

PATRICK HASSENTEUFEL\*

# LES GROUPES D'INTÉRÊT DANS L'ACTION PUBLIQUE : L'ÉTAT EN INTERACTION

L'analyse de la place des groupes d'intérêt<sup>1</sup> dans les processus de l'action publique a longtemps été dominée par les problématiques et les travaux américains. Le paradigme pluraliste, développé à la suite de l'ouvrage liminaire de Truman<sup>2</sup>, a joué un rôle tout à fait déterminant. Ces travaux sont centrés sur la question de l'influence des groupes d'intérêt sur la décision publique. La prédominance de cette interrogation est liée à la double prégnance du schéma systémo-fonctionnaliste et de l'analogie entre système politique et marché. Les groupes d'intérêt sont ici définis comme des groupes de pression, par leur rapport au système

politico-administratif plus que par leur rôle de représentation<sup>3</sup>.

Cette approche a été contestée, en particulier par les tenants du paradigme corporatiste. Philippe Schmitter, dans son célèbre article de 1974<sup>4</sup>, opposait deux grands types de représentation des intérêts à partir d'une série de variables : le degré de concentration de la représentation (c'est-à-dire l'étendue des intérêts représentés), la nature de l'adhésion (obligatoire ou volontaire), le degré de concurrence, le degré de centralisation, le degré d'institutionnalisation et la nature des intérêts défendus. L'existence d'une représentation des intérêts corporatistes (c'est-à-dire des groupes

155

\*. Université de Picardie/CRAP-IEP Rennes.

1. Nous n'entrerons pas ici dans le débat sémantique autour du terme « groupes d'intérêt ». Pour une mise au point récente, on se reportera à M. Offerlé, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1994. Nous prenons ici « groupe d'intérêt » au sens weberien de *Verband*, c'est-à-dire d'une organisation structurée, présentant des formes d'encadrement des comportements collectifs et des dirigeants, s'intégrant à des relations sociales externes (en particulier avec les autorités publiques).

2. *The Governmental Process : Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf, 1951.

3. Cette orientation reste dominante dans les travaux les plus récents sur les groupes d'intérêt aux États-Unis, par exemple dans J. Heinz, E. Laumann, R. Nelson, R. Salisbury, *The Hollow Core : Private Interests in National Policy Making*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1993.

4. « Still the century of corporatism ? », *Review of Politics*, n° 36, 1974.

monopolistiques fortement institutionnalisés et centralisés, représentant des intérêts socio-économiques ou professionnels larges) a ainsi conduit à remettre en cause la vision des politiques publiques comme le résultat de la compétition ouverte et libre entre des multiples groupes exerçant une pression sur l'État. De plus, Schmitter ne limite pas l'étude du rôle des groupes d'intérêt dans l'action publique à la séquence décisionnelle : il souligne en effet l'importance de la place des organisations corporatistes dans la mise en œuvre des politiques publiques.

156 Ce débat entre pluralisme et corporatisme a fortement marqué les travaux anglo-saxons sur les groupes d'intérêt dans les politiques publiques menés depuis la fin des années 1970. En France, les échos en ont été quelque peu assourdis, la question de la représentation des intérêts suscitant relativement peu de travaux de sociologie politique<sup>1</sup>. Il faut y voir le reflet du poids de l'État<sup>2</sup> et de la fragmentation de la représentation des intérêts en France, deux des principaux éléments conduisant au constat de l'inapplicabilité du modèle corporatiste à la France<sup>3</sup>. Toutefois, des travaux sec-

toriels ont mis en évidence l'importance des « corporatismes sectoriels<sup>4</sup> », en particulier dans l'agriculture<sup>5</sup>.

Si le corporatisme a progressivement supplanté le pluralisme pour l'étude des groupes d'intérêt dans les processus de l'action publique, ces dernières années ont vu l'émergence du thème de la « crise » du corporatisme<sup>6</sup> conduisant à une double remise en cause du paradigme : comme outil descriptif et comme théorie de l'évolution de la régulation économique et sociale des pays occidentaux industrialisés. La thèse de la corporatisation croissante de ces régimes ne paraît plus tenable aujourd'hui. Cette remise en cause signifie-t-elle pour autant que l'approche corporatiste doit être abandonnée ? Nous apporterons ici une réponse nuancée à cette question. Si c'est de plus en plus dans le cadre d'une approche en termes de réseaux d'action publique (*policy networks*) que les groupes d'intérêt sont pris en compte dans l'analyse des politiques publiques, il ne faut cependant pas négliger les apports décisifs du corporatisme. Une telle réflexion nécessite préalablement de cerner les contours de la « crise » annoncée du corporatisme.

1. Y. Mény, « Formation et transformation des *policy communities* : l'exemple français », dans Y. Mény (dir.), *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Paris, Presses de la FNSP, 1989.

