

GRANT JORDAN,
WILLIAM A. MALONEY
ET LYNN G. BENNIE

LES GROUPES D'INTÉRÊT PUBLIC

70 LA DISTINCTION ENTRE GROUPES LIÉS À UNE CAUSE ET GROUPES LIÉS À UN SECTEUR

Le monde des groupes d'intérêt est habituellement divisé en fonction du secteur de la population représenté et des objectifs poursuivis. Ces divisions se chevauchent parfois, même si c'est de façon imprécise, et elles mènent à la définition de deux formes principales de groupes : ceux qui sont liés à une *cause* et ceux qui sont liés à un *secteur*¹. Aux États-Unis, le terme *groupe d'intérêt public* est un synonyme général de groupe lié

2. J.D. Stewart, *op. cit.*, p. 25.

3. J. Berry, *Lobbying for the People*, Princeton, Princeton University Press, 1977, p. 7.

4. K. Schlozman et D. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, New York, Harper & Row, 1986, p. 28-29.

5. Il vaut peut-être la peine d'opérer une distinction entre des groupes sectoriels non déterminés économiquement et les groupes sectoriels déterminés économiquement. Ainsi l'*American Heart Association* est différente de l'*Aerospace Industry Association*.

6. W. Grant explique que certains groupes liés à une cause peuvent représenter des intérêts sectoriels. Ainsi la Société pour la suppression du bruit (*Noise Abatement Society*) regroupe des industriels qui produisent des équipements pour supprimer le bruit, comme le montrent R. Kimber et J.J. Richardson. Cf. *Pressure Groups in Britain : a Reader*, Londres, Dent, 1974, cité par W. Grant, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1989, 1995. S.E. Finer souligne que certains groupes sectoriels (il utilise le terme « groupes d'intérêt ») peuvent aussi se comporter en groupes propagandistes. Le Syndicat national des enseignants (*National Union of Teachers*) « ... non seulement fait campagne pour de meilleures conditions pour ses membres, mais exprime une foi profonde dans l'Éducation ». Il existe également des cas où des groupes sectoriels créent des groupes liés à une cause ; ainsi le *Royal College of Physicians* (Société royale des médecins) a créé le groupe d'intérêt public *Action on Smoking and Health* (ASH – Action contre la fumée et pour la santé publique) en 1971. Cf. R. Baggott, *Pressure Groups Today*, Manchester, Manchester University Press, 1995, p. 17.

à une cause, alors qu'un *groupe d'intérêt privé* correspond à la catégorie de groupe représentant un secteur.

On considère, en général, que les groupes d'intérêt public représentent des intérêts non économiques (par exemple Amnesty International ou Greenpeace) et que leur objectif n'est pas d'obtenir des gains matériels pour leurs membres. J.D. Stewart explique que les groupes liés à une cause représentent une *croissance* ou un *principe* (comme l'abolition de la peine de mort ou la protection des animaux) et cherchent à agir pour défendre ces derniers². En théorie, l'adhésion n'est pas limitée à un groupe particulier. En accord avec J. Berry³, K. Schlozman et D. Tierney définissent un groupe d'intérêt public comme un organe dont l'objectif ne profitera pas de façon sélective aux membres ou aux militants de l'organisation⁴. F.R. Baumgartner définit le groupe d'intérêt public comme « tout groupe dont les objectifs représentent des bienfaits collectifs, largement reconnus, qui profitent à un large secteur de la société ». L'expression « large secteur » est sans doute plus réaliste que celle de « toute » la société.

71

Les groupes qui représentent un secteur défendent les intérêts communs de leurs membres (par exemple les paysans, les syndicalistes), et leurs adhérents potentiels se limitent au nombre des membres de ce sous-groupe de la population⁵.

Alors que les groupes sectoriels prospères mobilisent un pourcentage élevé des membres éligibles – les associations professionnelles comme, par exemple, l'*Institution of Electrical Engineers* au Royaume-Uni revendiquent parfois un nombre de membres égal à 70 % de la profession –, les groupes d'intérêt public prospères, comme Greenpeace, tendent à mobiliser un faible pourcentage de leurs membres potentiels. La division fondamentale dans toutes ces formulations est celle qui existe entre intérêt propre et intérêt public plus large⁶. De façon générale, on part de l'idée qu'une personne adhère à un groupe sectoriel pour son propre bien, alors qu'une personne adhère à un groupe d'intérêt public pour agir pour le bien de la communauté.

Le terme « intérêt public » recouvre également en partie la notion de « biens publics » utilisée en économie : les biens publics ne peuvent

7. F.R. Baumgartner, « Public interest groups in France and the United States », communication présentée XVI^e Congrès mondial de l'*International Political Science Association*, 21-25 août 1994, Berlin, p. 1. Baumgartner souligne que la question de l'intérêt public est particulièrement problématique en France où l'idée que l'État est le garant de cet intérêt est sans doute plus forte.

