

Transnational Associations

The review of the Union of International Associations



3/97

Interacting fruitfully
with un-civil society

La représentation
syndicale dans
le dialogue social
européen

Revue bimestrielle
mai - juin 97
Fusion de l'édité Bruxelles X

Associations transnationales

La revue de l'Union des associations internationales

Transnational Associations

Associations transnationales

Transnational Associations is a unique bilingual journal whose aim is to deal with major current problems within the perspective of international nongovernmental organizations. It is intended to provide a forum for authoritative information and independent reflection on the increasing role played by these organizations in the international system, and on its philosophical, political, economic or cultural implications.

The approach is intrinsically interdisciplinary, and calls for both specialist expertise and practitioner experience in transnational association matters. *Transnational Associations* provides background information about the actions and achievements of international associations, and insight into their interrelations with intergovernmental organizations. It covers a wide range of topics, among which social organization, humanitarian law, scientific cooperation, language and culture, economic development, to cite just a few.

The programme of the review, in accordance with the principles of the UIA, clarifies general awareness concerning the association phenomenon within the framework of international relations and, in particular, informs associations about aspects of the problems which they tend to share or which are of common interest to them. Contributors to the journal review include association officers, research workers and specialists of association questions who engage only themselves.

Founded in Brussels in 1907 as the Central Office of International Associations, the UIA became a federation under the present name in 1910 at the 1st World Congress of International Associations. Activities were closely associated with the Institut international de bibliographie, which later became the International Federation for Documentation. Its work contributed to the creation of the League of Nations and the International Institute of Intellectual Cooperation (the predecessor of UNESCO). During the 1920s, the UIA created an International University, the first of its kind.

The UIA has consultative relations with UNESCO, UN/ECOSOC, and ILO. It collaborates with FAO, the Council of Europe, UNITAR, and the Commonwealth Science Council.

Associations transnationales est la seule revue traitant des grands problèmes contemporains dans la perspective des organisations internationales non gouvernementales. Elle se propose d'apporter des éléments d'information provenant des sources les plus autorisées, propres à susciter une réflexion indépendante sur l'affirmation du rôle joué par ces acteurs dans le système international et sur les aspects philosophiques, politiques, sociaux et culturels de cette évolution.

La visée adoptée est essentiellement interdisciplinaire et fait appel au savoir comme à la pratique des spécialistes du champ d'action des associations transnationales. Les documents, articles et études publiés par Associations transnationales traitera également des liens établis entre celles-ci et les organisations intergouvernementales. Les domaines couverts s'étendent aux problèmes de société, au droit humanitaire, à la coopération scientifique, aux questions linguistiques et culturelles, au développement économique ou à tout phénomène affectant la vie de ces associations.

Le programme de la revue, conformément aux buts de l'UIA, vise à éclairer l'opinion sur la signification de la dimension associative des relations internationales, notamment en informant les associations au sujet des questions qui relèvent de leurs domaines ou affectent leurs intérêts communs. Les textes des auteurs publiés par la revue (dirigeants d'associations, chercheurs et spécialistes des questions associatives) n'engagent que leur opinion.

L'UIA a été créée officiellement en 1910 à Bruxelles au cours du premier congrès mondial des associations internationales. Ses fondateurs, le Sénateur Henri La Fontaine, prix Nobel de la Paix en 1913 et Paul Otlet, Secrétaire général de l'Institut international de bibliographie, avaient mis sur pied en 1907 l'Office central des institutions internationales auquel l'UIA succéda sous la forme de fédération. En 1914, elle regroupait 230 organisations, soit un peu plus de la moitié de celles qui existaient à l'époque. L'UIA devait incarner, dans l'esprit de ses fondateurs, les aspirations internationalistes et les idéaux de paix qui animaient les associations et qui allaient aboutir en 1920 à la création de la Société des Nations.

L'UIA a obtenu le statut consultatif auprès de l'ECOSOC, de l'UNESCO et de l'OIT. Elle collabore avec l'UNITAR, la FAO et le Conseil de l'Europe. Elle entretient des relations générales et ponctuelles avec les organisations régionales.

Interacting fruitfully with un-civil society

by Anthony J.N. Judge

Page 124

Strategies for gender democracy. Strengthening
the representation of trade union women in
the European social dialogue

by Cynthia Cockburn

Page 133

L'Europe des représentants du personnel et de leurs attributions
économiques

Commission européenne

Page 146

Taxation of nonprofit organizations and their benefactors in
Austria

by Friedrich Schwank

Page 165

Cosmopolitiques : retour à la société civile

par Paul Ghils

Page 172

Association News

Vie associative

Page 177

New International Organizations

Nouvelles organisations internationales

Page 180

Transnational Associations

Associations transnationales

Interacting fruitfully with un-civil society the dilemma for non-civil society organizations

by Anthony J N Judge *

Preamble

This paper acknowledges the quantity of research and evaluative studies that has been done on non-governmental organizations, civil society and third sector questions over the past decades - and more recently in relation to Eastern Europe. However, in an effort to increase the policy relevance of future studies, it takes a critical stance with regard to the way these topics have been framed in the past - and their limited significance for development policy. Some apology is therefore in order for those who would expect a different style of paper.

Introduction

Having worked with and documented "non-governmental organizations" for several decades, it has been interesting to note how research under headings such as: NGOs, voluntary associations, community organizations, third sector organizations, humanitarian organizations, non-profit bodies, and the like has been continually reframed. Different academic disciplines or approaches to development seem to have associated themselves with particular takes on what has only recently acquired a neutral label as "civil society". This term was seldom used a decade ago by many who choose to use it now. The blossoming of studies is associated with the transformation of the U.S.S.R. with few dating prior to 1989.

The debate amongst those influenced by the methodology and political constraints of the intergovernmental system was severely constrained by the UN terminology of "non-governmental organization" as specified in Article 71 of the Charter of the United Nations. It could even be argued that "civil society" acquired currency as a concept only with the transformation of the U.S.S.R.

With the cessation of the Cold War, the pressures from environmental groups resulted in major procedural changes with respect to acceptance of a wide range of bodies at the Rio Earth Summit in 1992. These precedents have encouraged rethinking of the whole question of how non-governmental bodies relate to the UN sys-

tem and have raised many questions about how they may be better associated with official development programmes. This has become especially acute as a consequence of negative assessment of the capacity of official programmes to deliver development at the field level.

The rethinking on all sides may perhaps be distinguished in terms of the following trends:

- erosion of the distinction between "international" NGOs and national or local bodies (which may be their members) in terms of operational contact with intergovernmental bodies
- challenges to the concept of "consultative status" and the lack of effective involvement of non-western bodies
- challenges to the representativity of traditional world-wide NGOs by those perceived as being newer grass-roots social and citizen movements unencumbered by any questionable secretariats or decision-making apparatus
- academic research emphasis on community organizations
- efforts to define an international legal status for non-profit bodies, notably within the European region (Council of Europe) or within the European Union
- dramatic media attention on (and by) "humanitarian organizations" in relation to crises in Somalia and Bosnia that undermined the credibility of intergovernmental initiatives
- efforts to take account of unenvisioned manifestations of collective organization characteristic of non-western cultures.

All of these have combined to promote discussion of NGO-related phenomena whilst at the same time handicapping effective discussion of "civil society", notably in the FSU. This has been exacerbated by what might be termed definitional games. Indeed it might be asked whether use of "civil society" is not part of just such a game.

Definitional games: UNDP

It is difficult to avoid the suspicion that further exploration of civil society is bedeviled

* Director, Communications and Research Union of International Associations.

This paper was presented to a World Bank workshop on Civil Society in the FSU and East/Central Europe, Washington, 16th October 1996.

Transnational Associations, 3/1997, 124-132.

of definitional game-playing by parties with special interests they are seeking to promote. Any classification of the actors in civil society has become a political act - whether in relation to inter-organization competition for resources, academic schools of thought, or in the political dynamics surrounding nongovernmental cooperation with intergovernmental bodies. This is best illustrated by the following paragraphs previously published elsewhere (but adapted for this paper).

In January 1995 the Management Development and Governance Division of the United Nations Development Programme (UNDP) published a discussion paper on *Public Sector Management, Governance, and Sustainable Development*. This was the result of several stages of internal and external consultation. It affirms that the "good management of human affairs by governments, through public sector organizations and in collaboration with organizations of civil society, is a *sine qua non* of sustainable human development." Its purpose is to define a position within governance for the development assistance efforts of UNDP as the major coordinating agency for development funding within the UN system.

This report can be seen as one UN response to other efforts to redefine the contemporary challenge of governance. The concern here is to highlight ways in which the report operates out of a framework which has been demonstrated as inadequate to the challenges of the past and is therefore likely to be inadequate to those of the future.

One way to formulate this inadequacy is as a marked ability to play what amounts to definitional games. In practice insightful analysis and laudable principles are elaborated at one point, only to be effectively reframed with a far more narrow and questionable interpretation at another. Whilst this may be good politics and good public relations, it does not invite confidence. Is it deliberate on the part of some, a manifestation of sloppy thinking, or a consequence of committee report writing? It is precisely this tendency which has alienated so many from political processes in general, and from UN processes in particular.

The report leads off with some fast con-

ceptual foot-work. "Governance is the exercise of political power to manage a nation's affairs. Public management... is synonymous with governance." (p. xii) - implying that "management of the public" is also synonymous with governance? "Whatever the nature of society, only governments can set the rules according to which the system works and take corrective action when it fails" (p. 19).

This reflects profound ignorance of the "rules" established by religious movements (notably with respect to population non-control), by professional bodies (with respect to codes of conduct and peer pressure), by multinational corporations, and by those who engage so effectively in the illegal arms and drugs trade. The action of NGOs in Somalia, of Amnesty with respect to human rights abuses, and Greenpeace with respect to government-sanctioned environmental abuses, can be seen as a non-government "corrective action" when the system fails. It also reflects ignorance of the widely acknowledged consequences of globalization of information and decision-making outside governmental frameworks - if only with respect to movements of funds.

Later however we read that "Sound governance also calls for cooperation between governments and civil society organisations. Sound governance is not simply something that governments do by themselves" (p. 25). This is a typical example of a later statement reframing the scope of an earlier one (above). The major emphasis in the report on collaboration with "civil society" is indeed a striking and welcome breakthrough following decades of governmental arrogance. It parallels concerns expressed in other reports on governance. It also arouses the suspicion that, having recognised its limitations, and the progressive erosion of its credibility and resources, the intergovernmental system is anxious to associate itself with a system that is in a healthier state and which is seen to offer more genuine involvement of the people.

After several development decades "It is now widely accepted that many organisations in civil society are strongly committed to forms of development that give prominence to the social and economic needs of people and environmental protection." (p. 25). Consider the

definitional games associated with this realisation. "Such organisations are referred to collectively...as community organisations. Two broad types are identified: people's organisations and NGOs...People's organisations represent their members interests, are accountable to their members, and tend to have participatory organisational structures." (p. 25). This strongly suggests that NGOs have none of these characteristics in the eyes of those who favour this definition.

Elsewhere we read however that "Civil society organisations are multifarious. They differ according to their membership, their missions, forms of organisation, and levels of operation. They include religious-based organisations, cooperatives, trade unions, academic institutions, and community and youth groups" (p. 110). Elsewhere a distinction is made between "NGOs, community-based organisations, and other civil society organisations" (p. 99).

What does this imply as to UNDP understanding of NGOs? Only much later do we read that they can be very broadly defined as "non-government organisations involved in development, staffed by professionals and paraprofessionals, which provide services or products that cater to the needs of people at the grassroots" (p. 86). But: we also read that "NGOs constitute a critical element of the civil society, but have probably received a greater share of the limelight than other deserving organisations, such as professional organisations and women's groups" (p. 86).

The definitional game being played here arises from a long-established tendency of UNDP to ignore the scope of the UN-imposed definition of nongovernmental organisation (under Article 71 of the Charter concerning consultative status arrangements) in favour of a definition of NGOs as organisations providing direct development aid, however this happens to be narrowly conceived by UNDP strategists at a given time. The UN definition (itself currently under review) allows for a much broader understanding of organisations relevant to "economic and social development" and includes "professional organisations and women's groups" and many other categories.

The implicit UNDP definition, reinforced by many national NGOs (until very recently excluded from any relationship to the UN or to UNDP Resident Representatives, and resentful of the exclusiveness of the UN definition), is an effort to coopt national or local groups whilst undermining the international NGOs through which many of them have long been linked.

Definitional games: UNESCO

"Foundations and similar institutions" are not included within the UNESCO definition of "non-governmental organisations" and relationships with them are governed by separate directives. However responsibility for relationships with both NGOs and foundations is held by the same department within UNESCO.

According to UNDP figures however, the donations received by UNESCO from "NGOs" during 1993 (DP/1994/40/Add.1, 28 September 1994) amounted to \$3-20 million dollars (an increase from \$2.87 million in 1992), namely a total of \$5.87 million for the 1992-93 biennium. For UNDP, the "NGOs" are the "foundations", since none of the UNESCO "NGOs" actually donate funds to UNESCO.

UNESCO maintains relations with some 581 NGOs. The total contractual and subvention cost of funds distributed by UNESCO to NGOs was \$3,265,300 for the 1992-93 biennium.

It would appear that in terms of funds alone, the NGOs (according to the broader UNDP definition) are far from being a cost to UNESCO, as Member States are wont to assume. Rather UNESCO effectively redistributes to "NGOs" about half of what it receives from "NGOs". In this sense NGOs as a category may be said to be a net financial contributor to UNESCO.

In the light of the new USA aid policies, favouring distribution of funds through NGOs rather than through intergovernmental bodies, it might be asked whether such foundations might come to the view that their funds could

more effectively used by transferring them directly to other NGOs rather than via the general funds of intergovernmental organizations.

Definitional games: the United Nations NGO Review Process

The otherwise excellent *General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations* by the UN Secretary-General (E/AC.70/1994/5, 26 May 1994) falls victim to confusion by making the unfortunate claim that "NGOs fall roughly into two categories. The first one is a category of organizations which by their objectives and methodology are concerned with supporting social movements and/or initiatives. The second category includes NGOs which have emerged from social movements and represent their institutionalised reality. The former category of NGO emphasises participation and empowerment and sees its role needing to be focused on capacity-building for greater self-reliance at the community level. The latter focuses on advocacy and networking as tools to promote changes in policies and governance." (para. 12)

This simplistic categorisation by the United Nations effectively excludes many scientific, educational and cultural NGOs in official relations with UNESCO, to say nothing of bodies having official relations with Specialized Agencies such as ILO, WHO or FAO - all of which may, in consequence, be recognised by ECOSOC at the present time. It is therefore not clear what role these bodies may be recognised as performing, if any, once the UN review process is completed under the influence of the NGOs privileged by the biased definitions of the review process.

The report fails to clarify what is effectively excluded from ics focus and especially the basis for doing so. In stressing bodies which have an obvious relation to development, it fails to recognize the function of others that have a less obvious relation to development (which might typically include many of the cultural NGOs in relation with UNESCO).

"Civil society"?

In an earlier paper (Judge, 1995) the focus was on exploring methods of moving beyond the limitations of the many particular ways of discussing "civil society". It endeavoured to identify broader issues of relevance to public policy formulation in response to the challenge of "civil society" to governance as indicated by Yehezkel Dror (1995).

As implied above, one of the difficulties is that "civil society" itself is discussed through a variety of terms whose partial equivalence has not been effectively explored. These include: nongovernmental organisations (NGOs), voluntary associations, nonprofit sector, not-for-profit sector, charitable organisations, benevolent societies and third sector. Depending on who uses these terms, they may, or may not, include bodies such as labour unions, trade associations, professional societies, or legally unrecognised (and even illegal) bodies such as cartels and crime rings. In many cases it is not what a particular approach includes that is as significant as what is effectively excluded and why (Judge, 1994, as shown in Table 1).

Many modern protagonists in such debates fail to recognize that the debate about the nature of "nongovernmental organizations" (NGOs) and civil society has been in progress since the beginning of the century - as can be seen in the publications of the Union of International Associations in the period 1910-20. Many of the points concerning the relationship between governmental and nongovernmental organisations have been made many times over - some of them over a period of decades.

There is therefore merit in reflecting on the collective ability to process these questions in new and fruitful ways. There is a sense in which it is in the interests of many to avoid clarity and conclusion and simply to perpetuate the discussion. And there is the continuing interest of others to arrive at simplistic solutions if possible. The debate is complicated by a degree of unwillingness to recognize some weaknesses in the present arrangements.

Conceptual omissions

It would appear that fruitful discussion is severely handicapped by a tendency to selective conceptual omission. A particular concern with regard to "civil society" is whether those mobilized behind this term are not misled by an apparent opportunity to impose a definition of the "good society" from which dubious forms of organisation are excluded. Emphasis would then be placed on "voluntary associations", "charitable bodies", "citizens movements" and the like, especially when their activities are in no way controversial. By some, it would be considered inappropriate to include bodies such as professional organisations, trade associations, employers organisations, or labour unions.

An important issue here is the extent to which civil society bodies are to be understood as associated with economic activity and specifically with wealth generation, especially profit-making. Civil society can be readily, and conveniently, understood as encompassing all organized activity not associated with the major institutional systems: government and administration, education and health delivery, business and industry, security- and organized religion. But this creates many difficulties - It is therefore useful to distinguish three clusters:

Group A: what is included in over-simplistic understandings of "civil society" and which will continue to attract supporters of uncritical and uncontroversial understandings of the "good society".

Group B: what can usefully be understood as "non-civil society", by opposition to simplistic understandings of "civil society", namely government and other establishment institutions.

Group C: what then remains to be considered as part of the social fabric, having taken account of Group A and Group B. This might usefully be understood as the "un-civil society".

Un-civil society

With apologies to Mahatma Gandhi, it is

appropriate to reframe his classic response to the journalist who enquired, on the occasion of Gandhi's visit to the UK, what he thought of Western Civilization. Gandhi's response that "It would be a very good idea" might equally be applied to the concept of "civil society".

There are numerous features of society, to be understood as clustered into Group C, which challenge some of the polyanna-ish aspects of Group A - for they are distinctly "un-civil" and questionable from one or other perspective. And yet they are indeed characteristic of a fuller understanding of "civil society". Depending on the position taken by the Group A advocate, they will include a greater or lesser portion of the following (Group C.1):

- labour unions, professional bodies, employers organisations
- not-for-profit research institutes
- religious bodies, including ashrams, churches, religious orders
- **political parties**
- cooperatives and mutual societies
- foundations and waifs
- intentional communities
- heraldic and ceremonial groups

More challenging however are bodies such as the following (Group C.2):

- gangs
- paramilitary organisations
- criminal organisations (Mafia, Yakuza, Triads, etc), drug rings
- cartels
- secret societies (including the freemasons), cults
- intelligence networks
- subversive and revolutionary political groups
- terrorist groups.

The first group above are tainted by financial or ideological considerations, whilst the second tend to be characterised by the illegality of their actions or their ability to act "above" or "beyond" the law. The situation is further complicated by Group C.3, namely "front organisations" (whether for government, ideological, religious, business or criminal groups). Further complications in understanding "civil society" are introduced when groups have only a temporary or "electronic" existence - as with the 15,000 newsgroups on the Inter-

et (Group C.4).

And of course there are the complications associated with groups more characteristic of non-western societies - and often unknown, or of little significance, to those active in defining "civil society". These include (Group C.5):

- tribal and kinship groups
- name groups (as with the Chinese)
- guru-oriented groups
- traditional secret societies

But these have their equivalent in heraldic and ceremonial groups, often of great presage (such as the Knights of the Garter in the UK).

Policy implications in relation to the FSU

Following the dismemberment of the U.S.S.R. and the transformation of Eastern Europe, many policy assumptions were made with regard to the economic transformation and development of those societies. Considerable numbers suffered in consequence - especially the vulnerable. There has been much criticism on both sides of misguided efforts to "export" Western economic models and political institutions to those countries. This has led, to the surprise of many, to the re-emergence of former leaders of communist society, together with political parties reflecting approaches distinctly unsympathetic to any western understanding of civil society.

In the process of establishing more creative relationships with Western Europe, efforts have been made to involve the FSU in the Council of Europe. To that end the participation of Russia in the pattern of European treaties has been a critical issue. Given the distinctly non-western approach to legislation and implementation characteristic of Russian society, the appropriateness of this can be usefully questioned (Judge, 1995), as is done by Russian's themselves.

Accompanying these changes, many western bodies have endeavoured to establish relationships with people and groups in the FSU and Eastern Europe. Numerous exchanges and contacts have been fruitfully organised.

Many religious groups have successfully proliferated and established viable movements, for example. At the same time there has been a flowering of a wide variety of groups and movements - strange to western eyes - often inspired by charismatic personalities characteristic of FSU cultures.

Un-civil society and organised crime

But most striking, with respect to any understanding of efforts to enhance any form of "civil society" in the FSU and Eastern Europe, has been the overwhelming increase in the number of criminal gangs, to the degree that it has been estimated that at least 50 percent of economic actions there are influenced by organized crime. Only extreme naivety could justify exclusion of this dimension from any discussion of civil society, in the FSU.

The key policy issue here is how to understand and relate to this particular manifestation of "un-civil society" - given its central function in FSU societies at this time. Several approaches may be envisaged:

- Ignore: the proliferation of gangs, and organised crime, as a particular form of "voluntary association" may be ignored as a temporary aberration, namely "civil society" may be defined to exclude such forms of social organisation. This then raises the question of the relationship in practice between "civil society", narrowly defined, and its rejected shadow the "un-civil society". By implication, some forms of voluntary association are then understood to be naturally good, and others are to be understood as naturally inappropriate. This leaves unresolved the many dubious initiatives of "good" bodies, as evidenced by the territorial disputes between major religious groups. It also ignores the challenge raised by the levels of abuse and fraud amongst officially registered civil society organisations in the West. But above all it loses sight of the role played by "un-civil society" in socially abnormal situations. This is equivalent to the economists error in long ignoring the

informal" or "black" economies essential to the economic success and development processes of some countries.

- Exterminate: emphasis may be placed on exterminating any manifestations of "un-civil society". This loses sight of the fact that often decision-makers at the highest levels are involved, whether voluntarily or because they have been "volunteered", in un-civil activity. Even in the West, weekly scandals over the past years have revealed how ministers of government are implicated in the actions of groups acting in a distinctly un-civil manner - if only to reinforce the finances of their political parties. It is unclear what lessons are to be drawn from the Italian "clean hands" campaign in this regard, especially now that there are pressures to scale down any further investigations. Eliminating the shadow of "civil society" has never proved to be as easy as many have wished.

- Come to terms: ways may be sought to "come to terms" with un-civil society. Totally unacceptable at first sight, this has proved to be the only way forward for many in the FSU. Whilst politicians may promise to "root out" organized crime, they have proved to be distinctly inept in doing so. It is salutary to reflect on the level of gang activity in major western cities such as Los Angeles, and the level of organised crime in many western countries, including the USA. Unfortunately it is primarily through anecdotal evidence that information on how western governments have "come to terms" with organized crime in particular situations has become available. Such information is not normally part of any course on the nature of "civil society".

- Reframe: the nature of "un-civil society" may be completely reframed. The above approaches neglect the possibility that alternative understandings of the relationship between "civil" and "un-civil" society may exist in cultures other than the western. It is around this point that there have been misunderstandings concerning cultures where decision-makers naturally expect some percentage of any transaction over which they

have any influence (especially when they are unpaid). The whole issue of bribery and "commissions" concerning transactions in developing countries has only recently come to the fore, as with equivalent phenomena in many industrialised countries. The legitimacy of "influence peddling" is a question in all societies. At what point do the actions of lobby groups, as manifestations of civil society in the corridors of national parliaments, acquire un-civil characteristics? When do the actions of Freemasons or Opus Dei, for example, take on "un-civil" rather than "civil" character?

Creative challenge

Just as in the case of western attempts to export economic models and institutions, there have been efforts to export western civil society institutions. This continues a trend associated with the colonialization process in developing countries - even including the export of parliamentary models. The appropriateness of such exports was seldom questioned - as with the early priority of western missionaries to supply indigenous women with brassieres.

Almost no effort has been made to detect traditional patterns of collective organisation natural to FSU and associated cultures and to seek ways of enhancing them. More challenging still would be the exploration of ways to engender new forms of collective organisation in harmony with the cultural patterns and values of those societies and of greater relevance to contemporary challenges in the FSU. What forms of organisational innovation are appropriate to the FSU? How is their encouragement to be dissociated from naively enthusiastic attempts to export (or import) inappropriate western forms?

A striking example of how such a challenge has been taken up in a developing country is offered by the Swadhaya Movement, notably active along the western coast of India. As described by Shri R K Srivastva of the Centre for the Study of Developing Societies (New Delhi): "Swadhaya is neither a cult nor a sect; it is neither a party nor an association; it is nei-

ser messianic nor limited to a particular section of society; it is neither directed against centralising state power nor to overcoming flaws in Indian society, though such consequences may follow. Swadhyaya is both a metaphor and a movement. It is a metaphor in the sense of a vision, and a movement in terms of its orientation in social and economic spheres."

