

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LES GROUPES
D'INTÉRÊT

N° 79

JACK HAYWARD Groupes d'intérêt, pluralisme et démocratie	5
BRUNO JOBERT Actualité des corporatismes	21
KAY LAWSON Partis politiques et groupes d'intérêt	35
SONIA MAZEY ET JEREMY RICHARDSON Faire face à l'incertitude : stratégies des groupes de pression dans l'Union européenne	51
GRANT JORDAN, WILLIAM A. MALONEY ET LYNN G. BENNIE Les groupes d'intérêt public	69
HUGUES PORTELLI Les lobbies au niveau local	87
PASCALE ROBERT-DIARD Le lobby des élus locaux	97
JEAN-CLAUDE THÉNIG Les grands corps	107
GILLES LAMARQUE Le rôle des agences de conseil	121
La réglementation du lobbyisme au sein des parlements nationaux de l'Union européenne et du Parlement européen	135

CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE D'ALLEMAGNE	
ADOLF KIMMEL	147
Une crise de la Cour constitutionnelle fédérale ?	
GÉRARD IGNASSE	153
Les mutations de la vie politique indienne	
REPÈRES ÉTRANGERS	
(1 ^{er} mai – 30 juin 1996)	
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT	163
CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE	
(1 ^{er} mai – 30 juin 1996)	
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	169
Summaries	189

LYNN G. BENNIE, maître de conférences à l'université d'Aberdeen.

JACK HAYWARD, professeur de sciences politiques et directeur du Centre for European Politics, Economics and Society à l'université d'Oxford ; auteur notamment d'*Elitism, Populism and European Politics*, Oxford U. P., 1996.

BRUNO JOBERT, directeur de recherches au CNRS ; a dirigé récemment un ouvrage comparatif sur *Le Tournant néolibéral en Europe, idées et recettes dans la pratique des politiques publiques*, L'Harmattan, 1995.

GRANT JORDAN, professeur de sciences politiques à l'université d'Aberdeen ; *The British Administration System*, Londres, Routledge, 1995.

4 GILLES LAMARQUE, *Le Lobbying*, coll. « Que sais-je ? », PUF, 1994.

KAY LAWSON, professeur de sciences politiques et de relations internationales à l'université de San Francisco et professeur invité de sciences politiques à l'université Paris I (Sorbonne).

WILLIAM A. MALONEY, maître de conférences en sciences politiques à l'université d'Aberdeen ; *Managing Policy Change in Britain* (en coll. avec J. Richardson), Edinburgh U. P., 1995 ; *Protest Businesses : Mobilizing campaigning Groups* (en coll. avec G. Jordan), Manchester U. P., à paraître.

SONIA MAZEY, maître de conférences en sciences politiques et sociales et chercheur associé au Churchill College de l'université de Cambridge.

HUGUES PORTELLI, professeur de sciences politiques à l'université de Paris II (Panthéon-Assas), directeur scientifique de l'Institut de décentralisation ; *Droit constitutionnel*, Dalloz, 1996.

JEREMY RICHARDSON, professeur de politique européenne à l'université d'Essex.

PASCAL ROBERT-DIARD, rédactrice au service France du *Monde* depuis 1988, a été chargée, pendant trois ans, de la rubrique parlementaire.

JEAN-CLAUDE THËNIG, sociologue, directeur de recherche au CNRS (Groupe d'analyse des politiques publiques, École normale supérieure de Cachan) et professeur à l'INSEAD (Fontainebleau) ; *Les Politiques publiques* (en coll.), PUF, 1989.

GROUPES D'INTÉRÊT,
PLURALISME ET DÉMOCRATIE

LA RÉACTION QUI SE DÉVELOPPE, au XX^e 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^e 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^e et la V^e République en tant que troisième chambre consultative¹. 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 retour².

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 douteuse³. 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^e 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.

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^{re} 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.

