empêché de faire des progrès dans l'intégration politique, le vice-président de la Commission avance alors que l'ampleur même de la victoire remportée par les gaullistes ne favorisera pas une modification de leur politique européenne et que dès lors l'on doit s'attendre à la persistance des différends politiques dans la Communauté.

Ces déclarations devaient être jugées inadmissibles par le ministre français des Affaires étrangères, M. Debré, dans une lettre adressée au président de la Commission, J. Rey. Selon le ministre, S. Mansholt avait gravement manqué au devoir d'impartialité qui s'impose à tous les membres de la Commission. Ceux-ci n'ont pas qualité pour juger la politique des Etats membres. Le respect de l'impartialité est indispensable si l'on ne veut pas que ceux-ci perdent confiance dans les avis formulés par la Commission. Cette position tend à voir dans les commissaires de hauts fonctionnaires tenus par une obligation de discrétion et de réserve. Or la réponse du président de la Commission ne la contredit pas : J. Rey y déclare qu'il a tenu à désolidariser immédiatement et publiquement la Commission des déclarations de son vice-président. Il déplore au surplus que la France puisse mettre en doute l'impartialité de la Commission (allusion étant faite aux avis favorables donnés par celle-ci aux mesures commerciales décidées par Paris après les événements de mai-juin).

L'argumentation du président n'a pas satisfait S. Mansholt qui, dans une lettre à celui-ci, s'est dit profondément déçu de la réponse faite au ministre français. Selon le vice-président, les membres de la Commission sont certes tenus à l'impartialité mais cette exigence n'implique pas la neutralité politique. En acceptant le point de vue du gouvernement français, le président de la Commission a rabaissé cet organisme au niveau voulu par le premier. Et S. Mansholt a confirmé ce point de vue dans une lettre envoyée à M. Debré : cette lettre soutient qu'un membre de la Commission a le droit de formuler un jugement sur la situation politique et, plus particulièrement, sur les chances de l'intégration politique. En revendiquant une telle faculté S. Mansholt entend donner aux commissaires des prérogatives qui se rapprochent de celles de l'homme politique.

Au total, le débat est donc bien entre deux conceptions du rôle de la Commission, l'une qui veut en faire un secrétariat administratif subordonné d'assez près aux gouvernements membres et l'autre qui entend lui accorder une influence et un poids plus proprement politiques. Au cours des dernières années l'évolution a tendu à réduire le rôle de la Commission — mouvement qui comporte des aspects négatifs ou menaçants pour l'avenir de l'intégration européenne. L'un des plus graves est l'hésitation de la Commission à affronter les grands pro-

blèmes. On a l'impression que celle-ci accomplit correctement son travail technique mais n'ose pas s'attaquer aux problèmes fondamentaux dont dépend le sort de la Communauté. Elle se tient en retrait, et laisse trop d'initiative aux pays membres. Il se peut que cette prudence que d'aucuns jugent excessive lui permette de préserver son potentiel d'influence pour l'utiliser dans une conjoncture plus favorable. D'autres pensent cependant qu'elle risque par sa conduite de saborder sa propre autorité. Si du côté de l'adhésion britannique tout paraît bloqué pour l'instant, d'autres problèmes vitaux pour la Communauté sont aussi laissés à la dérive : la pénétration américaine qui s'accentue grâce à un apport croissant des emprunts internationaux prélevés sur les marchés européens, les problèmes de recherche et de technologie, de concentration et de collaboration des entreprises européennes, l'union économique, la politique commerciale commune, etc.

Au total l'on observe depuis quelques années une nette détérioration de l'élan communautaire et un affaiblissement relatif de certains instruments. Quoiqu'ils résultent en une large mesure d'une conjoncture politique et économique déterminée, ces changements, certains d'entre eux du moins, pourraient bien acquérir une valeur durable. A la longue, de telles modifications auraient nécessairement des conséquences sur les groupes européens, spécialement au titre du rôle respectif des groupes nationaux et des organismes à six. Tout en pouvant comporter des décalages temporaires, l'évolution des institutions et des groupes dans un système donné ne saurait s'accomplir dans des sens différents.

TITRE QUATRIEME

DIMENSIONS DE L'INFLUENCE

L'analyse de l'influence est indispensable car, après tout, sans cet ultime effort d'investigation, l'étude des groupes n'aurait pas beaucoup de portée pour l'interprétation politique. Mais cette démarche, en dehors même de sa complexité, est périlleuse dans la mesure où, faute d'indicateurs objectifs de l'influence, les évaluations de la capacité respective des différents groupes varient selon les sources, souvent de manière notable et parfois du tout au tout. De tels jugements (ainsi l'accusation portée contre les autorités d'obéir passivement à un groupe ou une catégorie de groupes) constituent, en bien des cas, un élément du combat socio-politique. Les groupes eux-mêmes ne sont pas toujours de bons juges des facultés dont ils disposent auprès des gouvernants : selon les besoins de leur stratégie, ils sont enclins tantôt à exagérer et tantôt à minimiser l'influence dont ils bénéficient en fait ou qu'ils croient avoir.

Notre propre enquête sur les groupes à six durant la première décennie de l'expérience communautaire apporte une excellente illustration de ce manque d'unanimité. Nous avons recueilli en effet les appréciations les plus diverses de la capacité de ces organismes non seulement dans le milieu professionnel lui-même mais également auprès des fonctionnaires de la Communauté. La variété des avis formulés par ces derniers doit être soulignée dès le début : selon certains agents de la Commission, les groupements communautaires disposent d'une capacité d'intervention appréciable tandis que d'autres sont enclins à les tenir, sauf de rares exceptions, pour quantité presque négligeable. Au moment de présenter une évaluation, il ne nous sera donc pas permis de faire état d'un quelconque consensus aussi bien chez les groupes intéressés que chez leurs partenaires officiels.

Nous partirons d'une désignation large de l'influence comme la faculté dont disposent les uns d'amener les autres à agir, penser et sentir dans un sens particulier ou selon une inspiration déterminée. Cette notion inclut l'aptitude éventuelle des groupes à conditionner les décisions communautaires, à obtenir qu'elles soient conformes aux intérêts de leurs membres ou s'en écartent le moins possible (relativité

bien connue des situations de succès et d'échec). Nous avons signalé à maintes reprises que le cheminement de l'information, particulièrement au titre des dossiers techniques, constitue un aspect privilégié de cette recherche de l'influence. Mais, en évoquant l'hypothèse d'une communauté de pensée ou d'inspiration, notre notion de l'influence va plus loin que le conditionnement de décisions particulières, si important soit-il pour les groupes : elle embrasse la création d'affinités permanentes, en tout cas durables, soit sur la base d'appartenances ou de prédispositions communes, soit en raison d'une convergence des préoccupations. La formation de semblables liens est l'un des mécanismes les plus efficaces de création de l'influence (apparition de rapports de clientèle, à contenu presque nécessairement bilatéral, auprès de centres publics de décision ou de gestion).

L'influence obtenue par les groupes à six bénéficie naturellement à leurs membres nationaux, sous la condition toutefois d'une harmonisation ou convergence des positions et des revendications. Les groupes nationaux, malgré la distance qui tend à les séparer des pouvoirs communautaires, se trouvent ainsi nantis d'une capacité de prendre part au processus délibératif de la Communauté (ne serait-ce qu'en fournissant de façon régulière des experts professionnels à la Commission par le truchement des groupes communautaires). Mais, pour que le système fonctionne adéquatement, encore faut-il que les organismes nationaux aient suffisamment confiance dans l'aptitude des groupes communautaires à exercer l'influence nécessaire auprès des autorités européennes : il ne semble pas que ce processus de consolidation interne soit dès maintenant achevé. Autrement dit, en dehors de leurs interventions sur les pouvoirs officiels, les groupes à six doivent également se préoccuper d'étendre et de renforcer l'influence qu'ils ont sur leurs propres membres.

Ce titre comprendra deux chapitres. Dans le premier, nous ferons application aux groupes communautaires des divers schémas proposés pour l'étude des résultats de la pression des groupes : cette confrontation avec les modèles habituels nous permettra notamment de mettre en valeur les particularités de l'expérience communautaire. Sur la base de ces résultats, nous consacrerons le deuxième chapitre à la distribution effective de l'influence parmi les groupes à six. Notre but plus encore que dans les titres précédents n'est pas de formuler une interprétation définitive ou exhaustive du sujet mais de proposer des hypothèses d'interprétation et, ainsi, de stimuler l'accomplissement de nouvelles recherches. Cette analyse se fonde essentiellement sur les résultats acquis, ce qui laisse entier le problème des conséquences que pourrait avoir pour les groupes une transformation profonde du système communautaire.

CHAPITRE XVII

SCHEMAS GENERAUX DE L'INFLUENCE

Grosso modo, il existe deux grandes tendances dans l'étude des rapports entre les groupes et les autorités. La première que l'on peut qualifier de schéma d'interprétation linéaire attribue le rôle exclusif ou dominant à la pression des groupes : dans cette perspective les autorités, que l'on présente parfois comme « investies » par les organismes de revendication, subissent les interventions de ceux-ci et n'ont d'autre possibilité que d'y résister (échec des groupes) ou d'y céder (succès). La deuxième tendance qui s'exprime par le schéma du polygone des forces donne le rôle majeur à l'interaction des groupes et des autorités : admettant la réciprocité des pressions, sans poser au départ la supériorité de l'un des participants ou contestants, ce schéma fait dépendre l'issue de la lutte de la position et de la puissance respectives des forces en présence, tant privées que publiques.

Nous proposons d'ajouter à ces deux modèles un troisième dit schéma de la pente du système — schéma qui, acceptant l'idée d'interaction caractéristique du polygone des forces, souligne l'inégalité qualitative ou organique des groupes qui prennent part à cette confrontation. Ce schéma se distingue du polygone des forces dont il est voisin en considérant que, par sa construction même, le système n'assure pas aux différents groupes des possibilités égales d'action et d'influence.

Tels sont les trois schémas auxquels nous allons successivement confronter les relations entre les autorités et les groupes dans la Communauté.

Section I. **Schéma d'interprétation linéaire**

Ce schéma interprète les démarches des groupes comme un mécanisme de contrainte directe des autorités officielles par les forces privées. Il tend à réduire le processus de conquête ou de maintien d'une influence à l'exercice d'interventions isolées et unilatérales du (ou des) groupe(s) intéressé(s) sur les centres de décision dont le conditionnement est souhaité. Ainsi se trouve mise en évidence la

pression qui va des groupes vers les autorités mais non la relation inverse. Or il est fréquent que les autorités fassent pression sur les groupes, aussi bien en réponse à des démarches de ceux-ci que de leur propre chef (cas de mise en œuvre d'un dispositif relevant de l'initiative gouvernementale).

Les tenants de ce mode d'interprétation ont propension à attribuer à une pression préalable des groupes toutes les décisions des autorités publiques, spécialement quand les mesures en cause se révèlent favorables à ceux-ci. Or il arrive qu'en réalité de telles mesures aient été imposées par les pouvoirs officiels à des groupes réticents, voire récalcitrants. Si finalement les choses tournent bien pour eux, ces groupes se garderont de rappeler au public leur opposition initiale. Et ce renversement d'attitude pourra bien valoir quelque crédit supplémentaire à l'interprétation linéaire. Le circuit sera bouclé quand les groupes, spéculant sur les défaillances habituelles de la mémoire collective, se targueront plus ou moins ouvertement, d'avoir voulu ou souhaité des mesures qu'ils ont d'abord combattues en fait.

La formation même de l'Europe communautaire apporte à cet égard d'utiles exemples. Considérons en particulier l'évolution du CNPF envers l'intégration. Lors de la crise de juin 1965, le patronat français s'est prononcé avec vigueur pour la continuation de l'expérience mais l'attitude prise en ces circonstances ne doit pas faire oublier que le CNPF a commencé par s'opposer de tout son poids aux formules de l'intégration. Ce point est bien établi par les travaux d'Henry Ehrmann [1]. Certes dès l'été 1948 le CNPF se prononçait pour un effort vers l'unité économique, voire politique du continent mais il devint rapidement apparent que l'Europe souhaitée par les dirigeants patronaux était purement celle des cartels (ainsi suppression des barrières douanières mais dans le cadre d'accords industriels comportant, si nécessaire, une limitation de la production). On ne saurait donc s'étonner que la première tentative pour élargir le marché français au-delà des frontières, le projet d'union douanière franco-italienne, ait été d'abord gênée, puis torpillée « par une vaste alliance politico-économique parrainée de façon à peine dissimulée par les intérêts patronaux » (Ehrmann).

L'opposition du CNPF devait être encore plus vive, quoique infructueuse cette fois, à l'égard du projet de la CECA — projet tendant à attribuer à la Haute Autorité des pouvoirs que le patronat voulait conférer aux cartels. Le CNPF et les sidérurgistes français n'étaient d'ailleurs pas seuls dans leur lutte contre le traité. La sidérurgie

[1] Notamment dans *La politique du patronat français 1936-1955*, traduit de l'anglais, Paris, Colin, 1959, pp. 337-357.

italienne tant privée que publique témoignait aussi à la même époque d'une attitude « entièrement négative » selon l'expression de Haas. Les progrès de l'industrie sidérurgique sont devenus depuis l'un des éléments du « miracle » économique italien dont le patronat de la péninsule revendique le mérite : dès lors les intéressés tendent à oublier cette hostilité initiale.

Comme l'a bien montré J. Szokoloczy Syllaba [2], les premières réactions du CNPF à propos de la création de la CEE ont été nettement défavorables. Szokoloczy qualifie d'« essentiellement négative » la position prise par le patronat sur le rapport Spaak (publié le 21 avril 1956). Tout en se déclarant une fois de plus favorable, en principe, à l'intégration des économies des six pays, le patronat condamnait les moyens proposés pour l'atteindre et, en particulier, l'attribution à la Commission de compétences inspirées de celles de la Haute Autorité : il déclarait s'opposer à ce que l'intégration soit confiée à l'action arbitraire d'un organisme supranational. Toutefois, durant les débats relatifs à la ratification, le CNPF, sans doute rendu prudent par son échec sur la CECA et affecté par de sérieuses divisions internes, devait adopter une attitude assez réservée. En revanche, certains secteurs (spécialement le coton) menèrent une lutte virulente contre la ratification mais, comme l'a établi Szokoloczy, une fois le traité ratifié, ces groupes choisirent de se rallier à l'expérience.

L'interprétation linéaire est habituellement adoptée par les commentateurs qui souhaitent donner une importance aussi grande que possible à l'action et à l'influence des groupes privés. Il est donc naturel qu'elle soit un instrument de choix de la polémique. Il faut d'ailleurs admettre qu'elle ne manque pas de valeur pour expliquer certains comportements gouvernementaux dans les expériences nationales : on connaît effectivement des groupes qui parviennent à conditionner les autorités et à leur dicter de façon plus ou moins rigide les solutions dont ils souhaitent obtenir la mise en œuvre. Dans de telles situations, l'emploi de la formule linéaire appauvrit peut-être la présentation des rapports envisagés mais elle n'en déforme pas essentiellement le sens. Cependant, il y a beaucoup de cas pour lesquels l'utilisation de ce schéma donnerait une vue erronée et même fallacieuse des relations considérées. Il est donc impossible d'en faire un instrument général d'interprétation : le schéma de la pression linéaire ne s'applique bien qu'à des situations spécifiques et, même dans des cas de cet ordre, il est souvent utile, voire indispensable, d'accompagner son application de certaines nuances.

[2] *Les organisations professionnelles françaises et le Marché commun*, Paris, Colin, 1965, pp. 283-291.

Ces réserves nous semblent particulièrement indispensables dans l'interprétation des rapports entre la Commission et les groupes à six. Nous ne pensons pas que la formulation linéaire convienne substantiellement pour rendre compte de ces relations. Nous voudrions établir ce point en étudiant la liberté de manœuvre de la Commission à l'égard des groupes et les ajustements que ses activités imposent à ceux-ci de réaliser. Ces deux séries de phénomènes, plus marqués pour la CEE que pour les deux autres Communautés, constituent autant de critiques à l'utilisation de ce schéma pour la compréhension des problèmes qui nous occupent ici.

§ 1. Critique fondée sur la liberté de manœuvre de la Commission

Rappelons en commençant que plusieurs des groupes à six ont été créés sur l'impulsion et avec l'encouragement de la Commission elle-même. En procédant de la sorte, celle-ci a facilité ou accéléré la formation d'organismes susceptibles de peser ensuite sur ses activités et sur ses décisions. La pratique des consultations régulières, voulue dès l'origine par la Commission, ne pouvait que renforcer cette vocation des organismes privés à l'exercice d'une influence communautaire. Cependant la Commission a également considéré ce réseau de groupes comme un instrument de diffusion et d'amplification de sa propre influence dans les milieux économiques et sociaux des six pays. Il s'agit donc d'une opération complexe, impliquant en quelque mesure échange d'influence (rejaillissement sur la Commission d'une partie de l'influence acquise par les groupes) — situation dont le schéma d'interprétation linéaire ne saurait donner l'explication.

En bien des cas, la liberté de manœuvre de la Commission envers les groupes a été facilitée par l'incapacité des seconds de définir des points de vue précis qui comportent des exigences nettes et concrètes. La technique du compromis permet, le cas échéant, de formuler des conceptions relativement rigoureuses quand, dans le cadre d'une procédure majoritaire, elle marque le ralliement de la minorité à la majorité. Il n'en va pas de même si, dans un groupe aux prises avec la règle de l'unanimité, la majorité s'efforce à tout prix d'obtenir l'accord de la minorité sur un texte d'unité : dans ces situations, il y a beaucoup de chances pour que la résolution adoptée exprime le plus petit dénominateur commun. La présentation à un centre de pouvoir comme la Commission d'un texte flou et vague, même si la phraséologie est d'apparence vigoureuse, ne peut manquer d'élargir la latitude de choix des autorités. Au surplus, dans des cas précis, certains groupes n'ont pas été en mesure de dégager une position commune même d'inspiration édulcorée.

Cependant, sans oublier que la Commission peut résister aux groupes en s'appuyant sur les experts nationaux, le point essentiel pour notre propos est la détermination dont la Commission a toujours fait preuve en vue de consolider et d'accélérer la réalisation de l'intégration communautaire. Cette situation a déjà été mentionnée à quelques reprises dans le chapitre précédent : jusqu'à ces dernières années, elle a été l'un des traits les plus marquants de l'expérience communautaire. Pour utiliser ici une expression créée au titre de l'analyse d'une expérience nationale, nous dirons que la Commission n'a cessé de témoigner d'un « taux d'initiative » très élevé tant par rapport aux groupes que par rapport au Conseil et aux gouvernements membres. Or, s'agissant des groupes, la prise d'initiatives par les autorités suffit pour établir l'insuffisance du schéma linéaire qui tend à suggérer l'idée que les autorités procèdent par « réactions » ou « réponses » à des démarches de groupements privés, non par des actes de promotion susceptibles de placer les groupes sur la défensive.

Rappelons à ce propos parmi d'autres démarches de même style que c'est sur une initiative de la Commission que les Etats membres ont accéléré par deux fois (décisions du 12 mai 1960 et du 15 mai 1962) le rythme du désarmement douanier et du rapprochement vers le tarif extérieur commun, la première de ces décisions ayant été prise avec l'appui du patronat français. Le programme d'action établi par la Commission en avril 1962 dresse le bilan de ce qui a été accompli et fait de nouvelles suggestions. En particulier, il insiste sur la nécessité d'établir un programme à moyen terme. Citons aussi l'Initiative 64 que la Commission a adressée au Conseil et aux Etats membres le 30 septembre 1964. Elle exprime une conception voisine dont il nous paraît utile de rappeler les éléments essentiels pour bien montrer la position des acteurs en présence.

L'objet essentiel de cette démarche est de donner une nouvelle impulsion à l'intégration, notamment par élimination des facteurs qui la retardent : ainsi l'absence d'une décision relative à la fixation d'un prix commun des céréales. La Commission constate que cette lenteur compromet gravement les développements ultérieurs de la politique agricole commune, avec les conséquences sérieuses que cela implique pour le développement du processus d'intégration et la définition des relations extérieures de la Communauté. Sa suggestion d'abolir les droits de douane au 1er janvier 1967 est encore plus explicite : « Le traité, déclare-t-elle, prévoit comme base de la Communauté une union douanière et considère que celle-ci donne l'impulsion nécessaire au développement de l'union économique qu'il prévoit également. C'est donc intentionnellement que le traité a fait de l'union douanière l'un des instruments de l'union européenne et jusqu'ici l'expérience a

confirmé cette conception. Plus les droits de douane disparaissent entre les pays membres, plus grande est l'incitation à unifier la politique économique et sociale et par là même à favoriser l'unification européenne en général. Le parachèvement rapide de l'union douanière apparaît donc comme un moyen sûr et efficace pour imprimer de nouvelles impulsions à l'intégration européenne. »

En somme la Commission, fidèle à son programme d'action, propose que la suppression totale des droits de douane intervienne au 1er janvier 1967, précédée par le dernier rapprochement vers le tarif extérieur au 1er janvier 1966. En même temps, elle se préoccupe d'autres obstacles et propose également la mise au point d'une législation douanière communautaire en relation avec le commerce extérieur ainsi que l'abolition des contrôles à la frontière dans le commerce entre les pays membres. A cet effet, elle envisage la suppression de la disparité entre diverses mesures nationales, la mise en œuvre d'une politique commerciale commune, l'élimination des barrières fiscales (taxes sur le chiffre d'affaires) et des licences obligatoires, en bref, de tous les obstacles indirects. De la sorte, la Commission vise à favoriser, en accélérant la réalisation de la liberté des échanges de marchandises entre pays membres, le rapide achèvement de l'union économique. En même temps, elle escompte réussir une opération psychologique populaire par la suppression des contrôles douaniers au passage des frontières à l'intérieur de la Communauté.

Il est hors de doute qu'en agissant de la sorte la Commission n'hésitait pas à bousculer un certain nombre d'intérêts acquis (et, de fait, le patronat français fera aussitôt opposition au dispositif projeté). Elle n'hésitera d'ailleurs pas à témoigner du même dynamisme à l'égard des gouvernements membres (l'exemple le plus important à cet égard étant sans doute celui des propositions de juin 1965). Au fond, il était dans la logique de la Commission de prendre l'initiative, d'où l'attribution d'un style particulier à ses relations avec les groupes communautaires. Si ceux-ci ont parfois fait preuve d'initiative, comme nous l'avons vu pour plusieurs dossiers, il semble bien que pour les questions les plus importantes, la détermination montrée par la Commission les ait conduits à « réagir » plutôt qu'à « agir » de manière autonome. Nous sommes ainsi pratiquement aux antipodes du schéma linéaire.

Cette propension de la Commission à intervenir a été certes facilitée et encouragée par les dispositions du traité qui, en plusieurs cas, lui imposaient de prendre des initiatives. Considérons des domaines comme la libre circulation des hommes et des capitaux, la concurrence, la politique commune en matière agricole ou commerciale : dans tous ces cas le traité définit les principes, fixe des délais, pose des

règles de procédure que les institutions communes devront respecter en élaborant la législation ou la politique communautaire. Toutefois ce n'est pas là l'unique facteur de la détermination de la Commission car sur de nombreux autres points, notamment pour tout ce qui concerne l'union économique, les dispositions du traité deviennent plus vagues. Or l'on peut admettre que moins les règles du traité sont rigides, plus grandes sont les responsabilités des institutions. La Commission a clairement accepté de prendre de telles responsabilités en formulant des propositions ou suggestions au-delà des obligations inscrites dans les textes, mais le sort final de ces démarches était nécessairement plus incertain que celui des dispositifs commandés par l'application du traité.

On peut dire à ce propos que la position des institutions communes et spécialement celle de la Commission a le maximum de solidité face aux Etats membres quand le traité prévoit des moyens tels que des décisions directement obligatoires pour tous ceux qui vivent dans la Communauté et pour les Etats membres ou encore des actes qui obligent ceux-ci à réaliser certains objectifs précis. Néanmoins, lorsque le traité n'attribue aux instances communautaires que des pouvoirs de recommandation, celles-ci disposent seulement de moyens de pression et de persuasion à l'égard des pays membres. Cette situation se produit également lorsqu'une politique ou un mécanisme rendu nécessaire par le fonctionnement du Marché commun n'a pas été prévu par le traité ou dépasse manifestement les précisions faites par celui-ci : ainsi par exemple l'action commune dans le domaine de la politique conjoncturelle ou à moyen terme, l'union monétaire ou encore la fixation du prix unique des céréales avant les délais prescrits. Certes, dans ces conditions, l'initiative de la Commission repose sur la nécessité mais elle dépend aussi, bien davantage, du bon vouloir des gouvernements nationaux.

Ces considérations confirment l'idée que dans les rapports entre la Commission et les groupes à six c'est généralement la première qui a joué le rôle moteur. Il est certes arrivé que les réserves de groupes, s'exprimant notamment par le canal des gouvernements nationaux, conduisent la Commission à restreindre ses ambitions initiales (cas, en particulier, de la programmation à moyen terme) mais il s'agit toujours d'une réaction des groupes à un projet dont ils n'avaient pas eu l'initiative. Voyons maintenant les ajustements que le fonctionnement de la Communauté a pu imposer aux groupes.

§ 2. Critique fondée sur les ajustements accomplis par les groupes

Partons d'un exemple simple : la formation des comités paritaires généralement créés à la demande des travailleurs et non des patrons.

La Commission en a déjà institué quelques-uns et elle envisage sans doute d'en former d'autres. La présence de tels organismes oblige les deux parties, y compris la partie initialement sur la réserve, à entretenir certains rapports et à discuter certains problèmes.

Considérons maintenant les problèmes que pose aux professions libérales la réalisation de la liberté d'établissement. La plupart de celles-ci seront progressivement touchées comme vient de l'être celle d'architecte car, en réalité, la perpétuation de cloisonnements professionnels serait difficilement compatible avec un marché unique. Les diverses catégories visées ont déjà réagi, leurs organisations nationales ayant été contraintes de constituer des comités européens (généralement encore fragiles nous l'avons vu) ou, au minimum de consulter leurs homologues des autres pays dans le cadre d'un rassemblement informel.

La difficulté à laquelle se heurte la Communauté en ce domaine est double : d'abord, le problème de la valeur et de l'équivalence des diplômes qui conduit à s'attaquer aux bastions du nationalisme universitaire ; et puis, surtout, la question d'accès à la profession qui dépend généralement des corporations professionnelles. Celles-ci pourraient bien, en observant l'ébranlement de leur monopole national, chercher à s'assurer un équivalent au plan communautaire par collaboration avec leurs partenaires des autres pays membres. C'est ainsi que la Fédération européenne des associations nationales des ingénieurs a suggéré l'établissement d'un fichier européen par catégories en s'inspirant de l'exemple suisse.