Building on qualities long articulated within the Hindu spiritual tradition, emphasis is placed on the quality of relationship between people, especially within the context of the most impoverished villages. This has led to a remarkable, and growing, capacity to regenerate village life. Refusing any economic assistance from either Indian government or foreign sources, unusual achievements have been made in thousands of villages, even in such physical terms as replenishing wells and managing farms. (Ironically, although present by invitation at a 1995 FAO conference on poverty alleviation, the movement found itself isolated - it was neither in search of funds (as an "aid recipient"), nor was it offering them (as a "donor"), but its experience without funding was considered irrelevant).

Metaphors of civil society

There is an increasing body of literature recognising the value of metaphor in reframing issues relating to organisational and policy innovation. The point made is the need to avoid the metaphorical traps and poverty of imagination associated with seemingly obvious options.

In this light, understandings of civil society might perhaps be compared through the following set of agricultural metaphors:

- **Monoculture:** As with unending fields of wheat, civil society bodies might be seen as stalks of wheat, virtually indistinguishable.

This image might reflect views that favour the principle of citizens organisations - providing they conform to a particular approved pattern. The creation of each body can then only take place with the approval of appropriate authorities. Differences between such bodies, from the point of view of any

central authority, are considered to be negligible - only their numbers are of interest. In its most severe manifestation, all such bodies would be required to conform to central policies.

- **Multi-crop farming:** This metaphor would allow for a limited range of different types of voluntary and other organisations as making up civil society. Each type would however be well-defined: wheat, oats, turnips, cabbage, apples, etc. Within each type, variations would not be easily tolerated. This would correspond to the European Commission's approach - were it to be extended from vegetables and fruits to civil society organizations.

- **Integrated farming:** In this metaphor, the emphasis switches to the complementarity between the different types of organisation in order to optimize the growth patterns of each in the interests of the whole. The farm is treated as a system, with a water and fertiliser infrastructure, in which each crop has a distinct function.

- **Inter-cropping:** In this metaphor attention shifts from crops as a whole. The importance of juxtaposing particular plants to provide shade, protection from insects, or soil enhancement is then emphasised. The checks and balances required within civil society are rendered explicit at the level of the individual organisation rather than between classes of organisation.

- **Permaculture:** In this metaphor much greater effort is made to intimately relate a wide variety of plant and animal species to enrich the pattern of checks and balances in relation to water, sunlight, and nutrient flows. It is with such methodologies that the skills required for sustainable communities within the civil society emerge. Permaculture is noteworthy for integrating space for uncultivated, unplanned growth as a source of particular positive influences on the cultivated species.

- **Natural parks:** In this metaphor the concern is to protect natural patterns of growth and the wild species associated with it. In the case of civil society, this would correspond to efforts to provide for traditional

forms of organisation (including folk culture) - and to protect them from contemporary forms. The question of cultural identity is strongly associated with this dimension of civil society. The challenge is to minimize forms of intervention which will make such "natural" - organisation appear artificial. Excessive intervention, as with artificial landscaping, can make such supposedly natural forms of civil society both artificial and soulless.

* Wilderness areas: In this metaphor a much greater variety of plant and animal species grow freely without outside intervention or justification - constituting a rich genetic pool. In the case of civil society, the question for any authority is to what degree a veritable jungle of organisations of every imaginable kind can be allowed to exist without requiring constant supervision and management. Such authorities may not then have the ability to control civil society, even if they wished to. This then reflects the most extreme forms of "un-civil society".

It is interesting to reflect on the policy challenges relating to civil society in the FSU and Central/Eastern Europe in terms of these metaphors. Essentially it is a question of what forms of organisation should be cultivated and how, and how does society benefit by allowing space for certain forms to grow freely.

Past errors of agricuturists and land resource managers carry many lessons for those hoping to cultivate civil society and develop sustainable communities. More specifically there is the issue of what should be considered "weeds", how they are to be reduced, and what should be appreciated as "wildflowers".

The above agricultural and land management metaphors also highlight the fundamental challenge of building sustainable communities, namely ensuring appropriate interaction amongst a diversity of organisations. It is civil society as a complex ecological system of organisations which needs to be explored. Simplistic approaches to this ecology may be tantamount to the destruction of cultural rainforests.

References

- Belyaeva, Nina. Legal framework for civil society in Russia: from right to associations to the charity law. (Paper presented to the NCYO International Charity Law Conference, London, 17-17 September 1994)
- Dror, Yehzekel. *The Capacity to Govern* (Report to the Club of Rome). (Forthcoming 1995)
- Gellner, Ernest. Civil society in a historical context. *International Social Science Journal*, 129, 1991
- Ghils, Paul. Les images de la société civile (Communication à la Table Ronde 'Identités et Altérités' organisée par l'Institut universitaire de la recherche scientifique de l'Université Mohammed V et le Centre européen de coordination de recherche et de documentation en sciences sociales, Rabat, novembre 1991). *Transnational Associations*, 1992, 1, pp. 14-21
- Ghils, Paul. Le concept et les notions de société civile. *Transnational Associations*, 47, 1995, 3, pp. 136-155
- Hondius, Frits W. The Notion of "Civil Society" in Greater Europe. *Transnational Associations*, 47, 1995, pp. 130-135
- Judge, A J N. Policy Options for Civil Society through Complementary Contrasts (Paper presented to a Seminar on State and Society at the Russian Public Policy Centre (Moscow, 6-8 December 1994)
- under the auspices of the Council of Europe)
- Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS). Russian Civil Society; report for the World Bank. University of Maryland, 1996
- Judge, A J N. Misapplication of International Legal Norms in Socially Abnormal Situations: learnings from a seminar on "State and Civil Society" organized by the Council of Europe at the Russian Public Policy Centre (Moscow. December 1994)
- Judge, A J N. NGOs and Civil Society - some realities and distortions: the challenge of "Necessary-to-Governance Organisations" (NGOs) (Adaptation of a paper presented to a Seminar on State and Society at the Russian Public Policy Centre (Moscow, 6-8 December 1994) under the auspices of the Council of Europe). *Transnational Associations*, 47, 3, 1995, pp. 156-180
- Morgan, Gareth. *Images of Organization*. Beverly Hills, Sage, 1986
- Srivastava, R K. Swadhyaya Movement: its meaning and message (Paper presented to the a seminar of the United Nations University, Rome, 1986). Delhi, Centre for the Study of Developing Societies.
- Union of International Associations. *Yearbook of International Organizations*. München, K G Saur Verlag, 1996-7, 4 vols

Strategies for gender democracy Strengthening the representation of trade union women in the European social dialogue

by Cynthia Cockburn*

Introduction

Women are seriously under/represented in the Readerships, committees and congresses of their trade unions in European member states. Their absence from the structures that represent these unions at European level is even more marked (Braithwaire and Byrne, 1995). Yet, through the 'European social dialogue', the representative bodies of European workers have been given what is potentially a significant policy-making role in the European Union. How can women trade unionists be enabled to represent themselves in these processes, and so play a part in shaping a future Europe?

In this article I consider the impediments to trade union women's self-representation at the European level and strategies for improving it. I argue for lifting the discussion of women's position in the unions out of its customary frame of *equality of opportunity* and repositioning it in a context of *representative democracy*. I examine the legitimacy of speaking of 'women interests' and the potential content of European women's policy concerns. The different policy needs of varied groups of women is stressed. Reflecting current feminist activism in the unions, as well as feminist theories of representative democracy, a dual strategy is proposed here: sex-proportional representation in mainstream decision-making bodies, accompanied by a strengthening of the women's structures. The first is considered as an extension of the traditional liberal model of democracy and the second as an expression of radical plural democracy.

The European social dialogue: what's in it for women?

'Social dialogue' between 'social partners': to a trade unionist used to thinking of the workplace as a site of struggle, the language developed by the politicians and bureaucrats of the European Union to describe worker-employer relations sounds at best euphemistic and at worst naive. The creation of a unified

market in which European-scale multinational dominate the economy has not spirited away the historically antagonistic relationship of capital and labour. The agendas of dialogue are limited in scope, and in most cases neither employers nor unions conceive of themselves as being in partnership simply because the venue is Brussels rather than Barcelona or Bremen.

Nonetheless the European level of industrial relations is beginning to take on an air of greater reality. The Treaty of European Union signed at Maastricht in December 1992 affirmed a clearer role in policy-making for the 'social partners'. The social dialogue endorsed by the Treaty involves meetings of the summit organisations of capital and labour in Europe: the European Trade Union Confederation (ETUC), the Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) and the European Centre for Enterprises with Public Participation (CEEP).

The United Kingdom, as is well known, refused to accept the Maastricht Treaty's proposed provisions on social policy, and it was necessary to express the possibilities for social dialogue in a separate Agreement on Social Policy signed by the remaining 11 member states. Despite the debilitating effect of the UK opt-out, the Agreement did significantly strengthen the role of the social partners in the case of the 11. Collective bargaining was given a more important place in the social dimension. The Commission is required to consult the representatives of management and labour on the possible direction of Community action, and subsequently on the content of proposed action eliciting joint opinions or recommendations.

The most interesting avenue opened up by the Treaty may be the concept of the European 'framework agreement'. The social partners may inform the Commission of their desire to embark on a process of negotiation that could lead to a direct agreement between them. Framework agreements concluded in this way may be given effect simply by a Council Decision, though in the event of failure to agree the legislative route remains open. The extension of qualified majority voting has also been helpful. While unanimity is still required on certain sensitive issues, and matters of pay,

* Cynthia Cockburn is a Research Professor in the Centre for Research in Gender, Ethnicity and Social Change, at the City University London. Her research has focused on the gender relations of work and technological change, on equal opportunity and trade unionism, and recently on women and gender in an international context. Her books include *In the Way of Women* (Macmillan, 1991) and, with Susan Ormrod, *Gender and Technology in the Making* (Sage, 1993).

This article is reprinted from *The European Journal of Women's Studies* ©SAGE (1996) Publications Ltd, by permission of Sage London, Vol. 3, 1996: 7-26

right of association, right to strike and right to impose lock-outs are altogether excluded from Community legislation, innovations in health and safety, working conditions, information and consultation of workers, integration of people excluded from the labour market and equality issues can now be adopted by a qualified majority.

Social dialogue agendas have not in the past given much attention to women's issues. Nonetheless, in early 1995 it was learned that the framework agreement process was now to be tried in the case of parental leave. The Commission's Consultation paper on what it calls 'the reconciliation of professional and family life' was to go to the social partners to see whether they were capable of reaching an agreement that could bypass the need for legislation. It is this kind of development that gives the issue of the representation of women trade unionists at European level increased importance. The European Union is inventing new forms of 'democratic' decision-making as it goes along. Slowly but continuously the policy-making processes in Europe are changing. New states enter the Union. New issues are considered relevant to the European agenda. And new mechanisms come into being. Two others in particular involve trade unions: *sectoral dialogue* and *European works councils*.

The summit meetings of the social dialogue 'partners' are called the 'interprofessional' level. From 1992 there has been growing encouragement for bodies operating at sectoral level also to be given social partner status and to come together in sectoral social dialogue meetings chaired by the Commission. The sectoral bodies on the employer side are the European-level federations (FEBIs; fédérations par branche et par industrie) uniting employer federations from the member states involved in distinct industrial areas such as the automobile industry, construction, ferry lines or fishing. Their trade union partners are European federations whose affiliates are unions organizing in those particular sectors. Sixteen of these union-side sectoral federations are affiliated to the ETUC as what are termed its 'European Industry Committees'.

Secondly, there have been important

developments at company level. In late 1994 a long-awaited Directive was passed (No. 94/45) to make employee consultation procedures mandatory in Community-scale undertakings of a given size and spread. European works councils, as they are termed, are in the process of establishment now in many multinationals. It is in many cases the European Industry Committees that are acting as midwives for company works councils, bringing the relevant unions together and helping establish mechanisms.

During 1994 I carried out a year's research into the underrepresentation of women and women's interests in the European social dialogue, with funding from the European Commission (specifically the Equal Opportunities Unit in Directorate-General V) and from the UK Economic and Social Research Council. This involved me in interviewing 30 women and men on the staff of these social partner organisations, the majority in Brussels, and in reading the written material with which they furnished me. During this year I also had the opportunity to sit in on meetings, for example of the ETUC's Women's Committee and certain sectoral social dialogue meetings. The research is reported in full in Cockburn (1995).

Where, then, are women in the European social dialogue? I found them to be scarcely visible. If the new framework agreement on parental leave entering the agenda in 1995 is produced by a social dialogue summit that reproduces the male to female ratio of those of 1994, it will have 66 fathers and one mother. My recent study suggests that, at sectoral level, men characteristically make up between 80 and 95 percent of social dialogue delegations. It is not unusual for women to be altogether absent.

What is more worrying still is that early evidence from the budding European works councils, which, being nearer the factory floor may be thought to be closer to potentially real European-scale collective bargaining, shows women to be equally thin on the ground. There is no statutory requirement of gender equality built into the Directive. Nor does the Commission budget (B3:4004), designated for assistance to unions in setting up works councils, ring-fence for women's initiatives any of the considerable funds available.

Impediments to women's representation at European level

The impediments to the representation of women and their concerns in social partner organisations at European level are qualitatively similar to those that hold women back in employment and in unions and in some cases flow directly from them.

These impediments are well known and have been rehearsed often enough (Cook *et al.*, 1992; Briskin and McDermott, 1993; Cunnison and Stageman, 1993). Here I shall only note them briefly. Women's social and domestic circumstances, particularly the burden of housework and domestic caring, disadvantage them as workers. This disadvantage at work impedes women's full engagement in their unions and, combined with a lack of compensatory measures in many unions, means few women come through to leadership positions or serve as representatives, delegates or paid officers. Unions' constitutions and a rigidity of procedure common in unions can inhibit women's advancement in the union structures. A masculine culture in the unions often deters women, and the attitudes and practices of individual men sometimes stand in women's way (Cockburn, 1983, 1991).

The underrepresentation of women evident in many unions in European member states is repeated, often amplified, in the national trade union confederations and again, further, at the international level in Europe. A post or seat at European level is frequently filled by an individual by virtue of a post or seat held in an affiliated confederation or union, a status that usually reflects long service or specialist knowledge. This refers not only to leadership posts but also to membership of 'important' ETUC and sectoral committees, which are heavily male dominated. We have called this the 'ex officio' effect (Cockburn *et al.*, 1994). Even where delegation is more open to choice, there are factors militating against women. European activities are considered 'important', and women are not; men seem the 'appropriate' trade union representatives to send to Europe. The problem is also emphasised by geographical distance: women are often prevented by

domestic responsibilities for being sufficiently mobile to engage in European-level activity.

Where women are heavily outnumbered by men, as they are at European level, and a certain 'critical mass' is not achieved, women usually feel unable to play a full part. They are marginalized by the male culture. Black and ethnic minority women are doubly excluded. The result is that women are underrepresented as a sex, and particular groups of women remain invisible. A gender perspective is seldom introduced into policy-making.

The European process, with its 15 member states and very many social partner (con)federations, presents a particular problem - one of sheer numbers. Meaningful discussion is impossible in very large congresses and committees. There is therefore pressure to keep the number of delegates from escalating. Where one delegate per unit only may be sent, it often appears inevitable that this should be a man. Besides (con)federation officers are inhibited in introducing positive action to achieve gender equal outcomes before they are mandated to do so by their affiliates.

It is significant though, at this moment in the mid-1990s, that many unions and confederations have announced equality intentions, and not a few have introduced positive action for gender equality. The ETUC, like many unions and confederations, has now had some years of experience of a women's structure: women's officers, women's committee, women's conferences and events. The existence of such special structures is widely felt by women trade unionists to be valuable and worthy of a spirited defence. Nonetheless it is often admitted they have so far had the effect neither of producing a notable improvement in the proportion of women coming through by natural processes of election, delegation and appointment to the mainstream structures, nor of guaranteeing a routine gender analysis in policy-making and collective bargaining.

There has therefore been widespread discussion, among women members of the ETUC Women's Committee at its meetings during 1994 and 1995, and among many other women activists in the European labour movement, of what new measures may be called for and what

arguments may be deployed to justify them. What follows is an exploration of some of the possibilities as they emerged from my recent interviews among such women (Cockburn, 1995).

Representing women: 'interests', 'concerns' and 'policy needs'

Is it legitimate to provide by special measures for the representation of 'women'? It is sometimes argued that we cannot speak of gendered interests as distinct from a general interest, and that women are as different from each other as they are from men. Such arguments question the legitimacy of departing from 'normal' processes of democratic representation in the case of the trade unions and their representative (con)federations involved in European industrial relations. For instance, are the 'women's structures' already introduced by some trade unions justifiable in the name of gender equality? Or are they anti-democratic? Because of these doubts and confusions, it is useful to place the practical debate among trade union women in the context of some recent developments of theories of democratic representation to clarify the legitimacy of the proposals that follow.

A preliminary question arises: is it legitimate to speak of 'women's interests' at all? And if it is, what exactly do we mean by the term? We often speak in everyday language of this or that being 'in women's interests', and in most cases we know more or less what we mean and can be sure that our hearers do too. But there is a conceptual problem with this expression. 'Interest' is a controversial idea in political science. The notion of political interest is part of a package of concepts in liberal theories of the state and the citizen (traditionally conceived as a male). Interest groups are seen as the plurality of organized groups that, in modern society, contest power through formal political channels.

In the Marxist critique of liberal political theory, 'interests' were redefined as objective class interests, those of the working class

being irreconcilably opposed to those of the employing class. There was always a difficulty in such a theory concerning who could say what a class's objective interests were. The working class itself did not always seem to act on any such thing.

A number of feminist theorists have taken up the notion of 'interest' and tried to turn it to women's use. Virginia Sapiro (1981) argues that women have identifiable interests as *women* to which a political system should respond. Women, she argues, are a group with a unique politically relevant characteristic that distinguishes them from men: their relation to conception, pregnancy, childbirth and lactation. 'Why' asks Sapiro, 'is an individual's relationship to the production of children not commonly accepted as a matter of political interest while one's relationship to other forms of production is?' (Sapiro, 1981: 713). If one can 'have interests' as the owning class or the working class, why can one not 'have interests' as a reproductive class?

Other feminist authors have taken an adverse view of 'interests' and argued that the women's movement and the revolutionary values it generates cannot and should not be confined to the utilitarian and masculinist framework of 'interest politics'. Irene Diamond and Nancy Hartsock for instance in a discussion of Sapiro's article reject interest theory on the grounds that women should not (and most feminists do not) seek to enter the political system on male terms as a sectional 'interest group' fighting for their own advantage. Instead many women aim to create a different social world that is better for all human beings, a society in which, precisely, human beings are moved by much more than the self-interested pursuit of gain. If, as they say, 'the inclusion of women in politics threatens the most basic structures of society', we can hardly see women as just another political interest group (Diamond and Hartsock, 1981).

I propose to adopt a usage that overcomes this difficulty. It derives from 'the political interests of gender' by Anna Jonasdottir (1988). She points out that the concept of 'interest' has had, from the beginning, a dual significance. It consists of two connected

aspects. It is on the one hand about form, on the other about content.

1. The 'form' aspect is the demand to *be among the decision-makers*, the demand, in other words, for *participation in and a share in control over society's public affairs*.
2. The 'content' aspect is, by contrast, *the substantive values that the political system subjects to debate and vote, and puts into effect in making policy*. The content responds to the needs, wishes and demands of various groups and subgroups of women, Jonasdottir, 1988: 40) Basing herself on a distinction made by Robert Parks (1982), Jonasdottir argues that an 'interest' always refers to *control over conditions of choice rather than the content of choice itself*. A group such as 'women' can only, but always, be said to have an objective interest in one thing: the power to shape social reality. The interest of the group 'women' lies in 'the increase of its control over the range of options or conditions of choice' Jonasdottir, 1988: 49). A focused definition like this is also employed by Anne Phillips in her book *Engendering Democracy*. She writes, 'Since segregation is a fundamental ordering principle in gendered societies, women can be said to share at least *one interest in common*. They need improved *access to every sphere*' (Phillips, 1991: 73; my italics).

If, as Jonasdottir says (1988: 53), 'women's objective political interests today concern building up and controlling as sex/gender a concrete presence or attendance in this system', this includes: women getting active and organised in unions, women getting elected as representatives or delegates, getting a voice, getting proportional representation, getting a women's committee, a conference, reserved seats and funding. Women's interest lies in women's *agency*, and it will involve confronting the opposition that male trade unionists often mobilise against the self-activity of women. And Jonasdottir indeed makes specific reference to how 'women active in unions . . . are forced to start public discussions in order to bring attention to and prevent their issues and demands from being pushed aside or choked' (Jonasdottir, 1988:54).

If we can say, then, that 'women's interest' lies in engagement in the structures and

processes of the European social dialogue, what of content of women's agendas? If women's interest is to seek better control over the conditions of choice - what are the choices about? Here again I follow Jonasdottir in supposing that it is incorrect to speak of women as an 'interest group' in the matter of content, because what some women want some of the time can be seen as not objectively in their own interests at all, but altruistically in the interests of others. Women, for instance, often want to help children to grow up to make their own choices, distinct from those of their parents. They often want a world in which the interests of those who are weaker than themselves, the old, the disabled, the disadvantaged, are given priority. This is the realm of feminist social values and cannot be squeezed into the historically constructed masculine liberal notion of instrumental 'rationality' and 'interest'.

Neither, however, I believe, can we unproblematically substitute for the notion of 'women's interest' a notion of 'women's needs' (as both Jonasdottir, 1988, and Diamond and Hartssock, 1981, appear to propose). Even women's gender-specific experience of reproduction, of sexuality, and of the particular kinds of mental and manual labour we engage in, cannot be seen as generating in us a unitary women's consciousness. There are deep and undeniable social rifts between women. Differences of class, ethnicity, religion, culture, age, ability and sexual preference, among other things, set us apart from each other. No one, then, may say objectively what 'women's needs' are. No more than Marxists do feminists have a right to 'know best' for others. On matters of policy content different 'needs' can only be negotiated and a lliances painstakingly forged.

It is preferable, therefore, when speaking of policy content, to use instead the term '*women's concerns*'. To speak of women's concerns points to issues that bear on women, without in any way presupposing what position any given group of women would take on them. Women's concerns clearly include substantive issues such as the availability of contraception and abortion, social provision of childcare, access to training and occupations, equal pay. But they

free matters in which women have divergent views and on which varying demands and policies are formulated both prior to and within the political system.

What is a 'woman's position' or a 'woman's policy' in the context of the European Union cannot ever be taken for granted. The position and the policy will always differ historically and culturally. It can only be identified *after* women's experience and apparent needs have been publicly debated and consensus constructed. And it can only be effectively fought for through the political system *after* women's interest has been met by women's full representation in the structures and processes. The significance of prior public debate is the reason, I would argue, that the funding of women's networks, pressure groups, campaigns, seminars and conferences (including those in which trade union women are involved) is a necessary part of enabling women to represent themselves in the social dialogue. (For a detailed discussion of European women's networks and the integration of women and gender into European policy-making see Hoskyns, forthcoming 1996, and, more generally, Meehan, 1993.)

Policy content: women's distinct but varying agenda's

It is not difficult to show that European women have experiences distinct from those of men that potentially place gender-specific concerns on European social dialogue agendas. They may take shape in policy needs differently nuanced in the case of different groups of women, but they are not arbitrary. They have been tested in argument and are the minimum around which it has proved possible to forge a substantial alliance. Gender-specific experiences can be broadly categorised as, first, differentiating bodily trajectories and, second, the sexual division of labour - both of course mediated through different cultures. (In this formulation and the following paragraphs I draw on the materialist feminist formulation of Nancy Harstock, 1985.)

Physically, women's life experience differs from that of men, first, in their particular part in heterosexual sexuality and coition. Both women and men for instance are vulnerable to rape and other forms of physical abuse by men, but the social and physical implications differ for the two sexes. Secondly, women have a bodily experience of conception, pregnancy, childbirth, lactation, menstruation and menopause, that men do not. In activity, women in most if not all societies and cultures continue to produce important and specific use values in the domestic sphere and are positioned by the sexual and social division of labour in activities, paid and unpaid, that often involve the management of relationships and feelings, the production and reproduction of human beings.

It is important to emphasize that these differences are neither absolute nor unchanging. In Western Europe we have seen some adaptations in gender relations in the last 50 years, and one subculture differs slightly from another in this respect. But the current significance of sexdifferentiated life experiences in the member states of the European Union continues to be great. Individuals as individuals may escape from their gendered position. Women may shift their activity in ways that move them partly outside the perspective of women as a social group (a woman may choose to remain single, to have no children, she may become a powerful politician or manager) but aggregate sex difference remains. These aggregate differences in experience tend to generate distinguishable political perspectives in women and in men. Women for instance more frequently voice a need for more supportive social policies and a fairer sharing between men and women of responsibility for home and care, a new deal backed by changes in men's attitudes and practices.