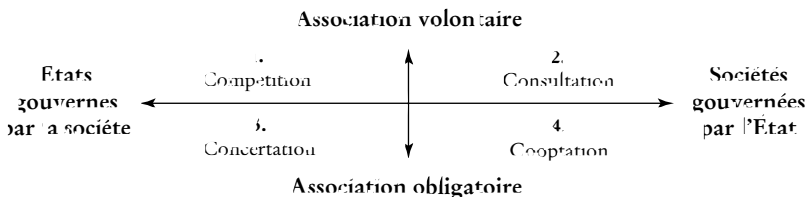
Des secteurs de l'autorité publique à vocation monolithique établissent également des rapports de connivence avec certains intérêts extérieurs, en particulier ceux qui sont jugés coopératifs ou qui peuvent fournir des informations ou le soutien nécessaires à toute action publique efficace. Ces derniers 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.

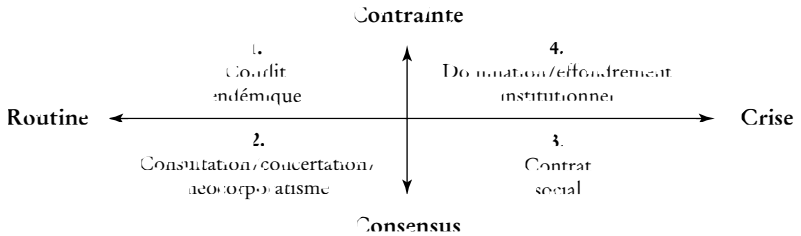
13

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^e 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 réglementation⁴ ». 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 identifiés⁵.

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.

ACTUALITÉ DES CORPORATISMES

LE RETOUR DE LA SOCIÉTÉ CIVILE constitue le pendant de la dénonciation des corporatismes dans la rhétorique politique actuelle. Le premier célèbre sous des formes diverses l'émergence de nouveaux porteurs de l'intérêt public, libérés de tout lien équivoque avec l'État et les politiciens. La seconde stigmatise ceux que l'on célébrait autrefois comme des partenaires comme autant d'organisations oligarchiques visant à détourner à leur profit des ressources publiques.

21

La première figure rhétorique est une spécification de la grande opposition de l'État et du marché. De même que sur la scène économique les vertus du marché libre et de ses entrepreneurs sont exaltées à l'opposé de l'osmose étroite entre État et oligopole, de même sur la scène politique le thème du corporatisme a été largement brandi par les néolibéraux pour dénoncer l'osmose entre partenaires sociaux et politiciens et réclamer une refonte de la scène publique.

Le corporatisme prend une tout autre tonalité, plus positive, dans les forums scientifiques. Ce que les théoriciens du néocorporatisme dénonçaient, c'était la thèse selon laquelle seule serait viable une démocratie fondée sur l'apathie des citoyens et le pluralisme des élites représentatives. Ce qui est mis en exergue ici, ce sont des formes de concertation sociale et les grands compromis sociaux qui les concluent. Dans ce cas de figure, la démocratie politique paraît s'épanouir dans une démocratie fondée sur l'implication négociée des grands acteurs sociaux dans la conduite des affaires publiques.

Si le corporatisme est devenu une industrie florissante dans les sciences sociales, c'est bien sûr parce que ces recherches pouvaient alimenter une thèse sur la diversité des capitalismes nationaux, voire la possibilité de transformer les antagonismes de classe en compromis

vertueux où la croissance économique irait de pair avec le progrès de la justice sociale.

Mais la fortune des recherches corporatistes ne tient pas seulement à ces postulats idéologiques, elle tient aussi à sa capacité à braquer le projecteur sur un problème central de la recherche politique, celui de la formation des acteurs sociaux sans postuler *a priori* ni une séparation radicale entre l'État et la société civile, ni une domination totale de l'un ou l'autre de ces ensembles. Cette question est abordée à partir d'une catégorie spécifique d'acteurs, celle des producteurs.

En ce sens, le débat de la rhétorique politique et celui du forum scientifique évoquent bien la même question, celle de l'incorporation collective des producteurs dans la politique, mais les réponses dominantes dans chacun de ces forums sont très opposées.

