

GROUPES D'INTÉRÊT,  
PLURALISME ET DÉMOCRATIE

**L**A RÉACTION QUI SE DÉVELOPPE, au XX<sup>e</sup> siècle, contre une vision de la politique limitée aux rapports entre l'« État » et l'« individu », a permis de s'intéresser aux nombreuses organisations intermédiaires qui sont devenues des éléments de plus en plus présents dans les sociétés industrielles avancées. Ce changement a coïncidé, en gros, avec l'organisation des sciences politiques en discipline séparée de l'étude des aspects formels, juridiques, constitutionnels et institutionnels du processus politique qui dominait largement ce domaine d'étude sur le continent européen – les approches historiques et philosophiques étant plus fortes dans la tradition anglo-américaine. Alors qu'une analyse plus empirique, informelle, sociologique et béhavioriste était adoptée, il devenait naturel d'étudier tout d'abord les partis politiques, puis les groupes d'intérêt, liens organisés au sein du processus représentatif entre l'« individu » et l'« État ».

5

Dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle il n'était pas facile de libérer l'étude de ces organisations intermédiaires des cadres de référence intellectuels qui avaient dominé jusque-là. Ainsi, la reconnaissance du rôle des groupes d'intérêt était inséparable, en Grande-Bretagne, d'une réflexion juridique sur leur nature réelle et d'une attaque contre la souveraineté de l'État. Sur le continent européen, l'attention se portait au contraire sur la représentation fonctionnelle, la consultation institutionnelle des différents intérêts organisés au sein d'une Chambre qui incorporerait les représentants du peuple dans leur rôle spécifique, lié à leur occupation et non au territoire, plutôt que dans leur rôle de citoyens.

Bien que, dans les deux cas, l'accent fût essentiellement théorique ou pratique, ces deux approches posaient une question de principe inévi-

table. Existait-il une source d'autorité légitime autre que celle exprimée par l'élection au suffrage universel à un parlement représentant des circonscriptions territoriales ? Si les partisans du corporatisme suggéraient qu'une représentation fonctionnelle pût avantageusement remplacer un système de démocratie libérale, cette approche fut rapidement considérée comme un prétexte pour une manipulation, par les fascistes, du soutien de masse afin de mieux justifier leur monopole du contrôle d'État. En Union soviétique, la tentative d'installer des « soviets » à la place d'une représentation territoriale a vite été abandonnée, le régime se contentant de son contrôle de l'État à parti unique.

6 Dans les démocraties libérales de l'Europe continentale, comme la France, on reconnaissait à la représentation fonctionnelle une place *subordonnée* d'auxiliaire du processus parlementaire et gouvernemental, mais non de *substitut* de la représentation territoriale exprimée par le suffrage universel. Seuls ceux qui pouvaient légitimement parler au nom de la souveraineté populaire avaient le droit d'interpréter la façon dont l'intérêt public pouvait être défendu dans un domaine particulier. En conséquence, alors que les groupes constitués représentant les intérêts des agriculteurs, des industriels, des ouvriers, des consommateurs, des familles, et de bien d'autres, pouvaient être associés aux décisions publiques, ils ne pouvaient prétendre avoir la légitimité démocratique nécessaire pour prendre des décisions. Ils faisaient partie de la vie politique ; ils représentaient des pouvoirs qu'il fallait utiliser – persuader et manipuler quand c'était possible, flatter ou contraindre quand c'était nécessaire – au service d'une *raison d'État* qui demeurait le domaine réservé de l'administration, agissant selon les instructions de ministres responsables devant un parlement élu démocratiquement. Ainsi, en 1924, un Conseil national économique était établi par le gouvernement du Cartel des gauches de Herriot et, sous diverses formes, il a survécu sous la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République en tant que troisième chambre consultative<sup>1</sup>. Il a été aboli par le régime de Vichy en 1940, en préparation de la mise en place d'un système néocorporatiste qui n'a jamais vraiment vu le jour. La tentative de De Gaulle de fusionner le Conseil économique et social et le Sénat par référendum en 1969 a échoué et a entraîné la démission du président. De tels organes, reproduits au sein des ins-

---

1. J.E.S. Hayward, *Private Interests and Public Policy. The Experience of the French Economic and Social Council*, Londres, Longmans, 1965.

tutions de la Communauté européenne, n'ont pas rempli leur objectif qui était de domestiquer les forces sociales potentiellement et périodiquement insubordonnées, mais ils ont néanmoins survécu car ils ont d'autres fonctions plus modestes.