Un bon exemple des démarches entraînées par la mise en œuvre des règles communautaires est celui des activités de l'Union européenne des médecins spécialistes qui a été constituée dès 1958. Le fond du problème réside dans la disparité des conditions mises dans les six pays à l'exercice d'une branche spécialisée de la médecine. En particulier la durée des stages varie assez sensiblement d'un pays à l'autre : d'où la crainte chez les médecins spécialistes des pays aux exigences les plus élevées d'avoir à affronter, par suite de la liberté d'établissement, la concurrence de médecins spécialistes en provenance de pays à exigences moins élevées. Notons aussi les difficultés résultant de la variété des définitions nationales relatives à une même spécialisation.

Pour résoudre ces problèmes, l'Union a créé vingt sous-comités monospécialisés (un sous-comité par spécialisation composé de deux représentants par pays) dans le but d'harmoniser autant que possible les définitions et afin d'élaborer des règles communautaires concernant la durée du stage — règles dont l'adoption devrait constituer selon l'Union une condition préalable à la libre circulation des médecins spécialistes en tant que tels. La règle nationale continuerait de s'appliquer aux médecins demeurant fixés dans leur pays de formation, mais ceux qui veulent exercer leur profession dans un autre pays membre seraient tenus de remplir l'exigence communautaire. Selon les informations qui nous ont été données, la plupart des sections auraient réussi à formuler des propositions pour la durée des stages (les décisions étant acquises à l'unanimité dans une douzaine de cas).

Cet exemple est très significatif. Les dirigeants responsables de l'Union déclarent avoir en vue le maintien de la qualité de la médecine mais le souci corporatif de préserver les situations acquises n'est certainement pas étranger à leurs démarches. Le point important reste que le groupe ait entrepris à l'avance de préparer son dossier afin de mieux défendre sa cause devant les instances communautaires. La Commission informée de ces travaux a donné le conseil, effectivement suivi par les intéressés de retenir seulement le critère quantitatif (durée du stage) à l'exclusion de toute appréciation qualitative (lieu du stage, valeur et renommée du maître du stage). Dans son *Dixième rapport général* (p. 87) la Commission signale que les mesures en préparation pour la liberté d'établissement des professions médicales porteront notamment sur « le niveau de formation du spécialiste ». Il est possible que la fixation de normes communautaires, en liaison avec le groupe intéressé, conduise les pays à élever les exigences nationales qui leur seraient inférieures.

Ici encore il est à peine besoin de souligner que le schéma d'interprétation linéaire ne permet pas de rendre compte des démarches accomplies par le groupe et des rapports de celui-ci avec les instances communautaires. Celles-ci possèdent indubitablement par leurs activités concrètes, voire par la seule perspective d'une réglementation communautaire, la capacité d'agir sur le comportement effectif des groupes ou milieux intéressés.

Mais probablement l'exemple le plus massif de l'influence exercée par la Commission est-il celui de la politique agricole. Au départ, celle-ci a choisi le système du prélèvement variable parmi tant d'autres instruments disponibles (protection douanière de type classique, système anglais du *deficiency payment*...). Sans doute, les groupements intéressés ont-ils été appelés à coopérer à l'élaboration de cette politique mais c'est surtout la Commission, au niveau le plus élevé, qui a fixé les choix fondamentaux. Ces choix impliquaient en même temps la définition du régime des importations de produits agricoles en provenance des pays tiers. En définitive, tout le système est fondé sur le prix de garantie aux producteurs. De ce prix dépend l'activité de nombreux agents agricoles dans la Communauté économique européenne. Si ce prix conditionne les marges de bénéfice des producteurs, il pèse aussi sur l'activité des stades successifs et par exemple sur le

profit des meuniers qui dépend de la valeur ajoutée et évidemment du prix de garantie. Or ce prix communautaire est arrêté par les institutions de la Communauté d'où la forte pression politique qu'exerceront celles-ci sur le secteur agricole et les activités connexes — pressions que nous avons déjà observées en plusieurs domaines (dans certaines structures mises en place au niveau des Six pour le secteur de l'agriculture ; dans diverses protestations d'assiette régionale ; dans plusieurs comportements au plan des organisations professionnelles).

Au total, les politiques agricoles des pays membres vont dépendre de la politique agricole commune et n'existeront que dans le cadre de celle-ci. Mais, en outre, les soutiens, les interventions résultant de la politique commune seront financés par la Communauté. Ainsi la Communauté a-t-elle les moyens de sa politique agricole. Les dispositions prises pour le financement de la politique agricole sont d'une importance capitale, car, pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité, des ressources propres sont mises à la disposition des instances européennes en vue de financer des actions de nature communautaire. A cet égard, il est à peine besoin de souligner l'importance que prendrait non seulement pour les intéressés directs mais aussi pour la Communauté tout entière une révision profonde et globale de la politique agricole en vigueur.

La décision agricole est particulièrement originale du fait de cette option de base. Cependant, même dans le cas de la législation antitrust, il y avait à faire un choix fondamental qui eût pu être différent de celui effectivement accompli. Tout en maintenant les principes de base définis par le traité, la Commission aurait pu leur donner un contenu bien plus lâche se rapprochant davantage de la conception « répression des abus » que de celle « interdiction des ententes ». Dans ce cas précis, malgré la pression de certains gouvernements, et celle du patronat en bloc, à l'exception de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises, la Commission a choisi l'interdiction.

Il ne semble pas que l'on puisse trouver des comportements analogues dans les autres Communautés. Bien que disposant de nombreux pouvoirs dits supranationaux, la CECA et la Haute Autorité n'ont pu les exercer effectivement si ce n'est à titre exceptionnel ou dans des domaines marginaux (financement des logements pour ouvriers des mines et de la sidérurgie ; appui à la reconversion de différents secteurs, notamment dans les charbonnages). L'essentiel semble avoir échappé à la CECA dont le fonctionnement a d'ailleurs montré, s'il en était besoin, les limites d'une intégration partielle. En réalité, le traité de la CECA n'est plus adapté aux conditions actuelles : bon nombre de ses dispositions devront être révisées dans le cadre d'une politique énergétique commune et de l'activité d'une Commission unique.

Observons par exemple le contrôle des ententes et des concentrations. Tel qu'il résulte des articles 65 et 66 du traité de Paris, ce dispositif est encore plus sévère que celui des articles 85 et 86 du traité de la CEE. Or le premier ne tient pas compte de la concurrence croissante entre les secteurs communs et d'autres secteurs (pétrole) qui sont soumis à des régimes différents. Selon le *Douzième rapport général* de la Haute Autorité, les problèmes dominants de l'économie charbonnière communautaire se situent aujourd'hui dans le domaine de la rationalisation, de la conversion et de la protection de la main-d'œuvre. S'il reste essentiel d'éviter que les ententes freinent ou empêchent la rationalisation, on ne peut ignorer les exigences de regroupement face à la concurrence d'autres produits. C'est toute l'histoire des comptoirs de la Ruhr ou encore de l'arrêt de la Cour de justice selon lequel les marchés à apprécier au titre des articles 65 et 66 sont des marchés oligopolistiques avec comme conséquence que l'application de ces règles ne saurait tendre qu'à maintenir le niveau minimal de concurrence pouvant encore exister dans ces conditions.

En règle générale, la Haute Autorité a suivi une politique libérale à l'égard des ententes et des concentrations. Dans la majorité des cas, estimant que les relations et opérations en cause ne tombaient pas sous le coup du dispositif de contrôle, elle a autorisé leur maintien ou leur création. Au cours de ces dernières années, enfin, les autorités de la CECA ont permis la réalisation d'un nouveau palier de concentration. Cette évolution exprime certes la puissance des groupes d'affaires qui agissent dans le secteur. Gardons-nous même ici d'interpréter ces décisions selon une formule d'interprétation linéaire. Une telle concentration était bien sollicitée depuis déjà un certain temps par les groupes d'affaires intéressés mais d'autres facteurs ont joué dans le changement d'attitude de la Haute Autorité (volume atteint par le Marché commun, concurrence de la production américaine, concurrence des autres secteurs...).

*
**

Au total, le schéma d'interprétation linéaire est inadéquat pour analyser et évaluer correctement les relations entre les groupes à six et la Commission. Des interventions de type linéaire ont certainement été exercées sur des gouvernements membres à propos d'affaires de la Communauté (Unilever sur le gouvernement néerlandais par exemple) mais, en moyenne, de telles interventions sont relativement transparentes et leur réussite, une fois la revendication introduite dans le circuit communautaire par le gouvernement intéressé, ne saurait être garantie.

La tendance des groupes à procéder par réactions s'explique certainement par le fait qu'ils se sont trouvés au début devant des règlements de base minutieusement élaborés par la Commission. D'autre part, il ne semble pas que les groupes aient été beaucoup consultés au titre des grandes décisions de politique économique (coordination des politiques nationales, consultation monétaire...). S'agissant de décisions de type relativement clos — débattues surtout entre la Commission, le Conseil et les gouvernements — les groupes n'ont été en mesure de se prononcer que dans une phase tardive de la décision, si ce n'est à un moment où celle-ci était déjà prise en réalité. Réserve faite du processus d'imprégnation dont nous avons parlé à propos des délibérations closes, ces démarches-réactions suggèrent que pour des dossiers de ce type le poids réel des groupes tient davantage au rapport général des forces qu'à l'accomplissement de pressions spécifiques.

Ces traits sont étroitement liés au rôle moteur assumé par la Commission durant la première décennie de fonctionnement de la CEE. Ce dynamisme connaît aujourd'hui un ralentissement notable. La nouvelle Commission n'a manifestement pas encore trouvé son rythme d'initiative. Ce flottement tient certainement à une conjoncture politique et économique particulière. Mais en dehors de tels obstacles, il y a un problème de fond tenant au fait que la Commission et le Conseil arrivent désormais au bout de leurs premiers efforts qui visaient surtout la libéralisation des échanges dans la Communauté. Il faudrait désormais passer à la réalisation pratique de l'union économique — tâche complexe car elle exige bien plus de volonté positive de la part des gouvernements que la simple réalisation de l'union douanière. Au fur et à mesure que l'on passe de celle-ci à celle-là, le poids des intérêts et des considérations proprement politiques ne cesse d'augmenter. En réalité, la question est de savoir si l'on peut réaliser l'union économique sans une perspective de fédération politique. Citons à cet égard le point de vue exprimé par Hans von der Groeben, membre de la Commission unique après avoir appartenu depuis le début à la Commission de la CEE : pour lui, le marché commun ne survivra qu'à condition d'être transformé sans délai en une union économique et politique.

Il semble bien qu'un tel point de vue soit admis par la majorité des membres de la nouvelle Commission. Le point ne saurait surprendre si l'on considère qu'une dizaine de commissaires en exercice ont eu des liens très étroits avec la politique de leurs pays respectifs (mandats parlementaires, fonctions ministérielles, organes dirigeants de parti...). La nouvelle Commission est d'esprit sensiblement plus politique que technocratique, beaucoup de ses membres se considérant comme les

hommes politiques d'une institution européenne plutôt que comme les techniciens d'une administration internationale. Un tel facteur n'est sans doute pas décisif puisqu'il s'agit seulement de la perception qu'ont les membres de la Commission de leurs propres fonctions mais il est significatif d'un état d'esprit favorable à la réalisation de choix politiques : cette mentalité pourrait avoir des conséquences importantes si la Communauté parvenait à retrouver un second souffle. En tout cas, l'évolution des rapports entre les groupes et la Commission unique dépend de l'aptitude de celle-ci à retrouver le taux d'initiative de la Commission de la CEE. Toute stagnation prolongée impliquerait non pas l'établissement d'une influence linéaire au profit des groupes mais le dépérissement progressif des relations étudiées en cet ouvrage.

Section II. Schéma du polygone des forces

Ce schéma, parfois qualifié de « parallélogramme des forces » repose sur l'idée que les décisions, y compris celles découlant d'un compromis, sont en réalité le produit de l'affrontement des groupes. Dans son acception la plus significative, le schéma du polygone des forces constitue un mode de représentation et une technique d'analyse du combat social. A la notion d'une pression linéaire des groupements sur les autorités, le modèle substitue la conception d'une multiplicité des forces agissant simultanément les unes sur les autres ou, si l'on préfère, en état constant d'interaction. Le schéma débouche normalement sur une interprétation flexible du processus délibératif.

L'adoption de ce schéma pour l'étude des groupes a permis de réaliser des progrès sensibles dans la compréhension des phénomènes mais ce modèle comporte des insuffisances et des imperfections notoires. Nous allons esquisser rapidement ces avantages et ces inconvénients à partir de l'expérience des groupes dans la Communauté.

§ 1. Avantages du schéma

L'un des principaux mérites de ce modèle est de conduire presque nécessairement le commentateur à une vue dynamique du processus délibératif. Il est facile de voir en effet que pour remplir correctement son objet, ce système d'investigation doit tenir compte de tous les changements qui, au fur et à mesure que la confrontation s'accomplit, en affectent ou sont susceptibles d'en affecter les conditions et modalités. Autrement dit, et le point rencontre aujourd'hui l'unanimité, il est indispensable d'introduire dans le schéma du polygone des forces la notion ou la dimension du temps. Le repérage et l'évaluation de ces modifications constituent l'une des principales difficultés du modèle mais il est légitime d'y voir la condition même de son efficacité.

Ces transformations sont de deux sortes. Les unes concernent les éléments objectifs ou matériels de la situation qui subissent des changements tantôt de portée durable (substitution progressive du pétrole au charbon comme source d'énergie industrielle) tantôt de valeur temporaire (fluctuations de la conjoncture). Entrent dans cette catégorie, avec une importance variable selon les cas, les modifications permanentes ou épisodiques dans la puissance respective des forces politiques, singulièrement les partis. C'est également dans ce cadre qu'il convient de situer l'évolution générale des attitudes à l'égard de l'unification européenne. La seconde série de transformations est faite de changements dans la perception de la situation par les groupes intéressés. De tels changements peuvent résulter d'une transformation préalable des conditions objectives de l'affrontement mais ils peuvent aussi découler d'une réévaluation des facteurs de la situation sans que ceux-ci aient connu des variations substantielles. Ces transformations dans l'idée que les dirigeants responsables se font de la situation conduisent souvent ceux-ci à modifier le dispositif d'intervention, à changer les moyens mis en œuvre, à revoir les relations avec les autres groupes. En certains cas même, ce sont les objectifs qui feront l'objet d'ajustements plus ou moins importants.

Un autre avantage du polygone des forces est d'illustrer l'interdépendance des attitudes et des problèmes dans un système politique quelconque. Les études d'inspiration linéaire se bornent souvent à analyser les rapports entre un groupe déterminé et les pouvoirs en oubliant ou en sous-estimant l'action d'autres groupes qui, pour des raisons souvent diverses, s'intéressent au problème en cause, même s'ils ne sont pas directement ou précisément touchés par sa solution immédiate. En mettant l'accent sur la multiplicité des forces qui prennent part au processus délibératif, le modèle impose à son utilisateur un recensement bien plus complet que celui nécessité par l'interprétation linéaire. Certes, dès que l'on aborde des batailles complexes et d'un grand retentissement social, il devient pratiquement impossible de procéder à un recensement exhaustif de tous les membres qui participent à la lutte, parfois de façon très marginale. Néanmoins la nécessité d'un tableau compréhensif subsiste et cela d'autant plus que les gouvernements ont souvent tendance à lier la solution de plusieurs problèmes, le cas échéant pour la réalisation de compromis de portée globale.

Pour établir le point, observons, après d'autres exemples déjà évoqués dans ce livre, la manière dont la Commission se représente initialement les négociations du *Kennedy Round*. A cette époque, celle-ci entend favoriser une discussion touchant l'ensemble des moyens de protection de l'agriculture et pas seulement les politiques d'importation. Selon cette conception, on négocie tous les moyens de soutien. Or ce montant de soutien est pour la Communauté la différence entre le cours du marché mondial et le prix communautaire. Il est impossible de négocier ces soutiens tant que l'on n'a pas fixé les prix communautaires. Ainsi la négociation dépend-elle de la définition du prix unique. De leur côté, les Etats-Unis établissent un autre lien : tant que l'accord sur les méthodes de négociation des produits agricoles n'est pas acquis, on ne peut progresser dans le domaine industriel. Autrement dit, les Américains veulent imposer un parallélisme entre négociations industrielles et agricoles. Par l'effet de ce mécanisme d'interdépendance et de conditions mutuelles, se trouvent liées la négociation Kennedy, la fixation d'un prix unique et la progression de la politique agricole commune, tel de ces éléments pouvant accélérer un autre ou le freiner. Ce mécanisme est à la base de la proposition que la Commission présenta au Conseil en novembre 1963 (plan Mansholt). L'essentiel en est la suggestion que l'on procède immédiatement à l'alignement du plus important des prix, le prix des céréales. Sur ce point, le mécanisme invoqué se complique : cette décision communautaire est fonction des incidences de politique intérieure, en Allemagne où la baisse du prix affecterait les agriculteurs dans la période préélectorale et en France où l'augmentation pourrait avoir des effets sur les mesures de stabilisation et sur les revenus des agriculteurs.

Cet exemple met en lumière les liens complexes qui se nouent entre les négociations internationales, la politique des pays membres et la politique commune. Et il est aisé de comprendre que la plupart des groupes communautaires de quelque importance se trouvent impliqués dans un tel débat. Cette fois, il n'est même pas concevable que l'on ait recours au schéma d'interprétation linéaire vu la multiplicité et la diversité des forces en présence.

On sait que finalement la suggestion de la Commission visant à discuter ou à négocier tous les soutiens dans leur ensemble n'a pas été retenue. Les Etats-Unis en particulier se sont opposés à cette méthode de discussion : d'où l'obligation de traiter secteur par secteur, voire produit par produit. Ainsi les résultats des négociations agricoles ont-ils été bien limités, à l'exception du fonds d'aide aux pays en voie de développement, d'ailleurs assez modeste, qui a été définitivement accepté. Néanmoins l'on a observé au niveau communautaire un lien étroit entre la progression de la politique agricole et la négociation Kennedy. Il est certain que, selon la technique de synchronisation proposée par les Allemands, les Six ont essayé d'accélérer le processus de définition de la politique agricole afin de parvenir à certains résultats dans la négociation Kennedy. On a l'impression que dans ce

domaine il y a eu des concessions réciproques entre la France et l'Allemagne en particulier, la première tenant à la politique agricole et la seconde aux négociations Kennedy dans le secteur industriel.

Nous signalerons un troisième avantage général de l'interprétation par le polygone des forces : la mise en évidence des constellations d'influence qui se forment entre les participants au processus délibératif (autorités officielles, groupes privés...). Alors que le schéma linéaire tend à adopter une conception monolithique de la puissance publique, le modèle du polygone des forces incite à rechercher les tensions et oppositions qui se manifestent au sein des autorités officielles : dans cette perspective, les rivalités interadministratives qui affectent à plusieurs égards le jeu des groupes ne sont pas une anomalie sans grande portée ou un phénomène épisodique mais un trait normal de la situation aux implications considérables. Ces constellations sont de forme et d'assiette très diverses : certaines sont stables tandis que d'autres ont un caractère irrégulier, voire simplement accidentel.

Il est à peine besoin d'écrire que de tels phénomènes, courants dans les expériences nationales, s'observent aussi au niveau communautaire. En fait, nous avons déjà rencontré et caractérisé plusieurs situations de ce type : recherche par la Commission du soutien des groupes pour appuyer sa position envers le Conseil et les gouvernements ; établissement d'un front englobant, de façon plus ou moins cohérente, la Commission, certains gouvernements et divers groupes contre la position prise par les autres gouvernements et d'autres groupes ; établissement de liaisons entre des gouvernements et des groupes pour influer sur les décisions de la Commission... Ces exemples n'ont qu'une valeur indicative et il serait d'ailleurs difficile vu l'extrême diversité de ces combinaisons d'en fournir une liste exhaustive. Or il n'est aucune combinaison qui ne puisse entrer dans le schéma du polygone des forces, si l'on veut, qui soit contraire à son inspiration essentielle.

Considérons en particulier la position des groupes privés les uns à l'égard des autres. La théorie habituelle des groupes étudie plusieurs séries de rapports qui vont de la collaboration à l'opposition en passant par la neutralité ou l'indifférence. Mais entre les cas extrêmes se situent bien des nuances dans l'accord comme dans le désaccord. Ces alliances et rivalités, que négligent souvent les études ordinaires de la pression des groupes, constituent un élément de la recherche de l'influence dont nous avons donné de multiples exemples dans les précédents chapitres. L'analyse de l'activité des groupes, c'est en particulier celle de leurs rivalités.

Ces rivalités se manifestent, de multiples manières, à tous les niveaux de l'activité collective. Les mieux connues en général sont celles qui s'établissent entre les grands secteurs par le truchement des

organisations faîtières qui les représentent. C'est le cas des rivalités entre patrons et travailleurs qui, cependant, ne paraissent pas tellement effectives dans le Marché commun vu la faiblesse de la politique sociale communautaire et l'insuffisance de l'organisation syndicale au plan européen. Autre cas très significatif : celui de l'agriculture dont le régime qui lui est fait dans la CEE suscite l'opposition plus ou moins ouverte d'autres secteurs (inquiétudes du patronat industriel qui, pour des raisons d'opportunité, restent discrètes ; accusations de protectionnisme agricole lancées par les syndicats et les groupes de consommateurs ; protestations des commerçants contre les exemptions accordées aux coopératives agricoles et certaines des protections octroyées aux agriculteurs des six pays à l'égard de l'extérieur). Notons aussi des désaccords sur plusieurs points entre le patronat industriel d'une part, l'artisanat et les entreprises à dimensions modestes de l'autre.

Habituellement plus discrètes les divisions au sein du patronat industriel lui-même n'en sont pas moins très réelles. Il arrive, nous l'avons vu, que la présentation d'un compromis en apparence sans faille laisse subsister de sérieuses divergences : ainsi la position définie à plusieurs reprises par l'UNICE à propos de la négociation Kennedy. Ces désaccords se manifestent aussi entre les différents secteurs d'une branche déterminée (par exemple entre le coton et la laine dans la branche textile). Ces divergences retentissent sur la configuration des démarches auprès des instances communautaires : en principe, c'est l'organisme central (UNICE) ou l'organisme de branche (tel Comitextil) qui se charge de la défense des intérêts communs. Mais s'il y a désaccord sur le sens de ces intérêts communs, le groupe opposant tendra à reprendre sa liberté d'action.

Nous avons signalé à plusieurs reprises la persistance dans l'appareil professionnel communautaire des intérêts et clivages nationaux. Vu la structure institutionnelle présente de la Communauté, ce sont en règle habituelle les groupements nationaux qui sont membres des groupes à six. De ce fait, une pression va s'exercer dans chaque pays membre pour surmonter les divergences qui se manifestent et élaborer une position commune qui sera défendue comme telle au sein du groupement communautaire. En principe, les divergences régionales sont réglées ou, en tout cas, contenues au plan national et elles ne se manifestent pas directement à l'égard des groupes à six. Dès lors, la confrontation s'effectue dans le cadre de ceux-ci à partir d'optiques nationales. Nous avons toutefois relevé quelques cas de pressions régionales qui traduisent l'incapacité du groupe national d'harmoniser les positions de ses membres.

Tous les avantages que nous venons de citer représentent autant d'acquis pour l'analyse des rapports entre les autorités et les groupes.

Mais faut-il admettre pour autant que le schéma du polygone des forces constitue globalement un instrument adéquat d'interprétation de ces comportements ? On peut à cet égard exprimer des réserves assez considérables.

§ 2. Inconvénients du schéma

Le principal reproche que l'on puisse adresser à ce schéma est de postuler une sorte d'égalité de base des groupes, au moins une vocation à l'égalité, dans l'accès au processus délibératif et dans la conquête de l'influence. Les partisans de ce mode d'explication ne refusent pas d'admettre l'existence de différences dans la capacité d'influence des groupes mais selon eux la supériorité qui se manifeste en certaines occasions ne vaut pas nécessairement pour les autres. Si l'on préfère, le vainqueur de la contestation ou le plus influent n'est jamais désigné d'avance : le triomphateur d'un jour sera peut-être le vaincu du lendemain. Les tenants de cette position rejettent en particulier la notion d'une structure invisible de pouvoir qui, découlant des normes fondamentales du système socio-économique, déterminerait le niveau ou la qualité de l'influence que chaque groupe peut approximativement obtenir. C'est dire que ce modèle est en définitive d'inspiration résolument pluraliste.

Ce pluralisme se manifeste d'abord dans l'interprétation de la nature même des rapports entre les autorités publiques et les groupes privés. Fidèles aux principes posés par A. Bentley, voici une cinquantaine d'années, les adeptes de ce courant ont propension à atténuer, voire à rejeter totalement, la différenciation traditionnelle entre les institutions publiques et les organismes privés. Dans le combat politique, il n'y a pas de différence substantielle, tant sous l'angle des mobiles que des modes d'intervention, entre, disons, une assemblée parlementaire et un groupe patronal : chacun de ces organismes lutte avec les forces dont il dispose pour la préservation ou la promotion de ses intérêts. Certains auteurs adoptent une position un peu intermédiaire en reconnaissant que les dirigeants publics possèdent quelques prérogatives particulières, ce que E. Latham a qualifié d'« officialité » (après tout l'agent de police siffle l'automobiliste sans que ce dernier puisse lui rendre la pareille). Néanmoins la tendance à mettre sur le même pied groupes publics et groupes privés reste un trait caractéristique de ce mode d'interprétation.

Vu l'objet de ce livre, nous n'entendons pas discuter ici la légitimité de cette assimilation. Elle a certes des côtés séduisants mais présente des aspects très contestables. L'exemple de la Commission du Marché commun ne semble pas aller dans le sens de cette thèse : il nous paraît notamment difficile de contester le poids spécifique que lui a valu

devant les groupes sa qualité proprement institutionnelle. On nous rétorquera peut-être qu'il s'agit là d'une situation exceptionnelle, que la puissance de la Commission lui est venue d'avoir été mise en place la première avec de puissants moyens, que le développement de l'intégration provoquerait immanquablement un renforcement des groupes et tendrait par là à susciter plus d'égalité dans la confrontation. Sans méconnaître la valeur de telles objections, nous hésiterions à les tenir pour décisives.