Women's labour market position too differs markedly from that of men. All the statistics of European employment in recent decades show there has been an increase in the economic activity rate of women that seems to be irreversible and has produced a significant feminisation of the working population, especially in white-collar jobs. Margaret Maruani points out

her report on women in the European labour market that two-thirds of the jobs created in the European Community between 1985 and 1989 were filled by women.

Yet this does not mean that women fare as well as men in the labour market. Simultaneously, women's unemployment rates in 11 of the 12 member states are systematically higher than men's. And female economic activity has risen not only because women's behaviour has changed but also because employer labour market strategies have changed. Their demand for women's labour power has grown, but has remained limited to a few areas of employment (often routine, part-time and/or precarious jobs) already marked by a high concentration of women, and gender segregation persists (Maruani, 1992).

The consolidation of a Single European Market is expected to affect women differently from men. It will favour large firms, while women typically work in the smaller enterprises. Since women work in sectors and occupations where the work is already most damaging, further deregulation and intensification of work may harm their health and drive women further into the hazards of the informal, sometimes illegal, economy. Women's distinctive sources of income, their greater dependence on services and their relative immobility mean the removal of barriers to the free movement of workers will not advantage them in the way it may advantage men (Conroy, 1988; Hemeldonck, 1990; Pillinger, 1992).

Policy implications flow from these differences. For instance, women have gender-specific training needs. They need economic policies that create good quality jobs. They need action to equalise earnings. The combination of women's relation to reproduction and their disadvantaged position in the labour market makes women relatively poor. Two out of three adults living in the poorest households in Europe are women. They therefore have gender-specific needs of social security policy (European Network of Women, 1989; Conroy and Flanagan, 1993; Lindley, 1994). And the concerns of women in a future Europe go wider even than work and welfare. Women are saying that because of their gender-specific experi-

ences and responsibilities they have special needs for a Europe in which environmental conditions are healthier, in which public transport services are better and in which personal safety is assured.

It is important, however, to stress that women are not a unitary category. For example, in my report for the EC (Cockburn, 1995) I examined the distinct concerns of an important subgroup of European women: black, ethnic minority and migrant women. In all my interviews on the representation of women in the social dialogue I had not come across anyone of Asian or African, Middle Eastern or Latin American origin - many of whom of course do find their residence and livelihood in the member states of the European Union. I heard mention of only one or two delegates who were of non-European ethnicity.

I asked my informants whether they ever discussed or made policies for the special needs of black, ethnic minority and migrant women resident in European member states. Most trade unionists responded with regret: to get women's needs on the agenda at all required that special effort. To speak of a minority among women seemed all but impossible. Yet such women do have concerns as women that are shaped into distinct policy needs in the European Union by their ethnicity or minority situation (see, for instance, Goldsmith, 1990; Hoskyns, 1991; Bhavnani, 1994; Lindley, 1994; European Parliament, 1995). These urgently need representation in the European social dialogue. And the 'different differences' of black, ethnic minority and migrant women should prompt a recognition that one could and should make a similar analysis in the case of other subgroups of women: disabled women for instance, or the young or elderly.

Women's demands for the representation of women are correctly legitimated by the difference *between women and men*. It is important that differences *among women* not be read as delegitimizing that claim. The validity of special measures for representing women should, on the contrary, rest on the very diversity of the views and needs that are being marginalized when 'women' are marginal.

Representing women and women's concerns: special measures

If, then, women have gender-specific policy needs to press, how can women's representation in the European trade union structures be made adequate to this task? We have seen in the first section that, even in those unions and (con)federations where the will exists it is very difficult indeed to achieve it. Time and again this or that European Industry Committee has sent out a notice about its forthcoming congress with the admonition to 'make sure you include women in your delegation'. And time and again the delegations that turn up are mainly male. What institutional arrangements are needed if women's political interest in selfrepresentation is to be secured?

The right of every adult citizen of sound mind to vote and to stand as a candidate is a basic principle in liberal democratic theory. In the electoral systems of the 18th and 19th centuries, however, the citizen endowed with these rights was both conceptually and actually a male. And, despite the suffrage movements through which the right was gradually extended to women, men continue to dominate both as candidates and as elected representatives in most, if not all, electoral systems. The right to be nominated and to contest elections may exist in the abstract, but in practice fewer women than men in a given constituency are able to benefit from it.

In many European countries we now have 20 years or more of experience of trying to overcome women's democracy deficit, both in the political system and in representative bodies such as trade unions. Many measures have been tried, relying on differing principles.

Representing women as individuals in a gender category

The first step to improving the situation has in some cases been the removal of obstacles to the performance of any *individual*, male or female. For example, the democratic character

of an electoral process may be increased by ensuring that all are realistically free to engage autonomously: that their employers, for instance, cannot browbeat them to vote for the bosses' candidate. Again, steps are sometimes taken to ensure that all have the necessary knowledge to vote, to stand for election and to serve as a representative, that the language in which business is conducted is transparent and accessible, and that the style of business is not alienating. Sometimes training is provided for all who are interested to stand as a candidate, and supportive structures set up to help people feel confident they can do the job once elected.

If such improvements to democratic process do not result in what the French call *mixité*, a condition in which men and women are evenly distributed in the representative system, then it has sometimes been thought necessary to introduce into the discussion of political arrangement the notions of gender and of gender bias. Once we register that people behave in the electoral system not as individuals but as women and men, as, in other words, *gender-categorized individuals*, it becomes possible to ask: what distinguishes the lives of women from those of men, and what bias in the system may be permitting those life differences to disadvantage women and what could be done to remove it?

If women have after-work responsibilities in the home, bias may be removed by providing childcare, or by arranging for meetings and other events to be held at times when women are as free as men to attend them. If fewer women have their own cars, and if women are vulnerable or uncomfortable in certain places, meetings and events may be arranged in venues that suit women better. If more women than men work part-time, representative arrangements can take account of this. But cultures and expectations may need to change too - even women voters often vote for men because in many of our cultures it is men that are associated with agency and power. Regardless of their objective qualifications, women are just not seen as leaders (Cockburn, 1991).

If the removal of bias does not achieve *mixité*, the next step is logically to set up the rather different procedures that would actually enforce an improved presence of women.

Women and men are again seen as individuals categorised by gender and the electoral constituency is required to nominate and vote for an appropriate number of each sex. Sometimes a minimum number is set: a 'quota'. Sometimes full proportionality is the aim. Proportionality is not possible, of course, where one candidate stands for one (mixed-gender) constituency. What is needed is a multiple-candidacy system in which the voter may choose so many of each gender from a list for a given committee or delegation. Such arrangements have been used in multiparty systems to achieve proportional representation in national and local elections - with political parties submitting competing lists of candidates.

Perhaps because the details are not easy to work out, proportionality has till now been more common as a rhetorical device than an actual technique of representation. But UNISON, the large UK public sector union, may be cited as an example of an attempt to implement the principle. It came into existence in 1993 after an amalgamation between three constituent unions, committed to achieving 'proportional representation' by sex, and 'fair representation' for black members, the disabled, and lesbians and gays, by the year 2000 AD. What precise organisational arrangements will achieve this are still unclear, and separate constituencies within the union are being asked to make their own proposals (UNISON, 1994). I have suggested some of the possibilities elsewhere (Cockburn, 1995).

Not all women support arguments for proportional representation of women and men. Some women fear that even to identify women and men as gender categories, and to provide for proportionality on the basis of sex, in the way we have discussed above, is dangerous. They argue that this has the effect of biologizing gender difference and fixing the individual in a typology from which some people might wish culturally to escape. Others are more pragmatic and argue that so long as individuals readily acknowledge themselves as having a social gender identity and as long as this identity reflects different and unequal social experiences, to make practical arrangements that reflect difference need not imply essentialism.

Representing women as an oppressed social group

A different strategy, and one which I would argue is qualitatively distinct and should be conceptually differentiated, is arranging for the representation of *women as a social group*. Although the principle is not often discussed, this is what lies behind such measures as the appointment of women's officers and the creation of women's committees ~ the institutionalizing and funding of *women's structures*.

The demand for the representation of women as a social group hinges on the perception that even when some women are present as individuals they do not always speak as and for women. What is more, within the individualist frame of reference described above, there is no reason why they should be required to do so. It has often been observed that the more women are present the more likely women's concerns are to be voiced. This may partly be because given a certain critical mass of women there are more likely to be women-oriented women present. Or it may be that given the support of women around them most women are more likely to find the courage to speak out about their concerns. But as yet, since we have very little experience of true *mixité*, we cannot be sure, given women's disadvantage in society as a whole, that it would guarantee the adoption of policies different groups of women need.

This is why in many systems special women's structures have been set up (some with a long-term perspective, others seen as stop-gap measures), in which the women present are elected or appointed, not as individuals, and not simply as members of a gender category, but *specifically to speak for the members of a disadvantaged social group: women*. The Women's Committee of the European Parliament may be seen in this light, as well as the Women's Committee of the European Trade Union Confederation and similar committees set up by some of its affiliates.

Many men (and some women), however, argue against women's structures on the grounds that to make special provision to represent any social group in an electoral system founded on the individual vote is improper,

democratic and even dangerous. I wish to argue the contrary: that it is legitimate to call for both sex proportionality in the mainstream structures and special women's structures, as complementary, not contradictory, strategies. The argument is supported by the work of Iris Marion Young (1989, 1990), who has contributed a gender analysis to theories of radical democracy. Young notes the paradox of democracy: arrangements meant to produce equality invariably result in some groups of citizens 'being more equal than others'. She argues that this weakness in representative systems derives from structural inequalities in society and can only be remedied by providing *institutionalized means for the explicit recognition and representation of oppressed groups*.

Young emphasizes that by group she means something different from a mere aggregate (like tea-drinkers) and different too from the run of 'associations' provided for in the contract model in political theory. The relationship of persons to associations, including political parties, she points out, is usually voluntary, and the person is prior to the association. Individuals constitute associations, they come together as already formed persons and set them up, establish rules, positions, and offices.

Social groups, by contrast, are socially prior to individuals, 'because peoples' identities are partly constituted by their group affinities' (Young, 1990: 9). Social group membership is very real in practical terms to all of us. As Young says, 'A person's particular sense of history, affinity, and separateness, even the person's mode of reasoning, evaluating, and expressing feeling, are constituted partly by her or his group affinities' (Young, 1990: 45).

In Young's analysis, a social group is a collective of persons differentiated from at least one other group by cultural forms, practices or way of life. A group's members have an affinity with one another because of their similar life experience or positioning in society, which prompts them to associate with one another more than with those not identified with the group, or to do so in a different way. So groups are a special kind of collectivity, with consequences for how people understand one another and themselves (Young, 1990: 43). Women are

a social group in this sense.

It is important to note that Young does not argue for the political representation of all social groups: dominant groups are well served by the existing process. She urges only that a democratic system should provide resources and mechanisms for the self-organization, recognition and representation of those of its constituent groups that are *specifically oppressed*.

She defines oppression quite precisely. It includes exploitation: where the benefits of the work or energy of the group's members go to others without those others reciprocally benefiting them. It includes marginalization: where the group is excluded from full and equal participation in major social activities, including the workplace. It includes cultural imperialism: the group is stereotyped or rendered invisible. It includes powerlessness: the group lives and works under the authority of others and lacks autonomy. The powerlessness is sometimes a condition of domination by another group, in institutional conditions that prevent self-expression and self-representation. Finally, group members suffer random violence and harassment motivated by group hatred or fear.

Women are an oppressed group in these ways. Young however, writing in the USA, also identifies other social groups as currently oppressed in her society: certain ethnic minorities, lesbians and gays, the poor, the old, and mentally and physically disabled people (Young, 1989: 261, 1990: 38).

In principle, then, «a democratic public should provide mechanisms for the effective recognition and representation of the distinct voices and perspectives of those of its constituent groups that are oppressed or disadvantaged. Such group representation implies institutional mechanisms and public resources supporting

- (1) self-organization of group members so that they achieve collective empowerment and a reflective understanding of their collective experience and interests in the context of the society;
- (2) group analysis and group generation of policy proposals in institutionalised contexts where decision makers are obliged to show that their deliberations have taken group perspectives into consideration; and (3)

group veto power regarding specific policies that affect a group directly, such as reproductive rights policy for women.» (Young, 1990: 184)

The legitimacy of arrangements that represent women as a social group is now widely accepted in practice, even if it is not a dominant concept in political theory. The women's structures of trade unions and political parties, and attempts to mainstream their work and get a gender perspective into union decision-making, are easily recognizable in the second point above.

Not all feminist political theorists, however, agree on emphasizing social group difference. Anne Phillips (1993: 96) mentions 'the worrying problem of group narrowness and group closure' and the dangers of 'collapsing into the politics of the enclave' (Phillips, 1993: 137). In a world riven by ethnic and religious strife, there is a natural fear that to structure politics through group difference is to exacerbate conflict. Do we want to escalate a 'battle of the sexes'? Phillips agrees there is a case for gender-categorized quotas in representative systems, or indeed for whatever alternative mechanisms could help establish gender proportionality. But she believes we should detach those arguments from arguments for representing women as a group (Phillips, 1993: 101). 'I do not want a world in which women have to speak continuously as women, or men are left to speak as men' (Phillips, 1991:7).

With this reluctance I think most people would sympathize. But against such a danger has to be set another. History has shown that assimilationist politics is a recipe for hidden cultural imperialism. In the so-called 'melting pot' of multicultural society some groups continue to be trapped in poverty or excluded from power. They become dissatisfied and angry.

The question is: should we really be crying to 'melt away' all politically significant difference? Our tradition of class politics has led us to believe that difference, seen as class distinction, should be progressively reduced until we have a classless society. But differences differ. We might wish the forms and relationships of gender and ethnicity to *change*, but we cannot

wish them away as we can wish away class. In these cases, Young argues, it is more liberatory to allow for a positive self-definition of group difference than to suppress it (Young, 1990:

It is important to be clear, however: to propose adding to a democratic system mechanisms of group representation is not to suggest abandoning the representation of the individual *qua* individual. Rather the system should be widened and made more complex so as to enable group voices to be heard *in addition* to the voices of individuals represented through the normal political parties and factions.

This responds to what Ernesto Laclau and Chantal Mouffe term 'radical and plural democracy'. The second half of this century has seen the emergence of new social movements that extend the democratic revolution to 'a whole new series of social relations' (Laclau and Mouffe, 1985: 160; see also Mouffe, 1992). We can no longer feel adequately represented in politics through class identity alone. So the experience of democracy 'should consist of the recognition of the multiplicity of social logics along with the necessity of their articulation'. But the form of their expression should be 'constantly re-created and renegotiated', as groups mould and shape each other in the process of forming and reforming alliances (Laclau and Mouffe, 1985: 188).

As Young points out, making possible an input from previously silent social groups can benefit the whole polity and the quality of its democratic process. It enables the voicing of a richer array of meanings for social reality. It increases the knowledge available in policy-making (Young, 1989).

Conclusion

The positive *acción* already attempted to lift the very low levels of representation of women in the trade unions of the European Union member states, and thence in their European (con)federations, has currently reached something of an impasse. Appeals to union bodies to 'include more women in your delega-

ons' have had little effect, yet there is seldom the will or imagination to make constitutional changes. Some women believe the time has come to insist on practical changes, the modification of constituencies and voting systems, that alone can deliver gender proportionality in the mainstream.

At the same time, women involved with the women's structures are frustrated by their tendency to remain a ghetto, cut off from the sites of mainstream decision-making where power resides. During 1994 and already during 1995 there has been widespread discussion of the need for practical new mechanisms to achieve a 'mainstreaming' of the impact of women's structures, including stronger measures to achieve a gender perspective throughout policy-making (e.g. Commission of the European Communities, 1990; ETUC, 1992).

Among mainstreaming devices are the provision of reserved seats for women's committee delegates on significant bodies such as Congress and the Executive Committee. Gender proofing of all policy discussions and proposals is a more difficult matter. But women are increasingly arguing that the resources and skills must be made available routinely to identify and comment on the gender relevance of all business, not just occasionally and on the classic 'women's issues'.

Slowly it is being recognised, too, that we must end the confusion between these two kinds of strategy for improving the representation of women. Proportionality is concerned with obtaining a fair representation of women as a gender category of individuals. Constituency

and electoral systems should be structured in such a way that men and women stand proportionally as candidates and that voting by both sexes produces a sex-proportional array of representatives.

The strategy of women's structures is quite distinct. Its purpose is ensuring the representation of the interests and concerns of women as an oppressed social group. A constituency of women should be able to vote for women candidates who stand because they wish to represent (varying) women's concerns. These two strategies are legitimated by differing democratic theories, but they are nonetheless complementary. Both are needed and they should be pursued in tandem.

A second confusion is common in discussion of women's representation in the unions: it is spoken of in the same terms as 'equality of opportunity' in the workplace. This is a natural confusion, since the latter is stressed by women trade unionists as a goal for collective bargaining by unions with employers. Trade unions are of course also themselves employers, and equality of opportunity should be a principle of their employment practices.

But the representation of women and their concerns in trade union structures, locally, nationally and at the European level, is an issue not of employment equity but of gender democracy. It is in the language of representative democracy that it is beginning to be discussed. It is a mote cogent language and one that may have more authority in dealings with men whose responsiveness to the language of equality has become dull.

References

- Bhavnani, Reena (1994) *Black Women in the Labour Market: A Research Review*. Manchester: Equal Opportunities Commission.
- Braithwaite, Mary and Catherine Byrne (1995) *Women in Decision-Making in Trade Unions*. Brussels: European Trade Union Confederation.
- Briskin, Linda and Patricia McDermott (eds) (1993) *Women Challenging Unions: Feminism, Democracy and Militancy*. Toronto and London: University of Toronto Press.
- Cockburn, Cynthia (1985) *Brothers: Male Dominant and Technological Change*. London: Pluto Press.
- Cockburn, Cynthia (1991) *In the Way of Women: Men's Resistance to Sex Equality in Organizations*. London: Macmillan.
- Cockburn, Cynthia et al. (1994) *Women in the Europeanizing of Industrial Relations*. V/664/94-EN. Brussels: Commission of the European Communities, DGV VIA13.
- Cockburn, Cynthia (1995) *Women and the European*

- Social Dialogue: Strategies for Gender Democracy*. V/5465/95-EN. Brussels: Commission of the European Communities, DGV V/A.3 and V/D/1.
- Commission of the European Communities (1990) *'Equal Opportunities for Women and Men: The Third Medium Term Community Action Programme 1991-1995'* COM (90) 449 Final. Brussels: CEC.
- Conroy, Pauline (1988) *The Impact of the Completion of the Internal Market on Women in the European Community*, Commission of the European Communities, V/506/90-EN. Brussels: CEC.
- Conroy, Pauline and Niamh Ftaanag (1993) *Women and Poverty in the European Community: Issues in the Current Debate*. Dublin: University College Press.
- Cook, Alice, H., Val R. Lorwin and Arlene Kaplan Daniels (1992) *The Most Difficult Revolution: Women and Trade Unions*. Ithaca, NY and London: Cornell University Press.
- Cunnison, Sheila and Jane Stageman (1993) *Feminizing the Unions: Challenging the Culture of Masculinity*. Aldershot: Avebury.
- Diamond, Irene and Nancy Hartsock (1981) 'Beyond Interests in Politics: A Comment on Virginia Sapiro's "When are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women"', *American Political Science Review* 75.
- ETUC (European Trade Union Confederation) (1992) *A New ETUC Strategy for Achieving Equal Opportunities*, report from Women's Committee Seminar, Milan, September. Brussels: ETUC.
- European Network of Women (1989) *Women and Poverty in the European Community*, Final Report. Brussels: European Network of Women.
- European Parliament (1995) *Confronting the Fortress: Black and Migrant Women in the European Union*. Strasbourg: European Parliament.
- Goldsmith, Jane Esuantsiwa (1990) *The Impact of the Creation of the 1992 Single European Market on Black and Ethnic Minority Women in the UK*. London: National Alliance of Women's Organizations.
- Hartsock, Nancy C. M. (1985) *Money, Sex and Power*. Boston: Northeastern University Press.
- Hemeldonck, M., van (1990) *The 1992 Single Market and its Implications for Women in the European Community*, A-3-0358/90. Strasbourg: The European Parliament.
- Hoskyns, Catherine (1991) 'Working Women and Women's Rights: The Development and Implications of EC Policy', *Workers' Rights in Europe*, Cross National Research Papers.
- Hoskyns, Catherine (forthcoming 1996) *Integrating Gender: Women, Law and Politics in the European Union*. London and New York: Verso.
- Jonasdottir, Anna G. (1988) 'On the Concept of Interest, Women's Interests, and the Limitations of Interest Theory', in Kathleen B. Jones and Anna G. Jonasdottir (eds) *The Political Interests of Gender*. London and Newbury Park, CA: Sage.
- Laclau, Ernesto and Chantal Mouffe (1985) *Hegemony and Socialist Strategy*. London and New York: Verso.
- Lindley, Robert (ed.) (1994) *Labour Market Structures and Prospects for Women*. Manchester: Equal Opportunities Commission.
- Maruani, Margaret (1992) *The Position of Women on the Labour Market: Trends and Developments in the 12 Member States of the European Community 1983-90*. Women of Europe Supplements Series. Brussels: Commission of the European Communities.
- Meehan, Elizabeth (1993) *Citizenship and the European Community*. London and Newbury Park, CA: Sage.
- Mouffe, Chantal (ed.) (1992) *Dimensions of Radical Democracy*. London and New York: Verso.
- Parks, Robert Q. (1982) 'Interests and the Politics of Choice', *Political Theory* 10(4): 547-65.
- Phillips, Anne (1991) *Engendering Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Phillips, Anne (1993) *Democracy and Difference*. Cambridge: Polity Press.
- Pillinger, Jane (1992) *Feminizing the Market: Women's Pay and Employment in the European Community*. London: Macmillan.
- Sapiro, Virginia (1981) 'When are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women', *American Political Science Review* 75.
- UNISON (1994) *Getting the Balance Right: Guidelines on Proportionality*. London: UNISON.
- Young, Iris Marion (1989) 'Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship', *Ethics*, 99: 250-74.
- Young, Iris Marion (1990) *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

L'Europe des représentants du personnel* de leurs attributions économiques* (1^e partie)

Acteurs, droits et accords à l'échelon européen

Les interventions au niveau européen en matière de représentation des salariés dans l'entreprise sont traversées, comme l'ensemble du domaine "social", par des débats de fond :

- sur les modalités de prise en compte des différences entre les pays et les objectifs d'harmonisation, de coordination, de cohésion, de convergence... au niveau européen;
 - sur les places respectives et l'articulation de la loi et de l'accord, de la voie normative et de la voie contractuelle, des institutions européennes et des partenaires sociaux;
 - sur les niveaux d'intervention adaptés au sujet traité, qui se traduit notamment par des interprétations différentes du principe de subsidiarité¹, les procédures de prise de décision et de contrôle;
- » sur l'articulation entre l'action au plan économique et financier et l'action au plan social.

Sans approfondir toutes ces questions liées à l'"Europe sociale", nous présenterons dans cette partie les principaux acteurs européens (I), les interventions légales (II) et négociées (III) touchant à la représentation des travailleurs dans les entreprises et à ses attributions économiques.

I. Les acteurs européens

I- 1. *Les partenaires sociaux*²

I-1-a CES et UNICE

La représentation inter-professionnelle des intérêts au niveau européen est principalement assurée par :

- la CES - Confédération européenne des syndicats - pour la partie syndicale;
- l'UNICE - Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe - pour la partie patronale.

al La CES regroupe la plupart des organisations syndicales européennes, à l'exception

notable de la CGT française et de la CG'PT intersyndicale portugaise (l'affiliation de cette dernière est en cours). Elle ne se limite pas à l'espace communautaire puisque 21 pays d'Europe occidentale y sont représentés (Suisse, Turquie,...).

La CES a été créée en 1973, après fusion d'anciennes organisations de la Confédération européenne des syndicats libres, du comité syndical de l'Association européenne de libre-échange, du bureau européen de la Confédération mondiale du travail (CMT). Les syndicats affiliés à la Fédération syndicale mondiale (FSM), dominée jusqu'aux bouleversements politiques de ces dernières années par les formations des pays de l'Est, n'en faisaient pas partie mais plusieurs d'entre eux ont progressivement quitté la FSM pour rejoindre la CES (CGIL, CCOO,... en cours pour la CGT).

La CES comprend 16 comités syndicaux dont la Fédération européenne des métallurgistes (FEM), la Fédération européenne des syndicats de la chimie et des industries diverses (FES-CID), l'organisation régionale européenne de la fédération internationale des employés techniciens et cadres (Euro-FIET)... Ces comités sont souvent indépendants des syndicats professionnels internationaux (comme la FEM et la FIOM pour la métallurgie). Un organe d'étude et de formation, l'Institut syndical européen (ISE), a été fondé par la CES.