être refusés, et chacun en bénéficie qu'il ait ou non contribué à leur production. La catégorie « intérêt public » contient donc l'idée que les résultats recherchés s'appliquent à tous et non à une minorité défendant son intérêt propre. Mais si cela est bien le cas pour certains groupes d'intérêt public (par exemple le *Sierra Club*), d'autres ont en tête un secteur bien spécifique et limité de la population (par exemple les groupes qui font campagne pour une réforme du système pénitentiaire). De façon plutôt impropre, ce dernier type de groupe est aussi qualifié d'intérêt public, bien qu'il ne représente pas le large éventail de bénéficiaires que cette définition implique.

UN CONSENSUS TROMPEUR ?

72 Un survol des recherches sur ce thème peut laisser penser qu'il y a consensus autour de l'idée que ces deux types principaux de groupes d'intérêt existent. En superficie, c'est bien le cas mais, en réalité, les frontières entre les groupes sont établies diversement par différents auteurs. En conséquence, il est dangereux d'utiliser les termes de façon interchangeable sans faire référence au contenu détaillé présenté dans la source originale. Par exemple, un groupe opposé à l'avortement – comme l'*Abortion Law Reform Association* (Association pour la réforme de la loi sur l'avortement) au Royaume-Uni – est un groupe lié à une cause dans la définition de J.D. Stewart, mais ce n'est pas un groupe d'intérêt public dans celle de F.R. Baumgartner. Comme ce dernier le fait remarquer, presque tous les groupes d'intérêt (et de nombreuses entreprises) affirment que leur action profite aux non-membres sinon à la nation tout entière⁷. Cependant, il se prononce en faveur d'une interprétation qui exclut les groupes qui peuvent être motivés par l'altruisme, mais dont l'objectif est *sujet à controverse*, et n'est donc pas nécessairement appuyé par de larges secteurs de la population :

« En ce qui concerne les groupes d'intérêt mobilisés autour d'un objectif unique, comme ceux qui défendent ou condamnent le droit à l'avor-

8. *Ibid.*, p. 2.

9. Ceci implique l'existence d'un autre type de groupe : le groupe défendant une cause contestée.

10. D.S. Cupps, « Emerging problems of citizen participation », *Public Administration Review*, septembre-octobre 1977, p. 481.

11. K. Schlozman et D. Tierney, *op. cit.*, p. 30.

tement, ils recherchent sans doute le bien ou un certain degré de protection pour des gens qui n'en sont pas membres et agissent certainement par altruisme – c'est du moins ainsi qu'ils perçoivent leur action. Cependant, la nature très discutable de leurs objectifs est radicalement différente de ceux qui font campagne, par exemple, pour la paix, l'environnement, le traitement humain des demandeurs d'asile ou tout autre objectif consensuel⁸. »

Dans cette acception, Amnesty International devrait donc être incluse parmi les groupes d'intérêt public alors qu'un groupe américain comme la *National Rifle Association* (Association nationale des porteurs d'armes à feu) ne le serait pas⁹. Ainsi, comme le signale F.R. Baumgartner, toute définition de l'intérêt public est nécessairement imparfaite. A un niveau général, il peut exister un soutien en faveur d'un prétendu intérêt public, mais quand on passe à la formulation détaillée des mesures politiques, elles ne reçoivent pas nécessairement le soutien d'un large public. On peut affirmer que le soutien du principe d'une amélioration de l'environnement diminuerait si elle impliquait la limitation des transports privés ou l'augmentation des taxes sur l'essence.

Bien que les recherches mettent en évidence un clivage relativement clair entre *intérêt public* et *intérêt privé*, en réalité, la distinction tend à s'estomper. D.S. Cupp explique que, en terme de représentation, les groupes d'intérêt public s'expriment souvent au nom d'un groupe beaucoup plus limité qu'ils ne l'affirment¹⁰. Pour leur part, Schlozman et Tierney citent l'exemple du *National Taxpayers Union* (NTU – Syndicat national des contribuables) qui a certaines des caractéristiques d'un groupe d'intérêt public, dans la mesure où

73

12. R.C. Mitchell, « National environmental lobbies and the apparent illogic of collective action », in C. Russell (dir.), *Collective Decision-Making*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1976.

13. D. Marsh, « On joining interest groups : an empirical consideration of the works of Mancur Olson », *British Journal of Political Science*, vol. 6, 1976, p. 268.

14. D. Imig, « Advocacy by proxy : the children's lobby in American politics », communication préparée pour la table ronde sur « Représentation d'intérêts, réseaux politiques et décision politique aux États-Unis », Conférence annuelle de l'American Political Science Association, New York, 1^{er}-4 septembre 1994. P.F. Whiteley et S.J. Winyard opèrent une distinction entre des groupes propagandistes (liés à une cause) « ... qui parlent au nom des pauvres ou en leur faveur, et des groupes représentatifs (liés à une cause) dont les membres sont les pauvres ou un groupe particulier de demandeurs », cf. *Pressure for the Poor. The Poverty Lobby and Policy Making*, Londres, Methoen, 1987, p. 27.