2. P. Birnbaum, « L'impossible corporatisme », dans *La Logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982.

3. A. Cox et J. Hayward, « The inapplicability of the corporatist model in Britain and France », *International Political Science Review*, vol. 4, n° 2, 1983.

4. B. Jobert et P. Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987. Notons toutefois que ce corporatisme sectoriel « à la française » implique fortement l'État dans la mesure où certains grands corps jouent parfois un rôle d'acteur corporatiste dans une politique publique sectorielle (par exemple, les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées pour la politique d'équipement ou les ingénieurs des Télécommunications...).

5. J. Keeler, *The Politics of Neo-corporatism in France*, Oxford, University Press, 1987.

6. P. Schmitter, « Corporatism is dead ! Long live corporatism ! », *Government and Opposition*, vol. 24, n° 1, 1989.

## CRISE DU CORPORATISME OU CRISE DES RÉGIMES NÉO-CORPORATISTES ?

L'expression « crise du corporatisme » est en elle-même source de confusion. En effet, les analyses débouchant sur ce constat portent plus sur le mode régulation néo-corporatiste<sup>1</sup> que sur l'approche corporatiste : il s'agit plutôt d'une crise des régimes néo-corporatistes.

### *L'analyse de Philippe Schmitter*

Rappelons d'abord que les principaux tenants du corporatisme se sont largement interrogés sur les facteurs d'une remise en cause de la régulation néo-corporatiste. Philippe Schmitter<sup>2</sup> a lui-même proposé, dès le début des années 1980, une grille d'analyse des sources de contradictions des arrangements néo-corporatistes. Il distingue d'une part des origines « substantives » et des origines « institutionnelles » de mécontentement ; d'autre part des tensions à l'intérieur des groupes d'intérêt et des tensions qui leur sont extérieures. A partir de là, il met en avant quatre modalités d'affaiblissement des régimes néo-corporatistes :

– La première modalité est l'existence de tensions internes aux organisations corporatistes, qui se traduit par la remise

en cause des dirigeants perçus comme trop intégrés à l'État et comme ne défendant plus les intérêts de leur base. Il s'agit ici de la mise en cause d'une « oligarchie » (au sens de Michels) institutionnalisée et bureaucratisée.

– La deuxième modalité est la « mobilisation de classe ». Pour les néo-marxistes, les syndicats sont amenés à remettre en cause les systèmes de régulation paritaire ou tripartite parce qu'ils reposent sur une répartition asymétrique des profits et des pouvoirs (au détriment des salariés). Mais pour Schmitter, les régimes néo-corporatistes sont au contraire ceux où la situation matérielle et juridique (en termes de droit) de la classe ouvrière paraît la plus favorable. Il en conclut donc que le risque de remise en cause vient bien plus du patronat organisé que des syndicats.

– La troisième modalité est la formation de nouveaux groupes d'intérêt sur des bases différentes des organisations corporatistes, autrement dit des organisations qui ne trouvent pas leur origine dans une différenciation socio-économique ou socioprofessionnelle. Schmitter met en particulier l'accent sur les groupes issus des « nouveaux mouvements sociaux » : écologistes, féministes, régionalistes... mettant en cause certains effets des arrangements néo-

1. Le terme « néo-corporatisme », largement diffusé dans la littérature sur les groupes d'intérêt dans les politiques publiques, a pour origine la distinction opérée par Philippe Schmitter entre le corporatisme étatique (*state corporatism*) et le corporatisme sociétal (*societal corporatism*). Le premier terme renvoie à une représentation des intérêts créée et contrôlée par l'État dans le cadre de régimes autoritaires : Italie fasciste, Espagne franquiste, France de Vichy... Le second terme renvoie à une représentation des intérêts trouvant son origine dans la société civile, dans le cadre d'un régime démocratique. Les exemples les plus significatifs sont ceux de l'Autriche et de la Suède. Néo-corporatisme est synonyme de corporatisme sociétal.

2. « Reflections on where the theory of Neo-corporatism has gone and where the practice of neo-corporatism may be going », dans G. Lehmbruch et P. Schmitter, *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres, Sage, 1982.

corporatistes (en termes d'effets secondaires sur l'environnement par exemple).

– La quatrième et dernière modalité est l'émergence de partis politiques qui ne reposent pas sur le clivage fonctionnel (au sens de Rokkan, dans sa célèbre typologie des clivages partisans) entre possédants et travailleurs. Schmitter évoque ici principalement les partis Verts ou régionalistes.

### *Les signes d'érosion des régulations corporatistes*

La fragilité intrinsèque du mode régulation néo-corporatiste était ainsi soulignée par le fondateur du paradigme. Quinze ans plus tard, la pertinence de cette analyse est indéniable. Pour le montrer, nous allons nous centrer sur le cas de l'Autriche, souvent présenté comme le pays se rapprochant le plus nettement de l'idéal type corporatiste<sup>1</sup>.