Les objectifs de la CES consistent en "représenter et promouvoir en commun les intérêts sociaux, économiques et culturels des travailleurs au niveau de l'Europe en général et en particulier auprès de toutes les institutions européennes, y compris les Communautés européennes et l'Association européenne de libre-échange..., veiller à la sauvegarde et au renforcement de la démocratie en Europe".

La CES améliore progressivement sa représentativité parmi le monde salarié (hormis pour la France) et est bien insérée dans les processus communautaires. Cependant elle est confrontée, outre ses courants internes et la difficulté d'une mobilisation à l'échelon européen à l'absence de mandat pour négocier délégué par les organisations nationales (sauf par secteur).

a2 L'UNICE a été créée en 1958 et

* Ce document est la troisième partie du supplément (3/96) à l'Europe sociale, publiée par la Commission Européenne, Direction générale de l'Emploi, des Relations Industrielles et des Affaires sociales.

(1) Ne transférer au niveau communautaire que les compétences qui peuvent y être exercées plus efficacement qu'au niveau des

Etats membres pris isolément.

(2) Sources notamment ISE (32) J. ROJOT(84), J. GOETSCHY (28), G. GUERY(78), CCE(25).
Transnational Associations, 3/1997, 146-164.

regroupe des organisations industrielles et patronales, de l'Union européenne et d'autres pays européens, afin de "promouvoir les intérêts professionnels communs, former un cadre au sein duquel les organisations membres peuvent coordonner leurs politiques européennes, garantir que les responsables européens tiennent pleinement compte des politiques et avis de l'UNICE. Indirectement, l'UNICE regroupe une grande partie des entreprises européennes, dans l'industrie et une part des services.

Comme la CES, l'UNICE est cependant confrontée à ses courants internes et n'a pas de mandat pour négocier. Les fédérations d'employeurs par branche ne sont pas membres de l'UNICE mais entretiennent des rapports fréquents avec elle.

D'autres organisations syndicales internationales existaient avant la création de la CES, elles ont un caractère mondial, non limité à l'Europe:

* Les Syndicats professionnels internationaux (SPI), dont les premiers, ceux des cordonniers, des mineurs et des imprimeurs, sont nés à la fin du siècle dernier, se sont formés autour d'une communauté de métier, puis d'industrie. Ils réunissent les fédérations nationales de métier ou d'industrie. 16 syndicats professionnels internationaux subsistent

aujourd'hui, parmi lesquels la FOM pour la métallurgie, la FIET pour les employés, la SPI pour les services publics sont les plus importants. Ces organisations sont notamment présentes dans les institutions internationales comme l'OIT. Bien que proches des vues de la Confédération Internationale CISL, elles disposent d'une autonomie d'action.

I - 1.b Autres organisations syndicales internationales et européennes

- Trois confédérations interprofessionnelles à vocation mondiale se sont constituées selon des clivages idéologiques:

- la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) associe des syndicats européens (CFDT, FO, DGB, TUC, CISL, UIL, UGT..), le syndicalisme nord-américain et des syndicats "socialistes" du tiers-monde;

- La Fédération syndicale mondiale (FSM) a été totalement bouleversée ces dernières années, puisqu'elle était composée majoritairement de syndicats des pays de l'Est et comprenait également des syndicats historiquement proches du mouvement communiste comme la CGT de France, de Grèce et du Portugal, les Commissions ouvrières espagnoles et la CGIL italienne; ces derniers ont quitté progressivement la FSM pour rejoindre la CES;

- la Confédération mondiale du travail (CMT) est issue de la confédération internationale des syndicats chrétiens, regroupe des centrales à idéologie chrétienne comme la CFTC, la CSC belge, la CNV néerlandaise et oriente ses activités vers le tiers-monde.

Au niveau européen:

- la Confédération européenne des cadres (CEC) regroupe les organisations pour les cadres encadrants ou dirigeants (les définitions varient selon les pays): la CFE-CGC française, l'ULA allemand, le MPG britannique, le CIDA italien, la confédération des cadres espagnole, le MHP néerlandais (qui est aussi depuis peu membre de la CES), le LH danois, la FENSIQ portugaise et FEP-FIT luxem-

Affiliations dans l'Union Européenne

PAYS	CES	UNICE
France	CFDT, CGT-FO CFTC (récentement)	CNPF
Allemagne	DGB, DAG (récentement)	BDA
Grande-Bretagne	TUC	CBI
Irlande	ITU	IBEC
Belgique	CSC, FGTB	FEB
Luxembourg	CGT-L, LCGB	FEDIL
Pays-Bas	FNV, CNV, MHP (récentement)	VNO, NCW
Danemark	LO, FFA, AC	DA
Italie	CGIL, CISL, UIL	Confindustria
Espagne	UGT, CCOO (récentement), ELA STV	CEOE
Portugal	UGT-P, CGTP an	CIP
Grèce	GSSEE (ADEDI)	SEB

bourgeoise;

- la Confédération européenne des syndicats indépendants (CESI) affiliée des organisations essentiellement actives dans le secteur public ou para-public dont le DBB, le CGB et le MB allemands, la CISAL italienne, la CSI -CSIF espagnole, l'AVC néerlandaise, la CGFP luxembourgeoise, d'autres petites organisations et syndicats également affiliés à la CES.

/-1.c. Autres structures patronales européennes et internationales

Parallèlement à l'UNICE, d'autres structures patronales sont actives à l'échelon européen:

- * le Centre européen de l'entreprise publique (CEEP) regroupe les entreprises publiques ou à participation publique des pays membres de la Communauté et est partenaire de "dialogue social"; son importance est grande dans les secteurs de l'énergie, des transports, des télécommunications et sensible dans le domaine financier et certains secteurs industriels; ce sont les entreprises elles-mêmes qui adhèrent au CEEP;

- EUROCOMMERCE et dans une moindre mesure ECWITA (European Community Wholesalers and International Traders Association) représentent le secteur du commerce. La plupart des organisations affiliées le sont aussi à l'UNICE hormis la NCMV belge, la DDH danoise, le BFS allemand, la FTA irlandaise, la CONFCOMMERCIO italienne, la CCP portugaise, le KNOV et le VNG néerlandais, la FWD britannique et quelques organisations plus petites.

- * L'UEAPME (Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises) et EUROPMI (Comité européen de la petite et moyenne entreprise indépendante) représentent les PME-PMI. Y sont affiliées la CGPME, la CNAMS et l'APCM françaises, l'UCM et le NCMV belges, le GSEBEE grec, la CONFAPI, la CNA et la CONFARTIGIANATO italiennes, le HR danois, la FSB et le FPB britanniques, le KNOV et le NCOV néerlandais, la chambre des métiers et la fédération des artisans luxembourgeoises ainsi

que d'autres organisations plus petites affiliées également à l'UNICE.

- La Confederación européenne des indépendants (CEDI) regroupe quelques organisations de travailleurs indépendants.
- L'EMSU (Europäische Mittelstands-Union) regroupe surtout des membres allemands et la CNA italienne.
- Le Comité des organisations professionnelles agricoles (COPA) et le Comité général de la coopération agricole (COGECA) sont actifs en matière agricole au plan communautaire;
- La conférence permanente des chambres de commerce et d'industrie (CPCCI) fédère les chambres au niveau européen élargi;
- La Table-ronde des industriels européens présidée en 1994 par Jérôme MONOD (lyonnais des Eaux) rassemble une part des responsables de grands groupes industriels (Saint-Gobain, Thomson, BSN, Total, Lafarge-Coppée pour la France; Fiat, Unilever, Philips, Siemens, Nestlé...). Elle est un lieu de concertation et d'influence.

Au niveau international existent par ailleurs l'organisation internationale des employeurs (OIE), représentée auprès de l'OIT des organisations de PME, d'employeurs chrétiens et quelques structures professionnelles comme dans la construction (CICA) et le transport maritime (ISF).

1 - 2. Les institutions de l'Union européenne

Au sein des institutions européennes, il faut distinguer:

- l'instance de proposition et d'exécution: la Commission;
- les instances de consultation: le Comité économique et social et le Parlement (ce dernier étant également instance de codécision sur certains sujets);
- l'instance de décision: le Conseil,
- l'instance judiciaire: la Cour de justice des communautés.

D'autres organes communautaires existent comme la Cour des comptes et, en matière sociale, différentes structures spécialisées:

- des comités consultatifs auprès de la Commis-

(3) Sources notamment Eurostat (6), G. Guery (78), M. Frachon (60), CCE documents de présentation des institutions; Revues Europe sociale, Euro CE.



sion sur la formation professionnelle, l'hygiène et la sécurité, la libre circulation, la protection sociale des migrants, l'égalité entre hommes et femmes...

- neuf comités paritaires employeurs/salariés et plusieurs groupes de travail par secteur (commerce, hôtellerie, textile, transports, banques, assurances, agriculture, pêche, construction, ameublement, télécom...);
- trois structures de recherche, de coordination et de dialogue gérées par des conseils quadripartites (Etats, commission, employeurs et salariés); le Comité permanent de l'emploi, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail à Dublin, le CEDEFOP sur la formation professionnelle à Berlin;
- les quatre fonds structurels en matière sociale (FSE), de développement régional (FEDER), agricole (FEOGA) et pêche (IFOP) dont les moyens sont concentrés sur les régions "en retard de développement" (objectif n° 1) et basées sur un principe de partenariat. Un nouveau fond, le fonds de cohésion, mis en place par le Traité de Maastricht s'adresse à quatre pays: Espagne, Portugal, Grèce et Irlande.
- différents programmes communautaires traitent de questions spécifiques comme la formation professionnelle, la lutte contre le chô-

mage de longue durée, les échanges, d'étudiants, l'emploi des handicapés.

Par ailleurs, le traité de Maastricht prévoit la consultation par la Commission des partenaires sociaux (CES, UNICE, CEEP) pour toute proposition relevant de la politique sociale.

En 1996, une conférence intergouvernementale engagera une réforme des institutions communautaires.

1 - 2. a La Commission Européenne

La Commission comprend 17 membres (20 en janvier 1995 après l'entrée de l'Autriche, la Suède et la Finlande dans l'Union Européenne) nommés pour cinq ans par les gouvernements et exerçant leur fonction de manière indépendante. Il y a un commissaire par pays membre, à l'exception de l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Grande-Bretagne et la France qui en désignent deux. Ces derniers sont Yves-Thibault de Silguy et Edith Cresson à compter de janvier 1995.

Sa présidence a été assurée de 1985 à 1994 par Jacques Delors. Son successeur en Janvier 1995 est le luxembourgeois Jacques Santer. Pdraig Flynn, irlandais, est responsable des affaires sociales et de l'emploi depuis 1993, il a été reconduit dans ses fonctions pour la période 1995-1999- 14 000 agents travaillent dans les services de la Commission. La Direction générale V (DG V) est celle de l'emploi, relations industrielles et affaires sociales.

La Commission dispose de deux compétences essentielles:

- elle est l'initiatrice des projets soumis au Parlement et au Conseil (pouvoir d'initiative),
- elle veille à l'application des traités et dispositions communautaires (compétence d'exécution) en relation avec la Cour de justice.

1 - 2. b Le Parlement européen

Le Parlement comprend 567 députés (dont 87 français, 626 après élargissement) élus tous les cinq ans au suffrage universel direct depuis 1979. Les députés européens sont répartis en 9 groupes politiques dont les plus impor-

ants sont le FSE (Parti socialiste européen) avec 19S députés et le PPE (Parti populaire européen), démocrate-chrétien, avec 157 députés. Présidé par Klaus Hänsch qui a succédé en 1994 à Egon Klepsch, le Parlement tient ses séances plénières à Strasbourg, ses commissions (notamment: affaires sociales et emploi) à Bruxelles et son secrétariat à Luxembourg.

Ses compétences essentiellement consultatives ont été élargies par l'Acte unique et le traité de Maastricht:

- Il exerce un pouvoir de contrôle sur la Commission: approbation de la nomination du président, investiture de la Commission, possibilité de censure à la majorité des deux tiers;
- En matière législative, il donne des avis; dans les domaines du marché intérieur, de la politique sociale, de la recherche et de la cohésion économique et sociale, il est associé au Conseil dans une procédure de coopération;
- Une procédure de codécision⁴ Parlement-Conseil concerne l'achèvement du marché intérieur, la libre circulation des travailleurs et certains éléments du droit d'établissement, les nouvelles initiatives relatives à l'environnement et à la protection du consommateur, au secteur de la santé, de la culture, de la recherche et des réseaux transeuropéens. Le Parlement peut également exiger de la Commission des propositions de loi sur des sujets spécifiques;
- Les traités internationaux importants et l'adhésion de nouveaux membres requièrent l'approbation du Parlement;
- Il examine les projets de budget qu'il peut modifier, amender ou rejeter à la majorité des deux tiers.

I - 2. c Le Comité économique et social

Le Comité économique et social constitue l'assemblée consultative des partenaires sociaux et économiques de l'Europe. Il comprend 189 membres proposés par les gouvernements et nommés à titre personnel pour quatre ans par le Conseil. Ces membres sont répartis en trois groupes: employeurs, travailleurs et activités diverses.

Le Comité économique et social est obli-

gatoirement consulté par la Commission ou le Conseil dans le domaine de la politique sociale; il peut émettre des avis de sa propre initiative.

I - 2. d Le Conseil

Le Conseil est l'organe de décision essentiel de la Communauté. Il assure la coordination des politiques économiques, conclut les accords internationaux, arrête les dispositions communautaires sur proposition de la Commission après consultation du Parlement et du Comité économique et social.

Le Conseil (des ministres) est composé de représentants des gouvernements des Etats membres, présidé à tour de rôle par chaque Etat membre pour six mois⁵. Siégeant avec la participation des ministres des affaires étrangères, il est assisté par un comité de représentants permanents (Coreper) chargé de préparer ses travaux.

L'Acte unique a mis fin à la pratique de la recherche systématique de l'unanimité dans la prise de décision du Conseil. La majorité qualifiée (54 voix sur 76 passant à 62 voix sur 80 après élargissement, les "quatre grands" de la Communauté disposant de 10 voix chacun) est aujourd'hui admise dans le domaine social pour les décisions relatives à la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement, la reconnaissance des diplômes et qualifications, la santé et la sécurité des salariés. L'Accord sur la politique sociale du Traité de Maastricht va plus loin, il prévoit également la majorité qualifiée (à onze, le Royaume-Uni n'ayant pas signé sur l'information et la consultation des travailleurs, l'égalité entre hommes et femmes, l'intégration des exclus, l'amélioration du milieu de travail et surtout, les conditions de travail. En revanche, l'unanimité est toujours nécessaire pour la sécurité sociale, la promotion de l'emploi, la plupart des questions relevant des relations collectives de travail et la protection des travailleurs en cas de licenciement.

Depuis 1975, se réunit par ailleurs régulièrement le Conseil européen qui regroupe les chefs d'Etat ou de gouvernement et détermine les grandes orientations de la politique communautaire (par exemple Corfou et Essen en 1994)

(4) Le Parlement peut adopter des amendements

voire troisième lecture), aux projets soumis par la Commission, qui ne peut-elle en cas d'opposition de la Commission qu'à l'unanimité (près de la moitié de ces amendements est retenue). Si le Conseil et le Parlement ne peuvent se mettre d'accord, un comité de conciliation paritaire est chargé de trouver un compromis.

(5) 1er semestre 1995:

France, 2ème sem. 1995:

Espagne, 1er sem. 1996:

Italie, 2ème sem. 1996:

Irlande.

(6) C'est cette question de la minorité de blocage qui a constitué l'un des principaux points d'achoppement dans les négociations préalables à l'élargissement de l'Union européenne. Un compromis provisoire a été trouvé en 1994 mais la question doit être revue en 1996 lors de la conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions.

La Cour a pour mission de faire assurer "le respect du droit dans l'interprétation et l'application" des traités européens. Elle est composée de 13 juges nommés pour six ans d'un commun accord par les gouvernements des Etats membres. Leur indépendance est garantie par leur statut. Depuis 1989, un Tribunal de première instance à été adjoint à la Cour, compétent pour diverses catégories de recours concernant notamment des particuliers et des entreprises (concurrence).

Différents types de recours auprès de la Cour sont possibles:

- les recours en manquement formés par la Commission à l'égard d'un Etat membre ne se conformant pas aux obligations communautaires,
- les recours en annulation formés contre des actes communautaires obligatoires,
- les recours en carence lorsque la Commission ou le Conseil se sont abstenus de statuer, en violation des traités,
- les recours en responsabilité du fait de dommages causés par les institutions communautaires ou leurs agents (par exemple en matière agricole),
- les recours des fonctionnaires sur les actes des institutions en tant qu'employeur,
- les renvois préjudiciels sur l'interprétation du droit communautaire et la validité des actes pris par les institutions communautaires et effectués par les tribunaux nationaux des Etats membres.

I - 3. Les institutions internationales ⁷

D'autres institutions internationales interviennent en matière sociale sur l'espace européen: l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), et le Conseil de l'Europe.

I - 3.a L'Organisation internationale du travail (OIT)

L'OIT est une organisation tripartite

(Etats, employeurs, travailleurs) créée au lendemain de la première guerre mondiale en vue d'élaborer et de faire appliquer une législation internationale du travail dans l'ensemble des pays. Le bureau international du travail (BIT) de l'OIT est installé à Genève.

L'OIT dispose de deux types d'instruments, votés par la Conférence internationale du travail à la majorité des deux tiers, dont l'ensemble constitue le "code international du travail":

- Les conventions sont des traités destinés à la ratification par les Etats membres. A compter de leur ratification, elles ont un caractère obligatoire, nécessitant souvent une modification du droit interne des pays, et sont soumises à contrôle (rapports annuels fournis par les gouvernements, instructions de plaintes lors de manquements). En matière de droits collectifs, cinq conventions existent ⁸:
 - n° 87 de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, ratifiée par tous les Etats de l'Union européenne;
 - n° 98 de 1949 sur le droit d'organisation et de négociation collective (protection, encouragement, respect), non ratifiée par les Pays-Bas;
 - n° 135 de 1971 sur la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et les facilités à leur accorder (protection et moyens des représentations syndicales et élues), non ratifiée par la Belgique et l'Irlande;
 - n° 151 de 1978 sur les relations de travail dans la fonction publique ratifiée par la moitié des pays de l'Union européenne (Espagne, Danemark, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni);
 - n° 154 de 1981 sur la négociation collective, ratifiée uniquement par la Belgique et l'Espagne.
- Les recommandations ne sont pas soumises à ratification, elles constituent une référence, complétant habituellement les conventions. Cinq recommandations ont été votées sur la représentation des travailleurs:
 - de 1952 sur la consultation et la collaboration entre employeurs et travailleurs sur le plan de l'entreprise,
 - n° 129 de 1967 sur les communications

(7) Sources notamment M. Frachon (60), Jurisclasseur (20), OIT, textes des conventions et recommandations; G. et A. Lyon-Caen (21).

(8) Une nouvelle convention, suivie d'une recommandation sur l'insolvabilité a par ailleurs été adoptée en 1992,

encore la direction et les travailleurs dans l'entreprise (communication dans les deux sens, information sur l'emploi, l'organisation, la formation, les conditions de travail, la situation générale de l'entreprise et ses perspectives ou plans, les décisions susceptibles d'affecter la situation du personnel),

- n° 130 de 1967 sur l'examen des réclamations dans l'entreprise,
- n° 143 de 1971 sur la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et les facilités à leur accorder (crédits d'heures, formation, accès aux lieux de travail, contact avec la direction, affichage, distribution d'informations, recueil de cotisations, facilités matérielles),
- n° 159 de 1978 sur les relations de travail dans la fonction publique (protection du droit syndical moyens des organisations, procédures de détermination des conditions de règlement des différends).

Il existe très peu d'actions concertées des Etats membres de la Communauté vis-à-vis de l'OIT, bien que son expérience puisse fournir des enseignements à l'action au plan communautaire (tripartisme, modes d'élaboration et de contrôle des normes, connaissance des multinationales, travaux de l'Institut international d'études sociales notamment).

I-3.b L'OCDE⁹

L'organisation internationale OCDE (Organisation de coopération et de développement économique) qui comprend 25 pays membres (les pays "riches") a adopté en 1976 des "principes directeurs à l'instinct des entreprises multinationales". Les principes, révisés en 1979 et en 1984 constituent un code de conduite notamment sur:

- le respect de la législation et des pratiques nationales;
- le respect de la liberté syndicale;
- la fourniture aux représentants des salariés des "informations leur permettant de se faire une idée exacte et correcte de l'activité et des résultats" de l'entreprise (sans mentionner toutefois les projets d'investissement);
- l'information des représentants des salariés

"dans un délai raisonnable" lors d'"opérations de changement" susceptibles d'avoir des effets importants sur les moyens d'existence des salariés; la direction devrait "être en mesure d'avertir les intéressés des changements envisagés avant que la décision définitive ne soit prise" et coopérer avec les représentants des salariés "de façon à atténuer au maximum tout effet défavorable";

- la possibilité pour les représentants des salariés de "mener des négociations sur des questions travail-patronat avec les représentants patronaux habilités à prendre les décisions sur les questions négociées".

Ce dernier principe ouvre la voie d'un accès au centre de décision pour les représentants du personnel et d'une négociation collective transnationale. Cependant, les "principes directeurs" de l'OCDE n'ont pas de caractère contraignant. Une simple procédure d'observation et d'interprétation existe. Le TUAC constitue l'organisme de liaison des syndicats auprès de l'OCDE.

I-3.c Le Conseil de l'Europe

Outre les 15 pays membres de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe comprend 11 pays, notamment la Suisse, la Turquie, Chypre ainsi que d'ex-démocraties populaires. Les conventions et recommandations élaborées par l'assemblée parlementaire consultative (de 170 membres, représentant les parlements nationaux, siège à Strasbourg) sont adoptées par le Conseil des ministres des affaires étrangères, puis ratifiées par les parlements nationaux.

Outre les conventions en matière de sécurité sociale, deux textes sont particulièrement importants:

- La convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales datée de 1950; elle a été ratifiée par la France en 1973. Elle ne concerne que peu le droit social, sinon par la protection de la liberté syndicale (art. 11). Elle permet le recours devant la Cour européenne des droits de l'homme (y compris le recours individuel pour la France depuis 1981).
- La charte sociale européenne (à ne pas

(9) Sources: notamment G. et A.Lyon-Caen(21) et U. Rehfeld (39).

confondre avec la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux) est une convention internationale signée en 1961. Elle est soumise à ratification par les Etats, qui doivent accepter 10 articles sur 19 dont 5 des 7 articles du "noyau minimum". Elle a été ratifiée par la France en 1972 et par les autres pays de l'Union européenne hormis la Grèce (et le Luxembourg pour le droit de grève). Des rapports annuels permettent de mesurer l'application des dispositions.

En matière de droits collectifs, elle traite du droit syndical (art.5), du droit de négociation collective, y compris le droit de grève (art.6), du droit des travailleurs migrants (art.18 et 19). Son protocole additionnel comprend le droit à l'information et à la consultation par l'entreprise, le droit de participation à la détermination des conditions et de l'environnement de travail.

II - Les politiques européennes et le droit social

II - 1. L'ordre juridique de l'union européenne

Les sources du droit communautaire ¹⁰ se composent de:

- principes généraux : énumérés par les traités ou généralement admis par le droit des Etats membres;
- règlements : actes de portée générale, obligatoires dans tous leurs éléments, directement applicables dans l'ordre juridique interne des Etats membres, doués d'une autorité supérieure à toute loi interne, utilisés par exemple sur la liberté de circulation;
- décisions : s'adressant à un gouvernement, une entreprise ou un particulier, obligatoires dans tous leurs éléments à ceux qu'elles désignent, moins nombreuses que les règlements;
- directives : lient les Etats quant au résultat à atteindre mais non quant aux formes et aux moyens, actes utilisés ou prévus pour harmoniser et rapprocher les législations, notamment en matière d'information et consultation des travailleurs;

- déclarations et résolutions : prises généralement au sein du Conseil pour manifester une intention ou une volonté, la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux a pris la forme d'une déclaration;
- recommandations et avis : sans caractère contraignant, habituellement utilisés dans les domaines qui restent de la compétence des Etats en vue de favoriser leur coopération.

// - 2. Bases et étapes de la politique communautaire en matière sociale ¹¹

II-2a La préoccupation première de libre circulation

La libre circulation des travailleurs (art.48 à 51) était, avec le Fonds social européen (art. 123 à 127) et la politique de formation professionnelle (art. 128) le moyen prévu par le Traité de Rome d'assurer "un haut degré de l'emploi". Le second objectif d'amélioration des conditions de vie et de travail devait être réalisé par harmonisation sociale et rapprochement des législations (art.3h, 100, 117), collaboration entre Etats (art.118, notamment sur le droit du travail, les conditions de travail, l'emploi, la formation professionnelle, la sécurité et l'hygiène, la sécurité sociale, le droit syndical et les négociations collectives) et égalisation des salaires masculins et féminins (art. 119).