22

Pour rendre compte du débat actuel, il faut au préalable prendre la mesure de la diversité des phénomènes que recouvre le corporatisme et des mutations dont il est le siège actuellement.

I. LES CORPORATISMES

Y a-t-il un sens à conserver une notion aussi polymorphe que celle de corporatisme ? Ce terme s'applique aussi bien à des systèmes de relations professionnelles fermés (dockers, ouvriers du livre, cheminots, etc.) qu'à des formes de concertation sociale nationale très poussées, une prise de contrôle par l'État ou le parti dominant sur l'organisation même des partenaires sociaux ou encore une reconnaissance par l'État d'un travail d'auto-organisation des salariés.

Devant une telle diversité, la première réaction serait de dire qu'une clé qui ouvre tant de portes est sûrement une fausse clé. Mais l'on peut au contraire postuler que cette notion polymorphe est utile pour rendre compte de la diversité historique des réponses à un même problème, celui de l'incorporation des producteurs comme acteurs collectifs dans la régulation politique. Pour peu que l'on tienne compte de la complexité de la régulation politique, il est possible alors, avec cette définition, d'ordonner dans un ensemble intelligible la plupart des notions habituelles du corporatisme.

Ce qui rassemble toutes ces notions, ce sont différentes formes d'institutionnalisation de l'action collective d'un groupe de producteurs.

Il n'y a corporatisme que dans les situations où ces institutions sont capables de s'imposer comme canal privilégié d'action pour les différents groupes et individus le composant. Ainsi est-il abusif de parler

du corporatisme de la profession médicale française alors même que l'on est en présence d'une multitude d'organisations professionnelles rivales ; de plus, ces organisations ont une très faible capacité à imposer leur discipline à des membres fortement marqués par un style d'action particulariste. Il n'en est pas ainsi en Allemagne où l'association des médecins de caisse présente une organisation relativement unifiée de cette même profession face aux politiques de santé.

Une même profession peut donc être impliquée dans des mécanismes de régulation corporatiste ou se diviser en groupes de pression rivaux selon le contexte sociopolitique. Sociologie de la profession et analyse corporatiste ne se confondent pas.

Les formes de cette institutionnalisation des acteurs sociaux renvoient à la fois aux caractéristiques propres des systèmes politiques et des régimes de politiques publiques. Autrement dit, le corporatisme peut être envisagé soit selon sa contribution à l'ordre politique, soit comme mode particulier de construction des compromis sociaux.

23

Corporatismes et régimes politiques

La contribution du corporatisme à l'ordre politique a trouvé son expression la plus explicite en Amérique latine¹. Ici, les États populistes ont entendu briser durablement les velléités d'autonomie du mouvement ouvrier en procédant à un encadrement rigoureux de ce mouvement. Impulsés et contrôlés par l'État au Brésil, par le parti au pouvoir au Mexique, ces corporatismes autoritaires ont été au centre d'un double travail de médiation :

- entre les leaders et leur base où se noue un échange clientéliste autour de l'emploi et des services sociaux ;
- entre les leaders et les autres composantes de la coalition au pouvoir où le travail de pacification sociale se monnaie sous forme de rentes (gestion des caisses de sécurité sociale) et de partage des dépouilles politiques.

Ce corporatisme autoritaire et clientéliste a ainsi pour particularité de combiner un fort contrôle politique avec une grande segmentation institutionnelle. Ces institutions couvrent de façon privilégiée les fonctionnaires, militaires, policiers et les travailleurs opérant dans des secteurs clés de l'économie.

Cette propension à conjuguer corporatisme et particularisme n'est

1. D. Collier et R.B. Collier, *Shaping the Political Arena : critical junctures, the Labor Movement and the Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

pas propre à ce continent. Denis Segrestin montre très bien comment on la retrouve aux racines mêmes des corporatismes ouvriers où, dans l'Ancien Régime, l'État a entendu stabiliser certaines communautés de travailleurs, comme les marins, pour pouvoir les mobiliser aisément en temps de guerre. De même, la gestion des grandes entreprises et des services publics a conduit l'État à négocier l'imposition de certaines exigences spécifiques contre l'octroi de statuts privilégiés (dockers, mineurs, cheminots, postiers, etc.)².