Dans ce pays, en effet, la représentation des intérêts est fortement concentrée, monopolistique (une seule confédération syndicale et une seule organisation patronale), institutionnalisée (existence de chambres à adhésion obligatoire) et centralisée. De ce fait, les groupes d'intérêt ont un poids prépondérant dans l'action publique, tant dans la décision que dans la mise en œuvre de politiques. On parle le plus souvent de « partenariat social » pour désigner la prise en charge de la politique macro-économique et des politiques sociales par la Confédération des syndicats autrichiens (ÖGB), qui domine la chambre des travailleurs et la chambre patronale. Ajoutons que le fonctionnement du régime néo-corporatiste autrichien

repose non seulement sur des facteurs historiques (héritage des Habsbourgs, souvenir de la violence des conflits de l'entre-deux guerres, contexte spécifique de l'après-Seconde Guerre mondiale), mais aussi sur des facteurs politiques. Les représentants des salariés ont des liens privilégiés avec le Parti social-démocrate (SPÖ), parti dominant au pouvoir (seul ou dans le cadre de coalitions) quasiment sans interruption depuis la guerre ; les représentants patronaux avec le Parti chrétien-démocrate (ÖVP). Ces liens se traduisent par d'importants cumuls de fonctions politiques (y compris ministérielles) et de représentation des intérêts.

L'analyse de l'évolution du système autrichien, depuis le début des années 1980, montre une érosion nette du mode de régulation néo-corporatiste : l'affaiblissement interne et politique des groupes d'intérêt corporatistes conduit à une réduction de leur poids dans l'action publique.

Ce double affaiblissement renvoie nettement aux évolutions envisagées par Schmitter. On constate, en effet, une désaffection des adhérents, en particulier du côté syndical. Elle se traduit par une érosion régulière du taux de syndicalisation (passé de 64 % en 1984 à 54 % en 1994) et par une baisse spectaculaire du taux de participation aux élections dans les chambres de travailleurs (30 % en 1994 contre 65 % en 1984). Une même évolution est sensible pour les chambres patronales (52 % en 1995 contre 70 % en 1985).

Surtout, ces organisations corporatistes font l'objet d'attaques virulentes de la part de deux formations politiques

1. B. Marin, « Austria. The paradigm case of liberal corporatism ? », dans W. Grant (dir.), *The Political Economy of Corporatism*, Basingstoke, Mac Millan, 1985.

en plein essor : les écologistes (7 % des suffrages aux dernières législatives d'octobre 1994) et le Parti « libéral » – en fait un parti national-populiste (22,5 % des voix à ces mêmes élections). Les premiers s'étaient fortement opposés aux organisations corporatistes et aux deux partis dominants lors du référendum sur la mise en service de la centrale nucléaire de Zwentendorf et lors du projet de construction d'un barrage hydro-électrique près de Vienne (Hainburg). Le Parti libéral, quant à lui, axe fortement son discours sur la dénonciation de la confiscation de la démocratie par les « partenaires sociaux » institutionnalisés, cumulant les postes et les... revenus<sup>1</sup>. Il demande notamment la suppression de l'adhésion obligatoire aux chambres. Ses listes ont fortement progressé, tant dans les chambres de travailleurs (14,5 % des suffrages en 1994) que dans les chambres patronales (21,5 % des suffrages en 1995).

Ces éléments, ainsi que le choix de la priorité accordée à partir de 1985 à la lutte contre le déficit budgétaire et l'intégration européenne, ont conduit à une autonomisation croissante de l'État dans la conduite des politiques économiques et sociales. En témoignent le plan d'austérité budgétaire de la fin de l'année

1994, fortement contesté tant du côté syndical que du côté patronal ; la réforme des retraites ou encore l'évolution de la politique familiale.

Ces évolutions ne sont pas propres à l'Autriche, on les repère aussi dans d'autres pays, comme les pays scandinaves (la Suède en particulier) ou ceux du Benelux. L'affaiblissement des organisations corporatistes et l'érosion de leur place centrale dans la conduite des politiques publiques et dans le système politique est notable<sup>2</sup>.

On peut faire le même type de constat en analysant des secteurs d'action publique fortement corporatisés. Prenons le cas de la politique d'assurance-maladie en Allemagne<sup>3</sup> et celui de la politique agricole en France. La représentation corporatiste des médecins allemands a été affaiblie par des tensions entre généralistes et spécialistes, ainsi que par une contestation interne conduisant à un changement de direction fédérale en 1993. Surtout, la profession médicale organisée a très peu pesé sur le processus décisionnel de la réforme du système d'assurance-maladie de 1992, qui érode indéniablement sa position auparavant prédominante dans la régulation sectorielle<sup>4</sup>.