La seconde hypothèse de base du polygone des forces est de placer tous les groupes privés sur la même ligne de départ sans accepter l'idée que les normes du système entraînent, une fois pour toutes, une différence qualitative dans leurs facultés d'action et leur capacité d'influence. C'est en somme l'idée qu'il n'y a pas de groupes systématiquement privilégiés à l'égard des autres groupes et des autorités officielles. C'est là une supposition qu'au vu de la pratique et notamment de celle de la Communauté, il apparaît bien difficile de faire.

Il faut certes admettre que plusieurs facteurs autres que la construction du système peuvent valoir à un groupe une position privilégiée. En donnant la préférence à certains groupes « faîtiers » de la Communauté dans l'ordre des consultations (consultations officielles notamment) la Commission les privilégie *de facto* par rapport aux autres. D'autre part, le poids ou les chances des différents groupes varient aussi selon le contenu du dossier. Lorsqu'il s'agit d'un problème très particulier, un groupement technique spécialisé peut avoir en réalité plus de poids aux yeux de la Commission que l'organisation faîtière générale : ainsi quand on aborde les problèmes de textile il n'y a pas de doute que la Commission s'adresse au Comitextil, ou même à des organisations plus spécialisées, de préférence à l'UNICE. En outre, nous l'avons également vu, la puissance ou la capacité d'influence de ces différents groupements dépend de l'accord qui existe entre leurs membres sur un point précis. S'ils ne parviennent à formuler que des compromis flous, leur influence devient vague et difficile à évaluer. Cette influence est réduite à un minimum voire à rien en cas de désaccord entre les organisations membres. De ce fait, un groupe qui aurait pu être appelé à jouer un rôle très important dans un secteur ou à propos d'un sujet particulier, peut être entièrement paralysé. En dernier lieu, le poids peut dépendre, comme nous le savons, du moment où se situe l'intervention du groupe dans le processus de formation de la décision. D'où l'effort de différents groupes pour être associés au processus délibératif dans la Communauté dès la première phase.

Ces observations permettent de comprendre bien des situations de faveur et de défaveur, bien des inégalités dans la capacité d'influence mais il n'est pas certain qu'elles puissent expliquer toutes les diffé-

rences relevées. Beaucoup s'accordent à reconnaître, en commençant par les intéressés eux-mêmes, que le poids propre des syndicats dans la Communauté n'est pas très considérable. Or comme l'admettent bien les dirigeants des secrétariats syndicaux européens, ceux-ci sont régulièrement consultés par la Commission et ils disposent du tiers des sièges au Comité économique et social : mais leurs idées et revendications ne sont que rarement prises en considération.

On peut se demander s'il s'agit là d'une situation provisoire due à la mauvaise organisation du mouvement syndical au plan européen ou d'une situation durable résultant de la structure et du mobile fondamental de la Communauté. Certains estimeront d'ailleurs que la médiocrité de cette organisation n'est pas un phénomène accidentel mais constitue un simple aspect des difficultés spécifiques que l'intégration pose aux travailleurs. Admettons toutefois ici pour la commodité du raisonnement que cette organisation soit perfectible, au prix d'efforts sans doute plus lourds et plus coûteux que ceux engagés par le patronat pour la couverture des mêmes besoins. Il n'est nullement acquis que ce perfectionnement transformerait la situation et accroîtrait d'autant l'influence syndicale dans la Communauté.

La consolidation des structures syndicales est sans nul doute susceptible de renforcer la capacité contractuelle des travailleurs envers le patronat. En témoignent les succès assez spectaculaires remportés en divers pays par certains syndicats particulièrement bien organisés. Il est possible et même probable que dans l'évolution à long terme de la rémunération salariale d'autres facteurs que la solidité de l'organisation jouent un rôle décisif. Mais dans une perspective de négociation immédiate la qualité des structures est un facteur important. Cependant, sur la base de toute l'expérience contemporaine, il est rare que les syndicats soient en mesure, le voudraient-ils, de transformer cette capacité contractuelle en une faculté d'impulsion ou de contrôle de l'action gouvernementale (politique générale, défense nationale, relations extérieures certes mais aussi politique économique et financière). Ce ne sont pas des capacités de même nature et il y a une profonde différence entre la faculté de peser sur le salaire et celle d'orienter le déroulement de la vie économique autrement que de manière dérivée. Il serait hasardeux de prédire que l'expérience communautaire doive échapper à de telles orientations. A tout le moins, convient-il de vérifier si elle contient ou non des éléments propres à faciliter l'épanouissement de telles tendances.

Section III. Schéma de la pente du système

Ce schéma part de l'idée que le degré d'influence acquis par les groupes dépend de la conformité de leurs mobiles et objectifs aux

normes fondamentales du système dans lequel ils interviennent. En d'autres termes, tous les groupes n'entrent pas avec les mêmes chances de succès dans le polygone des forces. Cela ne signifie pas que les organismes privilégiés vont monopoliser toute l'influence : les groupes moins favorisés pourront sans doute en obtenir une part mais généralement en quantité moindre et à un coût plus élevé. D'autre part, la notion de pente du système permet de comprendre que les groupes privilégiés recueillent habituellement en priorité le bénéfice des mesures prises pour assurer la prospérité et le bien-être général. Elle permet enfin de saisir que les groupes dominants sont en mesure d'influencer les autorités même sans exercer de pressions proprement dites, du seul fait de leur poids spécifique dans le système considéré.

Au cours des dernières années, une controverse s'est instituée à propos du mobile fondamental de l'intégration communautaire. Après en avoir exposé les termes sous la forme d'un bref rappel, nous essaierons de préciser concrètement la portée du schéma de la pente du système pour l'interprétation des rapports entre les groupes à six et les instances européennes.

§ 1. Controverse sur le mobile fondamental de la Communauté

Dès le début, les communistes ont présenté le Marché commun comme une tentative capitaliste de privilégier les grandes affaires et le patronat. Récemment encore J. Kanapa déclarait que « l'Europe du Marché commun, l'Europe de la CEE s'avère n'être que l'Europe des trusts » (*L'Humanité*, 16 octobre 1967). Mais d'autres que les communistes ont soutenu un point de vue analogue ou équivalent. Mentionnons en particulier un livre de Sidney Dell, économiste des Nations Unies, se présentant comme le disciple de Gunnar Myrdal et de Raul Prebisch [3]. Selon Dell, le transfert des compétences nationales au centre supranational favorise incontestablement les groupes ou milieux capables de s'organiser et d'agir à ce niveau (ce qui n'est pas le cas des syndicats ouvriers : absence de grèves à l'échelon européen). En outre, compte tenu des réticences du traité de Rome à l'égard des interventions publiques, il peut arriver que les compétences perdues par les gouvernements nationaux ne soient pas reprises par les autorités de Bruxelles. Globalement la mise en œuvre du Marché commun risque de se traduire par une baisse nette du contrôle public sur les affaires et une diminution de la poussée vers le socialisme.

Pour Dell, le pouvoir économique patronal constitue le grand vainqueur de cette évolution. Les gouvernements et les syndicats sont donc

[3] *Trade Blocs and Common Markets*, Londres, Constable, 1963, spécialement pp. 40-74.

en danger d'être placés dans une situation très incommode face à une énorme augmentation de la puissance des groupes industriels. Formulant ces appréciations avant la conversion abrupte d'H. Wilson à l'Europe communautaire, Dell estime que ce sont ces perspectives qui ont conduit les conservateurs à souhaiter l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun.

Un point de vue d'inspiration analogue, quoique mieux élaboré et plus nuancé a été présenté par Lucien Nizard dans un rapport sur *Le modèle économique européen* [4]. Nizard constate, en utilisant la systématisation de W. Eucken, que le fonctionnement du Marché commun a eu pour résultat d'accentuer le caractère décentralisé de l'économie européenne : à la décroissance du rôle des Etats, qui ont perdu et abandonnent progressivement l'usage d'une part notable de leurs moyens d'intervention, s'oppose l'accroissement de celui des entreprises qui témoignent d'un très réel dynamisme pour la conquête du marché. Cette évolution n'était pas fatale puisque le traité prévoyait des politiques économiques communes mais la volonté politique de les mettre en œuvre a été défaillante. Et dès lors les dispositions qui seront prises à ce titre risquent d'être considérablement édulcorées.

Soit par exemple la politique régionale dont la Commission entend se servir pour remédier aux déséquilibres et inégalités de développement dans la Communauté : vu que le dynamisme propre de l'économie de marché tend, par l'accélération des processus de rationalisation et de concentration, à accentuer les disparités existantes, l'on peut craindre que cette politique ne soit vouée à jouer le rôle d'un simple correctif, bien limité d'ailleurs, au fonctionnement du système. L'on ne saurait compter pour renverser le courant sur les projets de la programmation européenne car le but de celle-ci n'est pas d'établir un plan volontaire et actif mais seulement de permettre la coordination des interventions économiques publiques.

[4] Rapport présenté au Colloque international sur la décision dans les Communautés européennes, in *La décision dans les Communautés européennes,* Institut d'Etudes européennes, Bruxelles, 1969, pp. 423-437. Egalement publié sous le titre « L'Europe de la concurrence », dans la revue *Analyse et prévision,* décembre 1967, pp. 845-857. Voir aussi l'étude de Jean BÉNARD, « Le Marché commun européen et l'avenir de la planification française », in *Revue économique,* septembre 1964, pp. 756-784. BÉNARD analyse en particulier l'ébranlement de la planification nationale par l'ouverture aux échanges extérieurs (accroissement de l'incertitude de la prévision, réduction des moyens d'action...) : selon lui la programmation européenne qui s'apparente, face à l'économie des cartels européens, à un plan beaucoup plus catalyseur que directeur du marché risque « de renforcer les pouvoirs des groupes monopolistiques européens et de sous-estimer les besoins collectifs et les nécessaires adaptations structurelles de la distribution des revenus et du développement régional » (p. 784).

L'évolution prévisible de l'économie européenne est donc celle d'une marche vers la centralisation privée qui sera assurée par les grandes firmes dont l'exécutif européen favorise désormais la croissance. La conséquence la plus nette du traité de Rome a été de diviser le pouvoir politique et de concentrer le pouvoir économique. Les groupes issus des concentrations sont aptes à exercer presque instantanément un pouvoir de décision économique au niveau européen. Bien différente est la situation des syndicats qui éprouvent et éprouveront les plus grandes difficultés dans l'établissement de la cohésion nécessaire à l'exercice de leur pouvoir entre des groupes d'adhérents aux expériences et aux traditions de lutte souvent très différentes. Au moins dans la phase actuelle, l'intégration ne peut qu'affaiblir le pouvoir des syndicats. Au total, réserve faite de correctifs et de contrepoids d'implantation éventuelle et d'efficacité aléatoire, ce sont les grandes concentrations capitalistes qui semblent en passe de prendre le contrôle de l'économie européenne et de lui imposer leur rationalité monopolistique.

D'autres commentateurs, il est vrai, contestent que l'expérience communautaire ait pour mobile fondamental un retour au laissez-faire. Ils invoquent à ce propos, mais bien entendu sans les réserves que formule Nizard, la régulation des marchés agricoles, la politique d'investissement pour les régions ou les industries menacées par la disparition des tarifs protecteurs, la politique anticartel, la politique d'intégration des régimes de sécurité sociale et d'autres projets qui en sont encore au stade de la préparation, voire de l'intention. Selon eux, l'importance qu'accordent les autorités de Bruxelles aux mécanismes du marché ne dépassent pas ce que l'on observe ailleurs en Europe. En somme, la Commission n'aurait guère tendance à s'écarter des chemins suivis par les gouvernements nationaux.

Parmi les cautions les plus fortes données à cette intégration, on mentionnera celle de l'économiste néerlandais Jan Tinbergen [5]. Selon lui, la Communauté, loin d'être de nature conservatrice, est par beaucoup de ses traits une institution bel et bien progressiste. Les six pays disposent de divers systèmes de planification, de prévision ou de programmation : ils ont des lois sociales aussi avancées qu'ailleurs et possèdent des secteurs publics dont le traité de Rome n'empêche pas l'extension (nationalisation de l'électricité en Italie). Certes des raisons d'efficacité commandent aujourd'hui de transférer au niveau supranational la mise en œuvre des instruments les plus importants de la politique économique : mais ce déplacement n'entraîne pas à lui seul un recul de la démocratie. Tout dépend évidemment des procédures

[5] In *The European Economic Community : Conservative or Progressive ?,* Wicksell Lectures, 1963, Stockholm, 1964 (brochure de 44 pages).

utilisées et de la légitimité démocratique de ceux qui ont la responsabilité d'utiliser ces instruments.

Quant à l'évolution proprement politique de la Communauté, Tinbergen estime que les partis socialistes sont appelés à détenir un jour le contrôle des affaires gouvernementales de l'Europe unie. Autrement dit, l'intégration européenne ne suscitera aucun blocage de l'évolution socialiste qui s'accomplira par l'effet d'un consentement majoritaire. On sait que cette thèse a été acceptée dès 1949 par les partis socialistes après qu'ils eurent essayé à plusieurs reprises d'imposer aux tenants de l'unification une conception de l'Europe socialiste.

En définitive, il y a un étonnant contraste entre les thèses Dell-Nizard et celle de Tinbergen : essayons de voir laquelle de ces positions correspond le mieux aux réalités communautaires.

§ 2. Inégalité des rapports dans le système communautaire

Un point nous paraît acquis : la présence dans ce système d'une tendance à la démobilisation du contrôle public de l'économie. Comme nous l'avons souligné en étudiant la portée globale du transfert des pouvoirs (*supra,* chapitre XV) il est difficile de procéder à une appréciation totale du phénomène par suite de la diversité de la situation dans chacun des six pays avant la mise en œuvre de la CEE. En outre, il ne faut pas verser dans le culte de certains mythes comme celui de la « planification française », celle-ci n'ayant jamais apporté beaucoup de limitations au pouvoir économique privé. Ces réserves faites, la Communauté paraît bien s'orienter au titre des branches industrielles fondamentales, vers un régime de marchés oligopolistiques fonctionnant selon la logique de la maximation du profit privé. Les services de la Communauté édictent certes une masse assez impressionnante de règlements : mais ces dispositifs n'atteignent pas les décisions essentielles (nature, montant et localisation des investissements).

Cette situation résulte, au moins en partie, du regain de faveur obtenu par l'économie privée après la vague des nationalisations et les essais de centralisation gouvernementale durant l'immédiat après-guerre. Liée à l'évolution du rapport des forces dans les différents pays comme sur le plan international, cette préférence a été consolidée par la continuité même de l'expansion. Des tendances analogues s'observent hors de la Communauté : le cabinet d'Harold Wilson suit des politiques bien différentes de celles du cabinet de Clément Attlee. Mais la formule communautaire, plus exactement peut-être les conditions qui président à son application renforcent le mouvement. Le traité impose des mesures de libéralisation mais ne stipule pas de ligne précise quant aux actions communes devant accompagner et en quelque mesure contrebalancer le retour aux automatismes du marché. Les

gouvernements membres appliquent bien les stipulations obligatoires mais, par manque ou insuffisance d'une volonté politique générale, demeurent incapables de s'accorder sur des dispositifs communs (voir par exemple toute la question de l'énergie).

On peut certes différer d'avis sur la portée fondamentale du traité de Rome, les uns y voyant un effort conscient de promotion du libéralisme économique contre toute forme de contrôle public du pouvoir économique privé tandis que d'autres, sans contester le rôle éminent attribué aux forces du marché, le déclarent compatible avec une certaine supervision de la vie économique par les autorités officielles. Au-delà de la discussion doctrinale, le fait est que, de toute manière, les conditions politiques d'une supervision de cet ordre ne sont pas réunies.

Un second trait découle de l'expérience : l'existence de différences considérables dans l'aptitude des diverses forces nationales à s'organiser au niveau européen. Les syndicats rencontrent des difficultés considérables qui expliquent en une grande mesure le décalage entre les proclamations fédéralistes de leurs dirigeants et l'état confédéral des structures syndicales communautaires : comme nous l'avons vu, la force des syndicats au niveau européen est bien loin de celle qui, sur le papier, devrait ou pourrait résulter de l'addition des forces nationales. Tel n'a pas été le cas des agriculteurs mais l'on peut admettre que la puissance paysanne communautaire est pour une large part le résultat de la politique agricole commune — politique inscrite dans le traité certes mais réalisée grâce à l'acharnement conjugué de la Commission et du gouvernement français. La réalisation par la Communauté d'une politique sociale active aurait certainement facilité le rassemblement syndical mais le traité ne donnait pas à la Commission une base suffisante pour l'imposer aux gouvernements.

Dans l'ensemble, les forces patronales ont éprouvé beaucoup moins de difficultés que les forces syndicales à s'organiser au niveau européen. Certes l'appareil communautaire du patronat n'a pas une cohésion parfaite et sa valeur n'est pas identique dans tous les secteurs. Mais l'effort de rassemblement a été plus massif et plus élaboré (voir par exemple un organisme comme le Comitextil) que celui accompli par le mouvement syndical. Les patronats ont dans l'ensemble beaucoup plus de moyens et de ressources que les syndicats pour créer un échelon supérieur de regroupement : leurs activités en ce domaine ne sont pas affectées par les clivages idéologiques et partisans qui empêchent la réunion des forces syndicales en un bloc unique.

Au surplus, en traitant du patronat, il faut ajouter aux organismes professionnels les grandes firmes ou groupes d'affaires. Tout un courant estime que désormais le véritable pouvoir patronal se situe dans

les vastes concentrations d'entreprises plutôt que dans les groupements professionnels : en Italie par exemple des groupes d'affaires comme Fiat ou l'*Istituto per la Ricostruzione Industriale* (IRI) disposeraient d'un pouvoir bien supérieur à celui de la *Confindustria*. C'est surtout au titre du secteur des entreprises à dimensions modestes et de l'artisanat que les organisations professionnelles conserveraient de l'importance comme échelon indispensable dans les rapports avec le gouvernement. Bien des points de l'expérience contemporaine appuient cette thèse.

Or, comme nous l'avons longuement montré dans *L'Europe des affaires*, la situation actuelle dans la Communauté est essentiellement favorable à l'expansion et à la consolidation des groupes d'affaires européens et extra-européens (c'est-à-dire en pratique américains). Il se crée ainsi, à l'abri de toute surveillance ou contrainte communautaire, un pouvoir industriel européen en mesure de calculer des stratégies et de prendre des décisions valables pour tout l'espace de la CEE. Et, par suite de l'incapacité des gouvernements membres à formuler des politiques communes (par exemple au titre d'un contrôle des investissements américains), ces groupes apparaissent comme les seuls capables de prendre des décisions globales, mais selon leur logique propre, dans le secteur-clé de la distribution des investissements. Les groupes d'affaires certes n'ont pas le bénéfice des relations officielles avec la Commission mais, comme nous l'avons dit, celle-ci ne saurait ignorer les démarches et les activités d'organismes dotés d'une telle puissance. En fait, les décisions de ces groupes imprègnent tout le système économique de la Communauté et conditionnent son avenir.

En définitive, tous ces facteurs ne peuvent manquer de valoir aux groupements patronaux et industriels une situation privilégiée dans l'économie communautaire et partant à l'égard des organismes qui portent la responsabilité de l'intégration. La position de choix dont jouissent effectivement ces groupes peut résulter bien entendu de certaines préférences de la Commission et des gouvernements. Mais elle est aussi le fruit d'un manque de puissance chez les autres forces, ainsi le mouvement syndical, l'artisanat... Les services de la Commission qui ont la responsabilité d'élaborer des décisions et de les mettre en application sont tenus de recueillir l'avis et d'obtenir le concours des groupes qui disposent de ressources et capacités importantes. Or les syndicats ne bénéficient pas d'une force réelle au niveau communautaire à l'inverse des groupements patronaux et industriels. Dans ces conditions, les membres et agents de la Commission, que cela corresponde ou non à leurs préférences propres, seront enclins à prêter une attention particulière aux avis et aux demandes des seconds,

simplement parce que le pouvoir industriel en vertu des normes du système et de son mode de fonctionnement, constitue l'élément le plus actif et le plus dynamique de la vie économique dans la Communauté. Et ce qui est vrai du pouvoir industriel l'est aussi du pouvoir financier qui a tellement de rapports avec lui : c'est ainsi que les propositions concernant le marché commun des capitaux reflètent le point de vue des groupes financiers et bancaires, que cette influence trouve son origine dans une osmose ou imprégnation ou encore qu'elle soit établie par des relations directes entre les milieux intéressés et la Commission.

L'univers communautaire nous procure, en somme, un exemple très significatif de pente du système : c'est la logique même du système, que le fait corresponde ou non aux intentions des pères fondateurs, qui suscite et entretient le déséquilibre. Les dirigeants responsables de la Communauté, même s'ils tentent de porter remède à des faiblesses notoires (ainsi essais de politique sociale ou encouragements des groupes de consommateurs) ne peuvent ignorer la configuration réelle du pouvoir économique. Il n'est que de rappeler les efforts entrepris par la Commission pour entrer en contact avec les constructeurs d'automobiles au titre de la programmation économique à moyen terme. Or les tendances qui se manifestent au niveau communautaire sont encore renforcées par des tendances analogues dans le cadre des diverses expériences nationales : même là où leur force contractuelle est la plus grande, les syndicats ne disposent pas pour autant d'un pouvoir économique proprement dit. Le tout est de savoir si cette situation est donnée une fois pour toutes ou si la Communauté est susceptible de prendre d'autres orientations avec comme résultat éventuel une redistribution éventuelle de la puissance des groupes.

Considérons d'abord l'aspect libéralisation. On peut admettre que plusieurs facteurs sont susceptibles, à plus ou moins brève échéance, d'obliger les gouvernements à ne pas se contenter du recours aux mécanismes du marché et à élaborer des dispositifs communs d'intervention : ainsi la nécessité de faire face à la concurrence extérieure qui, aujourd'hui, vient surtout des Etats-Unis mais pourrait demain être également le fait de l'Union soviétique ; ou encore le besoin de promotion scientifique et technique impliquant en particulier une action étendue dans des secteurs comme les recherches nucléaires, l'exploration spatiale et les télécommunications (secteurs dans lesquels le pouvoir industriel n'a pas encore acquis une force analogue à celle dont il dispose dans les autres domaines). Plus généralement encore les impératifs du développement d'une société moderne conduisent les gouvernements à une certaine planification ou programmation de nombreuses activités socio-économiques (urbanisation, aménagement du territoire et expansion des régions attardées ou en perte de vitesse,

amélioration de la santé, perfectionnement des loisirs...). En se développant, l'intégration doit toucher progressivement de tels domaines qui ne sauraient plus aujourd'hui être livrés aux seuls automatismes du marché (question des besoins collectifs). Sur certains plans d'ailleurs (ainsi politique régionale), la Commission a déjà marqué l'intention d'aller de l'avant.

Cet élargissement et cette diversification des politiques communes pourraient entraîner sur divers points une diminution de la liberté de manœuvre dont jouissent à présent les groupements patronaux et industriels. N'oublions pas toutefois que plusieurs de ces activités (par exemple les travaux immenses que nécessiterait un réagencement complet des villes ainsi que la lutte contre la pollution de l'air ou des rivières) leur vaudraient sans doute des profits substantiels. De toute manière, il est douteux que de telles démarches conduisent par elles-mêmes à la contestation du pouvoir économique privé et au renforcement de celui des travailleurs. La situation actuelle serait améliorée, mieux équilibrée, mais pas fondamentalement altérée.

Reste l'hypothèse d'une transformation générale dans le système des rapports socio-économiques, transformation de type réformiste et éventuellement de longue haleine. Tinbergen avait sans doute en vue une hypothèse de ce genre en prédisant l'instauration ultérieure d'un gouvernement socialiste dans l'Europe unie. En principe, rien n'interdirait à un tel gouvernement, s'il disposait d'un appui politique suffisant dans les six pays, d'entreprendre une réorientation de la Communauté (toute action de ce type étant beaucoup plus incertaine et aléatoire si elle était seulement préconisée par un ou deux pays). Mais un tel réagencement se heurterait sans doute à de graves difficultés tenant non seulement aux dispositions du traité mais plus encore aux habitudes prises durant la phase initiale de fonctionnement. Au bout d'un certain temps, les secondes acquièrent une force qu'il est difficile de renverser. Dans des situations de ce type où il y a désir de réforme avec volonté de ne rien bouleverser, il est d'ailleurs fréquent que les intentions de changement et de renouvellement soient elles-mêmes annulées par la pente du système. Mais c'est là bien entendu un point de vue qui demeure ouvert à la discussion.

*
**

Par sa construction même le système économique communautaire avantage qualitativement le pouvoir industriel et le pouvoir financier. Or, dans l'état actuel de l'intégration, les conséquences de cette pente sont encore accrues par le fait que les contrepoids politiques nationaux

tendent à s'affaiblir sinon à disparaître sans que leur insuffisance ou absence soient compensées par l'instauration d'autres moyens de contrôle politique à l'échelon européen. L'absence d'un pouvoir politique européen n'est que très partiellement comblée par l'existence d'institutions communautaires qui, paradoxalement, se heurtent à la résistance des pouvoirs nationaux. La situation n'est pas bien différente sous l'angle des parlements ou des partis politiques : les parlements ont transféré un certain nombre de pouvoirs aux institutions communautaires (Commission-Conseil) sans pour autant pouvoir participer au contrôle de leur exercice ; les partis politiques n'ont au plan européen qu'un rôle de groupes de promotion sans avoir d'emprise réelle et sans disposer de structures solides à cette échelle. Bref, on a débilité l'action politique nationale sans lui donner un complément à l'échelle européenne ; le circuit politique est coupé à la base, il est sans fondement (suffrage universel). De ce fait, il s'est créé dans la Communauté un vide politique que les institutions communautaires et les pays membres s'efforcent de combler tant bien que mal. Cette absence de pouvoir politique et ce vide augmentent la puissance des groupes d'affaires en particulier qui, par des décisions incontrôlées, ne s'inscrivant dans aucun cadre politique, sont en train de façonner le contenu, à leur gré ou au hasard, de l'Europe de demain.

CHAPITRE XVIII

DISTRIBUTION DE L'INFLUENCE

Les considérations formulées dans le précédent chapitre ne permettent pas à elles seules de donner une vue effective de la répartition effective de l'influence entre les groupes communautaires. Nous savons que certains groupes sont mieux placés que d'autres pour intervenir sur les autorités mais les uns ont subi des échecs (patronat et ententes par exemple) tandis que les autres (ainsi les syndicats), tout en se plaignant de ne pas jouer un rôle suffisant, font néanmoins grand cas de leurs relations avec les instances communautaires. Il nous faut donc, après avoir exprimé les orientations générales, étudier de manière plus concrète et plus rigoureuse les éléments qui contribuent à fixer la place respective des différents groupes dans le système communautaire.