Alors que, sur le continent, l'intérêt général est conçu d'une façon holiste, qui ne peut être réduit à la somme des intérêts particuliers, en Grande-Bretagne et aux États-Unis il est, en général, interprété dans un sens nominaliste. Là, le guide n'est pas Rousseau, mais Bentham. Les intérêts de groupes sont considérés comme une somme d'intérêts individuels et chaque individu est traité comme étant le meilleur juge de ses propres intérêts. Pour Bentham, comme pour Rousseau, les intérêts particuliers sont considérés comme de lourdes menaces contre la réalisation du bien public, ou le plus grand bonheur du plus grand nombre. Les termes utilisés pour décrire ces intérêts particuliers sont « groupes de pression » et « lobbies ». Ils incorporent, de façon inconsciente, une insistance toute libérale et unilatéralement pluraliste sur les influences de la société sur l'État, négligeant les influences multilatérales et réciproques par lesquelles les groupes sont eux-mêmes influencés par le gouvernement ou exercent sur lui une pression en retour<sup>2</sup>.

Certes, étant donné l'absence de loi imposant l'autorité de l'État à la société et la présence de normes libérales et pluralistes, dans le contexte anglo-américain les relations groupes-gouvernement tendent à être conduites comme des relations entre associés égaux. Il n'en reste pas moins, pourtant, que la capacité du gouvernement à accorder un statut d'« initié » (par un accès privilégié à l'autorité publique) garantit que, s'ils sont en principe des « associés égaux », le gouvernement est – comme sur le continent – en pratique l'associé principal. Dans la mesure où la reconnaissance officielle accordée de façon sélective à certaines organisations privées leur fournit une certaine légitimité

7

---

2. Ce « parti pris » a été adopté de façon acritique par Jean Meynaud, le pionnier français de l'étude des groupes d'intérêt dans sa description générale : *Les Groupes de pression en France*, Paris, PUF, 1960. Son livre suivant est plus spéculatif et ne s'attache pas à apporter une vérification empirique détaillée ; cf. *Nouvelles Études sur les groupes de pression*, Paris, A. Colin, 1962. Les recherches nécessaires n'avaient pas été faites et restent, dans une grande mesure, encore à faire. Pour une discussion intéressante entre deux chercheurs en sciences politiques américains, voir Frank Wilson, « French interest group politics : pluralist or neo-corporatist ? », *American Political Science Review*, 77/4, décembre 1983 ; John T.S. Keeler, « Situating France on the pluralism-corporatism continuum : a critique and alternative to the Wilson perspective », *Comparative Politics*, 17/2, janvier 1985. Voir aussi Jack Hayward, *The State and the Market Economy. Industrial Patriotism and Economic Intervention in France*, Brighton, Wheatsheaf, 1986, chap. 3, « Pressure Groups in France ».

8 publique, celles-ci sont souvent disposées à « défendre » leurs intérêts de façon moins intransigeante. Tout comme le gouvernement confère un statut « représentatif » à des groupes qui se comportent de façon responsable, respectable, coopérative et donc utile – offrant une « légitimité par en haut » –, les groupes « initiés », qui forment la clientèle idéale des ministères, leur fournissent une « légitimité par en bas ». En France, il est coutumier d'établir une distinction similaire entre les « organisations professionnelles » raisonnables et les « groupes de pression » ou « lobbies » non représentatifs, irresponsables, peu recommandables ou perturbateurs. L'utilisation du terme anglais souligne leur caractère d'éléments importés, exotiques, indésirables et peu dignes de confiance, qui viennent perturber une harmonie présupposée fondée sur la primauté de l'État démocratique sur une société indisciplinée, formée de groupes à la légitimité douteuse<sup>3</sup>. Au cours des dernières années, on a assisté à un affaiblissement de ce type de dichotomie, mais il reste une différence culturelle dans la façon dont les rapports entre les groupes d'intérêt et le gouvernement sont conçus. Nous allons analyser ses implications alors que les groupes et les gouvernements collaborent ou se font concurrence pour restreindre ou satisfaire les attentes et les exigences du public en matière de politique gouvernementale.

## ENTRE ÉTAT ET SOCIÉTÉ

Dans leur diversité, les États européens semblent se situer entre un pôle occidental, représenté par les États-Unis – modèle d'État gouverné par la société –, et l'ancienne Union soviétique – exemple typique de société gouvernée par l'État. Cette dernière a disparu, non du fait de la réalisation du communisme mais au contraire de sa décomposition. Elle rejetait le point de vue anglo-saxon selon lequel l'autorité légitime de l'État vient de la société, parce que celle-ci était censée être formée d'intérêts particuliers égoïstes, tous rejetés du fait de leur inspiration et de leurs motivations capitalistes. Des efforts immenses étaient déployés afin de priver les diverses composantes de la société – l'individu, le groupe ou la communauté – de toute autonomie. Ce désir totalitaire n'a pas réussi, en pratique, à réaliser son ambition, mais il a paralysé les forces pluralistes qui sont à la fois le moteur et les freins des sociétés de marché démocratiques.