24 Plus près de nous dans l'espace, sinon dans le temps, la stratégie bismarckienne de lutte antisocialiste a pris appui sur la mise en place d'un modèle cogéré d'assurances sociales. Mais sa généralisation ne signifie pas homogénéité et unité de gestion. Le système de cogestion corporatiste du social qui se noue dans l'Allemagne bismarckienne est lui aussi durablement marqué par la segmentation et le particularisme institutionnel ; même s'il diffère de ces autres systèmes par la place accordée au clientélisme.

A l'opposé de ce corporatisme autoritaire, le corporatisme sociétal propre aux social-démocraties ne constitue pas un substitut aux mécanismes ordinaires de la vie politique mais un complément. L'idée d'une deuxième chambre à base fonctionnelle a bien pu être agitée par de grands esprits comme Émile Durkheim ou, plus près de nous, Charles de Gaulle, nulle part pourtant elle n'a pris la place des deuxièmes chambres à base territoriale.

Le principe fondamental paraît être ainsi celui d'une différenciation institutionnelle entre la scène politique et les scènes où se jouerait l'implication collective des partenaires sociaux dans la conduite des politiques publiques. La concertation par le Plan en constitue un bon exemple. La différenciation et l'autonomisation ne signifient pas pour autant indépendance, les politiques savent fort bien jouer sur l'ensemble d'un clavier qui va de la reconnaissance à la concertation, de la cogestion à la subvention pour consolider leurs bases sociales. Dans ces conditions, ce qui distinguerait le corporatisme autoritaire du corporatisme démocratique ce serait moins le fait même d'une intervention du politique dans la formation des acteurs sociaux que la transparence des procédures adoptées dans ce domaine et l'autonomisation de la scène politique par rapport à ces dernières.

Le corporatisme a donc été rarement en pratique un élément cen-

2. D. Segrestin, *Le Phénomène corporatiste*, Paris, Fayard, 1983.

tral constitutif du régime politique. Mais des préoccupations d'ordre politique portées par les partis, les gouvernements et les bureaucrates ont contribué à façonner les corporatismes comme éléments importants dans la conduite des politiques publiques.

Cette réalité, mal étudiée, trouve son illustration dans des moments de crise ; ainsi il faut attendre Mai 68 et l'attitude responsable de la CGT pour que les crédits de promotion collective lui soient attribués à proportion de sa taille. De même, la subite radicalisation de FO dans le mouvement social de 1995 révèle aussi l'ampleur de la rente politique dont il bénéficiait.

Cette dimension proprement politique du corporatisme n'est pas à ma connaissance celle qui a fait l'objet de recherches systématiques.

Corporatismes et pactes sociaux

L'industrie intellectuelle du corporatisme s'est plutôt consacrée à sa facette la plus visible, celle qui concerne la formation concertée des compromis sociaux.

La diversité des définitions du corporatisme est à la mesure de la diversité des formes inventées pour l'incorporation collective des producteurs dans les régulations sociales.

Celles-ci peuvent s'ordonner autour de trois axes :

- selon le niveau pertinent d'action : par exemple le néocorporatisme comme macro-régulation politique ou le micro-corporatisme, à l'échelle de l'entreprise notamment ;
- selon les caractéristiques de la structuration des intérêts : par exemple le caractère plus ou moins englobant, monopolistique ou particulariste des organisations participantes ;
- selon les enjeux de la régulation corporatiste : contribution aux stratégies macro-économiques, cogestion de l'État social ou des services publics ou mode de régulation de l'emploi.

En pratique, les théories comparatistes n'ont pas adopté les mêmes critères pour bâtir leur typologie selon qu'elles se référaient plutôt à la définition d'un compromis social global ou à la gestion des États-providence.