Ce chapitre comprendra trois sections : facteurs de l'influence, spécialement auprès de la Commission ; position respective des groupes à six et des groupes nationaux dans le processus délibératif européen ; influence propre des groupes à six. Tout en jugeant indispensable de présenter sur ces problèmes des observations ou conclusions relativement fermes, nous savons bien que, vu la nature du sujet étudié, nos commentaires gardent un caractère hypothétique.

Section I. Facteurs de l'influence

Nous examinerons d'abord le mécanisme de détermination de ces facteurs puis nous essaierons de dresser un tableau des plus significatifs de ces éléments dans la Communauté.

§ 1. Mécanisme de détermination des facteurs

Il est banal d'observer que, dans un système politique quelconque, les groupes n'ont pas exactement le même poids à l'égard des divers centres de pouvoirs. Ainsi s'explique que parfois tout l'effort des groupes porte sur le déplacement du champ de bataille : par exemple, pression des paysans français pour obtenir la convocation du Parlement en vue de bloquer ou de modifier des décisions prises par les bureaux. Une telle situation n'est pas absente dans la CEE (essai de

mettre en opposition instances communautaires et autorités nationales). Cependant cette tactique intervient ici de manière différente du fait que chaque série de groupes, communautaires et nationaux, n'a généralement pas les mêmes facilités pour toucher l'un et l'autre des deux niveaux de pouvoir considérés. Voulant agir sur les autorités auxquelles ils ne sont pas rattachés, les groupes se trouvent en beaucoup de cas tenus de procéder de manière médiate. La faculté d'appel d'un niveau à l'autre (ainsi du plan communautaire au plan national) implique donc souvent un certain transfert de fonctions ou de responsabilités. Cette opération est certainement d'une réalisation plus aisée dès lors qu'elle n'implique pas dessaisissement mais collaboration inter-groupes, mise en commun de certaines actions : c'est souvent le cas dans la Communauté (rappel des observations relatives à la complémentarité et, parfois, à la simultanéité des actions entreprises aux différents niveaux).

S'agissant des groupes communautaires, le principal interlocuteur est, certainement de fort loin, la Commission elle-même. Mais la Commission est tout un ensemble de personnalités et de services qui n'ont pas nécessairement des préoccupations identiques ou encore des sympathies analogues pour les différents groupes. On peut donc se demander si les groupes à six ne vont pas, comme il est de pratique courante sur le plan national, utiliser les sympathies dont ils disposent dans un bureau pour lutter contre l'opinion ou la conduite défavorable d'autres agents à leur égard. De tels comportements existent certainement dans la CEE mais il est peu probable qu'ils aient déjà la même ampleur que dans les rapports entre les groupes et les administrations nationales.

Cet effort peut intervenir d'abord envers les membres de la Commission. Il est connu qu'au sein de l'ancienne Commission de la CEE le trio Hallstein-Mansholt-Marjolin jouait un rôle directeur. D'autre part, l'on sait que les commissaires avaient chacun diverses préférences (ainsi R. Marjolin pour une certaine forme de programmation, S. Mansholt pour l'organisation commune de l'agriculture, J. Rey pour un système libéral de réalisation des échanges...). Encore que ce soient là des démarches d'un type très discret, l'on peut admettre que dans certains cas des groupes ont tenté d'influencer la Commission par le truchement de commissaires partageant leurs conceptions ou favorables à leurs revendications. Cependant l'existence d'une solidarité active entre les membres de la Commission (due notamment à leur petit nombre) comme aussi, pour plusieurs dossiers, la limitation de la marge de manœuvre par des directives du traité font douter que cette méthode ait été très utilisée.

De tels comportements peuvent intervenir certes, plus fréquemment, au niveau des services. Le point se comprend aisément pour les groupes

spécialisés qui n'ont souvent de liens étroits qu'avec une seule direction : on peut donc s'attendre qu'ils cherchent à l'utiliser même pour des affaires ne relevant pas strictement de sa compétence et, de toute façon, comme appui à l'encontre des thèses d'une autre direction. C'est là un aspect des rapports de clientèle, bien connus de ceux qui étudient les rapports entre les services administratifs et les groupes. Les organismes à vocation centrale ont en principe plus de latitude car ils sont habituellement en contact avec plusieurs directions mais en général ils ne jouissent pas de la même audience auprès de toutes. Un bon indice de cette disparité réside dans la divergence des appréciations portées par les différents bureaux de la Commission sur l'efficacité de l'UNICE. Il est donc normal que ces groupes cherchent à fonder leurs démarches sur les éléments qui ont le plus de sympathie pour eux ou, ce qui ne revient pas toujours au même, qui leur accordent le plus d'importance.

Les rivalités intra-administratives constituent un trait habituel de toutes les bureaucraties, publiques ou privées, de quelque importance et l'on commettrait une erreur en ignorant ce facteur au titre de la Commission. Toutefois, nous inclinerions à penser que de telles luttes ou oppositions, qui s'intègrent sans difficulté dans le polygone des forces, n'ont pas encore le même impact au niveau des instances communautaires qu'à celui des administrations nationales. L'unité de but de l'institution et le souci de mettre en application le dispositif stipulé par le traité, l'existence, de ce fait, d'une convergence au moins relative des actions entreprises dans les différents secteurs de la Commission, la présence à la tête du système d'une équipe vouée au même dessein et, pour de multiples raisons, plus compacte qu'un cabinet de ministre, tous ces traits ont sans doute tendu à limiter les facilités d'action ouvertes aux groupes par les conflits intra-administratifs. Toutefois ces observations n'écartent pas l'idée que les dirigeants professionnels communautaires peuvent trouver dans la structure même de la Commission (ainsi distribution des postes entre ressortissants des six pays) des occasions privilégiées de contact (liens de nationalité), susceptibles d'être utilisées pour la création de points d'appui ou de résistance. Nous retrouverons plus loin ces situations d'affinité qui sont assez différentes dans leurs modalités et aussi dans leurs conséquences des rapports pouvant naître des affrontements administratifs habituels.

De toute manière, malgré ses divisions internes, la Commission a un style de travail relativement homogène, sinon absolument uniforme dans toutes ses parties. Cette manière d'agir et de décider détermine, selon un processus bien connu, les traits et qualités qui donnent aux groupes le plus de chances d'être entendus, le fait d'obtenir l'audience

d'une institution n'impliquant d'ailleurs pas toujours l'acquisition d'une influence correspondante. On pourrait en conclure que, toutes choses égales, les groupes susceptibles de se trouver le mieux placés auprès de la Commission sont ceux dont le propre style d'activité est le plus proche du sien (cas des organismes ayant l'habitude et la possibilité d'établir des dossiers techniques approfondis).

Une autre manière de considérer le problème serait de dire que certains secteurs risquent de perdre de l'importance en passant du niveau national au niveau communautaire dans la mesure où les facultés dont disposent leurs membres apparaissent difficilement transposables au niveau européen (cas de la grève des travailleurs) ou ne comptent pas parmi celles qui coïncident avec les préférences de la Commission. Tel semble être en première analyse le cas des moyens que les groupes nombreux utilisent comme tels au plan national pour peser sur le comportement des parlementaires (menace d'une mobilisation électorale à leur encontre) ou impressionner l'opinion (grandes manifestations de masse, barrage de routes...). A de nombreuses reprises, les petites et moyennes entreprises sont parvenues, en utilisant l'arme du chantage électoral, à obtenir des capitulations parlementaires (cas exceptionnellement clair du mouvement Poujade en France pendant l'année 1955). Privé de telles facultés de pression, ce secteur n'a pas beaucoup de ressources susceptibles d'impressionner les autorités. Or, précisément, par suite de la structure et du mode de fonctionnement des institutions communautaires, la Commission échappe à bien des servitudes qui affectent, parfois paralysent, les gouvernements au niveau national (cas de l'Italie dont le système de gouvernement qualifié de *lentocrazia* comporte fréquemment l'« ensablement » des projets au niveau de la phase parlementaire).

Ces observations ne sont pas inexactes. Les groupes certes parviennent à s'adapter, parfois assez vite, à des modifications dans le système du pouvoir. Mais, en règle générale, l'acquisition des facultés manquantes ne s'improvise pas : c'est notamment le cas pour tout ce qui concerne l'argumentation et la documentation technique. Les groupes de pression demeurent marqués dans leur comportement par la nature de la clientèle qu'ils ont la charge de défendre et de représenter. Des sidérurgistes accepteront de raisonner sur la base de perspectives à long terme, mais non pas de petits agriculteurs ou des artisans en proie aux menaces immédiates d'une modernisation des structures.

Il faut cependant éviter d'interpréter de semblables phénomènes de façon trop rigide. Même si elle n'est pas soumise directement aux fluctuations et vicissitudes électorales, la Commission ne saurait ignorer un mécontentement général et prolongé des groupes nombreux, surtout si cette agitation dépasse les frontières d'un seul pays. La composition même de la nouvelle Commission, dont tant de membres ont des liens étroits avec des partis politiques, est incompatible avec une indifférence de cet ordre. Il est certain que si ces groupes parvenaient à donner à leurs moyens d'action une dimension communautaire (par exemple une grève de protestation contre la lenteur de la politique sociale) la Commission en tiendrait le plus grand compte. Jusqu'à présent, ces combats sur le terrain avec l'appui de manifestations massives n'ont eu à Bruxelles même que des répercussions assourdies ou limitées. Une exception toutefois : la manifestation des paysans des six pays le 27 mai 1967 — démonstration qui sans avoir la violence de certaines manifestations nationales a eu une importance notable. Il est possible qu'à l'avenir les groupes nombreux parviennent, malgré les difficultés intrinsèques de telles démarches, à réaliser des démonstrations directes auprès des autorités européennes comme telles. Ce serait, en un sens, le signe d'une pénétration plus accentuée de l'intégration dans de larges couches.

Observons enfin que le déclenchement d'une action favorable à un groupe n'est pas nécessairement lié à l'exercice par celui-ci d'une pression irrésistible ou simplement puissante sur la Commission. Considérons par exemple la situation des entreprises à dimensions modestes au sein de la Communauté. Dans son *Neuvième rapport général*, 1965-1966 (pp. 89-90) la Commission déclare nécessaire de garantir que les petites et moyennes entreprises pourront continuer de remplir leur rôle spécifique et elle suggère à cet effet plusieurs mesures comme la création de possibilités d'achats en commun, l'examen des réglementations nationales défavorisant ces entreprises, la prise de mesures facilitant leur accès au marché des capitaux. Le *Dixième rapport général*, 1966-1967 (p. 106) indique que ces questions ont donné lieu à l'établissement d'un mémorandum de la Commission sur la base d'un rapport déjà signalé dans notre chapitre III : ce mémorandum a fait ensuite l'objet de discussions d'abord sous forme bilatérale avec les Etats membres puis au sein d'une conférence d'experts réunie le 14 septembre 1966. Vu la faiblesse des organisations correspondantes au niveau communautaire, l'on ne saurait avancer que les démarches de la Commission en ce domaine aient résulté d'une poussée considérable des milieux intéressés. Nous avons là une nouvelle preuve de l'inadéquation du schéma linéaire.

§ 2. Etat des facteurs

Nous concentrerons notre analyse sur les facteurs qui présentent une originalité ou une signification particulières dans le cadre de l'expérience communautaire. D'autres facteurs certes sont susceptibles

de conditionner, en quelque mesure, l'influence des groupes (ainsi l'habileté personnelle des dirigeants, leur capacité d'utiliser les « relations publiques »), mais ces traits ne sont pas spécifiques des rapports entre la Commission et les groupes. Au titre des facteurs particularisant ces relations, nous examinerons successivement ceux qui résultent de la situation objective des groupes et ceux qui découlent de la position personnelle de leurs dirigeants.

A. *Situation objective des groupes*

Notre propos est complexe et pourrait aisément donner lieu à des erreurs d'interprétation. Il s'agit finalement de déterminer les traits de la situation qui conduisent les instances communautaires à attribuer plus ou moins d'importance aux conceptions et revendications présentées par les groupes. Or la Commission a toujours témoigné de beaucoup de souplesse en ce domaine et nous risquons, en essayant de systématiser ses préférences, de donner une présentation trop rigide d'habitudes largement empiriques. Toutefois, sans oublier ces réserves, trois points nous semblent avoir une importance spéciale pour la Commission : poids de l'activité représentée dans la perspective communautaire ; capacité d'unifier les points de vue nationaux ; faculté de présenter des avis ou suggestions techniques de valeur. Nous allons voir successivement chacun de ces trois points.

a) *Poids de l'activité représentée*

On peut distinguer à ce propos deux séries de groupes : les organisations faîtières comme l'UNICE ou, à un étage inférieur le Comitextil, dont l'activité concerne un ensemble très diversifié d'intérêts et de préoccupations ; les organisations spécialisées qui veillent à la sauvegarde d'une catégorie déterminée (ainsi l'association des médecins spécialistes). Les premières sont consultées de manière quasi permanente alors que pour les secondes, il s'agit d'une pratique plus épisodique. En somme, la Commission a une série d'interlocuteurs constants auxquels s'ajoutent pour un temps plus ou moins long et en fonction de son programme de travail, des interlocuteurs temporaires, parfois occasionnels. Notons toutefois le cas de certains groupes spécialisés qui, consultés de manière seulement épisodique à un niveau élevé, ont néanmoins des rapports suivis avec les bureaux à l'échelon des démarches techniques.

Une distribution du même ordre s'observe certes au plan des expériences nationales. Les autorités gouvernementales tiennent compte pour déterminer l'audience attribuée aux groupes de l'importance des intérêts représentés mais d'autres considérations (en particulier des raisons de politique électorale) peuvent les conduire à attribuer aux

demandes d'un groupe plus d'attention que ne le justifierait sa contribution à l'économie nationale. Certains organismes ont ainsi la faculté d'obliger les autorités à consacrer du temps et à affecter des ressources à la solution de problèmes d'intérêt mineur pour la collectivité. Quelques-uns d'entre eux parviennent même à obtenir le concours de l'Etat pour la sauvegarde ou la promotion d'activités défavorables à l'avantage collectif, voire simplement à la santé publique (fabricants d'alcool, débitants de boissons...).

La Commission n'est pas totalement à l'abri de telles démarches, ne serait-ce qu'en vertu de la propension des gouvernements membres à rechercher la promotion communautaire d'intérêts qui, dans la perspective globale des Six, n'ont qu'une importance réduite (rappel des critiques faites par les consommateurs à l'établissement d'organisations de marchés pour des produits agricoles à implantation très restreinte). Notons aussi les difficultés résultant de décisions unilatérales des gouvernements membres, le cas échéant en infraction aux dispositions communautaires (ainsi fermeture des frontières aux importations d'huile par le gouvernement italien par suite des difficultés de certaines huileries nationales ou refus de la France de réduire ses taux d'escompte préférentiels pour les exportateurs). Tout ceci admis, la Commission est mieux placée que les gouvernements nationaux pour garder, envers les groupes, sa propre conception de l'importance réelle des activités ou intérêts en cause : à cet égard, l'existence même du traité qui fixe diverses priorités dans l'ordre des actions à entreprendre constitue pour elle une utile protection.

A condition de ne pas donner une signification trop rigide à cette proposition, on pourrait avancer que la Commission déclare en quelque sorte le poids propre des secteurs et des problèmes avant de fixer l'importance prise à ses yeux par les différents groupes tandis que les gouvernements nationaux ne bénéficient pas toujours de la même latitude. Il est bien possible que cet avantage tienne au fait que, dans l'état actuel des choses, la Commission peut rapporter toutes ses déterminations à l'accomplissement d'un objectif unique, l'intégration communautaire alors que les gouvernements nationaux sont tiraillés entre plusieurs sollicitations globales. Durable ou temporaire en tout cas, la différence, sans être absolue, nous paraît réelle.

b) *Capacité d'unifier les positions nationales*

Nous en avons traité à plusieurs reprises non sans souligner les difficultés de l'opération. A plusieurs égards, la réalisation de l'unité est une condition indispensable de l'influence des groupes auprès de la Commission mais les intéressés ne parviennent pas toujours à surmonter les obstacles qui s'y opposent.

Cette nécessité est facile à comprendre. Pour qu'un groupe puisse agir, il doit en principe avoir une vision précise du but à atteindre et pouvoir disposer du concours de ses membres. Cette double volonté s'exprime dans plusieurs organismes par l'accord unanime des membres, celui-ci reflétant la configuration des forces qui s'affrontent dans les groupements membres. Partant, l'organisme européen revêt en général une forme confédérale qui garantit au maximum la protection des intérêts particuliers des membres. Toutefois, cette forme freine le bon fonctionnement du groupe européen : le COPA a été paralysé dans la question du prix unique des céréales faute d'unanimité. C'est pourquoi les groupes adoptent dans la pratique, et souvent dans leurs statuts, la règle qui permet d'exprimer l'opinion de la minorité à côté de celle de la majorité. Ainsi, on assure le fonctionnement du groupe sans réduire les divergences. Cependant, en transmettant à la Commission les deux positions, les groupes laissent à celle-ci une marge de choix qui peut jouer à leur détriment. Il semble cependant que l'évolution se fasse vers une plus grande homogénéité des groupes européens à mesure que les règles et mécanismes généraux de la CEE sont mis en place. De plus en plus fréquemment, les groupes présentent des thèses communes. A titre exceptionnel, cette unité d'action peut être assurée par un recours statutaire à la majorité qualifiée.

Parmi les facteurs susceptibles d'entraver la conciliation des intérêts nationaux, on ne doit pas oublier la crainte des groupes nationaux de laisser échapper leurs pouvoirs au profit des nouveaux organismes créés au plan communautaire : d'où la résistance de certains dirigeants à l'intégration des organismes professionnels (tendance que nous avons évoquée à propos des dirigeants des syndicats mais dont ceux-ci n'ont certes pas le monopole). Pourtant, dans certains cas, l'activité communautaire a renforcé la position de groupes nationaux, ceux-ci ayant pris plus d'importance aux yeux de leurs membres du fait qu'ils sont leurs intermédiaires à l'égard des organisations professionnelles à six, faîtières ou spécialisées (rappel des observations faites sur la place respective du BDI et des fédérations par branches dans l'expérience allemande).

Selon divers observateurs, la difficulté de concilier les intérêts nationaux rendrait l'influence des groupes sur la Commission habituellement moins grande que celle détenue par les groupes nationaux envers les gouvernements auxquels ils ressortissent. En somme, la difficulté de réaliser un front uni augmenterait, de toute manière, la liberté de manœuvre de la Commission (celle-ci retrouvant en cas de désaccord flagrant et, sans se mettre en contradiction avec ses principes, la faculté de se retourner vers les groupes nationaux). D'où, à plusieurs égards, la valeur de la règle majoritaire comme technique

délibérative permettant aux groupes de renforcer leur influence auprès de la Commission.

c) *Exercice d'une compétence technique*

Relativement à ce facteur, nous avons présenté dans les précédents chapitres de multiples observations qui tendent toutes à souligner son importance. L'un des meilleurs moyens pour les groupes d'obtenir une influence communautaire est de donner un contenu technique, intéressant et utile à toutes les démarches, officieuses comme officielles, envers les membres de la Commission et des agents de celle-ci. Des phénomènes analogues se manifestent au plan des expériences nationales mais nous ne croyons pas que cette tendance y soit toujours aussi marquée qu'au niveau communautaire. Plus exactement peut-être, les groupes nationaux ont d'autres moyens de pression, parfois plus puissants, auprès de leur gouvernement : en revanche, devant les instances communautaires la carte de l'argumentation et de la documentation technique est souvent la seule disponible. Des groupes qui ne sont pas expressément consultés sur le problème en cause peuvent tenter d'exercer quand même une influence en établissant et en envoyant aux services compétents des documents ou rapports de bonne facture technique (cas de la Conférence des chambres de commerce et d'industrie).

L'importance de ce facteur s'explique aisément par la nature même du travail de la Commission et par l'extrême complexité des problèmes auxquels les services doivent faire face. Elle correspond fort bien à la propension technocratique que l'on attribue volontiers, sans faire habituellement les nuances indispensables, à la Commission dans son ensemble. Observons immédiatement que cette préférence générale de la Commission, tout en augmentant l'audience accordée aux groupes dont les démarches reposent sur une compétence, pourrait réduire la valeur de la capacité technique comme instrument de pression. En effet, n'étant pas comme le sont souvent les simples parlementaires, voire les ministres, des amateurs quant aux questions traitées, les représentants de la Commission seraient mieux en mesure de pondérer la valeur des avis reçus et, pour commencer de vérifier la validité ou la portée des assertions faites au nom de la possession d'un savoir ou d'une expérience techniques.

Le point est certainement exact pour les compétences économiques et financières de portée générale mais sa portée diminue au fur et à mesure que l'on atteint le palier des compétences très spécialisées (par exemple l'action sur la santé des colorants et additifs alimentaires) — compétences souvent indispensables au titre du rapprochement des législations. Pour des questions de ce type, la Commission ne possède

sans doute pas dans ses rangs, en tout cas pas pour toutes les matières, des experts capables de se mesurer avec ceux des groupes professionnels. Dans ces conditions, elle risquerait d'être étroitement conditionnée par le savoir technique si elle ne disposait des moyens de se renseigner auprès d'autres experts, en particulier ceux des administrations nationales (dans l'exemple cité, les agents de la répression des fraudes et des laboratoires publics d'analyse des produits alimentaires).

La Commission reçoit des avis et des dossiers techniques émanant de nombreux groupes, cette communication résultant soit d'une demande faite aux organismes intéressés, soit du propre mouvement de ceux-ci. Les groupements faîtiers comme l'UNICE et le COPA transmettent de nombreux textes aux services communautaires mais, aux dires des destinataires, ces prises de position ne sont pas toujours d'une excellente qualité technique et manquent parfois de portée ou de précision : la cause de ces faiblesses réside souvent dans la nécessité de sacrifier la pertinence technique à certains compromis de type politique entre les organisations membres. Ainsi des organismes à vocation moins large comme la Fédération bancaire ou le Comitextil apportent-ils à la Commission de meilleures informations ou suggestions techniques.

La mise en œuvre de la compétence technique peut être tenue pour un bon moyen d'obtenir l'audience de la Commission. Encore faut-il que le savoir spécialisé ne soit pas employé de manière ostensible pour lutter contre des mesures que la Commission juge conformes à l'avantage collectif (rappel de la lutte, menée au nom d'impératifs techniques, contre l'obligation faite aux fabricants de remèdes d'en prouver l'efficacité avant d'obtenir la libre circulation communautaire). Autrement dit, la référence technique, surtout si elle n'est pas irrécusable comme telle, peut être mise en échec.

Au surplus, la Commission dans l'élaboration de ses propositions ne s'inspire pas uniquement de critères techniques. Elle tient compte aussi d'autres éléments que l'on rattache généralement à l'exercice du jugement politique. Ce souci d'embrasser toutes les réalités explique que la Commission maintienne le contact avec des groupes qui ne lui apportent pas un grand concours technique, en particulier les syndicats dont les déclarations sont assez souvent un peu creuses, parfois totalement vides. C'est que la Commission, en dehors du besoin de compétence technique, éprouve la nécessité d'un appui de type socio-politique. L'établissement de liaisons avec les syndicats, même si elle n'en tire pas beaucoup d'éléments utiles pour ses travaux, lui apporte en quelque mesure la légitimité du nombre (quoique, vu l'apathie des syndiqués de base quant à l'intégration, cette légitimité soit en réalité un peu fictive). Mais l'attention ainsi prêtée aux syndicats ne fait pas

que ceux-ci disposent d'une influence correspondante sur la Commission. Les secrétariats syndicaux européens, qui le savent d'ailleurs fort bien, jouissent d'une audience bien supérieure à leur poids effectif sur les affaires de la Communauté.

B. *Position personnelle des dirigeants*

Il s'agit d'éléments créateurs d'affinités entre les dirigeants ou porte-parole des groupes et certains de leurs interlocuteurs de la Commission. Ces facteurs — qui sont inégalement distribués entre les groupes — ne suffisent pas, sauf exception, pour créer des situations d'influence mais ils permettent au groupe bénéficiaire de valoriser les ressources dont il dispose. L'utilisation judicieuse de ces éléments peut permettre au groupe intéressé de recevoir un accueil plus ouvert et plus sympathique, de bénéficier d'une meilleure information, à la limite d'avoir un point d'appui pour la réalisation de démarches délicates. Nous avons rencontré cette question à plusieurs reprises et il convient maintenant d'en présenter une vue générale.

Plusieurs de ces situations ne sont pas spécifiques de l'expérience communautaire : ainsi l'aisance qu'introduit normalement dans les échanges de vues et discussions l'ancienneté des contacts (cas de l'UNICE dont les agents n'ont pas changé depuis les débuts du Marché commun). L'intimité des contacts n'entraîne pas nécessairement un renforcement de l'influence et l'on peut même penser qu'une grande cordialité dans les rapports ne suffit pas pour garantir la prise en considération des arguments techniques. Néanmoins, la confiance qui naît souvent d'une stabilité des relations paraît bien constituer pour les groupes un atout dont il n'y a pas lieu de surestimer ou d'ignorer la valeur.

Au niveau communautaire, l'efficacité des contacts humains peut être améliorée par un commun attachement à la réalisation du projet européen, tant chez les autorités que chez les groupes. Ce facteur que l'on pourrait qualifier d'« européanisme » se rencontre, quoique avec une intensité différente, chez les fonctionnaires de la Communauté. On le trouve également, toujours à des degrés divers, chez les agents des groupes. Ici encore, l'exemple de l'UNICE est intéressant à citer bien qu'il ne soit nullement le seul de son espèce : ce groupe semble bien avoir joué dès le début la carte européenne et en différentes occasions il s'est prononcé, comme les syndicats d'ailleurs, pour la continuation de l'expérience. Entre fonctionnaires des services communautaires et agents des groupes, partisans les uns et les autres de l'intégration, il ne peut manquer d'intervenir une certaine solidarité. Cependant ce rapprochement ne saurait entraîner l'acquiescement des uns à tout ce qu'entreprennent ou souhaitent les autres au nom de

l'unification de l'Europe. Ce facteur perd de son importance au fur et à mesure que le ralliement au projet européen s'effectue dans de plus larges couches professionnelles : peut-être les crises de ces dernières années ont-elles contribué à la prolongation de son effet.