159

1. Cette thématique populiste à tonalité anti-élitiste est un des principaux éléments d'explication de l'essor spectaculaire de ce parti : P. Hassenteufel, « Critique de la représentation et appel au peuple : le populisme en Autriche », *Politix*, n° 10, 1991.

2. Soulignons notamment la distension des liens entre syndicats et partis sociaux-démocrates ou socialistes : P. Hassenteufel, « Les relations partis/syndicats : l'autonomisation réciproque », dans M. Lazar (dir.), *La Gauche en Europe depuis 1945*, Paris, PUF, 1995.

3. Si l'Allemagne n'a pas été classée parmi les pays les plus corporatistes, la régulation sectorielle y est souvent caractérisée par un fort degré de corporatisation : G. Lehmbuch, « The institutional framework of german regulation », dans K. Dyson (dir.), *The Politics of German Regulation*, Dartmouth, Aldershot, 1992.

4. P. Hassenteufel, « La réforme Seehofer : vers la fin de l'auto-administration en Allemagne ? », dans B. Jobert et M. Steffen (dir.), *Les Politiques de santé en France et en Allemagne*, Paris, Observatoire européen de la protection sociale, 1994.

Des évolutions analogues se repèrent pour la politique agricole française. La FNSEA et le CNJA, organisations corporatistes liées et en position dominante dans la régulation sectorielle, sont affaiblies par une contestation interne qui a débouché sur la création de la coordination rurale, dont l'audience a été attestée par les élections dans les chambres d'agriculteurs en janvier 1995 (13 % des suffrages). Sur tout, leur poids en termes d'action publique s'érode, comme le montre la négociation de la réforme de la politique agricole commune<sup>1</sup> et l'émergence d'une politique rurale court-circuitant les organisations agricoles. En France aussi, la « crise des médiations corporatistes » est mise en avant<sup>2</sup>.

Un dernier élément va dans le sens d'une remise en cause du corporatisme : la construction européenne. Dans ce processus, qui pèse de façon croissante sur les politiques publiques nationales, les groupes d'intérêt jouent un rôle important. Cependant, la place prépondérante des groupes d'intérêt conduit plus à un « pluralisme transnational » qu'à une corporatisation<sup>3</sup>. Ce constat s'appuie sur la multiplicité de niveaux de représentation des intérêts, sur le foisonnement organisationnel, sur les limites de l'agrégation par les groupes d'intérêt européens, sur leur hiérarchisation limitée, sur la grande complexité, ouverture et fluidité du processus déci-

sionnel européen...

### *Érosion ou transformation du corporatisme ?*

Tous ces éléments conduisent-ils à constater la fin du corporatisme ? La réponse n'est pas évidente. On peut d'abord remarquer que les régimes néo-corporatistes se maintiennent malgré leur affaiblissement. Ainsi, en Autriche, les organisations corporatistes n'ont pas été démantelées et leur poids dans les politiques publiques reste important malgré l'autonomisation croissante de l'État : on peut mentionner ici la politique de l'emploi ou les compensations obtenues dans le cadre du plan d'austérité de 1994. On assiste plus à une transformation du corporatisme qu'à sa disparition pure et simple<sup>4</sup>.

Le même type de remarque peut être fait au niveau sectoriel. Dans le cas de l'assurance-maladie en Allemagne, l'intervention de l'État est transitoire : c'est plus la configuration de la régulation sectorielle auto-administrée qui se modifie que le principe de la prise en charge de celle-ci par des acteurs corporatistes.

On peut ensuite remarquer que le poids accru du niveau communautaire est loin de signifier qu'il se substitue aux politiques publiques nationales. Outre le fait que les secteurs d'action publique ne sont pas concernés avec la même intensité par la transnationalisa-

1. F-G. Le Theule et D. Litvan, « La réforme de la PAC : analyse d'une négociation communautaire », *Revue française de science politique*, vol. 43, n° 5, 1993.

2. P. Muller, « Entre le local et l'Europe : la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, n° 2, 1992, p. 289.

3. P. Schmitter et W. Streeck, « From national corporatism to transnational pluralism : organized interests in the single european market », dans W. Streeck, *Social Institutions and Economic Performance*, Londres, Sage, 1992.

4. E. Tälös (dir.), *Sozialpartnerschaft : Kontinuität und Wandel eines Modells*, Vienne, Verlag für Gesellschaftskritik, 1993.

tion, il faut souligner que le niveau communautaire s'ajoute au niveau national plus qu'il ne s'y substitue ; il l'encadre en fixant des normes régulatrices<sup>1</sup>.

Enfin, l'érosion des régimes néo-corporatistes ne s'est pas traduite par une diminution des travaux s'inscrivant dans le cadre de ce paradigme. Au contraire, le nombre d'articles se référant au corporatisme a fortement crû au début des années 1980, pour atteindre un maximum en 1990<sup>2</sup>. Si le corporatisme en tant qu'idéal type a nettement perdu de sa portée descriptive, le nombre de travaux se plaçant dans cette perspective témoigne de l'intérêt du corporatisme en tant qu'approche, en tant qu'instrument d'analyse de la place des groupes d'intérêt dans les politiques publiques. En effet, à ce niveau, les apports sont indéniables.