Pour les premières théories, celles du néocorporatisme, le niveau pertinent est celui d'une macro-régulation sociale, dont l'enjeu est la

3. Pour une analyse de ces travaux, voir B. Jobert et P. Muller, *L'État en action, corporatismes et politiques publiques*, Paris, PUF, 1987.

définition d'une politique concertée des revenus et de l'emploi³. La condition de réalisation de cette macro-régulation réside dans le caractère englobant, monopolistique et centralisé des organisations. En effet, obtenir une discipline de ses troupes est une condition toujours difficile à remplir dans ce type de politique ; elle implique non seulement le renoncement fréquent à des avantages à court terme pour des bénéfices accrus sur le long terme, mais aussi le renoncement de ceux qui sont placés dans des positions stratégiques à obtenir des bénéfices différentiels au profit d'une amélioration généralisée, peut-être plus modeste mais concernant des catégories plus englobantes.

26 Avec les théoriciens de l'État-providence, la notion de corporatisme change de sens ; pour ces derniers, l'État corporatiste est un État conservateur, autoritaire et familiariste dans lequel la citoyenneté sociale reste limitée puisque les droits sociaux restent conditionnés par l'appartenance à un statut professionnel. Le propre des États sociaux démocrates-néocorporatistes serait d'avoir réussi à abolir le corporatisme dans la gestion sociale ; apparaît alors un État-providence universaliste où les droits sociaux deviennent un attribut de la citoyenneté politique et sont donc financés par l'impôt et mis en œuvre par un État démocratique⁴.

L'incohérence entre ces deux démarches n'est cependant qu'apparente ; la théorie néocorporatiste prétend instruire les conditions dans lesquelles des partenaires sociaux peuvent contribuer à définir un intérêt public à travers la concertation et la macro-négociation sociale. Les approches de l'État-providence suggèrent que ces groupes englobants se sont parfois donné pour tâche, à travers une forme de lutte politique de classe, de mettre hors marché des secteurs importants de la vie sociale. Cette « démarchandisation » passe alors par une déconnexion des droits sociaux par rapport à un statut de producteur et par la mise en place d'un financement par le fisc et d'une gestion universaliste de ces secteurs.

Une partie de la recherche comparatiste corporatiste a consisté à construire des typologies des États à partir de l'un ou l'autre de ces modèles. Mais il semble aujourd'hui que cette fièvre typologiste soit retombée. Ce retournement s'explique d'abord par deux raisons scientifiques. Tout d'abord, ces typologies, séduisantes pour opposer un modèle libéral à l'américaine à un modèle scandinave, se sont révélées

4. G. Esping Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Polity Press, 1990.

inadéquates pour rendre compte de la complexité de ces cas intermédiaires, à part, que constitueraient dans l'une ou l'autre de ces approches la plupart des pays européens⁵. D'autre part, si pendant un temps il a pu sembler que les sociétés scandinaves tiraient mieux leur épingle du jeu des mutations économiques actuelles, il n'en est plus de même aujourd'hui. Enfin, les évolutions de la macro-concertation politique ne correspondent plus au regroupement d'État opéré initialement par les théoriciens du néocorporatisme : active en Italie, vivante en Allemagne, elle s'effondre dans ce qui fut son pays phare, la Suède.

La simple opposition entre sociétés démocratiques élitistes et démocraties industrielles fondées sur le compromis entre grandes organisations ne suffit pas à rendre compte de l'architecture complexe des compromis sociaux recouverts par les recherches corporatistes.

Ainsi le tissu social français comporte des éléments qui renvoient à chacune des versions du corporatisme. S'agissant des relations professionnelles, Pierre Éric Tixier⁶ montre de façon convaincante comment la situation française est marquée par la coexistence difficile de trois formes de corporatisme :

- un corporatisme de métier, catégoriel, qu'illustrent les mouvements des infirmières en 1993, les conflits récurrents à la RATP, à la SNCF ou à Air France. A partir de l'exemple des conducteurs de métro, il montre comment ce corporatisme ouvrier trouve sa dynamique moins dans une interaction avec une entreprise autonome que par un recours systématique à une réglementation étatique ;

- des arrangements néocorporatistes implicites illustrés par l'EDF, fondés sur une coadministration de fait du marché interne du travail ;

- des tentatives de création de « pactes micro-corporatistes » suivant l'exemple japonais dans certaines entreprises privées comme Pechiney.