Depuis le Traité de Rome jusqu'au début des années 70, l'axe de la liberté de circulation a été premier dans la politique sociale communautaire, l'"harmonisation des systèmes sociaux", "l'égalisation dans le progrès des conditions de vie et de travail de la main-d'oeuvre" étant considérées comme résultant du "fonctionnement du marché commun" avec l'aide d'un "rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives".

Cependant, une concertation de la Commission avec les organisations professionnelles au plan européen s'est progressivement mise en place et un "volet social" a accompagné certaines politiques économiques communes (sidérurgie).

(10) Nous ne traiterons pas ici des dispositions spécifiques prises dans le cadre de la CECA, charbon et acier.

(11) Nous ne traiterons pas de la politique communautaire dans d'autres domaines, notamment en matière économique et financière, ni des conséquences de ces dernières en matière sociale, qui font par ailleurs l'objet de débats de fond.

Le mémorandum de la Commission élaboré en 1971 dans la logique de la résolution sur l'Union économique et monétaire ouvre la voie à une politique sociale plus active de la Communauté, prenant davantage en compte les finalités sociales de l'action économique commune et basée sur un concept d'"espace social européen". Le Conseil européen de 1972 se prononce en faveur d'une Europe "au service des hommes".

Le programme d'action sociale adopté par le Conseil en 1974, qui utilise toutes les possibilités du Traité de Rome (notamment l'art.235 - extension de compétence de la Communauté), concerne trois grands domaines:

- la réalisation du plein et du meilleur emploi,
- l'amélioration des conditions de vie et de travail,
- la participation croissante des partenaires sociaux.

Les "grandes directives" sur les restructurations (licenciements collectifs, transferts d'entreprise et protection des salariés en cas d'insolvabilité) et l'égalité des sexes datent de cette époque (adoptées sur la base des articles 100 - rapprochement des législations - et 119 - égalité - du Traité), nous y reviendrons. Des règlements et directives sur la sécurité au travail ont également été adoptés.

La politique sociale communautaire s'est ensuite "refroidie", échouant notamment sur le projet de directive "Vredeling" concernant l'information des salariés dans les entreprises transnationales ou à structure complexe. La flexibilité, la déréglementation, la crise économique et le déclin du syndicalisme sont à l'ordre du jour, ainsi que l'élargissement progressif de la Communauté, et renforcent le besoin de "préservation des acquis".

li - 2. c Vers une relance de la politique sociale

Du milieu des années 80 à l'entrée en vigueur de l'Union Européenne en novembre 1993, les maîtres-mots de l'action de la Communauté en matière sociale sont la "cohésion

économique et sociale", le "dialogue social" et la "dimension sociale du marché intérieur".

Trois textes dominent cette période: l'Acte unique de 1986, la Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux de 1989 et l'Accord sur la politique sociale du Traité de Maastricht de 1992.

cl L'Acte unique - 1986

Il s'agit d'un Traité adopté par les douze Etats de la Communauté tendant, outre la coopération politique entre Etats, à hâter l'achèvement du marché intérieur, au plus tard le 31 décembre 1992.

L'Acte unique modifie les règles de prise de décision du Conseil (art.49, 100A, 118A, voir supra) et contient certaines dispositions sociales:

- Le préambule indique que les signataires sont "décidés à promouvoir ensemble la démocratie... et la charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale".
- L'article 130A introduit le concept de "cohésion économique et sociale" que la Communauté tend à renforcer afin de "promouvoir un développement harmonieux". Les fonds structurels servent à cet objectif.
- L'article 118A indique que "les Etats membres s'attachent à promouvoir l'amélioration, notamment du milieu de travail, pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs et se fixent pour objectif l'harmonisation dans le progrès des conditions existant dans ce domaine", les prescriptions minimales pouvant être arrêtées par voie de directive.
- L'article 118B ouvre une voie (timide) vers la négociation collective européenne, il indique que "la Commission s'efforce de développer le dialogue entre partenaires sociaux au niveau européen, pouvant déboucher, si ces derniers l'estiment souhaitable, sur des relations conventionnelles".

c2 La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs - 1989

Il s'agit d'une déclaration, adoptée par

Etats sur 12, la Grande-Bretagne votant contre, au Conseil européen de Strasbourg en décembre 1989. Elle n'a aucun caractère contraignant mais a été accompagnée d'un programme d'action de la Commission planifiant l'adoption d'instruments communautaires et l'établissement de rapports sur son état d'application.

La Charte rappelle dans son préambule les principes de "rapprochement dans le progrès des conditions de vie et de travail", "cohésion économique et sociale", "subsidiante". Elle met l'accent sur la responsabilité des Etats membres et des partenaires sociaux (art.27 et préambule).

Son chapitre sur la "liberté d'association et négociation collective" rappelle notamment les dispositions de l'Acte unique sur les relations conventionnelles à l'échelon européen (art.12). Le chapitre sur l'"amélioration des conditions de travail" indique que celle-ci "doit entraîner, là où cela est nécessaire, le développement de certains aspects de la réglementation du travail, tels que les procédures de licenciement collectif ou celles concernant les faillites" (art.7).

Un chapitre de la Charte est consacré à l'"information, consultation et participation des travailleurs":

- "l'information, la consultation et la participation des travailleurs doivent être développées, en tenant compte des pratiques en vigueur dans les différents Etats membres. Cela vaut en particulier dans les entreprises et les groupes comportant des établissements ou des entreprises situés dans plusieurs Etats membres de la Communauté européenne" (art. 17).
- "Cette information, cette consultation et cette participation doivent être mises en oeuvre en temps utile, notamment dans les cas suivants:
 - lors de l'introduction dans les entreprises de changements technologiques ayant des incidences importantes pour les travailleurs en ce qui concerne les conditions de travail et l'organisation du travail;
 - à l'occasion de restructurations ou de fusions des entreprises affectant l'emploi des travailleurs;
 - lors de procédures de licenciement collectif;

- lorsque des travailleurs, en particulier transfrontaliers, sont affectés par des politiques d'emploi menées par l'entreprise où ils sont employés" (art.18).

Le programme d'action accompagnant la charte prévoyait notamment l'adoption de la directive sur le comité d'entreprise européen et la révision de celle sur le licenciement collectif. Ce programme a permis des avancées significatives, par exemple en matière d'hygiène et de sécurité sur le lieu de travail.

c3 Le Traité de Maastricht - 1992

Le Traité sur l'Union européenne a été signé à Maastricht en février 1992. La procédure de ratification s'est terminée en octobre 1993 et il est entré en vigueur en novembre 1993. A ce Traité sont annexés:

- « un "Protocole sur la politique sociale" signé par les 12 Etats membres qui constate que 11 d'entre eux ont arrêté un "Accord sur la politique sociale" et autorise ces 11 Etats à recourir aux institutions, procédures et mécanismes du Traité pour le mettre en oeuvre;
- un "Accord sur la politique sociale" conclu entre les Etats membres de la Communauté à l'exception du Royaume-Uni.

En matière sociale, le Traité réaffirme les principes de "cohésion économique et sociale" (notamment art. 130 AB), "subsidiante" (art.3B), inclut dans les compétences communautaires "une politique dans le domaine social" (art.3) et contient plusieurs nouvelles dispositions sur la gestion des fonds structurels. Mais c'est l'Accord sur la politique sociale, qui ne s'applique donc pas au Royaume-Uni, qui comprend des dispositions novatrices:

- Il étend le vote de directives à la majorité qualifiée (44 voix sur 66 avant élargissement); sont concernées notamment (art. 2.1 et 2.2.):
 - "l'amélioration, en particulier, du milieu de travail pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs,
 - les conditions de travail,
 - l'information et la consultation des travailleurs".

L'unanimité reste cependant nécessaire (art. 2.3) sur:

- "la protection des travailleurs en cas de résiliation du contrat de travail" (licenciement),
- "la représentation et la défense collective des intérêts des travailleurs et des employeurs, y compris la cogestion, sous réserve du paragraphe 6" (rémunérations, droit d'association, droit de grève, droit de lock-out).
- Il prévoit qu'un Etat membre peut confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en oeuvre des directives, sur ces questions (art. 2.4).
- Il prévoit la création de normes de travail européennes par le biais de la négociation collective : "le dialogue entre partenaires sociaux au niveau communautaire peut conduire, si ces derniers le souhaitent, à des relations conventionnelles, y compris des accords. La mise en oeuvre des accords conclus au niveau communautaire intervient soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux, soit... à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission" (art.4).
- Il prévoit que la Commission facilite le dialogue des partenaires sociaux au niveau communautaire et les consulte préalablement à la présentation de propositions en matière de politique sociale (art.3).

Sur les trois derniers points, l'Accord reprend presque mot pour mot le texte d'une proposition commune effectuée au Conseil par le CES, l'UNICE et le CEEP en date du 31 octobre 1991 et permet le développement de la négociation collective communautaire.

II - 2.d 1994 : adoption de la directive sur les comités d'entreprise européens et plan d'action pour l'emploi

L'entrée en vigueur de l'Accord sur la politique sociale du Traité de Maastricht a ouvert la voie à l'adoption (hors Royaume-Uni), le 22 septembre 1994 de la directive sur les comités d'entreprise européens après 14 ans de débats (voir II-4).

Par ailleurs, devant la montée du chômage

en Europe, 1994 a vu la discussion des partenaires européens sur la mise en oeuvre du "Livres blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi" de Jacques Delors "Plan d'action" approuvé par le Conseil européen de Bruxelles en décembre 1993- Cette mise en oeuvre se traduit essentiellement par le programme de grands travaux transeuropéens (télécommunications, transports, énergie) pour lesquels le financement s'avère délicat.

La Commission prône par ailleurs, à travers un autre livre blanc adopté en juillet 1994, la "réunification" de la politique sociale européenne visant à sortir le Royaume-Uni de son "exception sociale" afin d'éviter le "dumping social" qui peut en résulter.

II - 3. Les Directives structurelles

Trois directives touchent l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises, elles sont relatives aux licenciements collectifs, aux transferts en cas de cession ou de fusion, à l'insolvabilité de l'employeur¹². Par ailleurs, la directive "cadre" 89/391 de 1988 prévoit l'information, la consultation, la participation et les dépenses de travail des représentants des travailleurs dans les entreprises spécialisées sur les questions de sécurité et de santé.

// - 3.a Directive sur les licenciements collectifs

La directive concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux licenciements collectifs date de 1977 (directive 75/129/CEE) et a été révisée en 1992 (directive 92/56/CEE). Elle est fondée sur l'article 100 du Traité et vise donc au rapprochement des législations des Etats membres et prévoyant une procédure minimale. Sa révision fait également état des dispositions de la Charte communautaire, elle vise à renforcer l'obligation d'information et de consultation, notamment dans le cas de groupes transnationaux, elle précise les modalités et prévoit des procédures d'annulation des licenciements lorsque cette obligation n'est pas respectée, elle doit être

(12) Par arrêt du 8 juin 1994, la Cour de Justice des Communautés européennes a condamné le Royaume-Uni pour manquement dans la transposition des directives sur les licenciements collectifs et les transferts notamment parce que les dispositions nationales ne prévoient pas de consultation des représentants du personnel si l'employeur refuse de les reconnaître.

appliquée par les Etats membres avant mai 1994. La directive (révisée) prévoit :

- Une définition du licenciement collectif (art. 1er) reposant sur deux éléments cumulatifs :
 - un élément subjectif concernant les motifs du licenciement "non inhérents à la personne des travailleurs",
 - un élément objectif sur le nombre de travailleurs touchés : soit 20 sur 90 jours; soit 10 dans les établissements employant habituellement entre 20 et 100 travailleurs ou 10% dans les établissements entre 100 et 300 travailleurs ou 30 dans ceux de plus de 300 travailleurs sur 30 jours.

La directive ne s'applique pas aux fins de contrats à durée déterminée, ni, si les Etats en décident, lorsque la cessation des activités de l'établissement résulte d'une décision de justice.

* Une procédure de consultation préalable des représentants des travailleurs (art.2) stipulant que :

- l'employeur qui envisage d'effectuer des licenciements collectifs est tenu de procéder, en temps utile, à des consultations avec les représentants des travailleurs en vue d'aboutir à un accord;
- "les consultations portent au moins sur les possibilités d'éviter ou de réduire au minimum les licenciements collectifs ainsi que sur les possibilités d'en atténuer les conséquences";
- l'employeur est tenu de fournir aux représentants des travailleurs (ou à défaut aux travailleurs concernés dans les entreprises de moins de 50 salariés) tous renseignements utiles, en temps utile" afin de leur permettre "de formuler des propositions constructives". Ces informations doivent au moins comprendre par écrit les motifs, le nombre et les catégories de travailleurs concernés, les critères de choix, la période, le calcul des indemnités, les mesures sociales d'accompagnement (reclassement, reconversion et réinsertion professionnelle). Une proposition du Parlement européen visant expressément à permettre aux représentants des travailleurs de faire appel à des experts qualifiés dans cette phase de consultation a été intégrée à la directive révisée par le Conseil (art. 2.2).

La directive modifiée insiste sur la responsabilité de l'employeur local dans cette information, y compris lorsque la décision émane du siège, quelle que soit sa localisation (respectant en cela l'avis de l'UNICE).

- La notification à l'autorité publique compétente du projet de licenciement (copie de la communication aux représentants des travailleurs), celui-ci ne pouvant prendre effet au plus tôt que 30 jours après cette notification (art. 2.3, 3 et 4)). Les Etats membres peuvent prévoir la faculté pour l'autorité de prolonger ce délai.

Les principes adoptés par la directive et sa révision interrogent ceux suivis en matière de gestion prévisionnelle (comités d'entreprise) ou lorsque des licenciements collectifs font suite à un changement de la personne de l'employeur (transferts) ou à une faillite (insolvabilité).

II-3.b Directive sur les transferts d'entreprises ou d'établissements

En 1977 a été adoptée la directive 77/187/CEE concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transferts d'entreprise, d'établissement ou de parties d'établissements, fondée comme celle sur les licenciements collectifs sur l'article 100 du Traité.

La directive s'applique lorsqu'il y a permanence d'une entité économique mais changement du chef d'entreprise (la jurisprudence inclut toutes les situations de continuation de l'activité même en l'absence de lien de droit entre exploitants successifs).

La directive prévoit le maintien des droits des travailleurs :

- les droits et obligations résultant du contrat de travail sont transférés du cédant au cessionnaire (art.3), y compris aux conditions convenues par convention collective (Les Etats membres peuvent limiter à un an cette période de maintien des conditions collectives de travail);
- le transfert ne constitue pas un motif de licenciement pour le cédant ou le cessionnaire; s'il y a modification substantielle des conditions

de travail, la résiliation de la relation de travail est considérée comme intervenue du fait de l'employeur (art.4);

- il y a protection de la continuité du statut et de la fonction des représentants du personnel, hormis pour les représentants dans les instances dirigeantes (art.2 et 5).

La directive prévoit également une procédure d'information et de consultation (art.6) :

- "Le cédant et le cessionnaire sont tenus d'informer les représentants de leurs travailleurs respectifs concernés par un transfert (...) sur les points suivants :
 - motif du transfert,
 - conséquences juridiques, économiques et sociales du transfert pour les travailleurs,
 - mesures envisagées à l'égard des travailleurs.

Le cédant est tenu de communiquer ces informations aux représentants de ses travailleurs en temps utile, et en tout cas avant que ses travailleurs ne soient affectés directement dans leurs conditions d'emploi et de travail par le transfert".

- "Si le cédant et le cessionnaire envisagent des mesures à l'égard de leurs travailleurs respectifs, ils sont tenus de procéder en temps utile à des consultations sur ces mesures avec les représentants de leurs travailleurs respectifs en vue de rechercher un accord".

Les Etats membres peuvent prévoir des modalités particulières de consultation et d'arbitrage (art.6).

Il faut remarquer que les procédures d'information et de consultation sont moins développées dans cette directive que dans celle sur les licenciements collectifs. La conformité des législations nationales avec la directive est globalement assurée en 1992, hormis pour le Royaume-Uni. Une révision de cette directive est engagée.

II - 3.C Directive sur l'insolvabilité de l'entreprise

La directive sur le rapprochement des législations relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur (80/987/CEE) date de 1980 et est fondée, comme les deux précédentes, sur

l'article 100 du Traité. Il y a insolvabilité lorsqu'une procédure d'exécution collective a été ouverte concernant le patrimoine de l'employeur en vue de désintéresser les créanciers (liquidation).

Les Etats doivent prendre les mesures nécessaires afin que les institutions de garantie assurent les créances des salariés et des dispositions concernant la dette impayée de cotisation sociale.

La directive ne prévoit pas de procédure d'information et de consultation des salariés.

II - 4. La directive adoptée en 1994 et les autres projets concernant l'information, la consultation et la participation des travailleurs

Trois types de projets touchant à la représentation des travailleurs dans l'entreprise ont été développés par la Commission ces vingt dernières années, ils se sont tous trois trouvés bloqués dans leur adoption jusqu'en 1993- II s'agit :

- de la directive "concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs" adoptée par le Conseil le 22 septembre 1994 et dont la première proposition, dite "directive Vredeling" date de 1980.
- du projet dit de "cinquième directive" sur les structures des organes de la société, visant à rapprocher les législations nationales et prévoyant des principes de représentation des intérêts des travailleurs dans ces organes; la première proposition date de 1972; après modifications importantes, une proposition révisée a été publiée en 1983; la question n'a guère évolué depuis lors;
- du projet de société européenne incluant une forme de participation des travailleurs; le premier projet date de 1970; les dernières propositions ont été publiées en août 1989, associant un règlement et une directive, les avis du Parlement et du Comité économique et social datent de 1990; ce projet a rencontré le

même blocage que celui du comice d'entreprise européen jusqu'en 1993.

II - 4.a Directive sur le comité d'entreprise européen

a1 Le projet de 1980

La Commission a déposé en 1980 un projet de directive (Vredeling-Richard) prévoyant des procédures d'information et de consultation dans les entreprises employant au moins mille salariés dans la Communauté. Une information annuelle des salariés était prévue sur la marche générale du groupe ainsi qu'une consultation sur les décisions de la direction pouvant avoir des conséquences importantes pour le personnel d'une filiale. L'obligation d'informer et de consulter les représentants des travailleurs incombait aux directions locales des filiales des groupes mais un système de "by pass" permettait aux représentants des travailleurs de s'adresser à la direction du groupe s'ils n'obtenaient pas l'information adéquate.

C'est cette dernière disposition qui a rencontré le plus d'oppositions de la part des milieux patronaux. Le projet de directive fut remanié, mais écarté par le Conseil.

a2 La directive 94/45/CE du Conseil adoptée en 1994 (jointe en annexe)

Basée sur l'Accord sur la politique sociale annexé au Traité et faisant également référence au paragraphe 17 de la Charte communautaire, la directive "concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs" a été adoptée par le Conseil le 22 septembre 1994.

La Commission avait présenté une nouvelle proposition de directive basée sur l'article 100 du Traité (rapprochement des législations) en décembre 1990. Après proposition d'amendement du Parlement (délai suspensif-arbitra-

liation-experts), avis favorable de la CES (propositions : délai suspensif, experts, mécanismes de consultation), avis défavorable de l'UNICE (subsidiante, proximité des travailleurs, autorité des directions locales, respect de pratiques et règles nationales, longueur des décisions, coût), la Commission avait proposé en septembre 1991 une proposition modifiée de directive.

L'opposition des britanniques a empêché l'adoption de cette directive jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht en novembre 1993.

Dès lors, une nouvelle procédure a été enclenchée, basant la proposition de directive sur l'article 2 de l'Accord sur la politique sociale annexé au Traité et excluant donc le Royaume-Uni de son application. Les principaux avis des partenaires sociaux et amendements du Parlement ont concerné les seuils d'application, les délais de négociation, la confidentialité des informations et surtout l'annexe prévoyant des dispositions minimales (notamment appel à expert, réunions préparatoires, couverture des dépenses, composition du bureau).

La directive adoptée (94/45/CE), qui doit être transposée dans les législations nationales avant septembre 1996, s'appuie sur différentes considérations dont :

- la nécessité d'information et consultation des représentants des travailleurs touchés par les décisions afin d'assurer un développement harmonieux des activités économiques dans le cadre des processus de concentration et de transnationalisation liés au fonctionnement du marché intérieur,
- l'inadaptation fréquente des législations et pratiques nationales d'information et de consultation des travailleurs aux structures transnationales,
- le risque de traitement inégal des travailleurs au sein d'un même groupe de dimension communautaire, selon le pays où sont prises les décisions,
- la nécessité de prévoir des prescriptions subsidiaires en cas de refus ou d'échec des négociations, qui ne s'opposent pas au respect de l'autonomie des parties.

Les éléments principaux de cette directive

- Un comité d'entreprise européen ou de la procédure pour l'information et la consultation des travailleurs est institué dans chaque entreprise et groupe d'entreprise de dimension communautaire, occupant au moins 1 000 travailleurs dans l'Espace Economique Européen hors Royaume-Uni, dont 150 au moins dans deux Etats membres ¹⁵(art.1 et 2) à la demande des travailleurs ou à l'initiative de la direction (art.1 et 5)¹⁴.
- La demande ou initiative de création d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure d'information et de consultation est traitée par un "groupe spécial de négociation" composé de représentants des travailleurs des différents Etats membres et doit déboucher dans le délai de trois ans sur un accord avec la direction centrale de l'entreprise ou du groupe (art. 5, 6 et 7). Les représentants des travailleurs peuvent se faire assister d'experts à cette occasion ¹⁵; lorsque cette direction centrale est située à l'extérieur des pays membres, c'est à la direction de l'établissement la représentant ou de l'entreprise employant le plus grand nombre de salariés dans les pays membres qu'incombe la constitution du comité d'entreprise européen (art. 4).

Cet accord écrit doit fixer la nature du comité d'entreprise européen ou de la procédure pour l'information et la consultation, ses prérogatives, son fonctionnement, ses ressources (art.6). Le groupe spécial de négociation peut également, à la majorité de deux tiers, décider de mettre un terme à la procédure de constitution d'un comité d'entreprise européen.

- En l'absence d'accord dans les trois ans, ou en

cas de refus de la direction dans un délai de six mois, des prescriptions subsidiaires sont prévues (art.7 et annexe), le comité d'entreprise européen doit :

- compter entre 3 et 30 membres, représentant les différents pays, et comptant des membres supplémentaires en proportion des effectifs, élus ou désignés selon les dispositions nationales, élisant en leur sein un comité restreint de trois membres maximum;
- voir ses frais de fonctionnement supportés par la direction centrale et pouvoir faire appel à des experts de son choix;
- pouvoir se réunir au moins une fois par an avec la direction centrale pour être informé et consulté sur la base d'un rapport établi par la direction centrale; la réunion portant notamment sur la structure, la situation économique et financière, les activités, la production, les ventes, la situation et l'évolution de l'emploi, les investissements, les changements d'organisation, de méthodes de travail et de procédés de production, les transferts de production, les fusions, la réduction de la taille ou la fermeture d'entreprises, d'établissements ou de parties et les licenciements collectifs;
- être informé et consulté dans les meilleurs délais sur toute mesure susceptible d'affecter considérablement les intérêts des travailleurs notamment les délocalisations, fermetures, licenciements collectifs, sur la base d'un rapport et avec possibilité d'avis;
- pouvoir se réunir seul avant les réunions avec la direction;

(13) Les Pays membres au sens de la directive sont les pays signataires de l'Accord sur la politique sociale eu ne comprennent donc pas le Royaume-Uni. L'Espace Economique Européen comprend les 15 pays membres de l'Union Européenne, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

(14) La directive, contrairement au projet de 1980 ne touche pas les systèmes nationaux d'information et de consultation, mais vise les situations qui ne relèvent pas de la compétence nationale.

(15) Dont le nombre peut être limité à un lors de la transposition dans les législations nationales.