15. Central Statistical Office, *Social Trends 23*, Londres, HMSO, 1993.

tous les contribuables – et non seulement les membres du groupe – bénéficieraient d'une baisse d'impôt décidée par le gouvernement¹¹. Cependant, dans la mesure où une partie de la population profiterait beaucoup des réductions d'impôts, une autre partie de façon plus limitée alors que certains pourraient être pénalisés, le NTU n'est pas un très bon exemple pour illustrer ce phénomène. Les bénéficiaires de son action risquent d'aller de façon disproportionnée à une partie de la population, et le groupe peut donc avoir un certain succès dans le recrutement de membres à qui sa campagne profiterait largement. En effet, il existe une distinction importante, et relativement négligée, entre des biens disponibles pour tous et des biens disponibles de façon égale pour les membres et les non-membres d'un groupe représentant une certaine fraction du public. R.C. Mitchell appelle ces derniers des *biens de groupe*¹². Ils sont différents de biens tels que l'air pur qui sont vraiment disponibles pour tous et appréciés par tous. Ces « biens publics limités » ou « biens sectoriels » ne sont pas offerts exclusivement aux membres du groupe mais au secteur concerné de la société¹³.

D. Imig parle de « défense par procuration » pour décrire comment des individus sont mobilisés en faveur de groupes clients, comme le *Child Poverty Action Group* (Groupe d'action contre la pauvreté des enfants) au Royaume-Uni ou le *Children's Defense Fund* (Fondation pour la défense de l'enfance) aux États-Unis¹⁴. Un type de groupe qui est en train d'acquiescer une grande importance empirique est le groupe d'auto-assistance. Le nombre de sections de la *National Federation of Self-Help Organizations* (Fédération nationale des organisations d'auto-assistance) au Royaume-Uni est passé de quatre cents en 1991 à deux mille cinq cents en 1993¹⁵. Une tendance assez courante est de regrouper ces organisations dans la catégorie « groupe d'intérêt public » parce qu'ils défendent de « bonnes causes »¹⁶ dont les objectifs ne seront pas contestés. Mais étant donné que les bénéficiaires de leur action appartiennent à un sous-groupe bien précis de la population, ils partagent certains des traits des groupes sectoriels. Ce caractère sectoriel est renforcé par le fait que, de plus en plus, ces groupes sont sus-

16. Il existe souvent une composante normative de cette catégorisation qui limite les groupes d'intérêt public à ceux qui défendent une « bonne cause ». Ainsi la limitation du nombre d'armes à feu détenu par la population civile est sans aucun doute une « bonne cause », mais les groupes en faveur des armes à feu sont moins facilement considérés comme des groupes d'intérêt public.

ceptibles d'être dirigés *par* leur clientèle et non *pour* la clientèle. Ils sont moins des défenseurs par procuration que des « auto-défenseurs ». Quand un groupe cherche, par exemple, à obtenir des améliorations pour les handicapés, il se rattache plus à la catégorie « intérêt public », mais quand il est dirigé *par* les handicapés eux-mêmes il ressemble plus à un groupe sectoriel qui cherche à obtenir des bénéfices pour ses membres réels et potentiels. Le fait de savoir si un groupe appartient à la catégorie « intérêt public » ou « sectorielle » dépend, en partie, du *niveau de mobilisation*. Le nombre de membres de la *Retirement Pensions Association* (Association des retraités) au Royaume-Uni est passé de six cent mille en 1971 à trente-trois mille en 1991. En conséquence, elle est aujourd'hui considérée moins comme un groupe d'intérêt public que comme un groupe sectoriel (économique).

En somme, définir et identifier des groupes d'intérêt public n'est pas une tâche aussi facile qu'il pourrait sembler à première vue. Dans une large mesure, le consensus selon lequel il y aurait deux types principaux de groupes d'intérêt est trompeur. Les groupes liés à une « cause » ne sont pas totalement identiques aux groupes d'intérêt public. En outre, même les chercheurs qui utilisent le terme « groupe d'intérêt public » en établissent les limites de façon différente.

75

UNE TYPOLOGIE DES GROUPES D'INTÉRÊT PUBLIC

Certains groupes reçoivent (et requièrent) un degré important de soutien public alors que d'autres opèrent de façon différente. Au Royaume-Uni, les *Alcoholics Anonymous* (Alcooliques anonymes – quarante-cinq mille membres) et la *Royal National Lifeboat Institution* (Institution nationale des sauveteurs en mer – deux cent mille membres) ont un nombre substantiel d'adhérents, alors que des groupes

17. S. Henderson et A. Henderson, *Directory of British Associations, 1994-1995*, Edition 12, Kent, CBD Research, 1994.

18. M.T. Hayes, « The new group universe », in A.J. Cigler et B.A. Loomis (dir.), *Interest Group Politics*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 1986, 2^e éd., p. 133-145.

19. S. Henderson et A. Henderson, *op. cit.*

20. G. Jordan et W.A. Maloney, *The Protest Business : Mobilizing Campaigning Groups*, Manchester, Manchester University Press, 1996.