---

3. Voir Ezra N. Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton, Princeton University Press, 1974, p. 337-359.

De leur côté, les États gouvernés par la société n'ont pas été capables de limiter les activités du gouvernement à un rôle subordonné, aussi peu nécessaire que possible et toujours suspect. Selon une échelle de variation qui reflète la nature hyper-simplificatrice de la distinction État-société, les corps politiques du continent ouest-européen accordent parfois la priorité à l'État – quand il est identifié à la nation – en tant que communauté englobante comparable aux corps politiques d'Europe orientale où l'État et la classe ouvrière étaient fusionnés. Même dans les sociétés politiques qui cherchent le plus à limiter l'intervention du gouvernement, la nécessité de rendre la démocratie plus efficace a obligé à accroître les programmes sociaux et économiques, entraînant une augmentation spectaculaire du nombre des employés de l'État et des dépenses publiques. Le lancement, l'élaboration et la mise en pratique d'une pléthore de politiques publiques offrent un point de rencontre entre les intérêts constitués et les autres acteurs de la procédure complexe que représente un système politique en action.

Alors que la société se diversifiait de plus en plus, sont apparus, entre la masse des individus et des familles d'un côté et l'État de l'autre, des corps intermédiaires qui organisaient la pluralité des intérêts de la population en liaison avec leurs activités collectives politiques, sociales et économiques. Même si leur objectif était avant tout de réglementer la création de la richesse ou la protection sociale, à l'instar des guildes médiévales, ces organes entraient en rapport avec les autorités gouvernementales ne serait-ce que pour négocier l'impôt, prélevé pour financer les services publics, alors largement limités à la sphère militaire. Cependant, avec l'industrialisation et l'urbanisation, le processus de diversification est devenu tel que l'idée même qu'un intérêt général indifférencié puisse intégrer tous les intérêts particuliers a perdu de plus en plus de crédibilité. De toute façon, l'État comme la société ont alors abandonné leur caractère relativement monolithique.

Vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le pluralisme n'était plus simplement une façon possible de conceptualiser les sociétés industrielles avancées d'Europe occidentale et, dans une moindre mesure, centrale. Il en donnait, dans l'ensemble, une bonne représentation empirique, même s'il luttait pour s'exprimer dans la camisole de force du légalisme de l'État. Malgré différentes tentatives visant à limiter leurs activités ou à leur nier toute reconnaissance légale, les syndicats se sont organisés pour défendre les intérêts des ouvriers d'industrie. Des organisations patronales – chambres de commerce, organisations professionnelles – ont également été créées. Dans leur cas, cependant, l'encouragement plutôt

que la répression de l'État reflétait un parti pris dans l'application de l'idée traditionnelle selon laquelle il n'y a d'autres intérêts légitimes que l'intérêt public dans les affaires relevant de la gestion collective, ou que celui des individus dans les affaires privées.

10 Dans la mesure où l'action politique ne se limitait pas à la défense ou au soutien d'intérêts matériels, un nombre croissant de personnes étaient recrutées par des organisations défendant une cause, telle que l'abolition du commerce des esclaves, puis de l'esclavage, ou la prévention de la cruauté envers les enfants ou les animaux. Ces organes étaient considérés comme des groupes de pression car ils représentaient des membres de la société qui cherchaient à influencer l'exercice du pouvoir par les autorités de l'État, pour contraindre, réglementer ou obtenir des subventions, sans pour autant s'emparer des fonctions gouvernementales. En tant que tels, ils semblaient préserver la séparation institutionnelle entre la société et l'État. Mais, dans la mesure où le même nom était utilisé pour décrire à la fois des groupes qui visaient, en permanence et avant tout, ou seulement de façon intermittente et secondaire, à influencer le gouvernement, le terme « groupe de pression » est devenu source de confusion.