Tableau 66: Les 30 premiers employeurs multinationaux dans l'UE en 1992

Entreprise	Siège	EU (12)	Pays 1	Pays 2	Pays 3	Monde	CA 93 en millions d'écus*
1. Daimler Benz	D	320 100	D 302 500	F 4 200	E 3800	376 500	50882
2. Siemens	D	290000	I 253000	F 10000	UK 9 000	413 000	42 506
3. FIAT	I	250000	I 205000	F 10000	D 9000	285 482	28 369
4. VW	D	201 445	D 163669	E 27628	B 7 269	274 103	39871
5. Gén. des Eaux	F	177000	F 134419	UK 16785	D 13895	198813	22 500
6.PSA	F	149 900	F 122700	E 15300	UK 7000	150 800	22 168
7. Philips	NL	140000	NL 43 000	D 39000	F 15000	252221	27 332
8. Alcatel	F	135 000	F 65 000	D 32000	I 15000	160000	23830
9. Renault	F	133493	F 104 243	E 17232	I 1 101	146604	25882
10. Bosch	D	133000	D 112942	E 6630	F 9 930	177 183	17042**)
11. GM	US	130000	D 65000	UK 23000	E 14000	767 000	100799**)
12. Veba	D	121 100	D 108 100	I 2500	NL 2 300	129800	31541
13. Hoechst	D	117751	D 87341	F 19371	I 3676	177 668	23927
14. Mannesmann	D	108 638	D 97703	F 3581	UK 1 732	136747	14 555
15. Ford-W	US/D	108 000	UK 47000	D 34000	B 14000	375 333	11051
16. Bayer	D	107 000	D 79000	B 10400	F 4000	156400	21 348
17. BASF	D	100609	D S3 695	B 4404	F 3 696	136 838	22450
18. Unilever	UK/N	90000	D 26000	UK 25 250	NL 9600	283000	36068
19. Bet	UK	SS 000	UK 77 207	F n/a	NL n/a	101 405	2504
20. Unisor Sacilor	F	85450	F 60367	D 21 057	I 1 956	89038	11 480
21. Nestlé	CH	81052	F 23 765	UK 18 433	D 17958	218005	35273
22. IBM	US	79730	D 24 578	F 16558	UK 13934	301 542	49703**)
23. ABB	CH/S	79385	D 39 321	UK 11 590	I 9451	213407	4958
24. Accor	F	78923	F 35 957	D 14906	E 6985	144 093	4438
25. Michelin	F	75 000	F 30000	ES 11 500	UK 11000	125000	9649
26. Saint-Gobain	F	70000	F 33512	D 14707	E 7500	100373	10905
27. Crédit	F	67 220	F 47 470	D 6449	NL 3261	77 164	304506***)
28. Elf Aquitaine	F	66066	F 50843	UK4032	D 3 010	87922	31961
29. GEC-Alsthom	F/UK	63 000	F 35000	UK 20000	D 4500	77200	7927
30. BTR	UK	62000	UK 45871	n/a	n/a	135 133	12395

*) Estimations chiffres en moyenne annuelle ou au 31. 12. 1 écu = 6,56 FF. Les filiales à 50 % sont incluses sauf pour : Alsthom, GEC-Alsthom
**) En 1992.

- Les représentants des travailleurs au Comité d'entreprise européen jouissent des protections et garanties prévues par les législations nationales, le paiement de leur salaire doit être assuré pendant l'exercice de leurs fonctions (art. 10).
- La confidentialité des informations est préservée (y compris pour les experts pouvant assister les membres du groupe spécial de négociation et la direction à la droit de ne pas

communiquer des informations lorsque leur nature est telle que, selon les critères objectifs, elles entraveraient gravement le fonctionnement des entreprises ou porteraient préjudice à celles-ci (art.8).

Le nombre d'entreprises ou groupes concernés par la directive n'est pas connu précisément fin 1994 et dépendra des lois nationales de transposition. Une évaluation basse s'établit à 1000-1500⁶⁶ dont 200 à 250 allemands, 200

(16) Une étude effectuée par le FAST-Berlin (74) en juin 1994 conclut à environ 1 500 entreprises ou groupes concernés dans l'Europe des douze. L'évaluation a été faite avec le seuil de 1000 salariés dans l'UE et 100 dans au moins 2 pays.

250 américains, 120 à 130 français, une centaine britanniques, moins d'une centaine néerlandais et 50 à 60 italiens. En effectif salarié global en Europe, les groupes américains domineraient largement (2,2 millions selon l'évaluation de FAST). Les salariés concernés (6 millions selon la même évaluation) sont répartis par la directive, en Allemagne (1,5 millions), Royaume-Uni (1,3 millions), France (1,1 millions), Italie (0,6 million), Espagne (0,6 million), Belgique (0,3 million), Pays-Bas (0,2 million), Irlande (0,1 million), Portugal (0,1 million).

II - 4.b *Projet de représentation dans les organes des sociétés anonymes (cinquième directive)*

Le projet de cinquième directive basé sur l'article 54 du Traité vise le rapprochement des législations nationales quant à la structure des S.A. et les pouvoirs et obligations de leurs organes. La première proposition en date de 1972. Elle prévoyait une structure obligatoirement dualiste des S.A. plus de 500 salariés (avec directoire et conseil de surveillance) et la présence de représentants des salariés au conseil de surveillance. Cette proposition rencontra de vives oppositions sur ces deux aspects.

Une proposition modifiée a été publiée en 1983 (83/349), elle prévoit :

- Le choix par les Etats membres entre différents modèles de participation des travailleurs dans le cadre de sociétés organisées selon un système moniste (conseil d'administration) ou dualiste, avec une délimitation plus claire entre les responsabilités des membres gérants et membres non gérants.
- Quatre modèles de participation ont été retenus :
 - le modèle "allemand" : les représentants des travailleurs forment au moins un tiers et au plus la moitié (avec voix prépondérante des actionnaires : quasi-parité) des membres du conseil de surveillance, ou, dans la structure moniste, des membres non gérants du conseil d'administration;
 - le modèle "néerlandais" : les représentants des travailleurs, comme ceux des action-

naires, peuvent faire opposition à la nomination d'un candidat au conseil de surveillance;

- l'information et consultation d'un organe représentant le personnel (conseil d'entreprise), disposant de droits en la matière équivalents au conseil de surveillance ou aux membres non gérants du conseil d'administration (sur l'évolution et les perspectives économiques et financières, la position concurrentielle, les projets d'investissements, les décisions de fermeture, de restriction ou extension d'activité, de modification de l'organisation, de coopération durables); l'organe peut disposer des informations nécessaires et recourir à des expertises;
- les systèmes adoptés par conventions collectives, qui doivent permettre des droits d'information et de consultation des représentants des travailleurs équivalents aux autres modèles.

- Les représentants des travailleurs doivent être élus par tous les travailleurs au scrutin secret, avec un système de représentation proportionnelle.

Le projet s'est heurté à l'opposition de l'UNICE et du gouvernement britannique et les positions n'ont guère évolué depuis 1983. Un débat se fait jour sur la possibilité d'adopter le projet de directive à la majorité qualifiée.

II - 4.c *Projet de société anonyme européenne (SE)*

En 1970, la Commission a présenté sur la première fois une proposition de règlement relatif à un statut de société européenne. La proposition a été révisée en 1975 et les négociations à ce propos se sont bloquées jusqu'en 1987. Jacques Delors et la dynamique européenne depuis l'Acte unique ont relancé le projet.

Une proposition de règlement portant statut de la société européenne (basée sur l'article 100 du Traité) et une proposition de directive en ce qui concerne la place des travailleurs qui lui est liée (basée sur l'article 54 du Traité), ont été présentées par la Commis-

sion en août 1989 (COM(89)268 final). Comme la proposition de cinquième directive, ces nouvelles propositions permettent le choix entre la structure moniste et la structure dualiste, ainsi qu'entre plusieurs modèles de participation des travailleurs. Les propositions de règlement et de directive sont indissociables, il ne saurait y avoir de SE sans une forme quelconque de participation.

Les principaux éléments de ces propositions sont :

- le caractère facultatif, transnational, fiscalement attractif de la SE, qui peut être constituée par fusion de sociétés nationales, création d'un holding ou d'une filiale commune.
- La possibilité de choisir entre la structure dualiste et moniste.
- L'obligation de choisir l'un des modèles de participation des travailleurs comme pour le projet de cinquième directive.
- L'obligation d'information des représentants des travailleurs, à quel titre que ce soit :
 - tous les trois mois sur la gestion et la marche des affaires de la société, des entreprises contrôlées par elles, sur sa situation et l'évolution prévisible;
 - sur demande, y compris par communication de renseignements ou d'un rapport spécial, sur certaines questions intéressant la société ou les entreprises contrôlées par elle (nécessaires à l'exercice de leurs fonctions dans le cas d'organes distincts).
- L'obligation d'information et de consultation, et pour le conseil d'administration ou le conseil de surveillance la soumission à autorisation, en ce qui concerne la mise en oeuvre des décisions de :
 - fermeture ou déplacement d'établissements,
 - restrictions, extensions ou modifications d'activité,
 - coopérations durables,
 - création de filiales ou de holding.
- L'élection et les modalités de fonctionnement des représentants du personnel selon les pratiques des Etats membres, les organes de l'entreprise devant leur "donner...; les moyens financiers et matériels qui leur permettent de se réunir et d'exercer convenablement leurs fonctions"; l'assistance d'experts est prévue

après le conseil de surveillance et des parties négociant l'accord de participation.

Ces propositions ont une nouvelle fois achoppé sur la participation des travailleurs. Comme pour les autres projets, un débat a eu lieu sur la possibilité nouvelle de décision à la majorité qualifiée du Conseil. (Il est à noter qu'un règlement de 1983 créant un groupe-ment européen d'intérêt économique a été adopté, il ne comporte aucune forme de participation des salariés à sa gestion).

II - 5. *Eléments de jurisprudence française¹⁷ sur la représentation dans les entreprises transnationales avant la mise en oeuvre de la directive sur les comités d'entreprise européens.*

II-5a *Comités d'établissement et délégués*

Les lois sur la représentation au niveau de l'établissement s'appliquent en fonction de la localisation matérielle de celui-ci.

II - 5.b *Comités d'entreprise*

Une entreprise ayant son siège à l'étranger n'échappe pas à la législation française des Comités d'entreprise (Arrêt Compagnie internationale des wagons-lits CE 29 juin 1973). Toute personne exerçant en France une activité d'employeur doit instituer un comité (analogue au Comité central d'entreprise), se réunissant au lieu d'exercice des activités principales de l'employeur en France, exerçant l'ensemble des attributions définies par la Loi française, à l'exception de ce qui serait incompatible avec la présence du siège social à l'étranger.

Le C.E. et l'expert comptable qui l'assiste¹⁸ doivent à priori, avoir accès aux informations nécessaires à l'exercice de ses attributions, y compris les informations localisées à l'étranger. Plusieurs limites existent cependant :

- * le pouvoir de contrainte est territorial, l'accès aux informations est tributaire des rapports de force,
- un arrêt de 1986 (Air Afrique ch. mixte 28/02/1986) refuse au comité d'établissement

(17) Sources: notamment A. et G. Lyon-Caen(21)
(18) Le C.E. peut être assisté par un expert comptable si les traits généraux d'une SA sont présents, même si la société n'est pas une SA au sens français.

l'information sur la situation de l'entreprise. Des contradictions existent ainsi dans la jurisprudence.

tué que si le groupe est formé d'une société dominante et de filiales dont le siège est situé sur le territoire français (Loi du 28 octobre 1982).

Le comité de groupe ne concerne donc pas les groupes dont le siège est à l'étranger¹⁹ et les filiales étrangères des groupes français.

Des questions spécifiques d'accès aux comptes des filiales étrangères se posent.

II - 5.c *Comité de groupe*

Un comité de groupe ne doit être consti-

(19) Une circulaire ministérielle du 28 juin 1984

tel comité doit être créé quand un "sous-groupe" existe en France.

Taxation of non-profit organizations and their benefactors in Austria

by Friedrich Schwank *

Legal and fiscal rules

Activity exemption

In Austria, the tax situation regarding gifts to non-for-profit organizations and charitable bodies, both from the point of view of the donor and that of the recipient is rather complex. In particular, there is no straightforward procedure for recognizing a recipient as a charitable or non-for-profit organization to the effect of being able to receive gifts tax-exempt or at least privileged for taxation purposes.

The Austrian tax laws apply an activity oriented approach. An organization otherwise considered charitable may find one or more of its activities regarded as business activities and taxed accordingly. As a result, also the donor might suffer unexpected repercussions in the form of gift tax liabilities on his or her donation.

History

Both the fiscal regime and the legal aspects of recipients and donors of charitable gifts present themselves as a mixture of rudimentary organizational forms inherited from the Austro-Hungarian monarchy, various pieces of legislation on foundations and trusts, public administrative law provisions, and numerous tax provisions. A new legislation on private foundations, in force as of 1st September 1993, has added to the complexity of the situation, as the structure of private foundations also may be used for non-profit and charitable purposes, although the Act was designed mainly for facilitating the accumulation and maintenance of wealth in private hands.¹

The numerous family trusts and patriarchal foundations which had been set up during the Austro-Hungarian monarchy soured any ideas the leaders of the first Republic (1919-1938) may have had about setting up a legal and fiscal framework for the encouragement of private donations to charitable bodies. Later, the ravages by Nazi Germany of Austria's pre-war structure of foundations and funds had a

long-lasting effect, and there is by no means such a wide acceptance of private charitable donations or indeed of charitable organizations as exists in other countries.²

Tax planning

Against this historical and legal background, it is important for any benefactor or recipient to identify the best way to give and receive the charitable gift in a cost effective and tax-effective manner. This may also include a restructuring of the organizational form of the recipient.

In particular, larger gifts require careful planning in order to avoid depletion by taxation and transfer duties of the greater part of the gift or an additional tax burden to the benefactor so that he may no longer be able to provide the gift.

The recipient

In principle, all legal entities can be suitable recipients of charitable gifts on a tax-exempt or concessional basis. Such legal entities may be organized under public law, being such organizations created by special statute, by an instrument of international public law, under a special parliamentary Act, or of a state-recognized religion within the ambit of ecclesiastical law; or under private law, such as a private foundation, a company or cooperative, an association, a foundation, or a fund.

While the proper organizational form is a precondition for tax privileges, the form of the organization itself does not afford any privileges. In order to qualify for any of those tax privileges, additional requirements must be met on a continuing basis.

In Austria, the most common forms of privately organized recipients are the association (*Verein*), the foundation, (*Stiftung*) or the fund (*Fond*). For larger donations the foundation and the fund are the appropriate vehicles as they allow the benefactor to dedicate the gift to the greatest possible extent and, at the same time, allow a saving of tax on the transfer of the

* Investment lawyer, Vienna

(1) Diamond - Diamond - Kaplan, International Trust Laws and Analysis, Chapter Austria, Boston 1995

(2) For a full account of the history see Stammer, *Handbuch des österreichischen Stiftungs- und Fondswesens*, Eisenstadt 1983

gift. It is, in fact, a method for turning the gift itself into a legal entity committed to a particular charitable purpose.

Obtaining exemptions

In Austria, there is no requirement and no procedure for official exemption of the recipient from taxation. As long as the organization has been established for charitable, beneficial, or ecclesiastical purposes and is actually pursuing these activities it will be able to obtain exemption from the relevant taxes and/or concessional tax rates. Due to the lack of a formal procedure for obtaining official approval for operation of a charitable organization, it is up to its officers or trustees to keep the activities of the organization within the limits of non-taxable pursuits.

To be able to achieve such tax exemption or partial exemption, the charter under which the organization is established must, in principle, allow such exemption or partial exemption. The charitable, beneficial, or ecclesiastical purpose must be stated clearly and in line with the privileged activities enumerated in the tax acts and allow the question of tax exemption to be answered on the basis of the charter.

For organizations pursuing strictly scientific purposes or adult education it is possible to obtain privileged recipient status. Donations to such privileged recipients are capable of being deducted as a business expense by the donor. This is of course an incentive to donors. In order to obtain privileged recipient status, the entity must apply to the Fiscal State Authority to be included in the list of such privileged recipients.³

Taxation of recipients

Categories of recipients

For the purposes of taxation, four types of recipients are to be distinguished:

- (1) Public law entities which are as a matter of principle entirely tax-exempt and whose tax liability is limited to taxes which are

withheld at source, i.e., the taxes are levied by way of deduction from income, such as withholding tax on interest payments; however, any business ventures operated by public law entities are subject to full taxation;

- (2) Private law organizations which are otherwise fully subject to taxation;
- (3) Private law organizations which are subject to limited taxation on account of their exclusive dedication to charitable, beneficial, or ecclesiastical causes; here, again, the tax liability is limited to those taxes on income where the tax is withheld at source and
- (4) Private law organizations that have neither their place of incorporation nor their seat of management in Austria; they are subject to non-resident taxation only.

Public and private law entities

Of particular interest is the different treatment of a public law organization on the one hand and a private law organization on the other hand. A public law organization enjoys limited tax liability in any case on the basis of being organized under public law, while a private law organization, to be able to enjoy limited taxation, must operate within the rules of charitable, beneficial, or ecclesiastical purposes as set out by the Federal Tax Code.

Organizations created by special legislation are clearly public law entities, whereas associations, private foundations, and corporations are clearly private law entities. However, foundations and funds created under the Federal Act on Foundations and Funds or under similar state legislation pose difficulties as to their characterization as either public or private law entities. These foundations or funds can be created only by way of public administrative approval of the charter, and they remain under public administrative control.

The Administrative Court stated that a foundation which had been established under a private foundation charter will not be recognized as having the character of a legal entity under public law if it has not been expressly

(3) Income Tax Act
Article
4(4)5

designated as such by legislation or does not deal with matters of sovereign administration.⁴ The fact that the foundation had been established for a charitable purpose and that the law relating to foundations is public law does not make it a legal entity of public law. This judgment referred to a previous judgment, which set out the following types of foundations:

- (1) Foundations which are established by statute and which therefore belong in the area of public law institutions;
- (2) Church or religious community foundations which, under the Austrian legal system, have public law status; and
- (3) Other foundations which require the approval of the authorities and which enjoy the protection of the state and are subject to supervision by it.⁵

Within the framework of Austrian constitutional law it would be possible to establish, by legislative act, a foundation with sovereign powers for the purpose of carrying out public office; at present there does not exist such a foundation. However, church foundations have been recognized as possessing public law characteristics and, are recognized as public law entities by the tax authorities.

Apart from these, there are only the other foundations under item (3) above. However, these foundations are not foundations of public law but foundations of private law.

Limited tax liability

In principle, all legal entities are taxable within the terms of the Corporate Tax Act. The relevant tax office for the assessment of corporation tax is the tax office where the place of the management or the place of incorporation of the entity is situated. Legal entities, including foundations and estates which, under their articles of association, charters, or other constitutions and which, in their actual business, serve immediately and exclusively charitable, beneficial, or ecclesiastical purposes in compliance with the provisions of Articles 34-47 of the Federal Tax Code, are exempt from corporation tax.⁶

Articles 34-47 of the Federal Tax Code set out the conditions for tax exemptions

afforded to charitable, beneficial, and ecclesiastical organizations carrying out their purposes mainly within Austria, unless the purpose of the organization is to aid the Third World.

If these conditions are met, the organization is exempted from assessment of taxation, and the organization is not under a duty to file any tax returns. The exemption relates to the total income for that organization. The conditions for the granting of an exemption must have been fulfilled for the whole fiscal year.

On the basis of Articles 34-47 of the Federal Tax Code, the organization may be subject to limited tax liability in particular cases. This will be so where legal entities receive income from a commercial business or other domestic income from which the tax deduction is to be made, such as taxes withheld at the source of the income (e.g. withholding tax on interest or on dividends).

Pre-conditions for exemption

Preferential tax treatment i.e. exemption and/or concessional tax rates for the carrying out of charitable, beneficial, or ecclesiastical purposes is subject to two conditions.⁷ The first condition is that the entity which seeks the preferential treatment has the power under its charter or statutes to carry out those purposes; the second condition is that it actually does carry out exclusively and directly the fulfilment of those purposes, mainly in Austria unless the purpose pursued is to aid the Third World.

The tax law does not provide for the issue of any kind of document confirming the fulfilment of these conditions and, therefore, each fiscal year the situation will be reviewed separately.

This puts the officers or trustees of a non-profit organization into a rather difficult position. If they have not made provisions for a contingent tax liability, they might be faced with personal liability in the case of insolvency of the organization as a result of tax bills not met by the organization. However, if they make provisions for taxes which are unlikely to be imposed but cannot be ruled out com-

(4) Judgement of 22nd January 1974, Number 399/73

(5) Judgement of 9th May 1972, Number 22155/71

(6) Corporate Tax Act Article 5 (6)

(7) Federal Tax Code, Article 34

pletely, the funds available for pursuing the purpose of the organization are severely curtailed. I would also cast doubt on the nature of the activities pursued and their tax exemption.

In particular, the question of whether a foundation established under the Foundations and Funds Act is entitled to tax exemption is a question for the tax authorities solely, and they are not bound by the decisions of the administrative authorities having approved a charter and ics charitable purposes.

Therefore, any private law organization which relies on a tax exemption must convince the local tax authorities of its suitability, if challenged. In some instances, it is possible to apply to the tax authority for an advance ruling. This ruling is not binding on the authority, although an advance ruling can provide some comfort to the officers and trustees and reduce their exposure to contingent personal liability.

Charitable purpose

"Charitable purposes" are those pursued "for the advancement of the community at large."⁸ Examples are the advancement of the arts and sciences and public health; the care of children, the young and the family; the care of old and sick people; support of sport, public housing and education; protection of nature, animals and caves; the care of monuments and folklore, and the prevention of or help in natural catastrophes.

While the Federal Foundations and Funds Act provides that the purpose may still be charitable and capable of registration, even if the charity is only for the advancement of a limited group of persons, the Federal Tax Code will recognize such an organization as being for the advancement of the community and, therefore, charitable only if the income will be distributed to a sufficiently large number of persons. For this reason tax authorities have to come to their own decision as to whether a charity is able to take advantage of the preferential treatment provided for foundations in the Federal Tax Code.

Beneficial purposes are to be distinguished from charitable purposes and are purposes which are "to support those requiring assistance."⁹ Humanitarian and benevolent activities rendered to those in need are mentioned expressly by the law.

In contrast to charitable purposes, there is no requirement that the beneficial purpose be aimed at the community at large. The giving of alms to a small circle of persons is, therefore, eligible for privileged tax treatment.

Ecclesiastical purpose

Religious or ..ecclesiastical purposes are purposes "through the fulfilment of which state recognized churches and religious communities may be supported." The activities which will be regarded as being carried out for religious purposes are, such as construction, maintenance, and decoration of churches, religious services, professional training of priests, monks and nuns, religious education, funeral services and memorials for the dead, administration of church assets, salaries for priests and church employees, and social security provisions for such persons, including creation of institutions for such purposes.¹⁰

A church or religious community that has not been recognized by the state will not be eligible. However, it may aspire to carrying out charitable purposes but may find this difficult if the circle of its beneficiaries is not large enough.

Exclusivity of purpose

The carrying out of charitable, beneficial, or ecclesiastical purposes must be exclusive.¹¹ There are five tests to meet:

- (1) Apart from minor subsidiary purposes, the organization must carry out only charitable, beneficial, or ecclesiastical purposes.
- (2) The organization must be non-profit making, the members not receiving any profit or other payment from the assets of the organization in their capacities as members;

(8) Federal Tax Code Articles 35 (1)(2) and 36

(9) Federal Tax Code Article 37

(10) Federal Tax Code Article 38

(11) Federal Tax Code Article 39

- (3) On the resignation of a member or the dissolution of the organization, the members are not entitled to receive back more than the capital they have paid in and the original market value of their asset contribution at the time of the contribution;
- (4) The organization may not give preferences to any person by the payment to them of either administrative expenses which are foreign to the purpose of the organization or by unusually high compensation; in particular, payments to members of a board of trustees or of a supervisory board are scrutinized closely; and
- (5) On the dissolution of the organization or the disappearance of its purpose, those assets of the organization which exceed the capital contributed by the members and the total value of the asset contributions made by the members may be used for charitable, beneficial, or ecclesiastical purposes only.

In the following precedents exclusivity in the carrying out of charitable purposes was not accepted by the tax authorities:

- Where private purposes were carried out beside charitable purposes;
- Where the revenue was only distributed to members;
- Where flats were provided for those with means only;
- Where a nursing home admitted persons with means as well;
- Where only the employees of the business would be supported, as this would be in their own interest.

Requirement of direct activity

The organization is required to carry out itself the charitable, beneficial, or ecclesiastical purpose.¹² Although this can be carried out by a third person, it will only be recognized as being direct if the activity of the third person is to be recognized as the activity of the organization itself.

The charter, articles of association, or other founding documents of the organization

must set out the direct and exclusive carrying out of charitable, beneficial, or religious purposes,¹³ and the actual carrying out by the management of the organization also must fulfil these conditions.¹⁴ The actual management of the organization must be strictly in accordance with the charter.

Privileges will be lost if activities are carried out for a purpose which is not within the charter or if the purpose for which the organization has been established cannot be fulfilled. The tax authorities have the right and in fact the duty to make their own findings as to whether the actual management of the organization is being carried out in the required fashion.

Non-privileged activities

An organization which has either a business or an agricultural and forestry enterprise will not receive any preferential tax treatment.¹⁵ The organization will lose the tax privilege not only on the income of the enterprise or business but on the income of the organization itself. The Federal Ministry of Finance has the discretion to refrain from imposing tax liability. A non profit organization will be liable to taxation with regard to its commercial concern only if this concern is a method of carrying out the charitable, beneficial, or ecclesiastical purpose provided the organization otherwise fulfils the conditions for being exempt from tax liability.¹⁶

Therefore, for example, if an association for the blind requires a commercial concern for the carrying out of its welfare activities, this will not endanger the tax privileges if the concern limits itself to the selling of goods actually made by the blind. In contrast, an organization operating a hospital will be regarded as a commercial concern if the organization seeks to profit through the operation of the hospital.¹⁷ However, activities of an organization strictly for the purposes of the administration of its own assets will not conflict with the tax privileges.¹⁸

(12) Federal Tax Code Article 40
 (13) Federal Tax Code, Article 41
 (14) Federal Tax Code, Articles 42 and 43
 (15) Federal Tax Code Article 44
 (16) Federal Tax Code Article 45
 (17) Federal Tax Code, Article 46
 (18) Federal Tax Code Article 47

As a general rule, all donations are subject to gift tax, according to the provisions of the Inheritance and Gift Tax Act, with a top tax bracket of sixty per cent. The actual tax rate depends on the relationship between donor and donee and the value of the gift.