#### L'APPROCHE CORPORATISTE : DES APPORTS FÉCONDS

Il est possible, vingt ans après l'article liminaire de Philippe Schmitter, de dresser un bilan de l'héritage des travaux et des débats suscités par le paradigme corporatiste<sup>3</sup>.

#### *Le rôle de l'État dans la structuration des groupes d'intérêt*

Contrairement aux travaux pluralistes,

de nombreux travaux corporatistes (qu'ils se placent dans un cadre macro ou dans un cadre sectoriel) ont porté sur la genèse des groupes d'intérêt, se sont interrogés sur les conditions dans lesquelles ces groupes sont apparus et se sont organisés. Un des apports majeurs de ces travaux est d'avoir mis l'accent sur le rôle de l'État dans ce processus.

L'État intervient d'abord en reconnaissant un groupe d'intérêt, ce qui lui donne un accès garanti et assuré aux autorités publiques, mais aussi une série de droits (par exemple une représentation institutionnelle) et de moyens (sous la forme de subventions, par exemple). En France, ce processus de reconnaissance se traduit par l'attribution d'un label de représentativité qui permet une sélection étatique des groupes d'intérêt<sup>4</sup>. L'obtention de ce label s'accompagne d'importantes prérogatives juridiques : le droit de signer des conventions collectives pour les syndicats de salariés ; le droit de signer la convention médicale pour les syndicats médicaux... Il confère souvent un monopole de présentation de listes aux élections professionnelles. Enfin, le label de représentativité conduit à l'attribution de diverses formes d'aides matérielles : mises à disposition de fonctionnaires et de locaux pour les syndicats de salariés, subventions aux syndicats agricoles (FNSEA et CNJA) à travers la gestion de la politique de soutien à la

1. Y. Mény, « Politiques publiques en Europe : une nouvelle division du travail », dans Y. Mény, P. Muller, J.-L. Quermonne (dir.), *Politiques publiques en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1995.

2. R. Czada, « Konjunkturen des Korporatismus : Zur Geschichte eines Paradigmenwechsel in der Verbändeforschung », *Politische Vierteljahresschrift*, n° spécial, 25, 1994, p. 39.

3. W. Streeck, « Staat und Verbände : neue Fragen, neue Antworten ? », *Politische Vierteljahresschrift*, n° spécial, 25, 1994.

4. Y. Mény, « La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, n° 39, 1986.

production et les programmes de promotion collective, fonds destinés à la formation médicale pour les syndicats médicaux...

L'État joue ainsi un rôle décisif dans le processus d'institutionnalisation des groupes d'intérêt. En particulier, c'est l'État qui permet souvent la constitution de monopoles représentatifs par la création d'institutions de droit public, telles les chambres autrichiennes, ou les unions de médecins de caisse (régionales) en Allemagne qui monopolisent le droit de signer des accords conventionnels avec les caisses d'assurance-maladie. Cette institutionnalisation monopolistique s'accompagne du renforcement de la capacité d'expertise, ressource déterminante pour l'intervention dans l'action publique.

Enfin, l'État participe à la structuration des groupes d'intérêt en leur donnant une place centrale dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques. La gestion de la protection sociale illustre clairement cet aspect. Dans la plupart des pays d'Europe occidentale, cette gestion est assurée par les représentants des salariés et du patronat. Ce rôle dans la mise en œuvre renforce l'institutionnalisation et la professionnalisation des groupes d'intérêt. Elle tend à les transformer en bureaucraties gestionnaires et à renforcer les appareils qui tirent de nombreuses ressources de ce rôle d'*implementation*.

L'intervention de l'État dans la structuration des groupes d'intérêt se traduit en particulier par un processus d'institutionnalisation, processus influant aussi sur la définition même des intérêts

défendus par ces groupes.

### *Représentation et construction de l'intérêt*

L'approche corporatiste permet de rompre avec une définition purement behavioriste de l'intérêt : un intérêt n'est pas simplement le produit de la structure économique et sociale, c'est aussi le fruit d'un travail d'élaboration, de définition, de délimitation effectué par des représentants. On repère clairement ici un déplacement de problématique par rapport au pluralisme, puisque l'on passe d'un questionnement en termes d'influence à un questionnement en termes de représentation.

L'idée selon laquelle c'est aussi le représentant qui constitue le groupe représenté n'est pas bien sûr propre au corporatisme, puisqu'on la retrouve déjà dans le Léviathan hobbesien. Elle a été développée dans de nombreux travaux sociologiques sur la représentation, notamment dans sa dimension de construction identitaire<sup>1</sup>. Les représentants fixent l'identité du groupe représenté, en délimitent les contours, en légitiment l'existence...; bref, le font exister comme collectif unifié.