Pour P.E. Tixier, la difficulté de parvenir à un compromis social stable résulte de la juxtaposition dans une même société d'arrangements institutionnels peu compatibles entre eux. On pourrait prolonger cette réflexion au-delà des relations professionnelles. Ne découvre-t-on pas en France des secteurs marqués par une concurrence très individualiste au côté de véritables forteresses corporatistes, par exemple du côté des grands services publics industriels ou de l'agriculture ?

Il serait aisé de montrer comment la société française est caracté-

5. Cf. B. Jobert et P. Muller, *op. cit.*

6. P.E. Tixier, « Un impossible compromis social français », contribution à la table ronde *Régulations sociales et Régulations politiques*, congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, avril 1996.

sée par la coexistence malaisée de plusieurs modèles d'arrangements, où les zones de lobbying individuel actives côtoient des forteresses corporatistes. Ainsi les grandes entreprises et services publics, surtout dans le domaine industriel, paraissent fondés sur un compromis social corporatiste spécifique où l'ensemble des protagonistes, grands corps et exécutants, communiaient dans un même credo expansionniste, légitimant des privilèges particuliers pour chacun d'entre eux.

Une autre forteresse néocorporatiste est constituée par le domaine agricole où la FNSEA bénéficie d'un quasi-monopole de représentation et prétend cogérer la politique agricole et assurer la gestion directe d'un certain nombre de programmes publics.

L'image du corporatisme sectoriel à la française que nous avons proposé il y a une décennie mettait ainsi en valeur trois aspects caractéristiques de la situation française :

- l'existence de compromis sociaux partiels forts ;
- la faiblesse des macro-acteurs nationaux ;
- l'intrusion consécutive forte des sommets de l'État dans la formation et la mise en cohérence de ces accords.

Mais cette image ne rendait pas compte des secteurs où prévalent d'autres règles du jeu. Ce n'est pas par le canal de cénacles corporatistes que les grandes entreprises tentent de faire prévaloir leur vue auprès de l'État, mais d'abord par les liens directs qui unissent les dirigeants des grandes entreprises à la haute fonction publique dont ils sont issus, ceci expliquant à mon sens la faiblesse traditionnelle du lobbying en France et le faible développement des organes patronaux confédéraux (CNPF).

De même, cette image met plutôt l'accent sur les fractions du monde des salariés ou des fonctionnaires qui ont su tirer leur épingle du jeu dans la lutte sociale mais éclaire moins la situation des autres salariés : les premiers avaient pu se présenter durant la période de croissance comme une avant-garde, conquérant de nouveaux bénéfices sociaux qui seraient ensuite distribués à l'ensemble des salariés, voire à l'ensemble de la population.

Cette justification des particularismes par des exigences universalistes était encore au cœur des argumentaires des grèves de 1995. Mais il ne s'agissait plus de préparer de nouvelles conquêtes à généraliser mais de se présenter comme le bastion essentiel de la défense des acquis sociaux.

Durant la période de croissance, la coexistence des forteresses corporatistes et des secteurs peu organisés a reposé sur un mécanisme visible de fort recours à l'État et un mécanisme invisible de consensus

inflationniste.

L'un et l'autre de ces mécanismes dessinaient une architecture des compromis sociaux très opposée à celle que les théoriciens de l'« échange politique généralisé » ont imputée aux sociétés néocorporatistes, c'est-à-dire fondée sur la capacité pour les partenaires sociaux, en pratique les syndicats de salariés, à renoncer à des avantages immédiats comme la hausse du salaire minimal en vue d'obtenir des avantages plus substantiels dans le long terme ou dans d'autres domaines (politique fiscale, services sociaux, emploi).