Donations *inter vivos* of money or movable assets are exempted from gift tax,¹⁹ if those gifts are made to:

- (1) Austrian legal entities which exclusively pursue charitable, benevolent, or ecclesiastical purposes;
- (2) Legally recognized churches and religious communities;
- (3) Political parties; and
- (4) Foreign organizations which are equal to (1) and (2) provided reciprocity is granted.

In addition, the donation of movable assets of historic, artistic, or scientific value which have been owned by the family of the donor for twenty years or more is exempt from gift or inheritance tax if the donation is made in accordance with instructions of the authorities for purposes of science or public education.²⁰

All other donations are subject to a concessional flat tax rate of 2.5 per cent if the gift is made to:

- (1) Austrian legal entities that exclusively pursue charitable, benevolent, or ecclesiastical purposes;
- (2) Legally recognized churches and religious communities; and
- (3) Contributions to private foundations by the settlor.

An additional tax of two per cent is levied as a surcharge in case the gift consists of real property.

Taxation of donor

Tax exposure

According to the provisions of the Inheritance and Gift Tax Act, the donor runs the risk of taxation of up to sixty percent of the value of the gift if the donation is not properly structured in a tax effective manner.

The way to structure it is to scrutinize first the recipient organization, in particular whether it meets the conditions for tax exemptions or for concessional tax rates. The second step is to structure the gift accordingly i.e. preferably *inter vivos* and not by will and rather cash than real estate.

Even if it is structured in such a manner there is still a tax exposure for the donor which requires appropriate action. As a general rule the donee (i.e. the beneficiary of a legacy, inheritance or a gift) is liable to taxation; in the case of a gift, the donor is liable as well.²¹ In the case of a foundation or a trust, the founder or settlor is liable to taxation.

The obligation to file returns rests with the donor but, in the case of a foundation or fund, the founder or settlor is under the duty to file. The returns must be filed within three months of the donation or settlement being made.²² In the case of a donation made in a will, or a gift or settlement made on the occasion of death, the tax exposure is extended to the estate and to all heirs.

In addition, anybody dealing with the estate and with the handing over of funds or assets of the estate to beneficiaries or donee incurs personal liability for the payment of the tax unless the tax has been paid or the payment is otherwise secured. Executors and trustees dealing with charitable gifts under wills can find themselves in an uncomfortable position unless they take the necessary precautions.

Tax benefits

The tax benefits available to donors are very limited and, as a general rule donations are not tax deductible. Limited exceptions are available for membership dues to churches and donations to special institutions.

Payments of dues to state recognized churches and religious communities may be deducted, up to a maximum of ATS 1,000 per year, as an allowance against income.²⁵ The contributions exacted by churches and other state-recognized religious communities are levied and collected by themselves. The tax

(19) Inheritance and Gift Tax Act, Article 15(1)14
(20) Inheritance and Gift Tax Act, Article 15(1)2
(21) Inheritance and Gift Tax Act, Article 13(1)
(22) Inheritance and Gift Tax Act, Article 22
(23) Income Tax Act Article 18(1)5

...the churches in collect-
ing the dues from their members.

Donations to scientific institutions for their research or for adult education are deductible if made to specified organizations accredited by the Fiscal State Authority. Donations made to such institutions are available as a business expense up to an overall limit of ten per cent of the previous year's profit of the taxpayer.²⁴ The donation of assets instead of cash is not recommended because of the uncertainties of evaluation and the possible tax consequences of contributing a capital asset which has been written down or for which available investment incentives have been used.

Transnational issues

The exposure of transborder giving

As a general rule transborder giving is subject to full taxation without any relief or concession under the Inheritance and Gift Tax Act. This has been criticized repeatedly as Austria is a rich country and owes its economic success and welfare to a great extent to generous foreign aid in the postwar years.²⁵

In response to this criticism the Inheritance and Gift Tax Act was amended with effect of 1st January, 1997, giving foreign organizations pursuing exclusively charitable, benevolent or ecclesiastical purposes the same status as similar Austrian entities enjoy provided reciprocity is granted.²⁶

This is a big step forward but it still leaves the Austrian resident donor with the onus of proof in respect to both the activities of the privileged foreign organization and the reciprocity granted by the foreign state to similar Austrian organizations. If the Austrian donor fails to prove the existence of reciprocity he runs the risk of paying a tax of up to sixty per cent on top of his or her donation.

Tax relief for transborder charitable giving

Similar to the situation applicable to domestic donations an Austrian resident donor

is not able to receive any tax benefits in Austria from a donation made directly to a foreign charitable organization.

In the past, some specified institutions accredited by the State Tax Authority as being eligible to receive tax deductible gifts²⁷ were able to carry out activities outside Austria for purposes of development of Third World countries. Therefore, a gift given to such an Austrian recipient would have served a charitable purpose beyond Austrian borders, though still deductible for Austrian tax purposes. Donees such as the Austrian Institute for Latin-America or the Women's Solidarity Group for Women in the Third World benefited from this provision. However, the tax reform 1995 abolished this option.

A foreign donor making a charitable gift to a charity in Austria is not able to receive tax benefits unless the benefits are afforded under its own tax laws. If he is subject to non-resident taxation in Austria, and such taxation is determined by assessment not by withholding, the tax benefit for gifts to privileged recipients i.e. specified scientific institutions is available.

Double taxation treaties

Crossborder activities and, in particular, the exposure to inheritance and gift tax, must be examined in light of any applicable double taxation treaties. While Austria has many double taxation treaties on the taxation of income, treaties that cover inheritance and gift tax are few. At present, such treaties exist with France, Germany, Hungary, Liechtenstein, Sweden, Switzerland, and the United States.

These treaties usually follow the OECD Model Treaty and provide as a general rule for tax credits. Inheritance or gift tax paid in Austria will thereby be able to be credited against any similar taxes levied in the recipient's country.

An important aspect of these treaties on avoidance of double taxation is the exchange of information provision which will allow a reliable procedure for determining any reciprocity on which an Austrian donor will be able to rely when making a gift to a foreign organization.

(24) Income Tax Act Article 4(4)5

(25) Schwank, *Steuerliche Aspekte der Gemeinnützigkeit, ins Spendenwesen*, ÖFSE Edition 2, Vienna 1995

(26) *Federal Law Gazette* 1996/797 Article V of 30th December, 1996

(27) See above Taxation of

Cosmopolitiques

Retour à la société civile

par Paul Ghils *

"The Conscience of the World". The Influence of Non-Governmental organisations in the U.N. System, edited by Peter Willetts, Hurst and Company, London, 1996.
A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations, by Brian Urquhart and Erskine Childers, Ford Foundation/Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1996.
Toward a More Effective UN. Research Project on a More Effective UN Options and Japan Options, by Tatsuro Kunugi et al., PHP Research Institute, Tokyo, 1996.
Kant et la paix perpétuelle, par Jürgen Habermas, Cerf, Paris, 1997.

La plupart des propositions de réforme des Nations unies visent la rationalisation du fonctionnement de l'Organisation mondiale ou les coupes budgétaires qu'elle devrait subir. On se souviendra que le rôle des Nations unies avait fait quelque temps l'objet d'âpres débats à la suite de la fin de la guerre froide et comme conséquence de l'espoir de voir se fonder un "nouvel ordre mondial" qui tournerait le dos à l'ancien, où le destin des sociétés humaines se voyait soumis aux intérêts et à la tutelle des coalitions étatiques d'un monde bipolarisé. De façon plus pragmatique et selon une rationalité variablement définie, un nombre croissant d'organisations non gouvernementales investit les grandes conférences onusiennes - Rio de Janeiro pour l'écologie, Vienne pour les droits de l'homme. Le Caire pour la démographie, Copenhague pour les questions sociales, Berlin pour le climat de la Planète, Pékin pour le statut des femmes dans la société - tandis que certains centres de recherches, privés autant que publics, avangent leurs propres projets de réforme de l'Organisation mondiale. Les ouvrages recensés ci-après abordent dans des perspectives très différentes quelques aspects - fonctionnement interne et relations OIG/ONG, refondation de l'architecture institutionnelle, perspectives philosophiques du droit et de la justice respectivement - de l'ordre/désordre mondial.

Le livre collectif dirigé par Peter Willetts sous le titre *"The Conscience of the World"* et dont le sous-titre plus explicite annonce *The Influence of Non-Governmental Organisations in the U.N. System*, constitue sans aucun doute un excellent tour d'horizon du rôle joué par les ONG dans les divers organes et agences des Nations unies. De facture classique, il s'inscrit dans la tradition des ouvrages consacrés à ce sujet, inaugu-

rée par J.S. Nye et O. Keohane en 1970¹ et à laquelle P. Willetts a précédemment contribué². On notera cependant l'intérêt croissant que les politologues professionnels manifestent pour ce domaine d'étude, le présent ouvrage étant lui même le fruit d'une initiative de David Davies Memorial Insitute of International Studies de Londres. Les contributions de divers auteurs, cadres d'organisations internationales (intergouvernementales ou non), diplomates ou spécialistes universitaires, couvrent un échantillon raisonnablement significatif de domaines relevant du domaine annoncé dans le titre. Relevant le caractère profondément hétérogène du monde des ONG et de l'imprécision des notions relevant de la catégorie des "acteurs transnationaux", P. Willetts concède que la qualification de "conscience du monde" ne se justifie que pour certains d'entre eux, plus particulièrement dans le domaine des droits de l'homme (d'où les guillemets du titre principal). Plus fréquemment, l'absence de communauté de valeurs au sein du monde des ONG voire les antagonismes qui les opposent, restent un obstacle au soutien inconsidéré de leur action comme à la condamnation sans nuance de l'action des gouvernements. Aussi l'objectif de l'ouvrage n'est-il pas de mobiliser l'appui de l'opinion en faveur de l'une ou l'autre des catégories d'ONG concernées, mais de démontrer que la politique onusienne ne peut être comprise ni évaluée sans tenir compte de leur influence. Propos illustrés tant par les contributions retraçant l'affirmation progressive du rôle de l'ONG sur la scène internationale, depuis le Congrès de Vienne jusqu'à la Conférence de San Francisco, que par les études de cas centrées sur des questions plus ponctuelles liées aux agences des Nations unies (Banque mondiale, UNESCO, statuts consultatifs), à la gestion de cer-

* Chargé de cours à la Haute école de Bruxelles.

(1) *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Harvard.
(2) P. Willetts (ed.), *Pressure Groups in the Global System*, Frances Pinter, Londres, 1982.

Transnational Associations, 3/1997, 172-176.

inées questions (environnement, droits des femmes, rédaction de la Convention des droits de l'enfant) ou à des organisations particulières (Amnesty International, Save the Children Fund). L'ensemble révèle un apport variable de l'action associative internationale, entre l'exécution des tâches et la promotion de causes déterminées. Il révèle aussi, malgré la nécessité soulignée par le directeur de la publication de l'élargissement du cadre théorique et de la multiplication des données empiriques du champ des relations internationales, la nature restreinte et convenue des notions et actions regroupées sous le vocable ONG. On retrouve les droits de l'homme, l'environnement, le développement et la santé, comme dans la plupart des ouvrages du genre, sans qu'aucune explication soit donnée à l'absence d'autres domaines (coopération scientifique, promotion des intérêts économiques et commerciaux, enseignement, prosélytisme politique et religieux, etc.), dont on ne voit pas en quoi ils seraient moins "non gouvernementaux" ou plus indifférents au sort des Nations unies.

Parmi les nombreux ouvrages proposant de réformer les Nations unies, *A World in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations*, rédigé par deux anciens fonctionnaires de l'Organisation, Brian Urquhart et Erskine Childers (récemment décédé), est tombé au meilleur moment du débat relatif au choix du secrétaire général, relancé par la controverse née de la fin de mandat de Boutros Boutros-Ghali. La procédure actuelle, qui est fondée sur la candidature formelle d'un personnage, généralement un vétéran du système, retenu pour raisons politiques par les cinq membres (permanents) du Conseil de sécurité disposant du droit de veto, est jugée dépassée. Aussi les auteurs recommandent-ils d'appeler une personnalité "charismatique et dont l'autorité soie reconnue" à remplir la fonction de dirigeant de l'Organisation, selon une procédure qui soit à la fois plus systématique, plus créative et plus démocratique. La formule proposée est audacieuse, prévoyant un mandat de sept ans non seulement pour le secrétaire général, mais aussi pour tous les hauts responsables des Nations unies. Un comité de sélection serait mis sur pied pour rechercher les talents cachés, examiner les candidatures et sélectionner

celles qui semblent les plus adéquates. Ce comité, qui impliquerait l'abandon du principe du veto, lancerait un appel aux candidats avant de retenir de cinq à dix noms, rendus publics par le Conseil de sécurité. Suivrait alors une période de trente jours au cours de laquelle toutes suggestions et tous commentaires pourraient être faits par les gouvernements, les parlements, les associations et les médias, aboutissant à une liste restreinte de candidats appelés à exposer devant le Conseil de sécurité l'idée qu'ils se font de la fonction qu'ils brquent.

La perspective dégagée par les chercheurs universitaires japonais du PHP Institute de Tokyo dans *Toward a More Effective UN. Research Project on a More Effective UN Options and Japan's Options* part du constat pessimiste que les Etats dominants de la Planète s'éloignent progressivement des Nations unies, jusqu'à douter de la viabilité à moyen terme de l'Organisation. S'inquiétant de l'affaiblissement de l'intérêt porté à une éventuelle réforme du système, les auteurs prônent une refonte "réaliste" des Nations unies avant que l'aggravation des problèmes mondiaux ou l'apparition de nouveaux conflits ne viennent compromettre toute maîtrise du processus. "Réaliste" doit ici s'entendre comme réponse à la complexité de la situation, qui dépasse les compétences des seuls Etats et requiert par conséquent l'apport complémentaire d'autres acteurs, tels que d'autres organisations internationales (régionales par exemple) et les organisations et sociétés privées, toutes appelées à prendre leur part dans la recherche du "bien mondial" (*global interest*). La proposition est encore plus ambitieuse que celle de Urquhart et Childers, et s'inscrit dans un vaste projet de "gestion de la Planète" (*global management*) affectant aussi bien le cadre institutionnel que la substance des fonctions qui seraient dévolues aux nouvelles institutions.

Les domaines définis comme prioritaires sont au nombre de quatre. En premier lieu, le système de sécurité collective devrait s'en tenir aux principes traditionnels (accord préalable des parties, non-coercition, impartialité), prévoyant une intervention décidée et rapide s'agissant du maintien de la paix, mais évitant toute extension abusive empiétant sur ce qui relève des opérations de pacification et dépasse

la compétence des Nations unies. Les actions décidées devront s'appuyer notamment sur la création d'un "corps de réaction rapide des Nations unies", d'un centre de diplomatie préventive, d'un forum du désarmement et d'un fonds des Nations unies pour la paix. Le deuxième domaine concerne la démocratie et l'efficacité du système, subordonnées à l'inclusion dans le Conseil de sécurité de six nouveaux membres permanents (sans droit de veto, dont l'Allemagne et le Japon), de représentants régionaux (Asie, Afrique, Amérique latine, Europe *et al.*) et, pour les membres non permanents, de représentants régionaux. Le droit de veto devrait être revu parallèlement, dans le sens de sa qualification et de la limitation de son exercice. Est par ailleurs proposée, pour répondre à la multipolarisation des organes appelés à défendre le bien commun, la création d'une "seconde assemblée générale des Nations unies" comme organe subsidiaire de l'Assemblée générale actuelle et comprenant des représentants de l'Union interparlementaire, d'acteurs non étatiques tels que les ONG, les organisations à but non lucratif (on perçoit mal la distinction entre ces deux catégories) et les sociétés multinationales. Cette seconde chambre serait chargée de faire des recommandations à l'Assemblée générale avant toute réunion de celle-ci. Le troisième domaine concerne la réforme du Conseil économique et social, la création d'un "Conseil de sécurité humain et planétaire", d'une "Conférence ministérielle commune" (regroupant le secrétaire général et les instances dirigeantes des grandes agences) et d'une "Autorité des Nations unies pour le développement". Le quatrième volet concerne l'établissement de mécanismes de financement suffisants, sûrs et équilibrés et la rationalisation radicale et de l'unification du budget (impliquant notamment la suppression de postes devenus superflus, comme ceux du Conseil de tutelle, de la CNUCED et de l'ONUDI). On le voit, l'ampleur des réformes préconisées par l'Institut de Tokyo est à la mesure même des lourdes réticences suscitées par l'idée même de réformer les Nations unies, et pose donc, paradoxalement, la question du réalisme de ces propositions (cependant souligné par les auteurs) et de leur possibilité.

(3) Voir notamment, sur ce point, Charles Taylor, "Liberal politics and the public sphere", *Transnational Associations* 1996, 1,2-12.

Dans un tout autre ordre d'idées, la conception du droit et de la justice dans le monde met aux prises, dans le débat contemporain, deux perspectives différenciées. On pourrait dire, schématiquement, que l'une est fondée sur le libéralisme politique de John Rawls et conditionne l'accès des partenaires sociaux à l'équité et à la distribution des biens par l'accès lui aussi postulé comme libre, aux rôles sociaux. Les injustices sociales qui apparaissent dans la société encadrée par l'Etat libéral ne seraient, dans cette perspective, qu'aux contingences historiques. L'autre conception se fonde sur la proposition d'une société "communicationnelle" qui repose sur la conviction que le capitalisme avancé ne peut que renforcer et exacerber les injustices qui naîtraient de la sorte d'un destin non maîtrisé et non maîtrisable. Cette deuxième conception de la justice et du droit exige certes l'ouverture de l'espace public à une discussion à laquelle participeraient un maximum d'acteurs, selon une logique et une dynamique qui aboutirait à refonder la fonction législative en fonction des besoins et des normes ainsi redéfinies par les acteurs, en l'occurrence du système international. Les critiques de cette idée n'ont pas manqué d'y voir une nouvelle forme de l'idéalisme d'inspiration kantienne d'une *cosmopolitique* dont la réalisation serait définitivement interdite par la perdurance du pluralisme culturel, et donc de l'"incommunicabilité" qui condamne à un relativisme indépassable³. Sans doute le système kantien était-il fondé sur l'idée d'une "paix perpétuelle" éloignée des réalités du temps et qui, aujourd'hui encore et avec raison, paraîtra utopiste, mais dont on ne peut nier qu'elle était malgré cela attentive à certains événements historiques, tels que l'impact des Lumières et de la Révolution française ou les intérêts contradictoires des différents Etats. Si donc l'instauration d'une *cosmopolitique* relevait plus d'une projection, d'une vision utopiste ou d'une anticipation, il n'en va pas plus de même de nos jours. Le droit des citoyens du monde projeté par Kant en complément de dimensions classiques de la théorie du droit - le droit étatique et le droit des gens - est en train de prendre racine sous nos yeux, non plus

comme idéal politique "mondialiste", mais comme nécessité, ce dont témoignent l'émergence d'une opinion publique internationale et les tentatives de refondation de l'ordre institutionnel mondial.

Si l'origine conceptuelle de l'"opinion publique" remonte à Kant, c'est au XXe siècle que le terme acquiert toute son sens. La notion kantienne de confédération mondiale conditionnée par la mise en place d'un dialogue permanent relatif au type de comportement que les Etats devraient adopter se trouve aujourd'hui amplifiée, selon une progression inflatoire qui brouille les catégories. La notion de "société civile", que la même inflation a propulsé depuis la fin de la seconde guerre mondiale dans la sphère transnationale, appelle les mêmes remarques. Car si la notion est elle aussi d'origine kantienne, dans la mesure où c'est Kant qui a instauré au niveau philosophique la dichotomie entre société civile et Etat, elle requiert une nouvelle conceptualisation, au delà des catégories rationnelles du droit telles que Kant les formulait dans le contexte historique de son temps (L'Etat de droit démocratique, tel qu'il venait de voir le jour à la suite des révolutions américaine et française, faisait figure d'exception). C'est précisément ce qu'entend Jürgen Habermas dans *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, à partir de la contradiction de la construction kantienne, entre l'association volontaire des Etats et l'absence de toute juridiction internationale qui s'imposerait à eux, au delà de la simple obligation morale proclamée en commun par ces derniers. L'auteur montre en quoi le projet de "paix perpétuelle" était à la fois clairvoyant et illusoire. Clairvoyant par la perception qu'il exprimait de l'interdépendance croissante des sociétés et l'économisation des relations internationales (par l'échange des informations, des personnes et des marchandises); illusoire en ce qu'il ne pouvait prévoir les tensions sociales que nourrirait une industrialisation capitaliste accélérée, les guerres civiles qui s'ensuivraient et l'orientation consécutive de la politique extérieure vers un impérialisme belliqueux. Habermas montre en quoi une économisation devenue "mondialisation" tous azimuts des relations matérielles et symboliques, si elle continue d'intensifier les interactions

entre le local et le taintain, fragilise dans le même temps des sociétés dont la complexité et la technicité ne les mettent pas à l'abri de conflits devenus locaux mais dont l'intensité s'accroît elle aussi. Sans doute l'avènement des acteurs non étatiques, dont Habermas aperçoit justement le rôle novateur et transformateur au sein du système international, sape-t-il peu à peu la souveraineté des Etats et annonce-t-il la formation d'un espace public planétaire, accréditant par là la thèse de la genèse d'une "société civile internationale" de nature réticulaire⁴. L'idée kantienne d'état cosmopolitique peut alors être reformulée par Habermas dans une triple perspective : celle de la souveraineté extérieure des Etats et de la transformation des relations interétatiques, ("transformer l'état de nature entre les Etats en état de droit", p. 122), celle de la souveraineté intérieure des Etats et des limitations normatives de la politique de puissance classique, et enfin celle de la stratification de la société mondiale ainsi que de la mondialisation des risques, qui appellent un nouveau concept de paix. La constitution d'un droit cosmopolitique qui, selon Habermas, est en train de naître, engagerait les gouvernements suppose la transformation des relations entre l'individu et l'Etat et viserait, "par-delà les sujets collectifs du droit international, le statut des sujets de droit individuels, fondant pour ceux-ci une appartenance directe à l'association des cosmopolites libres et égaux" (p. 57). Elle suppose aussi une réforme des Nations unies impliquant l'abandon du modèle actuel, conçu comme "Congrès permanent des Nations", et l'adoption d'un modèle bicaméral dont l'un des éléments serait constitué d'une "Chambre élue au suffrage direct", où "les peuples ne seraient plus représentés par leurs gouvernements, mais en tant que totalité des citoyens du monde" (p. 77), et "Les pays qui refuseraient de faire élire leurs députés selon des procédures démocratiques (dans le cadre d'élections où l'on tiendrait compte des minorités nationales) pourraient être représentés par des organisations non étatiques que le Parlement mondial nommerait lui-même pour représenter les populations opprimées". Il y a là l'esquisse d'un projet qui dépasse effectivement, tout en s'en inspirant, selon le vœu de l'auteur, le pro-

(4) Voir les remarques que nous avons formulées à ce sujet dans "Le concept et les notions de société civile" *Associations transnationales* 3, 136-155.

jet kantien de "paix perpétuelle". On y retrouve les linéaments du programme de l'"éthique discursive" proposé par Habermas et Apel, qui renouvelle l'ensemble de la tradition de l'éthique procédurale ⁵ par l'une des démarches les plus intéressantes, à notre sens, de la pensée politique contemporaine. Cependant, les propositions reprises dans cet ouvrage concis mais passionnant nous semblent marquées par deux faiblesses, l'une pratique et l'autre philosophique. Sur le plan pratique, l'auteur semble en effet sous-estimer, à supposer qu'un modèle fédéraliste mondial soit souhaitable (ce qui en soi nous semble déjà discutable), la complexité comme le caractère flou et vague (au sens logique de ces deux termes) de cette véritable nébuleuse que constitue l'ensemble des acteurs non étatiques, de même que les antagonismes qui les caractérisent autant que les convergences qui pourraient fonder une "éthique de la discussion" d'extension mondiale. Sur le plan philosophique ensuite, où Habermas semble succomber, après avoir justement montré le "voile d'ignorance" qui ne pouvait pas ne pas caractériser l'expérience historique limitée dont Kant pouvait se prévaloir, à une forme d'idéalisme, voire d'angélisme, à l'endroit des acteurs non

étatiques. Si ceux-ci sont en effet fondés à représenter dans certains cas la "conscience du monde" évoquée par Peter Willetts, ils incarnent tout autant les divisions interétatiques qu'ils reproduisent dans la sphère non étatique ou, pire encore, en recréent qui leur sont propres ⁶, par de nouvelles hiérarchies d'où la puissance, heureusement devenue symbolique, n'est certainement pas absente. On pourrait trouver là le fondement non pas de la certitude rationnelle et monologique d'un espace public mondial et transparent que Kant aurait anticipé et auquel Habermas voudrait croire, il est vrai sous une forme renouvelée et rendue dialogique, mais plutôt de l'incertitude qui plane sur la possibilité même de cet espace public. C'est là toute la différence entre l'espace public transparent et circonscrit, sensible à l'argumentation, porté par l'opinion d'une couche relativement réduite de citoyens cultivés du 18^e siècle, et l'espace de turbulences où s'entremêlent aujourd'hui les formes diversifiées de l'étatisme et de l'interétatique, dont on ne sait trop si elles sont justifiables d'une théorie du chaos ou de la logique des magmas, ou si l'ordre/désordre qu'elles constituent sont le préalable d'une reconstruction à l'échelle planétaire.