Le corporatisme met en particulier l'accent sur la construction et la définition de l'intérêt par rapport à la capacité d'action du groupe et de ses choix stratégiques. On peut l'illustrer par l'exemple des médecins de ville en Allemagne et en France, deux pays où ce groupe présente des caractéristiques professionnelles tout à fait comparables. En Allemagne, sa représentation a été construite autour de l'identité du méde-

1. P. Hassenteufel, « Représentation et construction identitaire : une approche des coordinations », *Revue française de science politique*, vol. 41, n° 1, 1991.



cin de caisse, c'est-à-dire du médecin intégré au système de protection sociale ; en France, autour de l'identité du médecin libéral, libre notamment de fixer ses tarifs. Historiquement, les intérêts des médecins allemands ont été construits et définis dans le cadre du système d'assurance-maladie ; en France, ils l'ont été contre ce système. C'est l'organisation (en l'occurrence, ici, les premiers syndicats médicaux), placée dans des contextes socio-politiques différents, qui contribue de façon décisive à la définition de l'intérêt du groupe.

Le corporatisme amène aussi à analyser les effets de l'institutionnalisation des groupes sur la construction de l'intérêt. Comme l'ont souligné les néo-institutionnalistes<sup>1</sup>, les institutions participent activement à la structuration des stratégies, des représentations et des intérêts des acteurs qui les investissent. La dynamique de l'institutionnalisation façonne et remodèle la définition de l'intérêt. Mais par là, elle peut aussi conduire à des tensions internes aux groupes d'intérêt corporatistes.

### *Logique interne et logique externe : l'échange politique*

L'approche corporatiste permet en effet de tenir simultanément deux problématiques souvent dissociées dans les travaux sur les groupes d'intérêt<sup>2</sup> : l'une interne renvoyant à la sociologie de l'action col-

lective et l'autre, externe, renvoyant aux politiques publiques.

Au contraire, dans de nombreux travaux corporatistes, l'articulation entre une logique interne et une logique externe est au cœur de l'analyse. La première est une logique de l'adhésion et de la participation centrée sur les rapports entre les dirigeants du groupe et les adhérents ; la seconde est une logique de l'influence centrée sur les interactions entre les groupes d'intérêt et d'autres acteurs, en particulier l'État.

Les groupes corporatistes privilégient la logique externe : ils sont principalement orientés vers l'interaction avec l'État et avec d'autres groupes dans le cadre des politiques publiques et leurs différentes séquences : mise sur agenda, formulation des problèmes, décision, mise en œuvre...

Mais cette logique s'articule avec la logique interne, dans la mesure où l'interaction avec l'État structure, comme on l'a vu, l'organisation. L'institutionnalisation du groupe, son renforcement matériel et organisationnel lui permettent de peser sur l'adhésion en offrant notamment des biens sélectifs : postes, aides matérielles, rétributions diverses... Cette articulation est maximale lorsque l'État met en place des institutions monopolistiques de représentation à adhésion obligatoire.

Par là, le néo-corporatisme ou le cor-

1. J. March et J. Olsen, « The new institutionalism : organizational factors in political life », *American Political Review*, vol. 78, n° 3, 1984.

2. E. Davis et A. Wurth, « American interest group research : sorting out internal and external perspectives », *Political Studies*, vol. 43, n° 3, 1993.

3. Il s'agit d'un échange portant sur « le consensus social ou l'ordre social » supposant la capacité des acteurs organisés qui s'y engagent à en garantir la stabilité : A. Pizzorno, « Political exchange and collective identity in industrial conflict », dans C. Crouch et A. Pizzorno, *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, New York, Holmes and Meier, vol. 2, 1978, p. 279.

poratisme sectoriel peuvent se comprendre comme le produit d'un échange politique<sup>3</sup>. D'un côté, le groupe d'intérêt voit son influence sur l'action publique stabilisée et peut renforcer sa structuration interne par les ressources institutionnelles et matérielles qu'il obtient de l'État ; ceci en échange de la prise en charge de la régulation sectorielle et de concessions (par exemple : la modération salariale pour les syndicats ou la limitation de leur activité pour les médecins). Pour l'État, l'attribution d'avantages et de ressources à un groupe a pour contrepartie positive un renforcement de sa connaissance du secteur (du fait notamment de la capacité d'expertise du groupe) et surtout de faciliter l'acceptation et la garantie de la mise en œuvre des décisions et des objectifs de politique publique.