En outre, en mettant l'accent sur la pression unilatérale de groupes sociaux sur l'État et ses organes, les premières études anglo-saxonnes des intérêts organisés exprimaient, de façon inconsciente, leur parti pris libéral à propos de la priorité et de la légitimité des groupes par rapport aux gouvernements. Elles niaient la nature réciproque de leurs relations, en vertu de laquelle les groupes pouvaient tout aussi bien recevoir qu'exercer des pressions. Tout comme l'économie de marché était censée fonctionner de façon harmonieuse grâce à l'autorégulation automatique des mécanismes de l'offre et de la demande, la pluralité des groupes d'intérêt était censée opérer de telle sorte que tous les besoins fussent exprimés avant d'être satisfaits.

Cependant, l'intérêt public ne peut pas être le simple produit de l'interaction des intérêts privés. Dans des systèmes politiques autoritaires, même – ou peut-être surtout – dans ceux où la démocratie a remplacé l'autocratie, une fois que les organes officiels censés exprimer l'intérêt public unique et indivisible ont pris une décision, ils ont le droit de plier tout le monde à leur volonté. Toute opposition est, par définition, illégitime, trahissant sa nature d'intérêt partiel ou même menaçant. Alors qu'une telle attitude répressive est loin d'être inconnue en Europe occidentale où elle est un legs de la monarchie absolue, *via* la I<sup>re</sup> République jacobine française, à ses successeurs et émules, elle a trouvé son expres-

sion la plus achevée dans les régimes communistes d'Europe centrale et orientale modelés sur l'URSS. Cependant, une forme de pluralisme a pris sa revanche au sein de tels systèmes, à travers la fragmentation des appareils bureaucratiques, avec le résultat paradoxal que leurs tentatives de contraindre la société à la conformité ont été en partie contrecarrées et déformées par l'instrument même qui devait les appliquer.

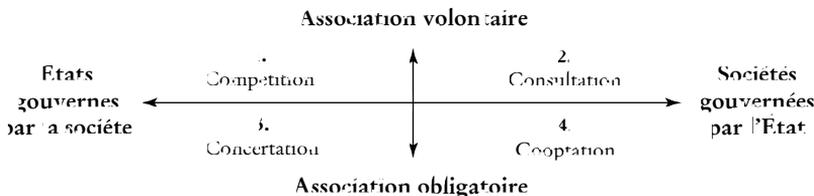
Des secteurs de l'autorité publique à vocation monolithique établissent également des rapports de connivence avec certains intérêts extérieurs, en particulier ceux qui sont jugés coopératifs ou qui peuvent fournir des informations ou le soutien nécessaires à toute action publique efficace. Ces derniers reçoivent un statut d'« initiés ». Quand l'étroitesse de tels liens entre des organes privés et publics frise la symbiose, il est coutumier de les caractériser de néocorporatistes. Mais il ne s'agit là que d'un des différents types de rapports, allant de l'association volontaire à l'association forcée, qui peuvent exister lorsqu'on quitte le monde polarisé où l'État et la société sont séparés pour explorer l'espace entre les deux. Ils prennent de nombreuses formes – confrontation, consultation, concertation et cooptation – alors qu'État et société collaborent dans des réseaux politiques informels, des réseaux clientélistes plus resserrés ou des communautés politiques fermées.

11

## LES RELATIONS GROUPES-GOUVERNEMENT

La grande diversité que l'on rencontre dans les relations groupes-gouvernement nous contraint, par souci de simplicité, à en distinguer les formes principales. Celles-ci peuvent aller de formes d'associations totalement volontaires à d'autres totalement obligatoires, telles qu'elles apparaissent dans les sociétés gouvernées par l'État ou les États gouvernés par la société. On peut en distinguer quatre types essentiels qu'illustre la figure ci-dessous.

Figure 1. Quatre stéréotypes de relations groupes-gouvernement



1. L'association volontaire dans les États gouvernés par la société se prête facilement à une analyse pluraliste. Cette approche libérale traite les relations entre les intérêts « privés » constitués et le gouvernement de la même façon que les relations entre organisations sur le marché. Dans sa version extrême, le gouvernement auto-effacé se dépouille d'autant de fonctions que possible pour les remettre à la société et au marché. C'est devenu le nouveau modèle normatif dans certaines régions d'Europe centrale, sous l'influence de ses créateurs anglo-saxons. La nature concurrentielle de l'interaction entre les groupes eux-mêmes et entre les groupes et le gouvernement, si elle peut prendre la forme d'une tolérance mutuelle, peut aussi facilement dégénérer en confrontation hostile. Cette forme est celle qui risque de poser un problème de controverse politique, car elle représente la pression de groupes « exclus » sur ceux qui prennent les décisions officielles.