21. P.A. Mundo elle appelle des « groupes par correspondance » pour souligner le fait que le rapport entre le noyau du groupe et les membres est maintenu en vie par publipostage et n'implique guère plus qu'une contribution financière. Cf. P.A. Mundo, *Interest Groups : Cases and Characteristics*, Chicago, Nelson Hall, 1992, p. 18.

tels que l'*Abortion Law Reform Society* (huit cents) est loin d'avoir un soutien de masse¹⁷. M.T. Hayes identifie trois types organisationnels de groupes d'intérêt public : des *groupes de professionnels*, des *groupes de membres* et des *groupes de masse*¹⁸.

1. Les *groupes de professionnels* sont composés presque entièrement d'un petit groupe d'employés permanents, établi à Londres ou Washington, sans un nombre important de membres, et ils dépendent largement d'aides diverses (dons de fondations, dons individuels, aides d'agences gouvernementales, etc.). Leur succès ne se mesure pas au nombre de leurs membres (en 1994, *Action on Smoking and Health* comptait mille vingt et un membres)¹⁹.

76 2. Les *groupes de membres* sont des organisations traditionnelles s'appuyant sur un nombre important d'adhérents qui contribuent financièrement, et ils ont un réseau étendu de sections locales qui permettent une participation de leurs membres à leur action.

3. Les *groupes de masse* dépendent fortement de leurs membres pour leur survie financière et ils ont des systèmes de prise de décision centralisés dominés par le personnel permanent. Ces groupes ressemblent aux groupes de professionnels par leur procédure décisionnelle et aux groupes de membres par leur dépendance financière. Ce type d'organisation a été appelé « entreprise protestataire²⁰ ». En effet, dans certains groupes de membres, l'activité des adhérents est très limitée et ils tendent à adopter le style « entreprise protestataire », avec un noyau actif dépendant du soutien financier de membres passifs²¹.

POURQUOI LE RENOUVEAU DE CURIOSITÉ

22. W. Grant, *op. cit.*, p. 37.

23. G. Jordan, W.A. Maloney et A.M. McLaughlin, « What is studied when pressure groups are studied ? », *British Interest Groups Project, Working Paper Series n° 1*, Aberdeen, British Interest Group Project, University of Aberdeen, 1992.

24. J. Walker utilise le terme « groupe de citoyens » pour décrire des organisations fondées sur une cause ou une idée et ouvertes à tout un chacun, dont les membres sont dispersés dans tout le pays, et qui ne sont pas liées, par des contacts réguliers, à des réseaux professionnels. Bien que le terme « groupe de citoyens » ait été utilisé par d'autres, il avait acquis une connotation progressiste qu'il n'a pas chez Walker. Pour lui, la caractéristique première d'un

POUR LES GROUPES D'« INTÉRÊT PUBLIC » ?

Cinq thèmes expliquent l'attention croissante portée aux groupes d'intérêt public :

1. le déclin de l'intérêt et de l'engouement des chercheurs pour le corporatisme ;
2. la diversité croissante du système de groupes d'intérêt ;
3. un débat croissant autour de la mobilisation des groupes d'intérêt public ;
4. le déclin apparent des partis et le développement de la participation aux groupes ;
5. l'évolution du débat à propos de l'influence sur les décisions politiques.

77

1. *Le déclin du corporatisme*

Dans les années quatre-vingt, l'attention des chercheurs se portait sur le corporatisme, d'où les nombreuses études sur les groupes industriels dont le gouvernement avait besoin pour diriger l'économie. En 1995, des auteurs importants qui dominaient la recherche sur le corporatisme, comme W. Grant, se sont mis à en parler comme d'une « théorie passée²² ». Le déclin de l'intérêt des chercheurs pour les groupes fonctionnels dans l'économie les a amenés à porter plus d'attention à d'autres groupes d'intérêt considérés, au moins potentiellement, comme des *acteurs politiques* significatifs²³.

2. *Une diversité croissante ?*

Au Royaume-Uni et aux États-Unis, on estime en général qu'il y a eu une augmentation substantielle du nombre de groupes de citoyens, en

groupe de citoyens est qu'il ne s'agit pas d'un groupe professionnel ou d'un groupe lié à une catégorie de travailleurs. Un groupe de citoyens pourrait donc être raciste, subversif ou égoïste. Le terme ne renferme pas de connotation idéologique. Un groupe de citoyens n'a pas besoin d'avoir la dimension « altruiste » qui va avec l'étiquette « groupe lié à une cause ». J. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America : Patrons, Professions and Social Movements*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991, p. 106.

25. J. Walker, *op. cit.*

26. D. Lowery et V. Gray, « The density of State interest group systems », *Journal of Politics*, vol. 54, n° 4, 1992, p. 191-206.

27. Un récent exemple britannique est fourni par la création de *Forum for the Future*, un nouveau groupe écologique lancé par Jonathan Porritt.