Le facteur le plus souvent invoqué est celui qui découle des liens de nationalité. Cette diversité introduit un élément original dans l'expérience de la Communauté par rapport à celle des pays membres. On trouve dans certaines bureaucraties nationales des disparités régionales dans le recrutement des agents sans que l'on puisse toujours déterminer avec certitude la signification réelle de ces décalages (ainsi la « méridionalisation » de la fonction publique en Italie). Au sein de la Communauté, le pluralisme dans l'origine nationale est en quelque sorte institutionnalisé, chaque pays ayant droit à un certain contingent de fonctionnaires : la proportion de ces contingents n'ayant pas été arrêtée de façon statutaire, le système a quelque souplesse au prix, il est vrai, d'inégalités de représentation. Par surcroît, la persistance des clivages nationaux et l'affrontement constant des politiques gouvernementales paraissent susceptibles de valoriser ce facteur. Néanmoins, il reste difficile de se prononcer sur sa portée effective.

Certains commentateurs ont propension à lui attribuer une grande importance : selon eux, l'identité de nationalité entre le dirigeant ou porte-parole d'un groupe et son interlocuteur officiel faciliterait presque nécessairement l'essai de persuasion du second par le premier. Conscients de cette situation, divers groupes ont pour politique d'envoyer auprès des fonctionnaires de la Commission des représentants de même nationalité. Il est hors de doute que, sous un certain angle, la communauté d'appartenance nationale peut faciliter les contacts, ne serait-ce qu'en supprimant automatiquement (sauf éventuellement dans le cas belge) toute difficulté linguistique. Il est également vrai que les groupes de certains pays s'efforcent d'établir des relations privilégiées avec leurs compatriotes de la Commission : le « rapport d'Amsterdam » signale le point pour les organismes néerlandais et, selon l'opinion commune, les Allemands passent pour être particulièrement bien organisés dans la Commission. Rappelons aussi les efforts des groupes de certains pays (Italie mais aussi Allemagne), en direction de leurs compatriotes du Comité des représentants permanents. Nous avons toutefois le sentiment qu'il convient de ne pas exagérer la portée de ce facteur. La communauté d'appartenance nationale peut certes favoriser la création de liens étroits mais, sur la base de l'expérience, c'est loin d'être toujours le cas. Il ne serait pas conforme à la réalité d'admettre l'existence, chez tous les fonctionnaires venus d'un même pays, d'une parfaite situation d'homogénéité ou de solidarité nationales. D'autres facteurs comme la loyauté à une équipe de travail ou l'intérêt porté

à une activité communautaire sont susceptibles de réduire l'importance de ce facteur.

Il est d'autant plus difficile de formuler une hypothèse générale que les normes de recrutement des fonctionnaires de la Communauté varient selon les pays. Divers observateurs, nous l'avons vu, soulignent que cette hétérogénéité retentit sur le comportement des agents à l'égard des groupes de pression. Ainsi les fonctionnaires français seraient-ils dans l'ensemble moins ouverts aux démarches des groupes que leurs homologues italiens : or il est bien possible que ces différences dans l'accueil s'étendent indifféremment à tous les dirigeants de groupes, qu'ils aient ou non la nationalité du fonctionnaire en question. Dans cette perspective, le niveau de réceptivité dépendrait moins du lien national que d'une certaine attitude, sans doute liée à la formation des agents, en ce qui tient à l'action des groupes.

En tout cas, il est clair que les fonctionnaires de la Communauté ont des origines ou des affiliations diverses et que certaines situations sont susceptibles de créer avec les dirigeants de certains groupes des affinités autres que celles résultant du lien national. Tel est le cas de l'appartenance syndicale. Il semble normal qu'un fonctionnaire d'origine syndicale témoigne d'une ouverture d'esprit particulière pour un dirigeant syndical, quelle que soit la nationalité de celui-ci (le cas syndical étant d'ailleurs compliqué par les clivages idéologiques qui ont parfois une intensité suffisante pour annuler toute solidarité nationale : fonctionnaire français d'origine FO, ouvert à tous les dirigeants syndicaux CISL des six pays, aux dirigeants français comme aux autres mais peu enclin à des contacts avec les dirigeants syndicaux FSM, dirigeants français compris).

Le rapport de nature syndicale n'est qu'un exemple des solidarités partielles qui peuvent se créer, au-delà des clivages nationaux, par communauté de formation, de métier ou de condition sociale. Pour ne prendre qu'un exemple, les fonctionnaires recrutés dans les ministères de tutelle de l'industrie et du commerce sont sans doute mieux préparés à parler avec les patrons des différents pays membres que des agents ayant fait carrière dans des administrations financières ou fiscales : pour les premiers les contacts avec des industriels au niveau communautaire sont la continuation, sous une forme à peine différente, des relations entretenues au plan national tandis que pour les seconds de tels rapports comportent un certain degré d'innovation. En définitive, la connaissance directe, par l'expérience si l'on veut, des problèmes et des attitudes d'un milieu professionnel peut avoir autant et parfois plus d'importance que la communauté d'appartenance nationale ou linguistique.

Il est sans doute impossible d'exprimer en une formule simple

l'effet d'un facteur ou d'une série de facteurs aux aspects si variés. On peut avancer que le résultat de telles affinités est la création chez le fonctionnaire européen qui les ressent d'une disposition d'esprit favorable aux contacts avec les dirigeants intéressés et aux opinions émises par ceux-ci. Mais il est nécessaire de souligner que le mouvement n'est pas à sens unique ou à contenu linéaire pour faire référence à un schéma déjà critiqué : soumis à ces affinités, le fonctionnaire peut les utiliser à son tour pour influencer les conceptions du dirigeant professionnel. Au surplus l'influence éventuelle acquise à ce titre par le groupe risque d'être neutralisée par l'action des agents qui ne subissent pas le poids des mêmes affinités. Autrement dit, le point de vue du groupe bénéficiant de l'affinité sera peut-être mieux présenté, mieux défendu au sein de la Commission : il ne deviendra pas, pour cette seule raison, prépondérant.

En nous plaçant au niveau des commissaires, considérons le cas de Wilhem Haferkamp dont toute la vie professionnelle, avant sa désignation à la Commission, s'est déroulée dans le mouvement syndical allemand : un tel homme est normalement appelé à constituer un interlocuteur privilégié pour les dirigeants syndicaux européens et sa nomination ne pouvait qu'être agréable aux secrétariats syndicaux. Cependant, même si l'on tient compte des commissaires liés au parti socialiste de leurs pays respectifs, il reste, dans la Commission, une majorité de membres sans aucune attache avec le mouvement ouvrier sous ses différentes formes. Ici encore l'on aperçoit bien les limites d'efficacité des solidarités professionnelles.

Les affinités qui peuvent influer sur le style et le contenu des rapports entre les autorités et les groupes sont certainement nombreuses et variées. Nous nous sommes bornés à signaler celles qui nous paraissent avoir le plus de signification. Il n'apparaît pas possible de privilégier l'une d'entre elles ou encore de les classer dans un ordre d'efficacité. La valeur de ces rapports pour les groupes mais aussi pour les autorités dépend de la conjoncture générale, des circonstances particulières du moment, de la nature du problème en cause : il s'agit en somme d'un clavier susceptible d'utilisations multiples à l'initiative des intéressés.

Section II. Position respective des groupes à six et des groupes nationaux

Selon une thèse, l'essentiel de la pression des groupes dans la Communauté serait toujours le fait des groupes nationaux. Ce point de vue comporte deux variantes d'ailleurs complémentaires : les organismes nationaux se chargent eux-mêmes et préfèrent se charger de la

défense de leurs intérêts européens ; les groupes européens, dans la mesure où ils existent et interviennent, sont une simple émanation des groupes nationaux qui en gardent le contrôle et en fixent les démarches. Prise à la lettre cette thèse n'accorde pas beaucoup de poids propre aux organisations à six. Nous estimons qu'elle apporte des éléments utiles d'interprétation mais qu'elle pèche par unilatéralisme.

§ 1. Les groupes nationaux, principale force de pression européenne ?

D'après plusieurs observateurs, au stade actuel du développement communautaire, la pression sur les gouvernements nationaux est tenue par les intéressés pour le moyen le plus effectif d'exercer une influence sur les affaires européennes — situation que l'on rapproche des efforts entrepris par les fonctionnaires nationaux pour garder sous leur contrôle et leur arbitrage les demandes formulées par les groupes de pression. L'expression la plus claire de cette thèse, la plus rigoureuse aussi, se trouve dans un article de Werner Feld auquel nous avons déjà fait plusieurs allusions [1]. Il nous paraît donc utile de résumer ici les conclusions de cette étude qui, pour l'essentiel, repose sur environ soixante-dix entretiens que l'auteur a eus dans les six pays pendant l'été 1965 avec les représentants de groupes économiques, de partis politiques et d'administrations gouvernementales. Ne connaissant pas la liste exacte des personnes ainsi interrogées, nous ne pouvons formuler de jugement sur l'homogénéité et la représentativité de cet échantillon.

Le trait le plus significatif des réponses obtenues est la croyance d'une substantielle majorité (70 %) des groupes économiques dans la supériorité de l'action sur les gouvernements nationaux eu égard aux interventions sur les organes communautaires : 22 % seulement des réponses trouvent plus efficace la présentation des demandes à ceux-ci (8 % n'ayant pas d'opinion définie sur ce problème). Si l'on considère uniquement les groupes agricoles et industriels, la proportion de ceux qui attribuent davantage d'efficacité à la voie nationale s'élève à plus de 90 %. Parmi les exceptions, les plus notables, à cette préférence, Feld cite le cas de la Centrale paysanne luxembourgeoise en signalant que le jugement favorable de ce groupe sur la voie européenne tient peut-être au fait que son président n'est pas en bons termes avec les autorités du pays. Les réponses syndicales ont eu tendance à se diviser, les syndicats non communistes de France et d'Italie ainsi que les syndicats belges montrant plus d'inclination pour la voie européenne

[1] « National Economic Interest Groups and Policy Formation in the EEC », *Political Science Quarterly, op. cit.*

que leurs homologues d'Allemagne (spécialement le DGB) et des Pays-Bas (surtout le NVV).

Selon Feld, cette préférence pour la voie nationale s'explique par trois raisons : la possession par le Conseil des ministres de l'autorité de dernier ressort ; la continuité et l'intimité des rapports entre les groupes et les administrations dans chaque pays ; l'existence au plan national de puissants leviers d'intervention politique (pression électorale) non disponibles au niveau communautaire. Toutefois, s'ils font porter le plus gros de leurs efforts sur cette voie, les groupes ne négligent pas pour autant la voie européenne, le point étant alors de savoir si les organismes nationaux jugent préférable d'emprunter eux-mêmes ce chemin ou d'en confier le soin aux groupes à six (qualifiés par Feld d'*umbrella organizations*).

Sur ce point, les vues exprimées au cours de l'enquête n'ont pas été uniformes. Beaucoup de réponses insistent sur les difficultés qu'éprouvent les organismes à six pour harmoniser les positions nationales : d'où la formulation de compromis qui risquent d'entraîner une dilution des intérêts des organisations membres. Cette servitude de l'action commune explique que certains groupes nationaux se préoccupent de toucher les instances communautaires sans passer par l'intermédiaire des groupes européens. Cependant d'autres réponses ont souligné l'utilité de ces groupes (due en particulier à la préférence de la Commission pour les contacts avec ceux-ci). Pour la plupart, les personnes interrogées ont admis que les groupes européens témoignent d'une efficacité moyenne dans la recherche et l'obtention de solutions favorables à leurs membres auprès des instances communautaires.

Nous ne croyons pas que l'enquête de Feld ait été assez vaste et systématique pour autoriser la formulation de conclusions définitives sur la question. Le point est admis par Feld lui-même qui connaît bien les difficultés et les pièges d'un tel sujet. On doit noter toutefois que cette préférence a été reconnue et parfois ouvertement déplorée par des dirigeants professionnels communautaires : ainsi C.S. Knottnerus, sur la base de l'expérience acquise comme président du COPA, a-t-il reproché aux groupes affiliés de compter encore trop sur la voie traditionnelle, c'est-à-dire sur les accès nationaux et de consacrer trop peu de leurs ressources à l'action par l'intermédiaire du groupe à six.

Traitant de ce problème, le « rapport d'Amsterdam » insiste davantage sur une séparation des fonctions entre groupes nationaux et groupes européens. Initialement, selon ce texte, les premiers avaient de la méfiance pour les seconds et hésitaient à leur confier des responsabilités étendues. Mais l'activité des groupes européens s'est développée, en particulier sur l'impulsion de la Commission. Désormais les organisations nationales ont pour rôle d'influencer les autorités de leurs pays respectifs tandis que les organismes à six sont chargés des pressions sur les instances communautaires. D'après le rapport, l'industrie et l'agriculture déploient une partie importante de leurs activités de pression à Bruxelles tandis que les branches ayant une organisation moins développée au niveau des Six (exemples cités : les consommateurs et les coopératives) mettent encore l'accent sur les actions auprès des organes nationaux. Examinant le cas des groupes néerlandais, le rapport relève qu'ils pensent mieux servir leurs intérêts par la voie nationale que par la voie européenne, en raison notamment de la propension des fédérations à six à rechercher des compromis entre les intérêts des groupes néerlandais et ceux des autres organisations membres. Néanmoins, vu les préférences de la Commission pour les rapports et consultations à six, les groupes des Pays-Bas sont tenus de passer par les groupes européens pour exercer une action communautaire.

Les perspectives qui se dégagent du « rapport d'Amsterdam » sont, à plusieurs égards, différentes de celles que revêt l'enquête Feld. En réalité, le sujet est sensiblement plus complexe que ne l'indiquent ces deux présentations. Nous voudrions poser quelques jalons qui permettent d'en mieux saisir les dimensions.

Le point central de la thèse Feld, partiellement corroborée par le « rapport d'Amsterdam », est la propension des groupes nationaux à s'estimer les meilleurs juges et les meilleurs défenseurs de leurs intérêts par rapport à l'intégration. C'est là sans doute une conception qui bénéficie d'une large audience auprès des groupes des pays membres. Le point est particulièrement clair quand la position d'un groupe national ne correspond pas à celle des autres groupes membres de l'organisation à six (cas des paysans allemands dont seul le gouvernement de la République fédérale était susceptible de prendre la défense vu l'opposition des autres membres du COPA ; cas aussi du patronat français dans son refus d'accepter le rapprochement de la date du Marché commun industriel). A l'inverse, l'on peut envisager que les intérêts nationaux coïncident avec les positions prises par l'organisme européen (paysans français et COPA). En raison de la complexité qui affecte les situations socio-économiques dans la pratique l'on peut admettre que les cas de concordance absolue ou parfaite doivent être assez rares : néanmoins si les positions initiales sont assez proches, il devient possible de trouver des compromis n'imposant à chacun que des sacrifices relativement légers. Dans ce cas, le recours à la voie nationale présente moins de nécessité, sauf à titre d'appoint.

Sans écarter l'existence de situations tranchées d'accord ou de mésentente, soulignons que dans le concret les intéressés sont souvent aux prises avec des situations intermédiaires justifiant un recours cumulatif aux deux voies : cas des groupes pouvant satisfaire certains aspects de leurs intérêts ou revendications par la pression européenne mais tentant de préciser ou d'élargir les résultats ainsi acquis ou attendus par des pressions sur les autorités nationales dont ils relèvent. L'enquête de Feld était sans doute trop sommaire pour dégager de telles combinaisons et l'on peut douter que la méthode des entretiens soit la plus sûre pour saisir dans toute leur subtilité de tels arrangements, plus ou moins conscients chez ceux qui s'y livrent.

Au surplus même si les groupes nationaux continuent de s'y référer avec faveur, la voie nationale est loin d'avoir une efficacité à toute épreuve. Nous l'avons noté en examinant l'utilisation médiate de cette voie par les groupes européens mais ces observations valent aussi pour les détenteurs d'une capacité immédiate. Il faut d'abord que le groupe national obtienne le ralliement à sa thèse de l'autorité qui a pouvoir de décision ou d'arbitrage — ralliement qui sera peut-être difficile si d'autres groupes entendent s'y opposer au nom de leurs intérêts propres. Ensuite cet accord, à le supposer acquis, peut n'avoir pas beaucoup de portée si le gouvernement en question ne trouve pas de soutien parmi ses partenaires. Enfin le groupe bénéficiaire de ce ralliement peut connaître l'échec si, lors d'un marchandage global, le gouvernement sacrifie finalement les intérêts de celui-ci pour obtenir des concessions qu'il juge plus importantes : le gouvernement français, malgré sa répugnance initiale, a accepté la thèse allemande sur la législation antitrust en vue notamment de s'assurer diverses contreparties dans le domaine agricole.

Au total, si la voie européenne risque d'imposer aux groupes nationaux des arbitrages dans le cadre des groupes à six, l'expérience montre que la voie nationale comporte aussi, et à plusieurs stades, la perspective de tels ajustements. Il n'est pas acquis que les arbitrages impliqués par l'action à six soient toujours plus rudes et plus gênants pour les groupes nationaux que ceux décrétés à l'égard des mêmes groupes par le gouvernement dont ils dépendent. Le groupe Unilever lui-même n'a pu obtenir d'être soutenu jusqu'au bout par le gouvernement néerlandais.

Vu l'état institutionnel de la Communauté, il est naturel que les groupes nationaux s'efforcent de promouvoir leurs intérêts européens par le canal des autorités de leurs pays respectifs. Mais l'on ne saurait exclure que cette utilisation se fasse en accord ou de concert avec les groupes à six. Ce genre de combinaison est habituellement ignoré ou sous-estimé par ceux qui soulignent la prépondérance des organismes

nationaux — peut-être parce que de tels phénomènes n'apparaissent pas très clairement si l'on envisage la pression européenne dans une perspective nationale. Sans oublier qu'à l'inverse l'adoption d'une perspective communautaire, comme celle de ce livre, peut conduire à une valorisation excessive de ces combinaisons, nous pensons qu'en plusieurs cas elles ont déjà joué un rôle notable et qu'elles ouvrent aux diverses parties d'appréciables facultés de manœuvre.

L'action sur les autorités nationales comporte d'elle-même des prolongements européens dont le plus considérable est la défense des thèses du groupe au sein du Conseil des ministres, à supposer, bien entendu, que l'organisme intéressé ait franchi avec succès toutes les étapes préalables. Mais, comme nous l'avons vu, il peut être difficile et parfois impossible d'obtenir par la voie du Conseil un renversement des positions choisies par la Commission. On ne saurait trop souligner à cet égard l'importance pour toute la suite du débat de l'idée que la Commission se fait de la situation. Les groupes nationaux parviennent certes, en divers cas, à avoir des contacts immédiats avec celle-ci. Quoiqu'elle préfère se tenir à l'écart des conflits ou tensions qui affectent les groupes à six, la Commission peut avoir intérêt en certaines circonstances à s'appuyer sur tel ou tel groupe national. Mais cette hypothèse ne correspond pas à la pratique habituelle. Les interventions des groupes nationaux surtout si ceux-ci sont isolés au sein du groupe à six risquent en plusieurs cas d'être un élément d'importance seconde, voire négligeable, dans la définition de la situation faite par la Commission lors de la mise en chantier d'une décision ou lors de l'ouverture d'un dossier. Avec toutes ses faiblesses et ses incertitudes, le passage par le groupe à six sera en de nombreux cas la seule voie à la disposition des groupes nationaux pour agir, autant que faire se peut, sur les estimations initiales de la Commission.

Finalement, sans présenter de manière rigide une situation qui comporte encore beaucoup de fluidité, nous dirons que les groupes nationaux n'ont probablement déjà plus, pour les affaires européennes, autant de latitude de manœuvre que le laisseraient supposer plusieurs réponses à l'enquête Feld. Les intéressés ne sont pas toujours les premiers à reconnaître les limites pouvant affecter leurs prérogatives habituelles.

L'un des traits les plus importants de la situation est l'acceptation progressive d'un cadre de référence européen par les groupes nationaux, y compris par ceux qui au début témoignaient d'hostilité ou de réserve à l'égard de l'expérience. Cet acquiescement s'accompagne du souci de tirer le maximum d'avantages de la nouvelle situation. Ceci suppose que les intéressés tiennent compte de la dimension européenne, et de ses implications, notamment par une harmonisation des attitudes

et une mise en commun des capacités d'influence au niveau communautaire. A ce stade, d'une manière ou d'une autre, le regroupement professionnel européen devient utile sinon indispensable. Il reste à savoir s'il possède une réalité propre.

§ 2. Les groupes européens, simple instrument des groupes nationaux ?

La thèse faisant des groupes européens de simples instruments au service des groupes nationaux a été soutenue par Nicole Loeb au titre de l'UNICE [2]. Cette analyse qui pourrait, *mutatis mutandis*, être appliquée aux autres groupes européens, a des aspects plausibles mais il est probable que, sous sa forme rigoureuse, elle ne correspond déjà plus à la réalité communautaire.

Nicole Loeb part de l'idée que l'instauration de la CEE a eu pour résultat d'accroître le rôle des organisations professionnelles patronales (point de vue qui gagnerait à être vérifié et, sans doute, nuancé pays par pays). Cependant cette situation a uniquement profité aux groupes nationaux du patronat. Certes le patronat industriel a créé l'UNICE pour assurer les contacts indispensables mais, assure notre auteur, la représentation et la défense des intérêts patronaux demeurent entre les mains des fédérations centrales nationales. Caractérisant l'UNICE, elle affirme qu'« il ne s'agit [...] pas d'un organe central de représentation d'une quelconque opinion patronale européenne, mais plutôt d'une sorte de conférence permanente assurant des contacts et tentant une coordination, toute décision étant soumise à la règle de l'unanimité » (*op. cit.*, p. 15).

En première analyse, cette présentation correspond bien au caractère essentiellement confédéral de la structure et du mode de fonctionnement de l'UNICE. Dans une telle formule, la puissance demeure l'apanage des unités membres. Celles-ci utilisent essentiellement deux moyens pour sauvegarder leur suprématie : subordination du processus délibératif à la règle de l'unanimité ; limitation des ressources humaines et matérielles à la disposition de l'organisme central. Cette limitation atteint son plus haut degré quand la gestion de l'échelon confédéral est confié à l'une ou l'autre des unités membres (assez souvent à tour de rôle) : il en va ainsi, nous l'avons vu, pour un bon nombre des groupes européens spécialisés. En ce qui concerne les organismes « faîtiers », ce stade est habituellement dépassé et l'échelon européen dispose d'une organisation administrative propre. Mais celle-ci reste d'ampleur très limitée : en particulier l'UNICE n'a pas les disponibilités

[2] In *Le patronat industriel belge et la CEE*, *op. cit.*, spécialement chapitre II.

financières qui lui permettraient d'avoir ses propres experts et, en cas de besoin, elle doit s'adresser à d'autres groupes pour les obtenir. Tant que cette situation persistera, des évaluations comme celle de Nicole Loeb garderont un fondement significatif.

Il nous paraît toutefois impossible d'accepter l'idée que l'UNICE ne saurait représenter une quelconque opinion patronale européenne. Pour établir le point, Nicole Loeb observe que les problèmes à l'ordre du jour font d'abord l'objet d'études approfondies par les soins de chaque centrale nationale. Puis l'examen en est repris par l'instance compétente de l'UNICE, et si l'on parvient à une solution d'unanimité, l'UNICE est chargé de transmettre à la Commission « la position commune de l'industrie européenne ». Des divergences irréductibles rendant fréquemment impossible la rédaction d'un avis unanime, l'on a décidé pour éviter l'immobilisme que dans ce cas la Commission recevrait un avis faisant état des divergences. Constatant le désaccord, la Commission prendra souvent contact avec les différentes fédérations nationales pour tenter d'arriver à un compromis. Nicole Loeb n'aperçoit rien dans ces démarches qui ressemble à la formation d'une opinion patronale européenne et c'est sur ce point que notre interprétation diffère de la sienne.

Pour suivre Nicole Loeb, en effet, il faudrait admettre que le procédé de l'unanimité, du seul fait qu'il correspond à une exigence statutaire, suffit à priver l'opinion qui en résulte de toute authenticité réelle ou, si l'on préfère, de toute capacité d'exprimer véritablement le point de vue des milieux considérés dans leur ensemble. C'est peut-être vrai, en fait, quand la recherche de l'unanimité à tout prix conduit à des compromis dans lesquels il est possible qu'aucun des participants ne reconnaisse ses propres idées. Mais il y a aussi des cas où l'unanimité découle bel et bien d'un mouvement spontané résultant d'une communauté d'inspiration acquise dès le départ ou à l'issue d'une discussion plus ou moins longue. Dans des situations de cette sorte (ainsi l'opposition à la réglementation antitrust ou l'acceptation d'une version édulcorée de la programmation à moyen terme), il y a constatation par l'UNICE, voire formation au sein de celle-ci, d'une opinion patronale commune à l'échelon communautaire. Et cette opinion dont il ne faut pas oublier les difficultés de constitution, l'UNICE la représente dans la mesure où sa mission consiste précisément à la défendre et à la valoriser devant les instances européennes.

Il y a les cas certes où le désaccord ne peut être surmonté. Mais de tels phénomènes s'observent aussi au plan des fédérations nationales sans que l'on en déduise pour autant que celles-ci ne sont représentatives d'aucune opinion patronale. Lors des débats sur la ratification du traité de la CEE, le CNPF, après avoir exprimé son

opposition au Rapport Spaak s'est montré très prudent parce qu'il y avait sur ce point d'assez sérieuses dissensions entre ses membres. Dans certains cas, les oppositions constatées au niveau communautaire sont le prolongement de divergences nationales. Ainsi, par exemple, le clivage déjà signalé chimie-textile, dans la négociation Kennedy. On le trouve par exemple en Belgique : l'organisation textile belge (Febeltex) a recherché un accord dans le sein de la Fédération des industries belges au sujet de la défense des intérêts patronaux nationaux mais il n'a pas été possible de définir une position commune par suite de la tendance de plusieurs branches dont la chimie (Fechimie) à rechercher l'ouverture de nouveaux marchés. Dans ce cas, le consensus européen acquis au niveau du Comitextil s'est révélé plus étroit que celui obtenu au plan de la centrale nationale.

Il reste évidemment qu'en moyenne la cohésion du patronat au plan national est pour le moment nettement plus forte que celle manifestée au niveau communautaire. On trouve certes dans l'expérience de chaque pays membre des facteurs de clivage par branche, par région, voire comme aux Pays-Bas par affiliation idéologique ou confessionnelle mais ces oppositions sont contenues par divers éléments d'unité ou de convergence (longue pratique de coexistence, traditions, existence d'intérêts communs notamment à l'égard des pays étrangers...). On n'en est pas encore là au niveau communautaire et peut-être faudra-t-il encore pas mal de temps pour y parvenir mais des liens de solidarité se créent, éventuellement sur la base de résistances communes à des évolutions tenues pour indésirables (ainsi certaines craintes suscitées par la pénétration américaine). Dans cette perspective, l'expression de « conférence permanente » (comme aussi celle d'*umbrella organization* de Feld) se trouve dépassée par la réalité qu'elle est censée exprimer. Malgré ses faiblesses, l'UNICE constitue un premier noyau permanent de représentation de l'industrie au niveau de la Communauté ou encore un nouvel échelon d'implantation professionnelle de l'industrie ayant une réalité propre malgré la limitation de ses moyens.