12

2. L'association volontaire dans les sociétés gouvernées par l'État correspond à un pluralisme semi-structuré dans lequel l'action publique ne peut pas être limitée au maintien de l'ordre et à la création de conditions propres au fonctionnement libre des organisations volontaires. Entre les préférences des intérêts privés constitués et les décisions gouvernementales prises au nom de l'intérêt public, un certain degré d'accommodement est nécessaire. Cet accommodement mutuel prendra, en général, la forme d'un réseau politique informel entre des acteurs « privés » et « publics », mais il peut aussi prendre la forme plus permanente et intégrée d'une communauté politique. Les organisations jugées représentatives et « responsables » par le gouvernement se verront accorder un statut consultatif sans obligations réciproques. Ce que ces groupes d'intérêt perdent en autonomie relative peut être compensé par l'influence qu'ils espèrent exercer sur les décisions publiques. Le danger est que leur action se limite à amener les membres de leur groupe à agir conformément aux souhaits du gouvernement, en échange de concessions mineures et d'un statut d'« initié ».

3. L'association obligatoire dans des États où la société mène le jeu politique suppose que les gens soient regroupés dans des sous-systèmes verticaux séparés et que ni les groupes organisés ni les gouvernements ne soient capables d'exercer un contrôle unilatéral sur le programme, les échéances, l'ampleur et le contenu des décisions qui affectent leur interaction. L'interdépendance entre les intérêts privés et l'administration publique atteint un point où un certain degré de contrôle commun

devient désirable ou même indispensable. La concertation devient la pratique la plus commune et, dans certains cas, elle peut aller jusqu'à acquérir les caractéristiques d'une cartellisation propre au néocorporatisme. Cependant, tout comme la consultation peut aller jusqu'à la concertation – entraînant une dissolution des frontières entre les types 2 et 3 –, la concertation peut, quand elle est totalement développée, devenir difficile à distinguer de formes faibles de cooptation.

4. L'association obligatoire dans des sociétés où l'État mène le jeu politique correspond, dans sa forme extrême, à la subordination presque totale des intérêts organisés à l'appareil d'État omnipotent, dans les régimes fascistes et nazi des années trente et quarante et dans les régimes communistes de type soviétique, imposés à l'Europe centrale et orientale. Les groupes perdent tout caractère « privé » et sont incorporés par le gouvernement qui en fait des agents de l'État. Bien qu'il semble aussi éloigné que possible de l'association volontaire dans l'État gouverné par la société, dans le cas de la Pologne à la fin des années soixante-dix, ce type totalitaire a débouché sur une confrontation, quand les organisations réprimées de la société civile ont cherché à s'affirmer, avant l'effondrement global du système une décennie plus tard dans toute l'Europe centrale et orientale ainsi qu'en Union soviétique.

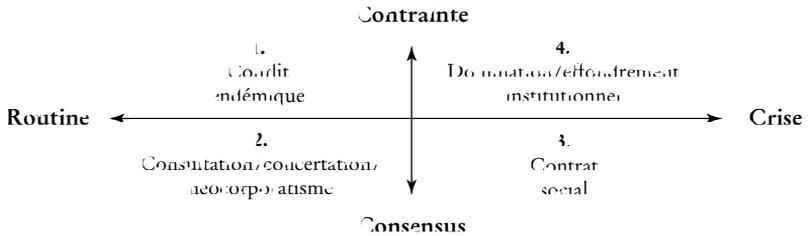
13

Ces quatre stéréotypes ont le mérite de porter l'attention sur les traits les plus marquants des relations groupes-gouvernement, mais ils sont statiques. Afin d'avoir une vision plus dynamique de l'interaction entre les intérêts organisés et les autorités publiques, il est nécessaire de prendre en considération les contextes différents dans lesquels elle opère.

#### LES CONTEXTES POLITIQUES DE L'INTERACTION GROUPES-GOUVERNEMENT

Afin de cerner les contextes qui déterminent la façon dont les groupes d'intérêt sont amenés à défendre ou promouvoir leurs objectifs politiques, il faut voir, d'abord, s'ils sont confrontés à une situation ordinaire, routinière ou, au contraire, à des situations de crises exceptionnelles et héroïques. En second lieu, il faut voir si le système politique dans lequel ils opèrent est un système où il est coutumier d'atteindre des décisions par consensus ou par contrainte. Combinés, ces deux critères fournissent quatre modèles selon lesquels les relations groupes-gouvernement varient d'un pays à l'autre, entre secteurs politiques et dans le temps (figure 2, page suivante).