28. C.J. Bosso, « The color of money : environmental groups and the pathologies of fund raising », in A.J. Cigler et B.A. Loomis, *op. cit.*, p. 104.

particulier depuis les années soixante²⁴. Par exemple, J. Walker explique que les années soixante ont fait entrer les groupes de citoyens en nombre sans précédent dans l'univers des groupes d'intérêt²⁵. L'hypothèse générale est que le nombre de groupes a augmenté (d'où une plus grande *densité*), mais il n'existe pas de données très convaincantes pour la soutenir²⁶. L'hypothèse semble être le produit de la pression de la lecture des journaux qui n'arrêtent pas de citer de nouveaux noms de groupes sans recourir à une quantification rigoureuse²⁷. En prenant en compte la scission de groupes établis de longue date (comme la création de *Friends of the Earth* – les Amis de la Terre – par des militants désenchantés du *Sierra Club*) et l'apparition d'organisations entièrement nouvelles, on a tendance à supposer que le nombre total de membres de ces groupes et la mobilisation des individus en leur sein sont en train de s'accroître. Cependant, le taux de mortalité de ces groupes est moins bien étudié. Certains types de groupes sont simplement moins importants que d'autres, ce qui laisse supposer que les groupes croissent et déclinent en fonction d'un effet de mode.

On estime en général que, du fait de la croissance apparente du nombre de groupes, on assiste également à une augmentation du *nombre des membres* des groupes d'intérêt public, en particulier dans le domaine de l'environnement. Par exemple, entre 1970 et 1990 aux États-Unis, la *Wilderness Society* (Société pour le monde sauvage) est passée de cinquante-quatre mille à trois cent cinquante mille membres, la *National Wildlife Federation* (Fédération nationale pour la vie sauvage) de cinq cent quarante mille à neuf cent quatre-vingt-dix-sept mille et l'*Environmental Defense Fund* (Fondation pour la défense de l'environnement) de onze mille à cent cinquante mille²⁸. Cependant, les données concernant les groupes écologiques suggèrent que la croissance du nombre de leurs membres a atteint un plateau et a même peut-être initié sa phase de déclin. Par exemple, en 1992, le nombre de membres de la *Wilderness Society* était retombé à trois cent treize mille, celui de la *National Wildlife Federation* à neuf cent soixante-quinze mille, alors que celui de l'*Environmental Defense Fund* stagnait à cent cinquante mille²⁹. Il en découle donc que, dans ce secteur, on a assisté à une croissance annuelle du nombre d'organisations, mais le niveau de soutien

29. *Ibid.*

30. M. Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, [1965], 1971, p. 2.

31. J. Walker, *op. cit.*, p. 61.

dont elles bénéficient n'est pas confirmé par les données empiriques.

Si l'on admet qu'il y a bien eu une croissance de l'activité des groupes (en particulier des groupes de citoyens), il devient tentant de considérer le processus politique comme étant plus pluraliste et donc normativement plus acceptable. Cependant, la contribution importante de D. Lowery et V. Gray a été de souligner que la *nature* des groupes nouvellement mobilisés devait être prise en compte. Si *plus* signifie simplement *plus de groupes représentant le monde des affaires*, alors le système n'a pas été fondamentalement modifié par cet accroissement. Il peut y avoir une *densité* accrue sans accroissement utile en diversité. En conséquence, l'interprétation optimiste selon laquelle les nouveaux groupes sont effectivement en train d'affecter les politiques doit être prise avec un certain degré de scepticisme. Il n'y a pas de lien immédiat et automatique entre « plus » et « plus influent ».

79

3. La mobilisation des groupes d'intérêt public

La contribution fondamentale d'Olson au débat a été de suggérer que « des individus rationnels, soucieux de leurs intérêts, n'agiront pas en vue de défendre leurs intérêts communs ou de groupe à moins d'y être forcés par un moyen spécial³⁰ ». L'argument essentiel d'Olson était que les individus n'offriront aucune contribution à moins d'avoir reçu de façon *sélective* un stimulant (matériel) destiné uniquement aux membres. Si le groupe défend une bonne cause (c'est-à-dire un bien collectif), l'individu *rationnel* en profitera sans se mobiliser.

Dans la mesure où les groupes d'intérêt public n'offrent pas de stimulants matériels pour attirer des membres, leur mobilisation est un problème très difficile. Selon J. Walker, les dilemmes organisationnels soulignés par Olson se posent tout particulièrement aux groupes de citoyens³¹. Ils luttent pour le bien de la communauté ; ils n'ont pas de moyen aisé d'identifier leurs membres potentiels et leurs adhérents sont normalement dispersés géographiquement dans tout le pays. Olson pourrait expliquer que le membre potentiel se comportera en

32. De façon intéressante, actuellement en Grande-Bretagne, la *Royal Society for the Protection of Birds* (Société royale pour la protection des oiseaux) offre une adhésion gratuite pour trois mois. Si le groupe était purement un groupe politique cherchant à protéger les animaux, ce « rabais » ne serait guère attractif. Mais c'est aussi un groupe de service qui aide l'activité des ornithologues amateurs.