Il ne serait pas difficile sur la base des matériaux rassemblés dans les précédents chapitres d'étendre aux autres groupes européens, spécialement à ceux de type « faîtier » les observations faites sur le cas de l'UNICE. Dans tous les cas, on peut observer le maintien de la prépondérance des groupes nationaux qui occupent, parfois depuis longtemps, de fortes positions. Les groupements européens se trouvent encore en pleine formation et plusieurs d'entre eux sont toujours à la recherche d'un style d'action. Progressivement, l'on assiste à la mise en place des mécanismes d'information, de négociation et de décision qu'exige

le nouveau cadre européen. L'évolution toutefois s'effectue à un rythme relativement lent.

Cette lenteur s'explique en une large mesure par la méfiance des groupements nationaux à l'égard des transferts de pouvoirs aux organisations professionnelles européennes. Cette attitude déjà signalée a plusieurs motifs : peur des dirigeants nationaux de perdre de leur importance aux yeux des membres ; crainte d'être réduits au rôle d'un simple relais entre l'étage européen et les entreprises ; appréhension d'occuper une position moins forte face aux autorités nationales. Ce sont là des mobiles d'inspiration opportuniste mais les groupes nationaux ont également des raisons de fond pour appuyer leurs réticences. Ces organismes sont implantés dans des structures bien plus solides que celles qui sont en train de se former au plan européen. Dans la plupart des cas, les pouvoirs politiques nationaux leur accordent des appuis plus complets et plus sûrs que ceux pouvant venir d'une Communauté en formation. Dans ces conditions, l'on comprend que les groupements nationaux puissent redouter qu'un transfert de leurs pouvoirs à des groupes à six ne provoque une diminution de la qualité de l'activité professionnelle et une baisse de la capacité d'influence. Ajoutons que l'état fluide et mouvant dans lequel se trouve l'intégration européenne rend encore plus difficile, s'il en était besoin, la détermination stratégique optimale du rôle respectif des organisations européennes et des groupements nationaux.

Il est probable que la situation de la Commission, l'ampleur de ses compétences et la qualité de son influence, constituent les facteurs les plus importants de cette évolution. Compte tenu de l'expérience, l'on peut avancer l'idée d'une solidarité de fait entre le destin de la Commission et celui des groupes à six. Si la Commission venait à perdre son pouvoir ou son influence pour former un simple secrétariat international, il y a de fortes chances pour que se produise dans le secteur des groupes un retour aux organismes nationaux, un repliement vers les mécanismes de pression traditionnels : de toute manière, l'appareil professionnel commun perdrait beaucoup de sa raison d'être si le Conseil des ministres et les gouvernements membres s'assuraient l'essentiel des facultés acquises par la Commission, notamment dans l'ordre de la détermination des projets et de la préparation des décisions. En revanche, si le poids de la Commission n'est pas fondamentalement altéré et si elle reçoit peu à peu divers pouvoirs de gestion, comme c'est déjà le cas en matière agricole, cette situation conduira les groupes nationaux à consolider et à perfectionner les groupes qui les représentent au niveau communautaire. Le sort des groupes européens dont nous allons maintenant analyser l'influence propre n'est finalement pas dissociable de celui de l'intégration.

Section III. Influence propre des groupes à six

Nous allons d'abord procéder à l'identification des principaux centres d'influence en essayant d'évaluer leur poids respectif envers les autorités. Nous prendrons ensuite la question sous un autre angle en comparant l'efficacité des différents genres d'action qu'entreprennent les groupes. A l'issue de cette double analyse, nous formulerons un jugement global sur l'ampleur et l'efficacité de la pression des groupes communautaires.

§ 1. Identification des principaux centres d'influence

Beaucoup d'observateurs estiment que trois organismes émergent du lot : le COPA (dont il est, à plusieurs égards, difficile de séparer le COGECA), l'UNICE, le Secrétariat syndical CISL (séparé de la CISC à cet égard en raison de l'importance de ses effectifs). Cette présentation ne manque pas de vraisemblance : elle doit toutefois être fortement nuancée dans la mesure où les trois groupes cités ne disposent pas de la même influence et où d'autres groupes sont susceptibles d'avoir, pour les affaires qui les concernent, une influence au moins égale, sinon parfois supérieure.

A. *Les « trois grands »* (COPA, UNICE, CISL)

Soit d'abord le COPA. Selon plusieurs de nos interlocuteurs, ce serait à la fois le groupe qui déploie l'activité la plus soutenue et celui qui bénéficie de la plus grande influence, notamment grâce à ses contacts avec S. Mansholt. Certains ont même avancé que, la Commission tendant à devenir la principale autorité en matière de politique agricole commune, le COPA aurait vocation à jouer auprès d'elle le rôle dévolu aux gouvernements membres dans les autres secteurs. Cette vue nous paraît bien excessive. Certes dans la mesure où l'action agricole passe de la détermination des principes à l'application détaillée des règles, les pouvoirs et fonctions de la Commission doivent normalement devenir plus larges. Néanmoins, celle-ci n'a pas la faculté de gérer elle même l'ensemble de cette politique dont la conduite repose toujours essentiellement sur la collaboration du tandem Commission-Conseil (rappel de l'activité des comités de gestion du FEOGA). Les gouvernements pour leur part ne sont nullement enclins à céder au COPA leurs facultés de supervision, d'arbitrage et de coordination.

On porte souvent au crédit des organisations agricoles le fait d'avoir obtenu un régime particulier au titre de l'application des règles de concurrence et de l'octroi des aides. C'est ainsi que les accords, décisions et pratiques qui font partie d'une organisation nationale de marché ou sont nécessaires à la réalisation des objectifs de la politique commune ont été déclarés compatibles avec le Marché commun et

bénéficient donc d'une exception formelle. Malgré l'opposition des groupes du commerce, le bénéfice de cette exemption a été étendu aux groupements de producteurs (spécialement aux coopératives) sous la seule réserve qu'ils n'excluent pas totalement la concurrence et qu'ils ne mettent pas en péril les objectifs de la politique agricole commune. C'est là certainement un succès notable mais il faut observer que le principe même d'un régime spécial pour la production et le commerce des produits agricoles figure dans le traité lui-même (article 42). Au surplus, pratiquement toutes les législations nationales prévoient des dispositions particulières pour l'agriculture en raison des différences de nature qui la séparent de l'industrie.

Les intéressés peuvent faire état de nombreux cas de succès en ce qui concerne les règles de fonctionnement des différents marchés. Pour la viande de porc, par exemple, la Commission a repris dans sa proposition l'essentiel des suggestions des milieux professionnels au titre des mesures et des procédés d'intervention susceptibles d'enrayer les chutes de prix dues à un excédent de l'offre. Dans le secteur des œufs et de la viande de volaille, les intéressés ont obtenu la suppression de la clause octroyant à certains pays tiers (le Danemark en particulier) une exonération du paiement du montant supplémentaire ; le règlement exemptant la volaille danoise de ce paiement a été suivi de deux autres textes, l'un modifiant le taux du montant supplémentaire et le second supprimant l'exonération accordée. On pourrait aisément trouver d'autres exemples dans le secteur des céréales (ainsi prise en considération lors de la fixation d'un prix commun pour les céréales des demandes paysannes concernant les relations de prix entre le blé tendre et le blé dur).

Des réussites analogues caractérisent également l'action des groupes agricoles spécialisés, notamment la commission Marché commun de la Confédération internationale des betteraviers européens. Le point se vérifie pour l'organisation du marché du sucre dont l'élaboration a été bloquée plus de deux ans au Conseil des ministres par suite d'une opposition irréductible entre les tenants de la liberté de production (Belgique, France, Pays-Bas) et les partisans du contingentement (Allemagne, Italie). En juillet 1965, les betteraviers ont pris l'initiative de proposer, avec l'appui du COPA, un système de contingentement souple et communautaire qui, selon eux, a inspiré les nouvelles propositions de la Commission et permis d'obtenir, en juillet 1966, un accord au sein du Conseil des ministres. Les betteraviers déclarent également avoir obtenu de la Commission, malgré les réticences des services, l'adoption de l'idée d'un prix minimal communautaire de la betterave en corrélation avec le prix d'intervention du sucre. Ils estiment aussi que la présentation d'un mémorandum le 28 avril 1966

a incité la Commission à élever de seize unités de compte et demie à dix-sept sa proposition initiale de prix minimal de la betterave (proposition finalement adoptée).

Tous ces succès sont réels et l'on pourrait certainement en allonger la liste (rappel des satisfactions données aux producteurs communautaires de tabac dans les récentes propositions de la Commission). Nous hésiterions pourtant à faire du COPA le groupe de pression tout-puissant dans l'ordre de la politique agricole commune : à plusieurs reprises, nous avons signalé, d'après les affirmations de ses dirigeants, ses faiblesses intrinsèques et nous avons aussi relevé son incapacité de promouvoir l'unification des points de vue nationaux. Dans son inspiration fondamentale et ses mécanismes essentiels, la politique agricole commune reste l'œuvre de la Commission se fondant sur le traité avec l'appui ouvert de certains gouvernements.

Voyons maintenant le cas de l'UNICE. Il n'y a pas d'accord sur l'influence réelle de ce groupe. Des dirigeants syndicalistes y voient la force de pression communautaire par excellence et vont jusqu'à dire que le patronat est en réalité installé dans le système institutionnel de la Communauté. Mais d'autres (en particulier H. Buiter) trouvent que le patronat manque de cohésion. Cette diversité d'opinion se manifeste aussi dans la Commission : certains services font grand cas de leurs rapports avec l'UNICE mais il en est d'autres où l'on déclare n'avoir pas le temps de lire les avis de ce groupe auxquels l'on reproche leur trop grande généralité et, partant, leur manque d'intérêt ou d'efficacité. A un échelon très élevé de la Commission, l'on peut entendre des critiques sur l'organisation du patronat qualifiée de mauvaise au niveau national et de pire encore au niveau communautaire. Ces critiques sont d'autant plus surprenantes que la Commission a toujours eu tendance à considérer l'UNICE comme le porte-parole général et, à plusieurs égards, unique de l'industrie européenne — ce qui semble lui assurer une position privilégiée de plaque tournante, d'intermédiaire entre les fédérations par branches et les services communautaires (habitude prise par la Commission de recruter à travers l'UNICE les experts patronaux dont elle a besoin).

Cependant les jugements sur l'inefficacité relative de l'UNICE causent moins de surprise si l'on observe les difficultés que rencontre ce groupe dans la définition de sa politique et la conduite de son action. Nous ne reviendrons pas ici sur les problèmes complexes de l'harmonisation, par voie de compromis, des conceptions ou revendications nationales (affectées elles-mêmes en divers cas de clivages régionaux). En revanche, nous voulons souligner de nouveau le caractère fort délicat du partage des tâches professionnelles entre la centrale patronale communautaire et les organisations spécialisées (groupements dits

intermédiaires comme le Comitextil ou fédérations à compétence plus particulière). L'UNICE s'attribue la vocation de défendre les points de vue généraux de l'industrie mais les autres groupes ne considèrent pas ces activités avec une égale faveur — attitude susceptible de réduire à la longue le crédit dont l'UNICE dispose auprès de la Commission. Certains groupements de branche ont tendance à voir dans l'UNICE une organisation trop générale pour être efficace et utile aux divers secteurs de l'industrie.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur la valeur de la situation de porte-parole de l'industrie accordée par la Commission à l'UNICE. On peut bien dire que cette dernière, en dehors du rapprochement des positions nationales, accomplit une fonction irremplaçable : celle de veiller à une certaine harmonie entre les actions des groupes spécialisés mais cette fonction devient sans objet quand un accord ne peut être obtenu. Et, en de telles conjonctures, il est naturel que la Commission s'adresse directement aux groupes spécialisés sans passer par l'intermédiaire de l'UNICE. Il semble qu'au fil des années la tendance à l'établissement de liens directs entre la Commission et les groupes spécialisés soit allée se développant, l'UNICE déclarant d'ailleurs se féliciter de cette évolution. Vu la multiplication des groupes professionnels, l'on peut d'ailleurs douter que, de toute manière, le secrétariat de l'UNICE, dont les ressources sont limitées, se trouve en mesure de suivre véritablement toutes les actions engagées au titre des diverses branches industrielles et, à plus forte raison, d'en assurer la coordination.

L'importance respective de l'UNICE et des groupements spécialisés dépend en une large mesure des options faites par les groupes nationaux quant au mode optimal de défense de leurs intérêts. Ces derniers peuvent toujours s'adresser aux organismes patronaux de type central pour obtenir que ceux-ci défendent leurs intérêts au sein de l'UNICE. Mais cette voie paraît difficilement praticable pour la promotion d'intérêts nettement spécialisés et même si l'organisation patronale centrale à ces deux niveaux (national et européen) acceptait de s'en charger, la fédération nationale requérante courrait le risque d'une réduction plus ou moins ample de ses demandes pour tenir compte d'autres intérêts. Dans ces conditions, il semble plus indiqué de confier la défense de tels intérêts au groupe européen compétent et de n'emprunter la voie générale qu'en cas d'échec. Autrement dit, la question dépend de l'aptitude des groupes européens spécialisés à obtenir des autorités européennes des satisfactions que les membres nationaux jugent suffisantes.

En définitive, l'UNICE, malgré l'étroitesse de ses rapports avec la Commission — ce qui lui permet notamment d'intervenir très tôt dans

le processus délibératif communautaire — n'a sans doute pas la puissance de frappe irrésistible qu'on lui prête en divers milieux. Certains commentateurs estiment même que son influence connaîtrait actuellement quelque déclin à cause de l'implantation progressive des groupes spécialisés comme aussi, ne l'oublions pas, de l'expansion des groupes d'affaires européens. On peut se demander si la mise en œuvre, encore timide d'ailleurs, d'une politique sectorielle des structures industrielles ne risque pas d'accentuer le mouvement.

Nous en arrivons enfin au troisième des groupes tenus pour principaux : le Secrétariat européen CISL. En fait, l'introduction du mouvement syndical dans la catégorie de tête se justifie davantage par la place que lui fait la Commission que par l'ampleur et la qualité de l'influence exercée. Les dirigeants syndicaux ont propension à admettre le point : ils déclarent eux-mêmes que leurs avis sont pris en considération seulement lorsqu'ils vont dans le sens des positions adoptées par la Commission (ainsi pour la législation antitrust ou la programmation à moyen terme). La Commission s'est bien prononcée pour un élargissement de la politique sociale communautaire mais dans cette affaire les syndicats semblent avoir joué davantage le rôle d'une force d'appui que d'un organe moteur. Dans ce domaine, il paraît indiqué de retourner presque complètement le schéma d'interprétation linéaire pour saisir correctement la situation.

Il ne semble pas que l'installation à Bruxelles des syndicats FSM (CGIL-CGT) soit de nature à renverser la situation. Les dirigeants du Comité permanent FSM ne s'estiment guère en mesure, pour le moment, d'exercer une réelle influence sur les décisions communautaires. Et, dans la mesure où la présence du Comité ne paraît pas devoir conduire, au moins à échéance rapprochée, à l'unité d'action du syndicalisme européen, on peut douter que le changement d'attitude des syndicats FSM augmente notablement le poids des groupes de travailleurs devant des instances communautaires. La pente du système, nous l'avons vu, ne leur est pas favorable.

B. *Autres groupes*

Plusieurs des organismes analysés dans le titre premier de ce livre ne paraissent pas disposer de beaucoup d'influence à l'égard des instances européennes mais d'autres jouissent, pour des raisons diverses, d'une capacité appréciable. Nous voudrions donner quelques exemples significatifs de chacune de ces situations.

Parmi les secteurs à faible influence, beaucoup de nos interlocuteurs ont mentionné, en dehors du cas bien connu de l'artisanat, celui du commerce. Certains ont mis en cause la médiocrité de l'organisation du COCCEE (qualifiée de « moyenageuse » par un fonctionnaire de la

Commission). D'autres ont attribué cette relative inaction à la faiblesse de l'effet exercé jusqu'à présent par le Marché commun sur le secteur de la distribution commerciale : la réalisation de l'union douanière menaçait l'industrie bien plus que le commerce et il en est allé de même, en une large mesure, pour le *Kennedy Round*. Il n'existe pas de politique commerciale au niveau communautaire : jusqu'à présent les décisions communautaires n'ont intéressé le commerce que par contrecoup (cas, en particulier des conséquences de la politique agricole commune sur le commerce des produits de l'agriculture et notamment sur l'importation extra-communautaire de ceux-ci). D'où l'assez petit nombre des interventions faites sur des problèmes ou revendications spécifiques du secteur commercial.

Une exception doit toutefois être faite pour la FIGED (grands magasins) qui depuis sa fondation a suivi avec soin les affaires européennes et a pris position sur les problèmes susceptibles de toucher ses membres. C'est un groupe relativement homogène quoique des divisions s'y manifestent sur certains problèmes (ainsi rivalités entre le commerce de l'alimentation et du textile du fait que, notamment en Allemagne, ceux des magasins d'alimentation qui vendent aussi des produits textiles ont parfois tendance à consentir, par divers moyens, des rabais sur ces derniers articles).

Dans l'ensemble, nos interlocuteurs du monde commercial n'ont pas contesté la validité de ces jugements. Ils ont expliqué la faiblesse de cette influence par la jeunesse même de certaines organisations (le GEMAS n'a été fondé qu'en 1965). Certains ont souligné qu'à leur avis l'installation du COCCEE à Paris a nui à la vitalité de l'organisme : le secrétaire du groupe, attaché à la défense du commerce français d'esprit traditionaliste, aurait pris l'habitude de soutenir unilatéralement les positions françaises et aurait eu propension à négliger les questions proprement communautaires. Le récent transfert à Bruxelles du siège du COCCEE devrait valoir à celui-ci une plus grande influence auprès des services de la Commission. Nos interlocuteurs ont également fait valoir l'importance de l'installation dans le même immeuble bruxellois de plusieurs des grandes organisations à six du commerce : COCCEE, CECODE (commerce de détail), GEMAS (maisons d'alimentation et d'approvisionnement à succursales), UGAL (groupements d'achat de l'alimentation...). Cette concentration géographique, en permettant une mise en commun de l'expérience, devrait faciliter l'expansion de l'activité professionnelle du commerce au niveau de la Communauté. En somme, on compte sur la cohésion pour renforcer l'impact communautaire — cohésion facilitée, en dehors du rapprochement matériel par l'attribution à des Allemands des postes de secrétaire général (COCCEE, FIGED, GEMAS, UGAL).

Il reste acquis toutefois que pour le GEMAS les contacts avec les services agricoles de la CEE gardent une importance prépondérante. La FIGED a d'ailleurs confié à celui-ci la charge de défendre ses intérêts au titre du commerce des produits alimentaires. Il est trop tôt pour dire si les démarches ainsi entreprises se révéleront fructueuses : notons qu'une large partie du commerce se prononce pour une libéralisation des échanges extérieurs, spécialement pour les produits alimentaires (tendance de nature à susciter des affrontements avec le COPA).

Autre secteur dont l'influence est encore très faible : celui des professions libérales. Jusqu'à présent le groupe le plus actif a été le groupement des pharmaciens dont les membres nationaux disposent d'appréciables ressources financières. Citons aussi le cas des médecins dont nous avons précédemment étudié diverses interventions. La plupart des autres professions, nous l'avons vu, n'ont pas encore été capables de se doter de la structure européenne nécessaire à l'exercice d'une influence : les représentants qu'elles délèguent à Bruxelles sont seulement chargés de faire valoir auprès de la Commission les règles que les organisations nationales intéressées demandent à celle-ci d'introduire, d'une manière ou d'une autre, dans ses propositions de directive. Ces délégués n'ont presque pas de liberté de manœuvre et ne sont pas pourvus de ressources en personnel ou matériel indispensables à l'accomplissement d'un travail soutenu. Au surplus il n'est pas rare que les groupes nationaux eux-mêmes soient trop divisés sur l'exercice de la profession comme sur la liberté d'établissement pour être capables de formuler des points de vue communs : au lieu d'un effort de politique concertée, l'on a un affrontement de conceptions rivales — situation très défavorable à l'acquisition d'une influence au niveau communautaire.

Considérons maintenant le cas de groupes qui passent pour jouir d'une bonne influence auprès de la Commission dans les domaines qui les concernent. Parmi ceux-ci on peut mentionner le Comitextil ainsi que certaines des organisations européennes par branches qui lui sont affiliées (spécialement Eurocoton) : nous avons eu l'occasion à plusieurs reprises de souligner la densité et la qualité des démarches accomplies par ce secteur auprès des instances communautaires (rappel par exemple de l'intervention du Comitextil en faveur de l'industrie du jute). Un représentant de l'industrie textile belge (Febeltex) nous a indiqué que le canal du Comitextil est généralement assez fructueux. D'autres organismes spécialisés bénéficient également de l'attention des services communautaires : ainsi le groupement des industries chimiques (SIIC).

Autre groupe qui paraît bien placé auprès de la Commission : la Fédération bancaire de la CEE. Le siège social de Bruxelles sert de point de ralliement et de lieu de discussion aux banquiers européens qui ont besoin de se rencontrer régulièrement en dehors même du secteur des affaires proprement communautaires. La Fédération a obtenu notamment que les accords interbancaires soient exemptés de l'article 85 du traité (ententes) et ses positions sur la libéralisation du marché des capitaux ont sans doute influé sur celles de la Commission. Ce groupe s'efforce de promouvoir ses idées au niveau communautaire (en particulier celles concernant la réforme fiscale) par des moyens discrets mais relativement effectifs (notamment présentation de dossiers techniques).

Nous avons précédemment évoqué l'éventualité d'une politique des structures industrielles tendant à développer la capacité concurrentielle des entreprises européennes. Les premiers secteurs abordés par la Commission sont au nombre de trois : construction navale ; industrie textile ; industries des pâtes à papier, papiers et cartons. Plusieurs actions ont déjà été préparées ou engagées à ce titre. S'agissant de la construction navale, la Commission a établi un projet de directive du Conseil visant à corriger les distorsions de concurrence sur le marché mondial. Au titre des pâtes, papiers et cartons, le Conseil, sur proposition de la Commission a pris des décisions de principe comportant une aide en faveur de l'industrie des pâtes pour lui permettre de supporter les réductions tarifaires. Enfin les services de la Commission ont entrepris l'étude des problèmes qui se posent dans le secteur de l'électronique. Le *Premier rapport général* de la Commission unique (pp. 211-214) fournit une liste déjà plus large des secteurs auxquels s'intéressent spécialement les instances de Bruxelles.

De telles démarches ne peuvent que valoriser la capacité d'influence des groupements qui assurent la défense et la représentation des secteurs considérés. Tel est notamment le cas de la Confédération européenne de l'industrie des pâtes, papiers et cartons (CEPAC). Cette industrie se trouve menacée d'un déclin dans la Communauté par suite de la concurrence canadienne et scandinave. Les entreprises européennes qui ont souvent gardé une structure familiale éprouvent des difficultés à accomplir les changements nécessaires au renforcement de la productivité. La CEPAC a été constituée en avril 1963 en vue d'harmoniser les dossiers de défense pour le *Kennedy Round*. La Confédération est intervenue à plusieurs reprises auprès de la Commission tant au titre de l'agriculture (subvention aux forêts) qu'à celui de la concurrence (ententes). Lors des négociations avec le GATT, l'industrie du papier a obtenu certaines garanties (maintien en activité d'organisations non conformes aux dispositions du traité).

Il semble que ce groupe, soutenu par la presse qui en reçoit son papier, jouisse d'une bonne influence auprès de la Commission. La

CEPAC dispose d'un personnel de qualité et ses organisations membres ont une grande habitude des méthodes de pression. Quelques facteurs négatifs toutefois : le caractère tournant de la présidence ainsi qu'une assez grande divergence des intérêts de l'Allemagne et de la France. L'influence de la CEPAC a sans doute contribué à la prise de mesures favorables à ce secteur mais l'on ne saurait attribuer à la seule insistance des groupes intéressés l'attention portée par la Commission aux secteurs en déclin de l'industrie européenne.

§ 2. Efficacité des différents genres d'action

Nous partirons de la distinction habituelle entre l'action de portée générale et celle de type spécialisé. Au lieu d'établir une opposition rigoureuse entre ces notions, il nous paraît préférable de les considérer comme les deux pôles d'un continuum comportant des échelons intermédiaires. Tous les groupes déploient leurs activités sur un tel continuum mais les dimensions de celui-ci varient très considérablement selon la nature même de la perspective embrassée.

En vue d'expliciter ces notions, considérons d'abord une perspective très large, celle de l'industrie tout entière. Nous avons de ce fait un continuum très étendu avec à un bout des problèmes ou intérêts qui sont communs à tout le secteur industriel (ainsi, pour prendre un exemple concret, l'action du patronat privé contre l'expansion du secteur public) et à l'autre des questions ou préoccupations très particulières (ainsi, toujours concrètement, le rapprochement des législations concernant la bière ou les confitures). Entre ces dossiers extrêmes nous trouvons divers échelons intermédiaires : des problèmes qui, tout en ayant des aspects précis, concernent l'ensemble du secteur industriel ou une très large part de celui-ci (législation antitrust, brevets, défense commerciale, crédits à l'importation, sous-traitance...) ; des questions d'ampleur plus restreinte mais qui affectent encore de larges branches comme le textile ou la chimie ; d'autres encore qui touchent un secteur bien délimité tel le sciage du bois... En termes de stratégie professionnelle, il s'agit d'effectuer la distribution optimale de ces dossiers par création de groupes communs pour les questions d'intérêt général et de groupes particuliers pour les questions de type spécialisé. Mais comme nous l'avons vu, il n'existe aucun modèle uniforme d'une telle répartition.