Figure 2. Quatre contextes de relations groupes-gouvernement



14 La première situation, le conflit endémique, correspond à celle des groupes d'intérêt « exclus », en conflit permanent avec le gouvernement. Cette situation était typique des pays communistes d'Europe centrale et orientale chaque fois que des intérêts constitués essayaient d'avoir une existence autonome. Elle a commencé à se désintégrer dans les années quatre-vingt, lorsque les gouvernements, en particulier en Pologne et en Hongrie, ont compris que la contrainte routinière s'avérait doublement inefficace. Elle ne produisait pas les résultats désirés par le gouvernement et n'était pas capable non plus d'imposer sa volonté à la société. Cela était vrai, en particulier, des relations de l'Église catholique et du syndicat du KOR avec le gouvernement polonais. De toute évidence, l'État-parti perdait le contrôle.

Cependant, en France et en Italie, où les communistes contrôlent les principaux syndicats, leurs relations avec le gouvernement et d'autres intérêts organisés sont également caractérisées par un conflit endémique. Même en Grande-Bretagne, où les principaux syndicats ont adopté une attitude « extralégale », ou « illégale », envers les gouvernements – en particulier, mais pas uniquement, envers les gouvernements conservateurs –, les grèves sont la façon normale, routinière, de résoudre le conflit. Dans les années quatre-vingt, cependant, les syndicats britanniques se sont vus de plus en plus soumis à une réglementation légale, alors que le gouvernement conservateur limitait leur capacité de paralyser l'industrie ou le système de transport public.

La seconde situation, la consultation ou concertation, pourrait être considérée comme la façon harmonieuse, routinière, de résoudre les problèmes politiques entre les intérêts organisés et le gouvernement. La version la moins lourde d'obligations réciproques, celle qui maintient

les distances, est la consultation dans laquelle des agences gouvernementales écoutent les points de vue de différents groupes d'intérêt concernés. Ces derniers peuvent présenter leurs propositions ou faire connaître leurs réactions séparément ou dans des réunions communes mais, si on les écoute, ils n'ont guère de chance de se faire entendre ou, alors, seulement partiellement et épisodiquement.

La consultation est l'antichambre de la forme plus étroite de collaboration qu'est la concertation. Celle-ci correspond au passage de la participation à un réseau politique informel à l'intégration dans une communauté politique plus sélective et intime, dans laquelle un degré plus grand de consensus peut être attendu et est, en général, souvent atteint. Ainsi, dans les années cinquante et soixante, quand la planification française était un aspect relativement efficace de la politique économique, le processus de concertation entre les grands commis de l'État, les hommes d'affaires et les syndicats avait un effet sur les décisions du gouvernement et sur le comportement de ceux qui participaient aux réunions. Mais, par la suite, cela a cessé d'être le cas. La planification à la soviétique qui prévalait en Europe centrale et orientale était appliquée sans qu'il soit nécessaire de persuader des groupes d'intérêt autonomes de coopérer, et elle correspondait donc au pluralisme bureaucratique des négociations inter-administratives et du clientélisme.

Allant encore plus loin que la concertation – un processus dans lequel les liens entre les intérêts organisés et le gouvernement ne privent aucune des parties de leur autonomie –, le néocorporatisme s'inspire d'une tradition plus ancienne de catholicisme social qui avait des racines très fortes en Autriche, en Italie et en Espagne où elle a pris la forme fasciste du corporatisme. Cependant, celui-ci a été imposé plutôt que négocié entre l'État et la société et visait, en fait, à substituer à la représentation territoriale et démocratique des partis une représentation fonctionnelle, antidémocratique des groupes d'intérêt. Dans la forme diluée du néocorporatisme, typique de l'Autriche et, dans une mesure plus limitée, de l'Allemagne, de la Suède et de la Suisse d'après-guerre, elle visait à mettre en échec la tendance au conflit inhérente à tout système pluraliste de groupes d'intérêt, en substituant le contrôle de l'État à la concurrence du marché. Dans cette approche, l'interdépendance impliquait la perte d'autonomie au bénéfice d'un plus grand consensus. Cependant, elle présupposait une telle perte d'indépendance et une telle discipline organisationnelle qu'elle s'avéra peu praticable, dans la plupart des domaines politiques, dans des pays comme la Grande-Bretagne, la France et l'Italie. Pour sa part, le corporatisme communiste d'État était

une forme à peine masquée de contrôle du parti-État. Alors que la consultation laisse les divisions idéologiques intactes et que la concertation peut les émousser, les pratiques corporatistes exigent l'acceptation d'une orthodoxie idéologique catholique sociale, social-démocrate ou communiste, qui peut entraîner l'abandon de toute liberté d'action.