33. K.D. Opp, « Soft incentives and collective action », *British Journal of Political Science*, vol. 16, 1986, p. 87-112.

profiteur à moins que l'organisation n'offre des avantages sélectifs dont ne peuvent bénéficier que les membres, mais la relation entre l'appartenance à une profession et l'appartenance à un groupe est claire. La position des groupes d'intérêt public est différente. Pour certains groupes inclus de façon assez libre (et peut-être assez discutable) dans la catégorie « groupe d'intérêt public » le lien est exogène. Ainsi l'appartenance à la *Motor Neurone Disease Association*, basée dans la profession médicale, sera probablement très importante pour ceux qui souffrent de ce mal et leurs parents. En fait, dans une large mesure, elle peut offrir des bénéfices sélectifs généralement associés à un groupe sectoriel. D'un autre côté, un groupe tel que l'*Association for Improving Maternity Services* (Association pour l'amélioration des services de maternité) a plus de difficulté à mobiliser – malgré un public potentiel plus large –, car la relation entre le groupe et la condition dont il s'occupe est beaucoup moins stable. Il s'agit en effet d'un problème qui peut intéresser beaucoup de monde, mais seulement pour une période de temps assez limitée. Des groupes comme les défenseurs des droits des animaux ont plus de difficultés à identifier leurs membres potentiels et à offrir des bénéfices sélectifs pour éviter de les laisser simplement profiter de leur action³².

Les explications du succès du lancement et du développement des groupes d'intérêt public sont nombreuses, mais la principale insiste sur l'existence de récompenses non matérielles. Ainsi, un membre potentiel recevra l'avantage personnel de *se sentir bien* s'il contribue à la défense d'un objectif qu'il soutient. Des avantages « mous », qui ne se mesurent pas en terme économique, mais en terme de solidarité, de satisfaction due au sentiment d'avoir défendu ses principes ou d'avoir donné un sens à son existence, sont des éléments centraux pour expliquer la décision d'adhérer à de tels groupes³³. Ceci va totalement à

34. J. Walker, *op. cit.*, p. 49 et 78. Dans son enquête de 1980, J. Walker a trouvé que 89 % des groupes de citoyens recevaient une assistance financière d'une source extérieure au moment de leur création.

35. D. Imig, *op. cit.*, p. 14.

36. J. Berry affirme que les deux tendances sont indépendantes mais la croissance des groupes a bénéficié du déclin des partis. Selon lui, la désaffection du public à l'égard du gouvernement a, à la fois, affaibli les partis et offert aux groupes la possibilité de développer leur rôle. Cf. *The Interest Group Society*, Glenview, Ill., Scott, Foresman/Little Brown, 1984, p. 160.

37. P. Seyd et P.F. Whiteley, *Labour's Grass Roots: The Politics of Party Membership*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 204.

l'encontre de ce qu'explique Olson qui minimise ces facteurs. Dans les groupes d'intérêt public, une grande partie de la motivation est altruiste.

Si, en général, les groupes d'intérêt public essaient d'attirer la proportion la plus grande possible de leur public potentiel ou intéressé, ils n'ont besoin d'en attirer qu'un petit pourcentage pour devenir viables si ce public potentiel est important. En fait, certains groupes d'intérêt public dépendent très fortement de subventions extérieures pour leur survie financière. Cela leur permet de résoudre le problème de membres « profiteurs », car les contributions individuelles sont moins importantes pour l'organisation. En fait, J. Walker affirme qu'une des raisons les plus importantes du développement rapide du secteur des groupes de citoyens aux États-Unis réside dans la croissance des subventions disponibles³⁴. Par exemple, en 1992, le revenu total du *Children's Defense Fund* était d'environ 12,9 millions de dollars, dont 59 % provenaient de dons de fondations privées et 10 % de dons d'entreprises³⁵.

81

4. Le déclin des partis ?

On entend souvent dire qu'il existe un lien direct de causalité entre la croissance apparente du système de groupes et le déclin des partis politiques³⁶. De plus en plus, on explique que la participation qui, dans le passé, s'exprimait avant tout dans les partis politiques a été remplacée par l'appartenance de groupe. La croissance du nombre et de la taille des groupes d'opinion a été interprétée comme un passage des partis aux groupes. P. Seyd et P.F. Whiteley sont d'avis que « ... des formes alternatives de participation, qui incluent des groupes de pression à objectif unique et de nouveaux mouvements sociaux [...] offrent pour de nom-

38. *Ibid.*, p. 18. En 1996, en Grande-Bretagne, une coalition de groupes défendant une cause (*Real World* – le Monde réel) affirmait avoir plus de deux millions de membres, apparemment plus que le nombre total de membres de tous les partis politiques.

39. Crewe et Denver, *Electoral Change in Western Democracies*, Londres, Croom Helm, 1985 ; H. Schmitt et S. Holmberg, « Political parties in decline ? », in H. Klingemann et D. Fuchs (dir.), *Beliefs in Government*, vol. 1 : *Citizens and the State*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 121.

40. P. Webb, « Party organizational change in Britain : the iron law of centralization ? », in R.S. Katz et P. Mair (dir.), *How Parties Organize*, Londres, Sage, 1994, p. 113. P.F. Whiteley et ses collègues estiment que le Parti conservateur a perdu soixante-quatre mille membres par an depuis 1960 : « si rien n'est fait pour changer cela, le nombre de membres du parti tombera à moins de cent mille d'ici la fin du siècle ». Cf. P. Whiteley, P. Seyd et J. Richardson, *True Blues : The Politics of Conservative Party Membership*, Oxford, Clarendon Press, 1994, p. 222.