On déclare volontiers que la fonction propre des organismes centraux industriels est de prendre en charge les questions générales et de laisser aux fédérations spécialisées ceux des problèmes qui leur sont propres. C'est un jugement exact si l'on se place dans la perspective large de l'industrie. Mais en choisissant une perspective plus restreinte, ainsi celle de l'industrie textile, on s'aperçoit qu'il y a là aussi des questions générales et des problèmes spécialisés. Simplement le rétrécissement de la perspective réduit les dimensions du continuum mais comme le montre bien le cas du Comitextil les mêmes choix doivent être faits à ce niveau quant à la stratégie professionnelle optimale. Ces dimensions sont de plus en plus restreintes au fur et à mesure que l'on considère le continuum dans la perspective de groupes à compétence plus particulière mais elles ne deviennent jamais nulles. Autrement dit, il reste toujours un écart entre l'action générale et l'action particulière mais cet écart est si restreint qu'il n'y a plus nécessité ou opportunité d'un dédoublement professionnel : sauf exception, un groupe de confituriers s'occupera des intérêts généraux de la confiture et des questions spécialisées relatives à chaque type de fruit utilisé.

En définitive, les notions de généralité et de particularité n'ont de portée qu'en fonction de la perspective adoptée. La défense de l'industrie textile dans son ensemble est particulière ou spécialisée dans la perspective de l'UNICE, générale dans celle d'Eurocoton. On peut en déduire que les questions générales le sont de plus en plus au fur et à mesure que l'on part d'une perspective plus large et que les questions spécialisées le deviennent de plus en plus au fur et à mesure que l'on adopte une perspective plus restreinte. Ainsi comprises, les notions d'activité professionnelle générale et d'activité professionnelle spécialisée permettent de poser d'utiles jalons pour l'appréciation de l'influence des groupements socio-économiques.

Voyons d'abord le problème de l'évaluation des résultats. Ceux de l'action spécialisée sont normalement plus faciles à apprécier que ceux de l'action générale et la démarche devient plus aisée au fur et à mesure que croit la dose de spécialisation. Quand la demande d'un groupe concerne l'emploi d'un colorant alimentaire déterminé, le bilan de son activité est certes plus facile à dresser que celui des démarches d'un groupe tendant à l'amélioration globale de la situation des consommateurs. Quiconque a étudié la pression des groupes connaît la relativité des notions de succès ou d'échec dès que les revendications dépassent un certain seuil de complexité, d'ailleurs rapidement atteint. Au fur et à mesure que croît la part de généralité, l'établissement d'un bilan devient plus délicat.

Examinons maintenant la question des chances d'aboutissement du dossier. En principe, les demandes spécialisées paraissent avoir de meilleures chances de l'emporter et ceci pour deux raisons. D'abord il est assez fréquent que de telles actions ne suscitent que peu d'opposition chez les autres groupes (parfois la seule opposition, faite au nom de l'intérêt public, viendra des services administratifs). D'autre part, ces dossiers relèvent souvent d'une technicité très précise dont les subtilités échappent plus ou moins à ceux qui ont la charge de décider.

Au titre de la confiture, produit qui a une composition variable selon les pays, les services compétents ont dû établir douze dénominations de qualité, des classes de poids et des normes relatives à l'étiquetage. Les considérations techniques ne sont pas nécessairement absentes des questions générales mais, en l'état présent des connaissances scientifiques, il est très fréquent, peut-être même constant, qu'il s'agisse d'une technicité relativement floue et dont le contenu suscite la contestation (voir, par exemple, les débats sur les relations monétaires internationales). Au fur et à mesure que croît la dose de généralité, on peut s'attendre à l'irruption dans le débat de considérations extra-techniques même si les participants au débat tentent de les affubler d'un masque de technicité. Les dossiers généraux mettent souvent en jeu des intérêts rivaux dont aucun ne consentira spontanément à s'effacer, d'où la nécessité d'arbitrages entre prétentions opposées.

Dans une expérience aussi large et aussi diverse que celle de l'intégration communautaire, il est très difficile et aussi très risqué d'émettre une vue générale de l'efficacité respective dont bénéficie chacun de ces genres d'action. Compte tenu de toutes les observations faites durant notre enquête, nous inclinerions toutefois à penser qu'à tous les niveaux ou, si l'on préfère, sous toutes les perspectives, l'action spécialisée tend à l'emporter sur l'action générale. Mais c'est là une hypothèse dont on peut craindre qu'elle n'exprime, au moins pour partie, la difficulté de mesurer les effets des actions de portée générale.

Considérons pour établir le point l'activité de l'UNICE sur le plan de la politique économique générale où ce groupe se place souvent (action très générale puisque conçue et réalisée dans une perspective très large). Dans ce domaine, les Etats sont particulièrement jaloux de leurs prérogatives et il en va de même des autorités communautaires. Cela ne signifie pas nécessairement que les démarches patronales de cet ordre manquent d'efficacité mais l'on imagine sans peine les difficultés d'une évaluation même approximative de cette influence.

Examinons à titre d'exemple les positions prises par l'UNICE à l'égard de la concurrence et de la pénétration américaine : nous avons vu que le patronat communautaire n'a pas hésité à préconiser certaines mesures tendant à accroître la compétitivité de l'industrie européenne et à canaliser les investissements américains. Vu les hésitations de la Commission à entreprendre une action précise en ce domaine, il est possible que la position du patronat influe notablement sur les choix ultérieurs des autorités. On pourrait faire les mêmes observations quant aux positions du patronat au titre de la politique de la recherche et de la politique industrielle commune — questions d'ailleurs étroitement liées aux précédentes : du fait des hésitations de certains gouvernements, par suite aussi d'un certain manque de clarté dans les attitudes

de la Commission à quelques cas particuliers près, les déclarations et suggestions du patronat pèseront sur les orientations qui seront adoptées dans ces domaines.

Au total, il est raisonnable d'admettre que l'engagement du patronat à propos de questions aussi importantes ne peut manquer de constituer, spécialement aux yeux de la Commission, un élément important du débat, même si nous n'avons aucun moyen d'en préciser l'importance. Faites par les syndicats, les mêmes analyses et propositions n'auraient certainement pas le même poids devant des instances communautaires. C'est ici l'occasion de rappeler nos développements sur la pente du système — pente favorable à l'exercice par certains groupes d'une influence étendue quoique diffuse, à la création d'un climat qui assure la valorisation de certaines conceptions ou de certains intérêts.

Ces remarques incitent à ne pas confondre l'aptitude des groupes à obtenir la satisfaction de certaines demandes et la capacité d'influer sur le déroulement de l'intégration communautaire. Un groupe peut être effectif, sans pour autant compter beaucoup au titre de l'intégration si les réussites obtenues portent sur des points d'importance mineure ou marginale pour la Communauté dans son ensemble. En revanche, un groupe aux succès moins complets ou moins aisément calculables peut exercer une influence notable sur la politique communautaire simplement en formulant des propositions, même si celles-ci n'ont pas de suite immédiate. Ainsi apparaissent bien les difficultés de procéder à une hiérarchisation de l'influence des groupes.

En définitive, tout en conservant notre hypothèse du primat de l'action spécialisée, nous jugeons indispensable de l'assortir de réserves et de nuances relatives à l'influence diffuse des groupes faisant des démarches générales qui correspondent à la pente du système. Quoiqu'elle ait propension à se déterminer d'elle-même dans les affaires d'importance majeure et à conserver les positions adoptées malgré les démarches ultérieures des groupes, la Commission n'a pas la possibilité d'échapper aux implications du système. Ayant remporté la victoire sur le patronat au titre de la réglementation antitrust, elle ne peut faire abstraction de l'opposition de celui-ci dans la mise en vigueur du dispositif, ce souci d'adaptation lui valant des reproches de tiédeur de la part des groupes de travailleurs et de consommateurs.

§ 3. Estimation générale

Les groupes agissent donc, de plusieurs manières, sur les instances communautaires mais ces interventions n'ont pas la même intensité selon les époques et les circonstances. Les observateurs signalent que l'action des groupes à six s'est révélée particulièrement intense durant la phase des négociations du *Kennedy Round*. Depuis la fin de celles-

ci, l'activité de ces organismes aurait notablement décru à un petit nombre d'exceptions près (celle du COPA notamment). Cette situation suggère de considérer l'influence non pas comme un stock fixe mais un flux dont les dimensions varient en fonction des incitations subies par les groupes — incitations qui trouvent souvent leur origine dans des impulsions des autorités. Le passage à l'établissement effectif de l'union économique entraînerait un accroissement du courant d'influence qui circule aujourd'hui dans la Communauté. Si l'on veut un exemple moins large, il suffirait que les Etats-Unis demandent la réouverture du dossier aluminium pour que les groupes de ce secteur s'efforcent de maximiser leur capacité d'influence auprès des instances européennes ainsi que des gouvernements des pays membres.

Nous avons tenu à souligner les difficultés d'une évaluation précise de cette capacité. Cette appréciation est encore plus compliquée si l'on entend considérer la capacité des décisions prises de modifier la réalité socio-économique dans le sens voulu par les promoteurs publics et privés de ces démarches. Si l'on en juge seulement par le contenu officiel de la politique agricole commune, les paysans européens peuvent passer pour un groupe puissant et en tout cas bien traité par les autorités. Ces jugements ne sont pas inexacts mais il reste que les mesures adoptées n'ont pas eu tous les effets espérés. Le point est parfaitement établi par la volonté que manifeste aujourd'hui la Commission de réviser profondément la politique agricole commune.

Nous avons souligné en plusieurs occasions qu'en dehors des groupes professionnels, il faut tenir compte au titre de l'action sur la politique communautaire des démarches effectuées par les groupes d'affaires européens et extra-européens. Le point s'est vérifié lors des négociations du *Kennedy Round* qui ont conduit les instances communautaires à discuter avec les grands ensembles industriels de manière aussi étendue qu'avec les organisations professionnelles (certains estimant même que la part des premiers dans la préparation des positions de la Communauté aurait été plus grande que celle des secondes). En dehors des rapports qui s'établissent, habituellement de manière officieuse, entre la Commission et les groupes d'affaires, ceux-ci influent sur le processus d'intégration par leurs activités mêmes (pente du système), et vu la puissance de ces groupes, le poids de ces interventions est considérable.

En considérant l'ensemble formé par les groupes d'affaires et les organismes professionnels patronaux, on peut admettre que, de tous les groupes, celui des dirigeants de l'économie privée constitue la force la plus agissante dans le Marché commun. Sans l'appui constant des autorités publiques, les marchés agricoles se trouveraient rapidement plongés dans les conditions les plus chaotiques : d'où la nécessité pour

les groupes paysans d'une grande vigilance et d'un effort de pression toujours renouvelé (fixation annuelle du prix des produits agricoles). Quoique tenant de contrats publics une partie, assez souvent large, de leurs ressources et de leurs profits, les groupes d'affaires manifestent leur puissance par des décisions qui leur sont propres et dont, réserve faite du dispositif antitrust (non encore utilisé d'ailleurs au titre de contrôle des positions dominantes), ils demeurent maîtres. L'influence des groupes d'affaires auprès de la Communauté, qu'elle résulte de démarches explicites ou soit le fruit de mécanismes diffus constitue l'illustration la plus significative parce que la plus massive du rôle joué par la pente du système.

Il faut enfin rappeler que l'intervention des groupes européens (organismes professionnels et groupes d'affaires) ne représente qu'un élément du processus délibératif de la Communauté. Si elle écoute les groupes à six et si elle ressent l'activité des ensembles industriels multinationaux, la Commission doit aussi tenir compte des gouvernements ainsi que d'autres forces nationales comme les partis. Plusieurs facteurs autres que la pression des groupes pèsent sur les efforts qu'entreprend la Commission pour définir la situation et préparer une décision qui leur corresponde. Il est probable que certains de ces facteurs (ainsi le point de vue des administrations nationales) ont un poids plus grand que celui des démarches des groupes européens. En définitive, toute analyse d'un secteur particulier du processus délibératif illustre la nécessité d'un passage à l'étude globale.

CONCLUSION

L'expérience que nous venons d'analyser peut être finalement considérée d'une double manière. En premier lieu, comme un ensemble de démarches accomplies par des forces socio-économiques dans le but d'influencer le comportement d'autorités officielles : nous sommes ici sur le terrain relativement bien connu de la pression des groupes. Mais cette expérience a un autre aspect, plus original et plus complexe : celui de la formation rapide, à un plan nouveau de gouvernement, d'un appareil d'intervention collective sur les pouvoirs. Ces deux séries de phénomènes sont étroitement liées, d'autant plus que la Commission, principal objet des démarches de groupes, a eu pour règle d'en stimuler la création et d'en faciliter le fonctionnement.

C'est là un point essentiel pour la compréhension des rapports entre les autorités et les groupes dans la Communauté. Meneur de jeu européen, la Commission, d'abord isolée face aux gouvernements membres, s'est préoccupée d'avoir des interlocuteurs qui raisonnent et si possible agissent à son échelle. C'est là un rôle qui dépassait les capacités des groupes de promotion dont, au surplus, l'essoufflement se manifestait déjà lors de la mise en place de la CEE. Ces interlocuteurs, la Commission ne pouvait les trouver que dans les milieux socio-économiques directement affectés ou intéressés par l'intégration. En fait, à peu d'exceptions près, la liste des organisations formées au niveau communautaire correspond exactement à l'ensemble des domaines touchés par les instances européennes.

L'étude des groupes à six ne prend tout son sens que si on la replace dans cette Eurosphère qui est à la fois le résultat du mouvement d'unification et l'une des chances de son expansion ultérieure.

*
**

L'examen de la formation de l'appareil d'intervention à six nous livre un enseignement précieux : les forces privées éprouvent autant de réticences à transférer leurs pouvoirs à un centre supérieur que les autorités publiques elles-mêmes. Pour expliquer les lenteurs de l'intégration institutionnelle, l'on met volontiers en cause le nationalisme gouvernemental, la mauvaise volonté des administrations nationales

à partager leurs prérogatives habituelles, l'entêtement des services publics de chaque pays à garder le dernier mot sur la gestion des affaires collectives. Ces affirmations ne sont pas contestables mais elles s'appliquent au moins autant aux groupes privés. Les organismes à six qui réclament avec le plus de vigueur le passage à la fédération politique comptent souvent parmi ceux qui, pour leurs propres affaires, n'ont pas su ou pu dépasser la formule confédérale. Et ces réserves tiennent autant au souci de protéger des intérêts matériels, voire des avantages de carrière qu'à la volonté de préserver des traditions, de sauvegarder des attachements émotionnels. C'est dans tous les domaines de la vie collective que se manifestent des réserves plus ou moins actives envers les implications de la nouvelle dimension.

Si l'on considère sous cet angle l'apport des autorités et des groupes, ce sont les groupes qui ont commencé avec une œuvre de promotion mais ensuite l'élan est venu des autorités. Même en tenant compte de la différence d'échelle, aucun des grands secteurs de la vie économique n'a construit au niveau européen un centre d'étude et de décision qui soit à la mesure de la Commission. Malgré les efforts de celle-ci, l'appareil professionnel est resté de dimensions très modestes et le caractère confédéral du processus délibératif des groupes n'a été que faiblement entamé. Quoique cet appareil ait acquis par la suite une consistance propre lui permettant de surmonter les vicissitudes de l'intégration institutionnelle, nous savons bien que toute évolution des groupes vers des formules de type fédéral dépend très largement d'une évolution préalable de même sens au niveau des gouvernements.

En tout cas, cette expérience apporte de précieuses leçons pour l'examen des rapports entre les autorités publiques et les groupes privés qui cherchent à les influencer. Les seconds sont tenus d'ajuster leur pratique au mode de délibération des premières. La comparaison des groupes de la CEE avec ceux de l'AELE, dont nous avons fait l'étude ailleurs, ne laisse aucun doute sur le poids des institutions.

⁂

L'analyse de cet appareil comme force de pression se heurte aux difficultés habituelles dont la plus lourde est de pondérer l'influence des différents facteurs de la décision. Cette tâche est d'autant plus délicate et aléatoire que le processus délibératif a davantage de complexité. Or, même si on le réduit, comme nous l'avons fait, à ses composantes essentielles, le processus délibératif de la Communauté est d'une très grande complication. Le compromis européen qui prend forme dans les ultimes discussions entre la Commission et le Conseil

suppose l'accomplissement préalable de plusieurs séries de compromis : au sein de la Commission lors de l'établissement de la proposition, au sein des gouvernements lors de la préparation des positions sur les affaires européennes, au sein du Conseil des ministres lors de la discussion des textes de la Commission. Les groupes interviennent ou s'efforcent d'intervenir en chacune de ces occasions mais ils n'ont pas toujours assez de cohésion pour le faire de manière concordante ou convergente. Dès lors, un même secteur peut se livrer, selon les niveaux, à des démarches contradictoires. En réalité, l'évaluation de l'efficacité de la pression des groupes ou si l'on préfère de la place de ce facteur dans le processus délibératif reste marquée d'incertitudes dont la suppression partielle exigera de longs et minutieux efforts.

Sans contester sa validité et son utilité dans d'autres conjonctures, nous avons fait peu de crédit au système de l'interprétation linéaire de la pression. Le concept du polygone des forces n'a pas les mêmes défauts mais, fondé sur une vue pluraliste du processus politique, il suppose, pour remplir correctement son office, une certaine égalité des chances dans la conquête de l'influence ou encore une certaine parité dans l'effet des activités exercées. L'existence dans un système quelconque de positions privilégiées réduit considérablement la valeur explicative de ce modèle. Appliqué à l'analyse du jeu de groupes qualitativement ou organiquement inégaux, le polygone des forces ne permet plus d'appréhender correctement la réalité. Or nous pensons qu'il existe de telles positions dans le Marché commun (groupes patronaux et groupes industriels) et que la puissance des bénéficiaires est accrue par l'absence d'un pouvoir politique agissant à la même dimension.

La notion de pente du système ne correspond pas à une solution de paresse qui dispenserait d'études monographiques et n'exprime pas non plus une inclination idéologique qui soumettrait les faits à des préférences politico-morales. Cette notion exprime l'idée qu'il est impossible d'étudier les groupes sans tenir compte des structures de l'univers social dans lequel ils interviennent. Ces structures ne sont jamais neutres, ne peuvent l'être. Il serait excessif de dire qu'elles déterminent de façon rigide, sans laisser de marge de manœuvre, le quantum d'influence ou d'efficacité des groupes. Cependant, on peut admettre que ces structures établissent des lignes de force qui orientent fortement le contenu des décisions et la distribution des résultats.

⁂

En définitive, le lobby européen de Bruxelles, selon la formule consacrée, représente bien l'une des réalités de la Communauté en

formation. Quoique principalement sinon même essentiellement consacré aux domaines professionnels, cet appareil comporte déjà un degré notable de diversification. En liaison avec d'autres groupes ou parallèlement à ceux-ci (groupes professionnels nationaux, groupes d'affaires nationaux et multinationaux) cet ensemble d'organismes, même s'il ne dispose pas de la puissance qu'on lui prête parfois, contribue à la formation des nouveaux mécanismes et des nouvelles pratiques qu'appelle ou suscite l'intégration. Le grand intérêt de son étude vient de ce qu'il n'a pas de précédent.

Cette analyse apporte des matériaux aussi bien pour la théorie de l'intégration des systèmes politiques que pour la théorie de la pression des groupes. Malgré ses dimensions, notre ouvrage n'est pas exhaustif mais nous pensons qu'il peut être utile au titre d'un premier bilan de cette vaste expérience. Nous espérons désormais que des études plus détaillées (problèmes, secteurs, groupes, décisions) permettront d'approfondir, de compléter et, s'il le faut, de corriger nos hypothèses.

INDEX ALPHABETIQUE DES ORGANISATIONS OFFICIELLES ET DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES CITEES DANS L'OUVRAGE

I. — ORGANISATIONS OFFICIELLES

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) : 68, 206, 207, 455, 456, 498.

Association européenne de libre échange (AELE) : 8, 9, 26, 27, 72, 87, 92, 115, 269, 375, 389, 428 et suiv.

Communauté économique européenne (CEE) : 9 et suiv.

Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) : 254, 256, 279, 280, 305, 383, 386-390, 477, 521, 522, 533, 549, 550, 586 et suiv.

Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) : 15, 16, 21-28, 250-256, 276, 277, 280, 285, 305, 312, 317, 343, 383, 385, 463, 470, 477, 532, 586, 589.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : 34, 65, 69. 85, 87, 120, 273, 277, 302, 336, 346, 428 et suiv.

Organisation européenne de coopération économique (OECE) : 8, 9, 34, 41, 171, 190, 336, 344, 390, 428 et suiv., 498.

II. — ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES

A

Abrasifs ; (Groupe de travail Marché commun de la Fédération européenne des producteurs d') : 32.

Acier de la CECA ; (Club des producteurs d') : 22, 434.

Aciers, tubes et métaux ; (Fédération internationale des associations de négociants d') : 27.

Agricole des pays de la CEE (COGECA) ; (Comité général de la coopération) : 164, 166, 175, 178, 180, 189, 221-234, 418, 544-547, 563.

Agricoles (COPA) ; (Comité des organisations professionnelles) : 57, 90, 108, 109, 114, 164-234, 273, 278, 418, 457, 458 et suiv., 552, 563, 573, 576, 577, 581, 582, 603-606, 612, 678, 680, 686, 687, 694-696, 706.

Agricoles et alimentaires du COCEE ; (Commission des questions) : 89.

Agricoles (FIPA) ; (Fédération internationale des producteurs) : 171, 189.

Agricoles (FEOGA) ; (Fonds européen d'orientation et de garantie) : 196, 200, 569, 614, 634, 636, 694.

Agricoles ; (Groupe de travail des fédérations européennes des ouvriers) : 261, 263.

Agriculteurs de la CEE ; (Comité d'entente des jeunes) : 180.

Agriculture (CEA) ; (Confédération européenne de l') : 165, 171, 175, 189, 190, 228.

Agronomes des pays membres des Communautés européennes ; (Comité de liaison des ingénieurs) : 158.

Alimentation, du tabac et de l'industrie hôtelière ; (Comité de l') : 261, 267, 268.

Alimentation (ECIWA) ; (Comité européen des groupements professionnels des importateurs et distributeurs - grossistes en) : 80.

Alimentation (UGAL) ; (Union des groupements d'achat de l') : 85.

Alimentation et d'approvisionnement à succursales (GEMAS) ; (Groupement européen des maisons d') : 82, 83, 85, 566.

Analystes financiers ; (Fédération européenne des associations d') : 123.

Architectes du Marché commun ; (Comité de liaison des) : 158.

Artisanat dans les pays de la CEE ; (Communauté de travail des instituts scientifiques de l') : 102.

Artisanat de la CEE ; (Union de l') : 95, 100, 102, 603.

Artisanat (FIA) ; (Fédération internationale de l') : 100, 101.

Assurances ; (Comité européen des) : 419.

Automobile ; (Comité de liaison de la construction) : 563, 564.

Aviation civile ; (Commission européenne de l') : 346.

Avocats des pays des Communautés européennes ; (Commission consultative des barreaux et associations d') : 158.

B

Bancaire de la CEE ; (Fédération) : 119, 132, 680, 700.

Banque européenne d'investissement : 71.

Bâtiment et du bois dans la CEE ; (Commission commune des ouvriers du) : 261, 265, 266.

Betteraviers européens (CIBE) ; (Commission du Marché commun de la Confédération internationale des) : 168-170, 190, 695.

Bois ; (Confédération européenne des industries du) : 35.

Bois de mines ; (Fédération européenne des associations de) : 35.

Bois pour la CEE ; (Commission exécutive des industries du) : 35.

Boucherie-charcuterie de la CEE (COBCEE) ; (Comité des organisations de la) : 98.

Boulangerie et de la boulangerie-pâtisserie de la CEE ; (Association des fédérations nationales de la) : 98.

Brevets européens ; (Union des conseils en) : 161.

Broderies, rideaux et dentelles (CELIBRIDE CEE) ; (Commission CEE du comité de liaison international des) : 38.

C

Cadres et des employés de la CEE ; (Comité de coordination des) : 261, 268, 269.

Café dans la CEE (ACICAFE) ; (Association du commerce et de l'industrie du) : 84.

Café soluble des pays de la CEE (AFCASOL) ; (Association des fabricants de) : 30.

Caisses d'épargne de la CEE (GCECEE) ; (Groupement des) : 123, 419.

Céramiques du Marché commun (CERAMEUNIE) ; (Bureau de liaison des industries) : 31, 32.

Céramiques du Marché commun (CMC) ; (Groupement des producteurs de carreaux) : 31.

Céramique de la CEE (GEFACS) ; (Groupement des fabricants d'appareils sanitaires en) : 32.

Céréales et des aliments du bétail de la CEE (COCERAL) ; (Comité du commerce des) : 85.

Chambres de commerce et d'industrie de la CEE ; (Conférence permanente des) : 105-114.

Charbon d'Europe occidentale ; (Comité d'étude des producteurs de) : 23, 437.

Chaussure en gros ; (Confédération européenne du commerce de la) : 82, 87.

Chimique ; (Centre européen des fédérations de l'industrie) : 35.

Chimiques des pays de la CEE (SIIC) ; (Secrétariat international des groupements professionnels des industries) : 35, 496, 700.

Combustibles (CELNUCO) ; (Comité européen de liaison de négociants et utilisateurs de) : 24.

Combustibles (EUROCOM) ; (Union européenne des négociants en) : 27.

Commerce de détail (CECODE) ; (Comité CEE, Centre européen du) : 83-87.

Commerce de gros et extérieur (CICG) ; (Commission du Marché commun du Centre international du) : 83, 85.

Commerciales de l'Europe (CFCE) ; (Conseil des fédérations) : 84, 87, 92.

Commerciales des pays de la CEE (COC CEE) ; (Comité des organisations) : 56, 82, 84-92, 94, 98, 188, 231, 418, 422 et suiv., 557, 602, 698, 699.

Confitures et conserves de fruits ; (Organisation européenne des industries des) : 29, 30.

Conseils fiscaux des pays de la CEE ; (Confédération de groupements de) : 161.

Consommateurs de la Communauté européenne ; (Comité de contact des) : 90, 353 et suiv., 413.

Consommateurs ; (Bureau européen des unions de) : 352.

Coopératives de consommateurs ; (Communauté européenne des) : 350, 351, 355.

Coopératives de consommation du Marché commun ; (Communauté des organisations nationales des) : 350.

Coopératives de consommation (EUROCOOP) ; (Union européenne de production et de gros des sociétés) : 351.

Coopératives des pays du Marché commun pour le bétail et la viande ; (Comité professionnel des) : 226.

Construction des pays de la CEE (UFE MAT) ; (Union des fédérations nationales des négociants en matériaux de) : 85.

Coton et des fibres connexes de la CEE (EUROCOTON) ; (Comité des industries du) : 37, 41, 502.

Courtiers assermentés et assimilés ; (Fédération européenne des) : 85.

Cuirs et peaux verts des pays de la CEE ; (Union européenne des négociants en) : 85.