(5) Sur la question procédurale, voir notamment Jean De Munck, Jacques Lenoble et Michel Molitor, "Pour une procéduralisation de la politique sociale", *Associations transnationales*, 4, 208-239.
(6) Voir notamment, sur certaines ambiguïtés et l'"incivilité" liées à l'usage contemporain de la notion de "société civile", les remarques d'Anthony Judge dans ce même numéro (p. 124-132).

NGO forum for health

The NGO Forum for Health, successor to the International NGO Group on Primary Health Care (1976-1990), held its first full meeting in Geneva on May 5, 1997. Eric Ram (World Vision) was in the chair, and there were some 80 participants. Annex A provides both historical background and a summary of the purpose and objectives.

Derek Yach (WHO) spoke of the need for WHO and NGOs to be much more openly and actively supportive if Health for All is to move from rhetoric to action. Health is a human right and NGOs need to be strong advocates of this vis-à-vis governments. Alya Hammad (WHO) spoke of violence in society as a serious infringement of the right to health and called for combined action by NGOs and governmental authorities at all levels. She said WHO must move to speak out on bacteriological weapons which "use" the diseases that WHO was combating. In the area of maternal mor-

tality, too many politicians said the right thing in electoral periods, but did not follow up with the allocation of resources. Ravi Narayan (Community Health Cell, India) welcomed WHO's new approaches, provided they were put into practice: he urged that the World Bank's (WB) emphasis on health as an investment be countered by underling community responsibility. This latter comment was contested by a representative of the Aga Khan Foundation, who felt the WB had enabled economists and finance policy makers to view health in a new light, as a positive contributor to a country's development.

Narayan urged northern countries to deal more with the ill-health in their own communities and cities, rather than shipping expertise and medicaments to the third world. There were innumerable grass-roots groups in the third world who were capable of taking charge of their health futures: they should be encouraged and empow-

ered. Narayan said that privatization of health had not worked in the North to improve the health of the poorest, so why should it work in the South.

After an extensive discussion of the mission and purposes of the Forum (see again Annex A) it was agreed that the next twelve months would include major work with WHO on the "Renewal of Health for all Policy", notably to ensure that values permeate every aspect of health policies. NGOs should participate in the WHO Regional Committees that are all meeting around the world in September-October 1997, and then work with individual governments to ensure that the WHO Executive Board in January 1998 and the WHA in May 1998 are held to the commitments on values.

Eric Ram was asked to make a statement in the WHA policy debate on behalf of the NGO Forum. This will be circulated shortly.

Cyril Ritchie

Clôture du premier congrès info-éthique de l'UNESCO

Monte-Carlo, 12 mars - Des décideurs, universitaires et spécialistes de 45 pays ont insisté sur l'inégalité croissante entre pays riches et pays pauvres face à l'information et ils ont mis en garde contre le risque de sur-réglementation à l'ère numérique, lors du premier Congrès Info-Éthique, organisé par l'UNESCO du 10 au 12 mars au Palais des Congrès de Monaco.

"L'objectif de l'UNESCO est de développer une échelle de valeurs dans le cyber-espace, de renforcer la libre circulation de l'information et de prévenir toute réaction exagérée qui pourrait

conduire à une réglementation excessive des réseaux de communication", a déclaré aujourd'hui, lors de la séance de clôture, Henrikas Yushkiavitsius, Sous-Directeur général de l'UNESCO pour la Communication, l'Information et l'Informatique.

"Je voudrais exhorter l'UNESCO à s'intéresser aux gens qui ne sont pas encore dans le cyber-espace, à faire en sorte qu'eux aussi soient connectés", a ajouté Michael Nelson, Directeur de la politique technologique de la Federal Communications Commission (Etats-Unis), qui exprimait,

dès la séance d'ouverture, un point de vue partagé par une grande partie des 250 participants.

"Au Botswana, il n'y a que 3,1 lignes téléphoniques disponibles pour 100 habitants. (...) Je me demande comment la révolution planétaire de l'information pourra parvenir jusqu'à cette région du monde", s'est interrogé aujourd'hui Kay Raseroka, bibliothécaire à l'Université du Botswana, en rappelant que "la nourriture, l'eau et la santé sont, de façon évidente, les premières priorités des gouvernements de l'Afrique subsaharienne".

Info-Ethique, le premier congrès international sur les aspects éthiques, juridiques et sociétaux de l'information numérique, s'est penché sur les divers problèmes éthiques posés par la révolution de l'information. Les participants ont débattu de trois grands thèmes : l'accès à l'information numérique, la préservation de l'information et des fichiers numériques, la préparation de nos sociétés à l'environnement multimédia.

"La société de l'information aura à vivre avec des risques. (...) Les infrastructures de l'information sont peu sûres et peu fiables", a déclaré Klaus Brunnstein, professeur du Département d'informatique à l'Université de Hambourg. Il a cité en exemple un "hold-up informatique" de 400 000 dollars commis à l'encontre d'une banque internationale, et il a affirmé que plus de 12 000 virus sévissaient sur l'Interneté.

Beaucoup de congressistes ont insisté sur le manque de diversité culturelle et linguistique de l'Internet, soulignant que plus de 6 000 langues ont cours dans le monde alors que 70% de la cyber-information se fait en anglais. " Nous devons développer des programmes de traduction automa-

tique", a suggéré Sylvain Zongo, administrateur du Network Burkinabé, au Burkina Faso.

"Il est clair que, pour le moment, les autoroutes et les technologies de l'information sont régies par l'économie de matene", a dit Henrikas Yushkiavithus. "Nous ne sommes pas contée cette situation mais nous ne pouvons pas laisser tout le développement dans ce domaine aux seules forces du marché et risquer la marginalisation de secteur "non-lucratifs", tels que l'éducation, la science et la culture", a-t-il ajouté.

D'autres ont souligné la nécessité d'une participation active du public à l'âge de l'information. "La Corée prend part à la société d'information mais le problème est : comment la technologie a été adoptée. (...) Nous sommes des consommateurs passifs plutôt que des usagers actifs", a déclaré Sung-Gwan Park, professeur à l'Université nationale de Séoul.

Donald McLean, responsable de l'unité de planification stratégique de l'Union internationale des Télécommunications, a prôné la déréglementation du secteur public des télécommunications : "Les gouvernements taxent les usagers, ils les privent

des bénéfices (des technologies de communication) en protégeant les monopoles".

"En Australie, nous avons trouvé que les pratiques d'autorégulation étaient les plus efficaces", a souligné Karen Koomen, responsable des services en ligne de l'Australian Broadcasting Authority. Elle a insisté néanmoins sur le fait que des codes de bonnes conduite devaient être développés pour traiter "l'accès, la diversité des contenus, les contenus illégaux ou déconseillés aux mineurs".

Des délégués de France et de Russie ont suggéré l'établissement d'un comité sur l'info-éthique, tandis que des représentants d'Allemagne ont proposé un "forum virtuel" pour poursuivre le débat dans le cyber-espace".

"Personne ne sait où se trouve le cyber-espace mais tout le monde veut le contrôler. (...) Toute solution développée pour un problème perçu aujourd'hui sera dépassée dans six mois", a déclaré Michael Nelson. Il a souligné : "Nous ne sommes que 5% ou 10% à participer à la révolution de l'information alors que cette révolution va affecter tous les aspects de notre vie, que ce soit l'éducation, la santé ou la politique".

Enlèvements de journalistes et de membres d'ONG en Tchétchénie

La guêtre ouverte est finie en Tchétchénie et les informations qui parviennent depuis lors de cette région isolée sont maigres : elles tournent surtout autour d'enlèvements de journalistes, devenus logiquement réticents à s'y rendre. Mais Andrei Mironov, un ancien dissident soviétique, a rompu le silence autour du cercle vicieux où se débat le nouveau pouvoir tchétchène : il accuse des

responsables russes, mais aussi l'ambassade d'Italie à Moscou, d'avoir payé des rançons en évitant d'informer les autorités tchétchènes, alimentant ainsi l'industrie du kidnapping qui transforme ce pays en trou noir pour les services secrets russes.

Le principal "intermédiaire" dans les derniers cas d'enlèvements est en effet un certain Saoudi Abdourazakov, "homme

d'affaires" tchétchène, qui a installé à Grozny un service public de téléphone satellitaire. Son matériel est celui qu'utilisé le Fapsi, le service secret russe des télécommunications, le satellite qu'il utilise appartient aux militaires russes, et, selon Andrei Mironov, certains de ses amis dans les hautes sphères moscovites sont connus. Alors que les autorités russes affirment tout ignorer de la situation, Saoudi

Abdourazakov s'est proposé pour transmettre des rançons à des ravis-seurs d'otages italiens.

En novembre 1996, trois employés de l'ONG InterSOS furent ainsi libérés moyennant 150 000 dollars (environ 800 000 francs). Saoudi Abdourazakov fut alors reçu en héros à une fête don-née à l'ambassade d'Italie à Mos-cou. Suite logique : fin février, le journaliste Mauro Galligani fut enlevé sur une route à la sortie de Grozny. Son collègue Francesco Bigazzi, d'il Giorno, et Andrei Mironov, assis à l'arrière de la Niva

à deux portes d'où Galligani fut extrait par des bandits masqués, ont échappé à ces derniers dans la confusion provoquée par le passage sur les lieux d'autres voitures.

Durant un mois et demi, M. Bigazzi et M. Mironov ont cherché leur collègue. Ils témoi-gnent aujourd'hui qu'une rançon de "plus de 300 000 dollars" a été versée pour sa libération, toujours "par l'intermédiaire" d'Abdouraza-kov. Ils affirment aussi que les négociateurs italiens venus sur place n'ont pas rempli leur pro-messe de témoigner, dès que le

journaliste sera libéré, devant le procureur tchéchène chargé de l'affaire.

Le député et défenseur des droits de l'homme Sergueï Kovalev est indigné. Il a écrit à l'ambassade d'Italie à Moscou que "cacher les faits sur le versement de rançons aux ONG et aux autorités judi-ciaires, mais pas aux criminels, incite ces derniers à l'escalade".

(LeMonde,6mai
1997)

New... Créations... Plans... New... Créations... Plans... New...

The Agreement establish-ing the CARICOM Foundation for Art and Culture came into force on January 17, 1997 when St Lucia became the fifth country to ratify the Agreement.

The Inter-Governmental Agreement was first put forward for signature at the Tenth Meeting of the Standing Committee of Ministers Responsible for Culture in September 1994 in Belize. Article 28 (1) of the Agreement says it shall enter into force when at least five Member States have ratified including Montserrat, the site for the headquarters.

The countries which have ratified the Agreement are Barba-dos, Belize, Jamaica, Montserrat and St Lucia.

The Foundation has been established to foster and promote the enjoyment of and the produc-tion of works in the Arts, Humanities and Social Sciences. In further-ance of that objective, the Foundation can provide grants, scholarships, loans or bursaries to CARICOM nationals for study or research in the three areas men-tioned. It may also provide the

same facility to non CARICOM nationals who wish to study or do research in a Member State.

Sponsorship of exhibitions, performances and publications as well as the conferment of awards for outstanding accomplishments in the Arts, Humanities and Social Sciences are included in the Foundation's mandate.

The Agreement points to Article 4 of the Treaty of Chaguaramas which established the Caribbean Community and Common Market as its point of departure. The Article states that one of the objectives of the Com-munity is: "the promotion of greater understanding among its peoples and the advancement of their social, cultural and techno-logical development."

A seven-member Board of Directors, appointed by the Sec-retary General of CARICOM will be the governing body of the Founda-tion. Four will be nominated by the Regional Cultural Committee and three by the Standing Com-mittee of Ministers Responsible for Culture and they will serve three-year terms. An Executive Director

will be responsible for the day to day operations of the Foundation. (CARICOM Communiqué 7 Feb 1997)

In May 1996 the Associa-tion of African Universities (AAU) and UNESCO created a Chair for women in Science and Technol-ogy in Africa. The Chair, now held by professor Lydia Makhubu, the Vice-Chancellor of the Univer-sity of Swaziland, was charged with, among other responsibilities, the task of promoting participa-tion of African women in scientific and technological research in uni-versities and research institutions in Southern Africa, as well as orga-nizing programs aimed at popular-izing and demystifying science in society in order to encourage more girls to study science in schools and colleges.

It was in pursuit of these goals, that Prof. Makhubu, con-vened a 3-day workshop on the Formation of Research Networks Among Women Scientists in Southern Africa at the University of Swaziland, 27-29 Januar- 1997.

the meeting was primarily aimed at discussing modalities of establishing a network of women scientists in Africa and developing a blue print for its modus operandi. A "Declaration of the Network and Future Plan of Action was drawn up as follows:

Name of network:

Women in Science and Technology in Africa Network (WISTAN)

Network participants:

Women in the sciences, technology and other related fields.

Network overarching theme:

To enable women to make science and technology more responsive to human-needs.

Network mandate:

To facilitate communication in and among African countries to be able to strengthen the performance of women researchers:

- Forge partnerships between individuals/institutions/ laboratories of similar interest.
- Promote linkages between indigenous knowledge and modern science
- Promote awareness of the contribution of science and technology to development.
- Address gender inequity in science education and careers.
- Disseminate relevance information.
- Keep researchers informed of funding possibilities.

Network tools:

- Directories of individuals, institutions, networks and mentors;
- Publications in the form of journals, newsletter, popular and technical papers; Meetings;
- Participatory projects;
- Personal contact; e-mail; etc.

Network targets/aims:

- To develop more productive, confident and motivated women scientists who are more aware of their country's needs and priorities.
- To raise profile of women scientists in Africa;

research in: Science and Technology; Education; Nutrition and Health; Food and Agriculture; and, the Environment.
Network structure:

A secretariat which would move from country to country and be housed in an academic institution. Secretariat could comprise of a Coordinator (a scientist), an Administrator and a Secretary as well as a contact person for each member country.
Acquisition of grants for collaborative research:

Network will decide on priority research areas at a general meeting. Proposed research areas will be circulated to network members for comment/suggestions. Preliminary proposals will be fleshed out and, in the process, key interested researchers will emerge who most likely would come from different disciplines. These would then prepare detailed multidisciplinary proposals, each comprising a number of sub-projects to be undertaken in different institutions. Final proposals will be submitted to appropriate funding agencies. Part of the funds requested would be for bringing together the key researchers.

Future plan of action:

The network begins in Southern Africa with the Coordinator, Secretariat and Board being located in Swaziland for a period of three years. Then the network moves to the next country forming a new Coordinator, Secretary and Board.

Contact: Professor Lydia Makhubu, Vice Chancellor, University of Swaziland, P/Bag 4, Kwaluseni, Swaziland.

(FEMED, April 1997)

An ASEAN Foundation will be set up to promote ASEAN awareness, people-to-people contact through scholarships, fellowships and other exchanges as part

of the celebrations of the 30th Anniversary of ASEAN in 1 997.

The Heads of Government of ASEAN Member Countries took the decision at their First Informal Summit in Jakarta on 30 November 1990.

"The Heads of Government of ASEAN believed that the establishment of such a foundation would further improve the quality of life of its peoples through human resources development", said the press statement issued at the end of the Meeting.

The ASEAN Standing Committee will be looking into a number of ideas One of them is to make the ASEAN Foundation partnership between the Governments of ASEAN Member Countries and the private sector in the form of an independent non-profit organization. The ASEAN Governments will provide initial funding of the ASEAN Foundation, but contributions from the private sector, particularly from the big businesses in the ASEAN region, will comprise a large portion of funds in the ASEAN Foundation.

Main activities of the ASEAN Foundation may include providing fellowships and supporting exchanges of ASEAN youths, students, supporting joint collaborative work and promoting greater interaction between academics, professionals, scientists, students and think-tanks in ASEAN.

Cooperation under the ASEAN Foundation will be means of promoting closer partnership between the ASEAN Governments and the private sector. It could also enhance the participation of NGOs in ASEAN activities. This will be in line with one of the decisions of the Fifth ASEAN Summit that "ASEAN shall take concrete steps to further strengthen the ASEAN identity, spirit and sense of community through wider participation of ASEAN citizens."

(ASEAN Update vol

5/1996

Nov-Dec 1996)

Some items in recent issues : <i>farmi les themes traités récemment :</i>	Issue number : <i>Numéros :</i>
Transnational actors in the international system <i>Les acteurs transnationaux dans le système international</i>	7/1994, 6/1994 6/1995
The recognition of the legal personality of INGOs <i>La reconnaissance de la personnalité juridique des OING</i>	3/1986, 3/1990 5/1990, 3/1995.
Cooperation between INGOs and IGOs <i>La coopération entre les OING a les OIG</i>	2/1996, 5/1996 6/1996, 1/1997
Asian Associations <i>Associations asiatiques</i>	2/1997
Notch-American Associations <i>Associations nord-américaines</i>	4/1996
Latin American Associations <i>Les associations latino-américaines</i>	6/1989,3/1990, 1/1993, 4/1996.
African Associations <i>Associations africaines</i>	3/1994, 4/1995, 1/1996, 2/1996.
European Associations after Maastricht <i>Les associations européennes après Maastricht</i>	6/1994, 1/1995, 2/1997.
The Management of INGOs <i>La gestion des OING</i>	2/1996.
Social movements, trade unions and cooperatives <i>Mouvements sociaux, syndicats et coopératives</i>	4/1995, 1/1996, 5/1996, 6/1996.
Social and economic development <i>Développement économique et social</i>	5/1994, 4/1995, 1/1996, 4/1996.
Environmental problems <i>Les problèmes écologiques</i>	4/1989, 1/1990, 4/1995, 2/1996.
Humanitarian aid and humanitarian law <i>L'aide et le droit humanitaires</i>	2/1992, 4/1992, 2/1994, 2/1996.
Language, communication and éducation <i>Langage, communication et éducation</i>	5/1994, 6/1994, 1/1996,4/1996.
Civil Society and the State <i>La société civile et l'Etat</i>	3/1995, 6/1995 1/1996, 6/1996.

Some authors / ont publié dans nos colonnes :

Chadwick Alger, Chérif Bassiouni, Mohammed Bedjaoui, Jan Berring, Maurice Bertrand, Elise Boulding, Boutros Boutros-Ghali, John Clark, Jacques Delors, Thomas Dichter, Adama Dieng, Johan Galtung, Susan George, André Gorz, Group of Lisbon, Robin

Forthcoming topics :

Dans les prochains numéros :

- Bridging social needs and research programmes
Besoins de société et programmes de recherche
- Democracy and globalization
Démocratie et mondialisation
- Asian NGO initiatives against poverty
La lutte des ONG asiatiques contre la pauvreté

Articles appearing in the journal are indexed in PAIS (Public Affairs Information Service) and AGRIS (International Information System for the Agricultural Sciences and Technology), FAO.

	Belgique	EU/UE		Rest of Europe Autres pays européens		Rest of the world	
		Surface Mail Voie normale	Voie aérienne	Surface Mail	Airmail	Surface Mail Voie normale	Airmail Voie aérienne
1YEAR (1997)	BEF 2046	BEF 2380*	BEF 2860*	BEF 2500	BEF 2860	BEF 2560	BEF 3040
2 YEARS (1997 - 1998)	BEF 3350	BEF 4250*	BEF 4850*	BEF 4490	BEF 5210	BEF 4610	BEF 5570

* VAT 6 % to add if no VAT number/TVA 6 % à ajouter si non assujéti

ORDER FORM / BON DE COMMANDE

Name / Nom :

Organisation :

Address / Adresse :

VAT / TVA N° :

Date : Signature :

Please charge my / Veuillez débiter : Visa-card Eurocard/Mastercard

Card no / Carte n°

Expiry date / Date d'expiration

By cheque to the order of / Par chèque au bénéfice de : Union des Associations Internationales

International postal order or transfer to our postal account nr 000-0034695-70

Mandat postal international ou virement à notre compte postal n° 000-0034695-70

Banktransfer to / Virement à :

Brussels : Générale de Banque, Agricola Magistric, nr 210-0508285-55

Bruxelles : Générale Banque so Co, nr 1-0672712-90

Please return to / A renvoyer à :

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS / UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES

rue Washington 40 - B-1050 Bruxelles (Belgium) - Fax : (32 2) 646 05 25

Transnational Associations

Associations transnationales

Editors/Redaction
Jacques RAEYMAECKERS
Geneviève DEVILLE
Anthony J. N. JUDGE
Ghislaine de CONINCK
Paul GHILS

Published by/Publié par:
Union of International
Associations (UAI)
(founded 1910)
Issn-0020-6059

Editorial and

rue Washington 40,
1050 Bruxelles (Belgium)
Tel (02) 640 1808-
64041 09
Fax (322) 646 05 25
E mail: uia@uia.be
WWW:http://www.uia.org

Editeur responsable:
Jacques Raeymaeckers
rue Washington 40
1050 Bruxelles (Belgique)
Tél. 02/640 1808-
64041 09
Télécopie: (322) 646 05 25

Subscription rate:
BF 1.300, or equivalent per
year (6 issues) + postage BF
270.

Abonnement: BF 1.300 ou
équivalent, par an (6
numéros) + Frais de port
BF 270.

Method of payment:
Mode de paiement à

Bruxelles: Compte chèque
postal n° 000-0034699-70 ou
Compte n° 210-0508283-55
à la Générale de Banque, 253,
avenue Louise, 1050
Bruxelles.

London: Account n°
04552334, National
Westminster Bank Ltd,
21 Lombard Street.

Genève: Compte courant
n° 472.043.30 Q à l'Union

n° 545150-04200 au Crédit
du Nord, 6-8 boulevard
Haussmann, Paris 75009.

Copyright© 1996 by

Associations. All rights
reserved. No part of this
work may be reproduced or

electronic, or mechanical,
including photocopying,
recording, taping or

systems - without written
permission of the Secretary
General, Union of
International Associations.

UNION DES ASSOCIATIONS INTERNATIONALES
UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS

EXECUTIVE COUNCIL CONSEIL

President:
Marcel Merle (France)
Professeur émérite
Université de Paris I

Vice-Présidents:
Anne Marie BOUTIN (France)
Conseiller maître
à la Cour des Comptes
Raymonde MARTINEAU
(Canada)
Chargée des relations avec
les ONG, Office
des Nations Unies
Turkia OULD DADDAH
(Mauritanie)
Directeur général de l'Institut

Trésorier général /
Treasurer General:
Paul E. HIERNAUX
(Belgique)
Président honoraire de
l'Association des chambres
européennes
(EURO-CHAMBRES)

Secrétaire général/
Secretary-General :
Jacques
RAEYMAECKERS
(Belgique)
Ambassadeur honoraire.

Membres /Members:
Nina BELYAEVA (Russia)
President
Inicrlegal Research Center
Mario BETTATI (France)
Professeur à l'Université
de Paris 2
Paul CARÓN (Suisse)
Expert financier
Christian DE LAET
(Canada)
President, Development,
Alternatives. Montréal.

André DE SCHUTTER
(Belgique)
Président de la Fédération des
associations internationales
établies en Belgique (FAIB)
Philip EVERTS
(Netherlands)
Professor, Instituut voor
Internationale Studien
Frits HONDIUS
(Netherlands)
Chief Trustee
Europhil.
George KIBEDI (Canada)
President, Educational
Society
Georges MALEMPRE
(Belgique)
Directeur du
Cabinet du directeur général
UNESCO.
Andrew E. RICE (USA)
Consultant; Former Deputy,
Society for International
Development
Cyril RITCHIE (Ireland)
President, Federation of
Semi-Official and Private

Established in Geneva (FUG).
Egon SLOPIANKA
(Allemagne)
Ancien secrétaire général de
l'Alliance européenne des
UCJG-YMCAS (BAY).
Gianni TIBALDI (Italie)
Professeur, Università di
Padova, SIOI-Palazzo Reale.
August VANISTENDAELE
(Belgique)
Ministre d'Etat

REPRESENTATIONS
PERMANENTES DE
L'UAI
UAI
REPRESENTATIVES
Organisation des Nations
Unies:
New York: Andrew RICE
Genève: Cyril RITCHIE
Paris: Maryvonne
STEPHAN