41. P. Seyd et P.F. Whiteley, *op. cit.*, p. 202.

breuses personnes un type de participation politique plus gratifiant que l'appartenance à un parti politique³⁷ ». Ils mentionnent également la croissance des groupes défendant des « bonnes causes » dans les années soixante comme une explication possible de l'hémorragie du nombre de membres du Parti travailliste³⁸.

La thèse du déclin des partis s'appuie sur trois arguments essentiels : le déclin de l'attachement au parti ; le déclin de l'adhésion aux partis et le déclin du militantisme des membres des partis.

Le déclin à long terme de l'identification aux partis depuis les années cinquante et la volatilité accrue de l'électorat ont été discutés de façon extensive³⁹. La mobilisation des membres des partis tend à refléter le déclin graduel de l'identification partisane. En Grande-Bretagne, où les études sur les membres des partis sont très nombreuses, l'adhésion aux deux principaux partis a décliné rapidement depuis les années cinquante. Entre 1952 et 1992, les membres du Parti travailliste sont passés d'environ un million à un peu moins de trois cent mille, et les membres du Parti conservateur sont passés de deux millions huit cent mille en 1953 à cinq cent mille en 1992⁴⁰.

Outre le déclin du nombre des membres des partis, on assiste aussi à une baisse de l'activité des *adhérents* des partis en Grande-Bretagne. P. Seyd et P.F. Whiteley en concluent :

« On a le sentiment que le Parti travailliste, au moment où nous écrivons, semble être de plus en plus "désénergisé" : une organisation dont les membres sont de plus en plus passifs plutôt qu'actifs, démobilisés plutôt que mobilisés⁴¹. »

Contrairement aux partis politiques, de nombreux groupes d'intérêt semblent avoir connu des taux de croissance dramatiques, comme on l'a vu plus haut. Néanmoins, il est possible de remettre en cause l'idée

42. A. Lipow et P. Seyd préviennent que les données sur les niveaux d'adhésion aux partis doivent être considérées avec un certain scepticisme. Les chiffres d'adhésion sont « ... collectés par des efforts bénévoles ou des amateurs politiques dans des secteurs de l'organisation dont la fiabilité ne peut être garantie ». Ils suggèrent que « le déclin n'est peut-être pas aussi dramatique que les chiffres bruts le suggèrent ». Cf. « The politics of anti-partyism », *Parliamentary Affairs*, vol. 49, n° 2 (avril), 1996, p. 276.

43. A. Ware, *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, p. 83-84.

44. J.D. Stewart, *op. cit.*, p. 26.

45. G.K. Wilson, *Interest Groups*, Oxford, Basil Blackwell, 1990, p. 103.

46. F.R. Baumgartner et B.D. Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1993, p. 45.

qu'il existe un lien causal entre le déclin des partis et la montée de nouveaux groupes⁴². A. Ware se demande à quel point les partis et les groupes d'intérêt public doivent être considérés comme rivaux. Il suggère que les défenseurs du bien de la communauté peuvent être incités à adhérer aussi à un parti⁴³. Les preuves d'un lien entre déclin des partis et montée des groupes d'intérêt public sont loin d'être bien établies.

5. Une stratégie propre aux groupes d'intérêt public pour influencer les décisions politiques ?

Un dernier point concerne le fait de savoir si le regain d'intérêt des chercheurs pour les groupes d'intérêt public s'explique par le fait que ces groupes ont un impact croissant sur les politiques publiques. Au départ, la perspective des chercheurs était que c'étaient les groupes initiés, appliquant des tactiques d'initiés, qui étaient les plus influents. J.D. Stewart explique que de nombreux groupes d'intérêt public sont en général exclus du processus de consultation⁴⁴. C'est un point de vue partagé par G.K. Wilson :

« Conscients du fait qu'ils ne sont pas très attirants pour les bureaucrates, les groupes non économiques qui poursuivent des objectifs politiques doivent adopter des tactiques moins efficaces, telles que des manifestations, des pétitions, des actions directes, ou des actions de lobbying auprès du parlement et du gouvernement, grâce auxquelles ils seront, le plus souvent, simplement écoutés pour la forme⁴⁵. »

Cependant, F. R. Baumgartner et B.D. Jones expliquent que des changements survenus dans les années soixante et soixante-dix :

« ... ont créé des modifications importantes dans la façon dont les politiques publiques sont élaborées. De nombreuses communautés politiques auparavant bien isolées se trouvent affectées par des conflits politiques qui ne les concernaient pas dans le passé, alors que d'autres ont réussi à conserver une très grande autonomie⁴⁶. »

L'argument selon lequel les groupes d'intérêt public sont systématiquement sous-consultés dans le processus politique est moins fermement défendu aujourd'hui, bien que les exemples d'intervention politique soient rares et tendent à être pluralistes. Néanmoins, c'est peut-être là la nature des victoires politiques dans des sociétés modernes

47. L. Dickson et A. McCulloch, « Shell, the Brent Spar and Greenpeace : a doomed trust ? », *Environmental Politics*, vol. 5, n° 1, 1996, p. 122-129.