D

Dentaire des pays de la CEE ; (Comité de liaison des praticiens de l'art) : 158.

Distribution (FIGED) ; (Groupe des pays de la CEE de la Fédération internationale des grandes entreprises de) : 81-87, 551, 583, 699, 700.

E

Editeurs de journaux de la CEE ; (Communauté des) : 147.

Editeurs de journaux de la CEE ; (Communauté des fédérations d') : 146.

Editeurs de périodiques (CAEP) ; (Communauté des associations d') : 146, 147.

Editeurs de publications pour la jeunesse (EUROPRESS-JUNIOR) ; (Association européenne des) : 147-149.

Employeurs de commerce (CIEC) ; (Conseil international des) : 85, 87.

Enducteurs, calandreurs et fabricants de revêtement de sols plastiques de la CEE (AEC) ; (Association des) : 35.

Engrais des pays de la CEE ; (Union du commerce des) : 85.

Epargne et de crédit ou de crédit différé pour la construction ; (Fédération européenne des institutions d') : 419.

Eurocontrol : 346.

Experts comptables de la CEE ; (Groupe d'études des) : 158.

F

Familiaux (UIOF) ; (Comité d'action européenne du Conseil général de l'Union internationale des organismes) : 353-355.

Familiaux (UIOF) ; (Secrétariat européen de l'Union internationale des organismes) : 353, 413.

Feutres tissés de la CEE ; (Secrétariat des fabricants de) : 29.

Fleuristes (FMC) ; (Section des fleuristes du Marché commun de la Fédération européenne des unions professionnelles de) : 80.

Forestière de la CEE ; (Comité central de la propriété) : 168.

Forestiers de la CEE ; (Comité des pépiniéristes) : 168.

Forum atomique européen (Foratum) : 387-389.

Fruits et légumes des Etats membres de la CEE ; (Union du commerce de gros en) : 85.

Fruits et légumes de la CEE ; (Comité de liaison des organisations des industries transformatrices des) : 30.

Fruits et légumes au vinaigre, en saumure, à l'huile et des produits similaires de la CEE ; (Association de l'industrie des) : 29.

Fruits secs, conserves, épices et miels (FRUCOM) ; (Fédération européenne des importateurs de) : 83.

G

Géomètres ; (Commission CEE de la Fédération internationale des) : 158.

Glaces et crèmes glacées de la CEE ; (Association des industries alimentaires des) : 30.

H

Horlogerie en gros (FEGRO) ; (Groupe du Marché commun au sein de la Fédération européenne du commerce de l') . 80, 81, 87.

Horlogers, bijoutiers, joailliers, orfèvres, détaillants des Etats membres de la CEE ; (Fédération internationale des) : 98.

Horticoles non comestibles ; (sous-commission du Marché commun européen de l'Association internationale des producteurs de produits) : 168.

Hôtelières des Six ; (Comité de liaison européen des associations) : 432.

Houblon du Marché commun ; (Comité des planteurs de) : 168.

Houblonnier du Marché commun ; (Groupement du négoce) : 80, 85.

I

Industrielles d'Europe (CIFE) ; (Conseil des fédérations) : 41, 42, 343.

Industries diverses et de la chimie ; (Comité de coordination CEE de l'Internationale des fédérations des) : 261, 266, 267.

Ingénieurs ; (Fédération européenne des associations nationales des) : 648.

Ingénieurs-conseils du Marché commun ; (Comité de liaison des) : 158, 161.

Isolateurs et de pièces isolantes minérales à usage électrotechnique de la CEE (GROUPISOL) ; (Groupement des producteurs d') : 32.

J

Journalistes de la presse féminine et familiale ; (Association internationale des) : 151.

Journalistes européens ; (Association des) : 150.

Jute européennes ; (Association des industries du) : 38.

Jute du Marché commun ; (Comité des industries du) : 38.

K

Kinésithérapeutes de la CEE ; (Comité de liaison des) : 158.

L

Lainières de la CEE (INTERLAINE) ; (Comité des industries) : 38, 502.

Laitier (UNECOLAIT) ; (Union européenne du commerce) : 80.

Laitière de la Communauté ; (Association de l'industrie) : 583.

Liège de la CEE, industrie et commerce ; (Confédération du) : 84.

M

Mayonnaises et sauces condimentaires de la CEE (CIMSCEE) ; (Comité des industries des) : 30.

Médecins de la CEE ; (Comité permanent des) : 158.

Médecins-omnipraticiens (UEMO) ; (Union européenne des) : 158.

Médecins-spécialistes (UEMS) ; (Union européenne des) : 158, 611, 648.

Métal CISL ; (Comité) : 261, 263-265, 332.

Métalliques et électriques européennes (ORGALIME) ; (Organisme de liaison des industries) : 25, 58, 263, 430.

Métalliques européennes (COLIME) ; (Comité de liaison des industries) : 25.

Metalworking Industries in EFTA (MEFTA) : 26.

Métaux non ferreux de la CEE ; (Comité de liaison des industries des) : 432.

Mineurs et métallurgistes CISL de la CECA ; (Intersyndicale des) : 250-252, 256, 259, 261, 272.

Moutarde de la CEE (CIMCEE) ; (Comité des industries de la) : 30.

N

Navigation aérienne ; (Bureau d'études des compagnies européennes de) : 346.

Navigation fluviale ; (Union internationale de la) : 342.

O

Œufs, produits d'œufs et volailles ; (Union européenne du commerce de gros des) : 82.

Opticiens du Marché commun (GOMAC) ; (Groupement des) : 98.

P

Pâtes, papiers et cartons (CEPAC) ; (Confédération européenne de l'industrie des) : 701, 702.

Pâtisserie de la CEE ; (Union de la) : 98.

Pêche de la CEE (EUROPECHE) ; (Association des organisations nationales d'entreprises de) : 168.

Petites et moyennes entreprises commerciales des pays de la CEE ; (Comité des) : 83.

Petites et moyennes entreprises commerciales (FIPMEC) ; (Fédération internationale des) : 83-85, 103.

Petites et moyennes entreprises industrielles (FIPMI) ; (Fédération internationale des) : 103.

Pharmaceutique des pays de la CEE (GIIP) ; (Groupement international de l'industrie) : 35, 159.

Pharmaceutique de la Communauté européenne ; (Groupement) : 159, 160.

Pharmaceutique des pays de la Communauté européenne (GIRP) ; (Groupement international de la répartition) : 159.

Pharmaciens de l'industrie pharmaceutique de la CEE (GPPIP-CEE) ; (Groupement professionnel des) : 162.

Plantes médicinales ; (Confédération des distributeurs, producteurs et importateurs de) : 168.

Plantes médicinales et aromatiques de la CEE ; (Association des délégués des organisations professionnelles des producteurs et ramasseurs de) : 167.

Plastiques de la CEE ; (Comité de coordination des industries de transformation des matières) : 35, 428.

Poisson de la CEE (AIPCEE) ; (Association des industries du) : 30.

Pommes de terre du Marché commun ; (Association des obteneurs de) : 167.

Porcelaine et de faïence de table et d'ornementation (FEPF) ; (Groupe de travail Marché commun de la Fédération européenne des industries de) : 31.

Ports de la Communauté ; (Union des grands) : 347.

Postes, télégraphes et téléphones pour les pays de la CEE ; (Comité syndical de l'internationale des) : 261, 270.

Presse médicale des pays de la CEE (Europress-Medica) ; (Comité de la) : 147, 149.

Presse périodique d'informations féminines et familiales (Europress Familia) ; (Association européenne des éditeurs de la) : 147, 149.

Protéine animale (EFAPI) ; (Fédération pour le Marché commun des importateurs de) : 83.

Publique (CEEP) ; (Centre européen de l'entreprise) : 133, 143.

R

Réfractaires (PRE) ; (Comité de la CEE de la Fédération européenne des fabricants de produits) : 32.

Relamineurs du fer et de l'acier de la Communauté européenne (FEDEREL) ; (Fédération des) : 22.

Riziculteurs de la CEE ; (Union des) : 168.

Robinetterie ; (Comité européen de l'industrie de la) : 29.

S

Scieries de la CEE ; (Groupement des fédérations des) : 35, 432.

Sucre (CEFS) ; (Commission Marché commun du Comité européen des fabricants de) : 170.

Sucres pour les pays de la CEE (ASSUC) ; (Association des organisations professionnelles du commerce des) : 79.

Syndical de coordination et d'action des pays du Marché commun ; (Comité) : 279.

Syndicale en Europe occidentale ; (Comité permanent de coordination et d'initiative pour l'unité de l'action) : 281.

Syndicats chrétiens ; (Organisation européenne de la Confédération internationale des) : 252, 273-279, 285 et suiv., 351, 407-410, 512, 525 et suiv., 583, 591, 599, 603, 604.

Syndicats libres dans la Communauté ; (Confédération européenne des) : 333, 583, 590, 591, 594, 599, 603, 604, 606, 612, 698.

Syndicats libres (ORE) ; (Organisation régionale européenne de la Confédération internationale des) : 247-250, 255-261, 272 et suiv.

Syndicats libres ; (Secrétariat syndical européen de la Confédération internationale des) : 250, 255-261, 268 et suiv., 351, 355, 407-410, 512, 525 et suiv.

T

Textile ; (Comité de coordination des syndicats du) : 261, 266.

Textiles (AEDT) ; (Comité Marché commun de l'Association européenne des organisations nationales des commerçants en) : 83, 87.

Textiles de la CEE (COMITEXTIL) ; (Comité de coordination des industries) : 36, 37, 39-41, 58, 87, 88, 266, 418, 605, 657, 659, 665, 676, 680, 692, 700, 703.

Tomates ; (Organisation européenne des industries de la conserve de) : 29.

Transports ; (Comité européen des) : 342.

Transports maritimes de l'OCDE ; (Comité des) : 346.

Transports de la Communauté (ITF) ; (Comité syndical des) : 261, 269, 270, 342.

Transport pour compte propre de la Communauté (IRU) ; (Comité de liaison du) : 341.

Transporteurs professionnels routiers de la Communauté (IRU) ; (Comité de liaison des) : 341.

U

UNEUROPE ; (Association économique européenne) : 105, 115-118.

UNICE ; (Union des industries de la Communauté européenne) : 21, 29-31, 33, 36, 41-78, 90, 108, 109, 114, 115, 119, 172, 188, 189, 273, 317, 343, 344, 384, 402-407, 416-418, 422 et suiv., 557-559, 561, 565, 570, 573, 576, 582, 591, 602, 603, 604, 606, 621, 622, 628, 657, 659, 673, 676, 680, 681, 690-692, 696-698, 703, 704.

UNICE ; (Commission des industries agricoles et alimentaires de l'Union des industries de la Communauté européenne, CIAA de l'UNICE) : 49-51.

V

Viandes ; (Association européenne du commerce de gros des) : 82.

Vins, vins aromatisés, vins mousseux, vins de liqueurs ; (Comité de la CEE des industries et du commerce des) : 84.

Viticoles de la CEE ; (Comité des organisations professionnelles) : 168.

TABLE DES MATIERES

Introduction 7

PREMIERE PARTIE

FORMATION DES GROUPES

Titre premier : DOMAINES DE CONSTITUTION

Chapitre premier : **L'industrie** 21

Section I. Groupes de la CECA 21

Section II. Groupes de la CEE 28

Sous-section I. Etage des groupes spécialisés 29

Sous-section II. Etage des regroupements de branche 34

§ 1. Commission exécutive des industries du bois pour la CEE) . . 34

§ 2. Secrétariat international des groupements professionnels des industries chimiques des pays de la CEE (SIIC) 35

§ 3. Comité de coordination des industries textiles de la CEE (COMITEXTIL) 36

Sous-section III. Etage de la représentation centrale (UNICE) 41

§ 1. Structure et mode de fonctionnement 42

A. Composition et rôle 42

B. Organisation 44

1. Mode général d'organisation 44

2. Commission des industries agricoles et alimentaires (CIAA) 49

C. Traits du processus délibératif 52

D. Rapports avec les autres groupements 56

§ 2. Positions et attitudes 59

A. Conception générale de l'intégration 59

B. Fondement et contenu de l'action communautaire . . . 61

C. Relations économiques extérieures 67

D. Les investissements américains en Europe 71

Chapitre II : **Le commerce** 79

Section I. Etage des groupes spécialisés et intermédiaires 79

§ 1. Mode de formation 79

§ 2. Types d'activité commerciale représentée 82

Section II. Etage de la représentation centrale 85

§ 1. Composition et rôle du COCCEE 86

§ 2. Modalités de fonctionnement 88

Chapitre III : **L'artisanat et les entreprises à dimensions modestes** 93

Section I. Traits généraux de la situation 95

Section II. Etat du rassemblement professionnel 98

§ 1. Organisation communautaire de l'artisanat 100

§ 2. Organisation communautaire des entreprises à dimensions modestes 103

Chapitre IV : **Les chambres de commerce et d'industrie** 105

Section I. Composition et mode de fonctionnement de la Conférence . . . 105

Section II. Situation à la Conférence à l'égard de la CEE 108

Section III. Exemples de prises de position 112

Section IV. Le cas d'UNEUROPE, association économique européenne . . . 115

a) Mobile du groupe 115

b) Composition et structure 116

c) Situation présente 117

Chapitre V : **La banque** 119

Section I. Structure et modalités de fonctionnement de la Fédération . . . 120

Section II. Positions et attitudes de la Fédération 124

a) Cadre et conditions de l'activité bancaire 124

b) Contenu de la politique communautaire 126

Chapitre VI : **Les entreprises publiques** 133

Section I. Importance économique des entreprises publiques dans la Communauté 133

Section II. Organisation et modalités de fonctionnement du Centre . . . 137

Section III. Perspectives d'activité 141

Chapitre VII : **La Presse** 145

Section I. Groupes d'éditeurs dans la Communauté 146

§ 1. Groupes émanant d'organismes plus larges 146

§ 2. Groupes formés de manière indépendante 147

a) Europess Junior 147

b) Europress Familia 149

Section II. Groupes de journalistes dans la Communauté 149

Chapitre VIII : **Les professions libérales** 155

Section I. Les professions libérales et le Marché commun 155

Section II. Etat du rassemblement professionnel 158

Chapitre IX : **L'agriculture** 163

Section I. Vue générale de l'organisation agricole communautaire . . . 164

§ 1. Mobiles de formation 164

§ 2. Distribution des tâches 166

Section II. Etage de la représentation centrale (COPA) 170

§ 1. Structure et mode de fonctionnement 172

3. Composition et rôle 172

B. Organisation 175

a) Assemblée générale 175

b) Presidium 176

c) Secrétariat 178

d) Groupes des experts généraux 179

e) Groupes de travail 180

f) Sections spécialisées 181

C. Traits du processus délibératif 182

D. Rapports avec les autres groupements 187

a) Groupes extra-agricoles 188

b) Groupes agricoles 189

E. Appréciation du système 191

§ 2. Positions et attitudes 193

A. Le COPA et la politique agricole communautaire . . . 194

a) Position générale 194

b) Contenu de la politique agricole 199

c) Vers des modifications dans le dispositif communautaire 201

B. Le COPA et les relations avec les pays extra-communautaires 206

a) Négociations Kennedy 206

b) Elargissement de la Communauté 209

c) Relations avec les pays à commerce d'Etat 211

C. Facteurs de clivage et d'unité 211

a) Permanence des solidarités nationales 211

b) Naissance de solidarités régionales 213

c) Emergence de solidarités européennes sectorielles . . 216

Section III. Représentation communautaire de la coopération agricole (COGECA) 221

§ 1. Structure et mode de fonctionnement 221

A. Composition et rôle 221

B. Organisation 224

a) Comité directeur 224

b) Comité permanent 225

c) Groupes de travail 225

d) Comités spécialisés 225

e) Secrétariat 227

C. Traits du processus délibératif 227

D. Relations avec les autres groupements 228

§ 2. Positions et attitudes 230

Chapitre X : **Les syndicats** 235

Section I. Structure et modalités de fonctionnement 236

Sous-section I. Forces syndicales nationales dans la Communauté . . . 236

§ 1. Les expériences nationales 236

§ 2. Des forces nationales aux forces européennes 243

Sous-section II. Syndicalisme et CECA 247
§ 1. Syndicalisme CISL 247
§ 2. Syndicalisme CISC 252
Sous-section III. Syndicalisme et CEE 255
§ 1. Syndicalisme CISL 255
A. Structure et fonctionnement 257
a) Assemblée générale 257
b) Comité exécutif 258
c) Secrétariat 260
d) Comités syndicaux 261
B. Activités des fédérations au niveau communautaire . . . 261
Ouvriers agricoles 262
Métaux 263
Bâtiment et bois 265
Syndicats du textile 266
Industries diverses et chimie 266
Alimentation, tabac et industrie hôtelière 267
Cadres et employés 268
Transports 269
Postes, Télégraphes et Téléphones 270
C. Relations avec d'autres groupements 272
§ 2. Syndicalisme CISC 273
§ 3. Syndicalisme FSM 279
Sous-section IV. Evaluation du dispositif 284
§ 1. Division des forces 284
§ 2. Prépondérance des confédérations 289
Section II. Positions et attitudes 292
§ 1. Position générale à l'égard de l'intégration 294
§ 2. Extension géographique de la CEE 297
§ 3. Fondement et contenu de l'action communautaire 303
a) Politique économique 303
b) Politique agricole 309
c) Politique sociale 312
§ 4. Démocratisation de la Communauté 318
Section III. Perspectives de l'action syndicale dans la Communauté . . . 322
§ 1. Diagnostic des dirigeants syndicaux 322
§ 2. Techniques de renforcement 329
a) Intégration communautaire du mouvement syndical . . 329
b) Adoption de programmes des revendications communes . 330
c) Unification des démarches syndicales à l'égard des firmes multinationales 331

Chapitre XI : **Les transports** 335
Section I. Les groupes et la politique commune 336
§ 1. Situation de la politique commune 336
§ 2. Identification des groupes 340
a) Groupements de transporteurs 341
b) Groupements de travailleurs 342
c) Représentants des usagers 342
Section II. Le cas des transports aériens et maritimes 345

Chapitre XII : **Les consommateurs** 349
Section I. Structure et modalités de fonctionnement du Comité de contact . 349
§ 1. Composition 350
a) Coopératives de consommation 350
b) Organisations syndicales 351
c) Unions de consommateurs 352
d) Organismes familiaux 353
§ 2. Fonctionnement 355
§ 3. Degré d'efficacité 358
Section II. Positions et attitudes du Comité 362
§ 1. Information des consommateurs 362
§ 2. Politique agricole commune 364
§ 3. Ententes et concentrations 368
§ 4. Harmonisation des réglementations alimentaires 370
Section III. Situation générale des consommateurs dans le Marché commun . 373

Titre deuxième : TRAITS CARACTERISTIQUES

Chapitre XIII : **Dimensions de l'appareil d'intervention** 383
Section I. Mise en place de l'appareil 384
§ 1. Un facteur central : l'application du traité 384
A. Evolution générale 384
B. Le cas de l'Euratom 386
§ 2. Motifs de l'incitation au regroupement communautaire . . . 389
§ 3. Intervention de la Commission de la CEE 394
§ 4. Appui des groupes à l'intégration communautaire 396
A. Organisations agricoles 397
B. Organisations industrielles 402
C. Organisations syndicales 407
Section II. Nature et ampleur des intérêts couverts 411
§ 1. Prépondérance des intérêts professionnels 411
§ 2. Diversité et inégalité de la couverture 415
§ 3. Supériorité des intérêts verticaux 421

Chapitre XIV : **Modalités d'agencement et de fonctionnement** 427
Section I. Fixation du cadre 428
§ 1. Niveau d'autonomie externe 428
§ 2. Degré de formalisme administratif 431
§ 3. Qualité des membres 434
Section II. Détermination du siège 436
§ 1. Mobiles du choix 436
§ 2. Répartition effective des sièges 439
Section III. Attribution des responsabilités 441
Section IV. Règles du processus délibératif 447
§ 1. Techniques de solution des difficultés 447
§ 2. Résultats de la confrontation 451
A. Un cas de rapprochement des positions : la programmation souple 452
B. Un cas de maintien des clivages : le plan Mansholt . . . 455
a) Niveau européen 456
b) Niveau national 457

DEUXIEME PARTIE

INTERVENTION DES GROUPES

Titre troisième : VOIES D'ACCES

Chapitre XV : **Typologie des accès** 467

Section I. Rappel du système institutionnel communautaire 468

§ 1. Nature de la Communauté 468
§ 2. Mécanismes généraux de fonctionnement 469
§ 3. Portée globale du transfert des pouvoirs 476

Section II. Classification des accès aux instances communautaires 480

§ 1. Dimension directe-indirecte 482
§ 2. Dimension immédiate-médiate 484
§ 3. Distribution de la capacité 486

Chapitre XVI : **Morphologie des accès** 491

Section I : Accès directs principaux 491

Sous-section I. Accès à la Commission 493

§ 1. Sélection des interlocuteurs 494
§ 2. Rapports officieux 499
§ 3. Relations officielles 505
A. Echange d'informations et confrontation des points de vue . 506
1. Réunions d'information 506
2. Journées d'études 517
3. Conférences 519
4. Le cas de l'Euratom 521
B. Consultation des groupes 522
a) Formulation d'un avis 524
b) Réunions d'experts 527
c) Groupes de travail *ad hoc* 529
C. Institutionnalisation des contacts 532
a) Tableau général des comités 533
b) Comités consultatifs agricoles 540
1° Composition 541
2° Mode de fonctionnement 542
3° Position des organismes agricoles sur les comités . . 544
4° Position des groupes extra-agricoles 548
c) Comités de l'Euratom 549
§ 4. Valeur de l'accès à la Commission selon les groupes . . . 550
A. Difficultés rencontrées par les groupes 551
a) Capacité des groupes d'exprimer leurs vues 554
b) Capacité des groupes d'intervenir en temps opportun . . 556
B. Importance respective des types de contact 560
a) Rapports officieux et relations officielles 560
b) Contacts à des échelons différents 562
§ 5. La Commission et les groupes 563

Sous-section II. Accès au Conseil 567
§ 1. Traits de l'appareil du Conseil 567
§ 2. Mobiles de la recherche de l'accès 570
§ 3. Possibilités d'accès 572

Section II. Accès directs secondaires 577

§ 1. Accès au Parlement européen 578
A. Position générale du Parlement 578
B. Attitudes des groupes envers le Parlement 581
C. Cas de pression des groupes 584
§ 2. Accès au Comité économique et social 586
A. Traits généraux du Comité 587
a) Composition 587
b) Organes de travail 590
c) Portée des avis 594
d) Revendications du Comité 599
B. Attitudes des groupes envers le Comité 601
a) Mécanismes de liaison 602
b) Opinions sur le Comité 605
§ 3. Accès à la Cour de Justice 607

Section III. Accès indirects 609

§ 1. Accès aux autorités nationales 610
A. Conditions de l'accès 610
a) Présence d'un groupe national adéquat 610
b) Accord entre le groupe national et le groupe à six . . 612
c) Capacité du groupe national 614
B. Signification de la démarche 615
C. Efficacité du détour 618
§ 2. Accès à l'opinion 619

Section IV. Situation des accès dans le processus délibératif 623

§ 1. Accès des groupes selon les modalités de la décision . . . 623
§ 2. Accès des groupes selon les stades du processus délibératif . . 626
§ 3. Evolution du système 633

Titre quatrième : DIMENSIONS DE L'INFLUENCE

Chapitre XVII : **Schémas généraux de l'influence** 641

Section I. Schéma d'interprétation linéaire 641

§ 1. Critique fondée sur la liberté de manœuvre de la Commission . 644
§ 2. Critique fondée sur les ajustements accomplis par les groupes . 647

Section II. Schéma du polygone des forces 653

§ 1. Avantages du schéma 653
§ 2. Inconvénients du schéma 658

Section III. Schéma de la pente du système 660

§ 1. Controverse sur le mobile fondamental de la Communauté . . 661
§ 2. Inégalité des rapports dans le système communautaire . . . 664

Chapitre XVIII : **Distribution de l'influence** 671

Section I. Facteurs de l'influence 671

§ 1. Mécanisme de détermination des facteurs 671
§ 2. Etat des facteurs 675
A. Situation objective des groupes 676
a) Poids de l'activité représentée 676
b) Capacité d'unifier les positions nationales 677
c) Exercice d'une compétence technique 679
B. Position personnelle des dirigeants 681

Section II. Position respective des groupes à six et des groupes nationaux . . 684

§ 1. Les groupes nationaux, principale force de pression européenne ? 685
§ 2. Les groupes européens, simple instrument des groupes nationaux ? 690

Section III. Influence propre des groupes à six 694

§ 1. Identification des principaux centres d'influence 694
A. Les « trois grands » (COPA, UNICE, CISL) 694
B. Autres groupes 698
§ 2. Efficacité des différents genres d'action 702
§ 3. Estimation générale 705

Conclusion 709

Index alphabétique des organisations officielles et des organisations professionnelles citées dans l'ouvrage 713

Table des matières 721

Bibliothèque de l'Institut d'Etudes européennes 729

BIBLIOTHEQUE
DE L'INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES

COLLOQUES EUROPEENS

Presses Universitaires de Bruxelles

Les Droits de l'Homme en droit interne et en droit international. Actes du deuxième colloque international sur la Convention européenne des Droits de l'Homme, Vienne, du 18 au 20 octobre 1965 (1968) 765 FB

La décision dans les Communautés européennes. Actes du colloque de l'Association pour le développement de la Science politique européenne, Lyon, les 11 et 12 novembre 1966 (1969) 840 FB

Les institutions juridiques du gouvernement de l'économie dans les pays occidentaux et socialistes. Colloque, Bruxelles, du 23 au 26 mai 1966 (1968) 585 FB

Vers une politique industrielle européenne. Colloque, Bruxelles, les 24 et 25 octobre 1968 (1970) 720 FB

Droit pénal européen — Europees strafrecht — European Criminal Law. Congrès, Bruxelles, du 7 au 9 novembre 1968 (1970) 980 FB

Les régions frontalières à l'heure du Marché commun. Colloque, Bruxelles, les 27 et 28 novembre 1969 (1970) 780 FB

ENSEIGNEMENT COMPLEMENTAIRE

PREMIÈRE SÉRIE

Presses Universitaires de Bruxelles

J.P. BRUNET, **La politique agricole commune de la Communauté économique européenne** Epuisé

F. DEHOUSSE, **Problèmes institutionnels de l'unification politique européenne** Epuisé

A.H. ROBERTSON, **Constitutional Developments in the Council of Europe** Epuisé