16 Le passage de la situation de routine à la situation de crise sur la figure 2 (p. 14) exige une clarification du terme « crise ». Il ne s'agit pas tant d'une courte période de troubles que d'une période prolongée de défaillance du processus politique « normal », comme celle que la plupart des États de l'ancienne Union soviétique connaissent actuellement. Dans une période de crise, il est tentant de croire qu'il sera possible de surmonter les problèmes passagers, mais la difficulté à mettre en place des organisations efficaces représentant les différents groupes d'intérêt en Europe de l'Est suggère que le temporaire va s'éterniser. L'héritage du fameux dicton « Vous faites semblant de nous payer, nous faisons semblant de travailler » est une version perverse du « contrat social » dont il est difficile de se débarrasser.

Les « contrats sociaux » à l'occidentale entre les groupes d'intérêt et les gouvernements – pour limiter l'inflation par un accord au sommet sur les prix et les revenus – se sont avérés éphémères, mais ils ont fonctionné pendant un certain temps en Grande-Bretagne et en Allemagne, dans la seconde moitié des années soixante. Ils se sont effondrés parce qu'ils imposaient une contrainte trop forte aux penchants naturels des entreprises pour les augmentations de prix et des syndicats pour les augmentations de salaire pour que le consensus puisse durer. La tentation de violer même des accords « solennels et impératifs » impliquait que de tels contrats ne pouvaient être que des expédients temporaires. Cela était le cas même quand ils bénéficiaient de la loyauté des syndicats britanniques ou polonais envers la politique de gouvernements qu'ils avaient contribué à mettre en place, dès que ces accords impliquaient une limitation ou une réduction du niveau de vie de leurs membres. Cela met en évidence les problèmes que rencontrent des partis politiques qui cherchent à regrouper les intérêts d'organisations qui appartiennent au même « mouvement » – comme le Parti travailliste et les syndicats en Grande-Bretagne – car leurs priorités et leurs objectifs ne convergent pas nécessairement.

Finalement, le quatrième contexte – l'imposition de solutions de crise à des problèmes politiques – est typique des États qui sont nés du

démembrement de l'Union soviétique, en particulier dans des conditions d'effondrement des institutions. Cependant le style autoritaire de prise de décision semble approprié, en temps de crise, même dans les démocraties libérales d'Europe occidentale. Ainsi, en 1958, confronté à l'effondrement imminent des institutions de la IV<sup>e</sup> République, de Gaulle imposa non seulement de nouvelles institutions mais toute une série de mesures politiques qui avaient été jusque-là victimes de l'immobilisme imposé par les intérêts organisés à des gouvernements faibles et éphémères. En Italie, le système clientéliste corrompu s'est effondré en 1993 dans une avalanche de scandales politiques et économiques, rendant possible une réforme du processus politique et permettant une restructuration de réseaux politiques qui semblaient jusque-là des citadelles imprenables.

Dans le cas des régimes post-communistes, la réaction contre un style de prise de décision caractérisé par la domination du parti-État a entraîné ce qui semble être une situation plus ou moins prolongée d'effondrement institutionnel et de semi-paralysie du processus politique. Différents scénarios peuvent être envisagés dans cette situation, qui vont du plus rassurant – le passage dans les cinq années à venir à une normalité de « consultation-concertation » – à une nouvelle forme de domination, en passant par des versions pathologiques de contrat social et de conflit endémique. Ce qui est clair, c'est que le changement à grande échelle de formes publiques à des formes privées de propriété a transformé le contexte post-communiste des relations groupes d'intérêt-gouvernement de façon encore plus dramatique que les programmes de privatisation en Grande-Bretagne dans les années quatre-vingt, ou en France et en Italie dans les années quatre-vingt-dix. En même temps, l'accroissement du chômage dans toute l'Europe a tellement affaibli la position des syndicats, sur le marché du travail comme dans le processus politique, que les rapports de force entre les groupes d'intérêt et entre ceux-ci et les gouvernements ont été modifiés de façon radicale.