* En français dans le texte.

complexes. Les groupes qui négocient peuvent espérer obtenir des améliorations graduelles qui, en fin de compte, sont supérieures à ce qui pourrait être obtenu en recherchant une victoire soudaine et complète. Les groupes d'intérêt préfèrent donc, eux aussi, rechercher un statut d'initié.

Cependant, les groupes d'intérêt public peuvent avoir recours à des tactiques « extérieures » en centrant leur action sur le Parlement et les médias, comme tactique complémentaire lorsqu'ils ont remporté quelque succès durant le processus de consultation. Par exemple, Greenpeace a mené avec succès une campagne publique très visible contre la destruction de l'installation pétrolière de Brent Spar parce qu'elle prétendait avoir été exclue du processus de consultation. Greenpeace a déclaré qu'elle avait soumis des preuves au gouvernement qui ne les avait pas prises en compte jusqu'à une phase très tardive de la consultation, et que plusieurs de ses demandes de rencontre avec des membres du gouvernement avaient été rejetées⁴⁷.

84

De façon moins surprenante, les groupes d'intérêt public peuvent également être amenés à avoir recours à des tactiques très médiatiques pour consolider leur organisation. Comme l'expliquent W.A. Maloney et ses collègues, certains groupes d'intérêt public ont des objectifs combinés comme

« ... la collecte de fonds auprès de membres dispersés géographiquement pour assurer la survie de l'organisation, et la poursuite d'objectifs qui correspondent à la *raison d'être** de l'organisation et, en conséquence, assurent l'envoi de fonds par les membres. L'échec dans l'un ou l'autre de ces domaines entraîne l'échec et la dissolution de l'organisation. Ainsi, ces organisations sont dans une large mesure obligées d'adopter une stratégie de groupes extérieurs parce que la perception des efforts déployés (que ceux-ci soient efficaces et couronnés de succès, ou qu'ils visent simplement à maintenir l'attention sur une question) se mesure exclusivement en terme de motivation des membres. Pour le groupe d'opinion ou d'intérêt public, le besoin impératif de satisfaire les membres mène inévitablement à organiser des campagnes publiques visant à "convaincre et mobiliser politiquement" le public⁴⁸. »

48. W.A. Maloney, G. Jordan et A.M. McLaughlin, « Interest groups and public policy ; the insider/outsider model revisited », *Journal of Public Policy*, vol. 14, n° 1, 1994, p. 34-35.
49. C.E. Lindblom, *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977, p. 172.

50. A.S. McFarland, « Interest groups and the policymaking process : sources of countervailing power in America », in M.P. Petracca (dir.), *The Politics of Interests : Interest Groups Transformed*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1992, p. 65-66.

Que ces groupes aient recours à ce type de tactique parce qu'ils n'ont pas « réussi » au stade de la consultation ou pour le renforcement de leur organisation, il n'en reste pas moins que les groupes d'intérêt public semblent plus enclins à le faire que les groupes sectoriels.

51. C. Offe, *Disorganized Capitalism : Contemporary Transformations of Work and Politics*, Oxford, Polity Press, 1985.

CONCLUSION

Réévaluer l'importance des groupes d'intérêt public de façon implicite (sinon explicite) remet en question des interprétations selon lesquelles les groupes patronaux occupent une position privilégiée dans le processus politique⁴⁹. Si le danger de réagir avec excès est toujours présent lorsqu'on remet en cause des idées reçues, il semble néanmoins possible d'affirmer que les groupes d'intérêt public disposent de ressources politiques significatives. L'accès aux médias, avec leur appétit insatiable pour les histoires « humaines », est relativement facile pour les groupes d'intérêt public. Ils influencent également le vote (en particulier aux États-Unis) et, en conséquence, les décideurs politiques écoutent les groupes qui sont capables d'exprimer et de manipuler l'opinion publique. Les groupes d'intérêt public peuvent également utiliser les divisions existantes dans la communauté des associations patronales. En fait, A.S. McFarland explique que les groupes d'intérêt public représentent une force de contrepoids (qui limite les *producteurs*) au sein du processus politique. Il affirme que, dans des situations de prise de décision politique, trois groupes d'acteurs (une *triade de pouvoir*) apparaissent souvent – les groupes organisés de producteurs économiques, des lobbies-contrepoids (des groupes liés à une cause ou des groupes d'intérêt public) et des représentants du gouvernement agissant de façon autonome⁵⁰. C. Offe, pour sa part, met en garde contre l'« habitude irréfléchie » de considérer que le Parti travailliste, les entreprises et tous les groupes d'intérêt agissent selon une forme de parité⁵¹. C'est là un bon conseil, mais dans un inventaire poussé des différences, il serait prématuré de conclure que les groupes d'intérêt public sont stratégiquement faibles.

R É S U M É

L'article attire l'attention sur les problèmes découlant de la classification traditionnelle des groupes de pression en groupes de pression publics et groupes de pression privés. Il analyse différents types de groupes de pression publics et rend compte de l'intérêt croissant que leur portent les chercheurs.