L'articulation de ces deux logiques permet aussi de comprendre l'affaiblissement des régimes néo-corporatistes ou des corporatismes sectoriels. Dans un contexte économique modifié (pour les régimes néo-corporatistes, les difficultés budgétaires et les contraintes de l'intégration européenne), une forte contradiction entre ces deux logiques se développe : pour le syndicat autrichien, il devient ainsi de plus en plus difficile de soutenir des politiques d'austérité budgétaires pesant directement sur ses adhérents (réduction des prestations sociales, montée du chômage, restructuration du secteur nationalisé) ; de

même, pour les unions de médecins de caisse allemande, la prise en charge des enveloppes globales pose le problème de la stagnation des revenus de la profession ; pour la FNSEA, la réforme de la PAC affecte directement les intérêts d'un certain nombre de producteurs. Ces contradictions croissantes sont un des éléments d'explication de l'érosion du corporatisme.

### *La mise en œuvre, composante clef des politiques publiques*

A travers ces divers éléments, on voit aussi que l'approche corporatiste conduit à accorder une place importante à la mise en œuvre, contrairement à l'approche pluraliste centrée sur la séquence décisionnelle. Elle permet ainsi de rompre plus clairement avec la vision séquentielle des politiques publiques. La mise en œuvre est une phase décisive où des décisions importantes sont prises. Elle permet la constitution de ressources et le contrôle de l'ensemble du processus d'action publique.

Malgré ces apports en termes d'analyse de la place des groupes d'intérêt, l'approche corporatiste est progressivement supplantée par l'approche en termes de réseaux.

### LES RÉSEAUX D'ACTION PUBLIQUE COMME OUTIL D'ANALYSE DE L'ÉTAT EN INTERACTION

L'approche par les réseaux d'action

1. Nous traduisons ainsi l'expression anglaise *policy networks*. Pour une présentation de cette approche, on peut se reporter aux deux ouvrages collectifs suivants : P. Le Galès et M. Thatcher (dir.), *Les Réseaux de l'action publique : débats autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; B. Marin et R. Mayntz (dir.), *Policy Networks : Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Francfort, Campus, 1991.

2. H. Hecló, « Issue networks and the executive establishment », dans A. King (dir.), *The New American Executive Establishment*, Washington, American Enterprise Institute, 1978.

3. J. Richardson et G. Jordan, *Governing under Pressure*, Oxford, Robertson, 1979.

publique<sup>1</sup> s'est développée depuis la fin des années 1970, d'abord aux États-Unis<sup>2</sup>, puis en Grande-Bretagne<sup>3</sup>. Elle repose sur l'idée qu'une politique publique est le produit d'interactions entre plusieurs acteurs collectifs organisés. Ces acteurs présentent plusieurs caractéristiques autorisant l'utilisation du terme de « réseau » : ils interviennent dans les différentes séquences d'une politique publique (de la mise sur agenda à la mise en œuvre) ; leurs interactions sont fréquentes et intenses ; ils sont interdépendants ; enfin, ils sont partiellement isolés de l'environnement externe. Plus que l'approche corporatiste, l'approche par les réseaux permet de mettre l'accent sur les interactions et la diversité des acteurs impliqués dans une politique publique en ne se focalisant plus sur des groupes d'intérêt présentant des caractères spécifiques.

On comprend de ce fait que les réseaux soient souvent présentés comme un dépassement de l'alternative corporatisme/pluralisme. C'est le cas, par exemple, de David Marsh et Rod Rhodes<sup>1</sup> ; mais, en même temps, ces deux auteurs considèrent que les différents réseaux d'action publique forment un *continuum* entre deux pôles : les réseaux d'enjeux (*policy issues*) et les communautés d'action publique (*policy communities*). Si l'on examine la caractérisation de ces réseaux, on est frappé par l'analogie entre réseaux d'enjeux et pluralisme ainsi qu'entre communauté d'action publique et corporatisme. Cette proximité avec les deux idéaux types proposés et définis par Schmitter est également nette quand on examine les principales typologies pro-

posées dans le cadre de cette approche. On peut ajouter que de nombreux auteurs corporatistes ont adopté le vocabulaire et la problématique des réseaux : les passerelles entre les deux approches sont nombreuses.

La notion de réseau d'action publique permet d'englober plus que de dépasser les catégories des politiques publiques pluralistes et des politiques publiques corporatistes. Elle a le mérite d'échapper à une alternative par trop rigide entre ces deux modalités de la représentation des intérêts. De plus, le terme de « réseau » est moins connoté que celui de « corporatisme », qui surtout en français l'est plutôt négativement.

Les réseaux d'action publique offrent cependant plus qu'une avancée sémantique, à condition de ne pas limiter leur utilisation à des fins descriptives. La notion ne peut être un outil d'analyse heuristique des politiques publiques qu'à la condition de permettre d'expliquer les interactions dans le cadre d'une politique publique et de fournir des instruments de compréhension du changement dans l'action publique. Pour cela, il apparaît nécessaire de tenir compte des principaux apports du corporatisme rappelés précédemment. En particulier, la dynamique de l'institutionnalisation (dans une perspective néo-institutionnaliste), l'échange politique et l'articulation entre logique interne et logique externe apparaissent comme des outils féconds d'analyse de l'action publique basés sur la conception d'un État en interaction.