17

## LA DIMENSION PLURALISTE DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne représente un bon exemple de cadre pluraliste pour l'action des groupes d'intérêt. La dispersion du pouvoir entre la multiplicité d'acteurs politiques nationaux ou multinationaux accroît le caractère imprévisible de leur action, produit de la concurrence que se font les entreprises, les ministères, les régions et les intérêts particuliers

pour contrôler les priorités de l'Union européenne. Le caractère pluraliste et concurrentiel de l'UE a été marqué par une « interdépendance croissante entre les économies nationales, du fait de l'intégration en cours du marché, sans croissance comparable des institutions de réglementation<sup>4</sup> ». Une conséquence majeure est que les grosses entreprises ont bénéficié de la déréglementation, profitant du vide laissé par la réduction des réglementations nationales, en particulier dans le domaine de la réglementation sociale, des conditions de travail et de la protection des droits des salariés sur le lieu de travail. Nous savons depuis longtemps que certains intérêts organisés sont plus influents que d'autres, et nous ne devrions donc pas être surpris de constater que ce qui est vrai au niveau national l'est au moins autant au sein de l'Union européenne.

18

La nature extrêmement sectorialisée et décentralisée de l'Union européenne, l'absence d'un gouvernement européen et des pouvoirs législatifs divisés, la faiblesse des partis européens et l'absence de contact entre les parlementaires européens et les circonscriptions qu'ils représentent signifient que les intérêts organisés jouent un rôle particulièrement important dans le processus de prise de décision. Malgré l'absence d'un registre des lobbies européens, il est clair qu'on a assisté à un accroissement substantiel des activités des groupes d'intérêt à Bruxelles, assistés par le savoir-faire de consultants juridiques ou financiers. La tentative d'institutionnaliser leurs activités à travers le Comité économique et social a été un échec, au même titre que dans les États membres où de tels organes consultatifs quasi parlementaires existent. Le « déficit démocratique » tant discuté en ce qui concerne les institutions de l'UE ne peut être comblé par les processus de représentation fonctionnelle informelle, mais ceux-ci offrent pourtant un correctif partiel aux déficits de responsabilité, de transparence et de représentation politique qui ont été identifiés<sup>5</sup>.

4. Wolfgang Streeck et Philippe Schmitter, « From national corporatism to transnational pluralism : organized interests in the single European Market », *Politics and Society*, 19/2, 1992, p. 142 ; voir aussi p. 149, 159.

5. Voir Renaud Dehousse, « Constitutional reform in the European Community. Are there alternatives to the Majority Avenue ? », in Jack Hayward (dir.), *The Crisis of Representation in Europe*, Londres, Frank Cass, 1995, p. 121-125. Pour une critique de la thèse du « déficit démocratique » fondée sur des données de sondages et de résultats électoraux, voir Rudy Andeweg, « The reshaping of national party systems », *ibid.*, p. 59. Pour les raisons du faible niveau de satisfaction du public envers les parlements nationaux et européen, voir David Judge, « The failure of national Parliaments ? », *ibid.*, p. 80-82.

Les intérêts organisés, du fait de leur rôle dans les réseaux sectoriels transnationaux, vont contribuer au processus néopluraliste du partage du pouvoir entre les élites, au sein d'une Communauté qui a rempli une partie de l'espace politique laissé vacant entre des autorités nationales en retrait et une autorité supranationale encore inexistante. Le fait qu'elle continue de le faire par à-coups ne signifie pas que les poussées très diverses vers l'intégration se soient épuisées, même si l'Union donne des signes de vouloir passer de son stade actuel de communauté à son stade précédent de marché commun, moins coopératif et plus compétitif. Dans la multitude de comités entre lesquels une si grande partie du processus de prise de décisions de l'EU s'est dispersée, l'interaction des groupes d'intérêt avec les processus intergouvernementaux risque à la fois d'étendre et de compliquer leur tâche qui est de façonner la politique publique en fonction de leurs objectifs. Sans nécessairement provoquer une paralysie politique, une tendance à la stagnation pluraliste risque de ralentir l'élan politique.

## R É S U M É

---

*L'article oppose les États gouvernés par la société de type anglo-américain, libéral et pluraliste, aux sociétés gouvernées par l'État d'Europe continentale, qui ont cherché à intégrer institutionnellement les groupes d'intérêt par le biais d'une représentation fonctionnelle formelle, afin de subordonner les activités indésirables de ces groupes à une définition démocratique de l'intérêt public. Quatre stéréotypes de relations groupes-gouvernement sont présentés : concurrence, consultation, concertation et cooptation. Quatre contextes dans lesquels ces relations se développent sont ensuite identifiés : conflit endémique, relations de routine consensuelles allant de la consultation au néocorporatisme en passant par la concertation ; contrat social ; domination et effondrement institutionnels dans des situations de crise. Enfin, l'Union européenne offre un bon exemple de la façon dont un modèle pluraliste d'activité des groupes d'intérêt se développe dans des pays qui n'étaient pas prédisposés à ce type de rapport groupes-gouvernement.*