De plus, l'approche par les réseaux d'action publique permet un certain nombre de déplacements opératoires dans l'analyse des politiques publiques.

1. *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

D'abord, elle place sur le même plan les groupes d'intérêt et l'État. On part donc ici non pas de l'État comme un tout, mais d'acteurs étatiques en interaction entre eux et avec des groupes qui leur sont extérieurs. Ces acteurs étatiques ont des intérêts, des stratégies et des représentations collectives qui leur sont propres. L'État est perçu comme fragmenté, comme morcelé. Ici, non seulement les groupes d'intérêt, mais aussi l'État, sont pris en compte dans leurs logiques d'action interne et dans leurs logiques d'action externe.

166

Un autre apport est la décomposition de la notion même de secteur. Le fait de ne pas partir *a priori* de l'existence d'un secteur d'action publique permet de montrer qu'une politique publique est constituée par un ensemble d'interactions. Le secteur se définit et se structure plus par les acteurs qui y interviennent que par un découpage institutionnel. Le caractère aléatoire et construit d'un secteur est ainsi souligné.

Toutefois, l'approche par les réseaux d'action publique n'est pas sans poser de problèmes. On peut d'abord remarquer qu'elle n'est pas forcément pertinente pour toutes les phases de l'action publique ; en particulier, sa portée opératoire pour la mise sur agenda paraît plus limitée.

Ensuite, il n'est pas évident que les réseaux d'action publique permettent

d'analyser de façon satisfaisante l'ensemble des politiques publiques. C'est ainsi le cas de politiques fortement « bricolées » où la participation d'acteurs organisée est aléatoire et fluctuante, où ces acteurs sont faiblement structurés et où prédominent des formes d'actions ponctuelles et symboliques<sup>1</sup>. De même, la grande fluidité de la participation des acteurs aux politiques communautaires, la complexité des institutions européennes, la multiplicité des niveaux amènent parfois l'expression d'un scepticisme quant à l'utilisation des réseaux<sup>2</sup>. Malgré ces réserves, le recours à cet outil analytique est important pour de nombreuses politiques communautaires sectorielles<sup>3</sup>.

Une troisième limite est le risque d'occulter le poids spécifique du système politique alors que celui-ci pèse notamment sur la structuration de l'expertise en matière d'action publique, sur la place de l'État comme acteur et comme lieu de régulation et sur « les principes de coordination et de légitimation des normes régulatrices qui assurent la pérennité des réseaux<sup>4</sup> ».

Il apparaît enfin que l'approche par les réseaux d'action publique présente le double risque de surévaluer la particularisation des secteurs en négligeant les interdépendances intersectorielles et d'occulter les conflits infrasectoriels. Les politiques publiques sont plus le produit

1. C'est le cas notamment de la politique de la ville : P. Le Galès, « Politique de la ville en France et en Grande-Bretagne : volontarisme et ambiguïté de l'État », *Sociologie du travail*, n° 2, 1995.

2. H. Kassim, « Policy networks, networks and european union policy making : a sceptical view », *West European Politics*, vol. 17, n° 3, 1994.

3. W. Schuman, « Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse : Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung », *Politische Vierteljahresschrift*, n° spécial, 24, 1993.

4. B. Jobert, « De la nécessaire incohérence de l'action étatique », dans B. Théret (dir.), *L'État, la Finance et le Social*, La Découverte, 1995, p. 233.

d'une configuration de réseaux que d'un réseau d'action publique. Un secteur d'action publique comprend souvent plusieurs réseaux défendant des options et des conceptions opposées, des coalitions en concurrence autour d'une « cause »<sup>1</sup>. L'interaction se produit au sein des réseaux, mais aussi entre les réseaux et entre des réseaux de secteurs différents.

Avec les réseaux d'action publique, les groupes d'intérêt sont pris en compte de façon centrale dans l'analyse des politiques publiques en échappant à la dimension souvent normativo-descrip-

tive du corporatisme. Toutefois, ce paradigme a permis de mieux prendre en compte les processus de constitution et de construction des intérêts, d'articuler logiques internes et logiques externes des groupes d'intérêt, de donner à voir la dynamique de l'institutionnalisation et d'apporter des éléments d'explication de l'interaction de ces groupes avec l'État en s'appuyant sur la notion d'échange politique.

Les débats autour de ces différentes approches conduisent à une conception de l'État en interaction permettant d'appréhender les politiques publiques

---

1. P. Sabatier, « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein », *Policy Sciences*, vol. 21, n° 2-3, 1988.

comme le produit de configurations  
d'interactions et de les expliquer en arti-  
culant la forme (des interactions) et le  
contenu de l'action publique.