Le corporatisme sectoriel comme les néocorporatismes ont pu se développer plus facilement en période de forte croissance, permettant de multiplier les jeux à somme positive. Ils sont beaucoup plus difficiles à mettre en œuvre dans la période actuelle de ralentissement économique. Quand les gains potentiels d'un acteur ne peuvent être gagés que sur les pertes de son partenaire, la coopération devient très souvent une lutte ouverte, et l'arbitrage d'un tiers est alors de plus en plus nécessaire.

29

II. CRISE OU MUTATION DES CORPORATISMES ?

Faut-il pour autant établir dès aujourd'hui l'acte de décès des corporatismes ? Si la réflexion actuelle permet de repérer des tendances lourdes menaçantes, elle met aussi en lumière la résurgence de certaines formes de corporatisme.

Deux mutations sociales lourdes pèsent sur les corporatismes ; la première est d'ordre culturel et traduit l'effondrement de la tutelle des producteurs sur la vie sociale. Le corporatisme reposait en effet sur l'hypothèse que le bien collectif pouvait être défini au mieux par une coopération des producteurs entre eux, coopération impulsée et garantie par le politique. Dans la plupart de ses configurations, l'usager et le consommateur ne se voient assigner que des rôles mineurs, subordonnés ; cette dimension tutélaire du corporatisme paraît singulièrement menacée par les évolutions culturelles, qu'elles se traduisent par le développement du consumérisme dans tous les domaines, y compris celui du service public, ou par la diversification de mouvements sociaux (écologistes) ou le groupement d'intérêt bien au-delà de la sphère des producteurs.

Mais le changement vient aussi de l'intérieur même de la sphère des producteurs ; ici, des tendances fortes à la différenciation structurelle menacent les formes antérieures d'organisation des partenaires sociaux. Celles-ci concernent au premier chef le salariat, où les tendances à l'individualisation et à la différenciation ainsi qu'à la précarisation se

combinent pour rendre plus difficile la construction d'une figure du salarié normal autour duquel organiser la mobilisation collective. Elles visent aussi le monde des agriculteurs où l'unité entre les différentes filières de production apparaît problématique.

Les corporatismes paraissent donc soumis à une triple pression : la multiplication des échanges à somme nulle, la fin de la tutelle des producteurs sur la vie sociale et des tendances fortes à la différenciation structurelle. Selon les pays et les formes de corporatismes, on assiste alors soit à des ruptures, soit à des réaménagements profonds de ces institutions.

Le déclin de la concertation néocorporatiste

30 Parmi les enjeux de la régulation corporatiste, ceux qu'incarnait le modèle néocorporatiste de politique des revenus sont les plus menacés par cette évolution. Il ne fait pas bon débattre ouvertement de ce thème quand les politiques visent à inverser des tendances antérieures à la réduction des inégalités et à l'augmentation de la part des salaires.

L'irrésistible déclin de la planification, la dissolution de ce symbole de la politique concertée que représentait le CERC sont autant d'illustrations françaises de ce mouvement. C'est en Suède que l'impact des processus de différenciation est le plus visible. En effet, la rupture de la concertation a été ici le fait du patronat exportateur qui ne voyait plus d'avantages dans une politique homogénéisante des salaires où l'influence des syndiqués du secteur public se faisait trop forte.

A l'inverse, le fait que la concertation sociale ait pu survivre en Allemagne s'explique par la plus grande flexibilité de ce système de négociation : la dynamique du système repose plutôt sur des accords sectoriels qui sont repris, imités dans d'autres secteurs, et leur mise en œuvre laisse une plus grande latitude d'action aux acteurs périphériques⁷.

C'est par rapport à ce jeu complexe de généralisation par ajustements successifs qu'il faut apprécier les formes plus formalisées de concertation sociale globale en Allemagne⁸.

La montée en puissance du thème du pacte social a bien suivi cette trajectoire, de l'accord exemplaire de Volkswagen à sa reprise dans l'argumentaire du syndicat de la métallurgie, puis promu par la confédération DGB. La signature en janvier 1996 d'un « pacte pour l'emploi

7. K. Thelen, « Beyond corporatism », in *Comparative Politics*, octobre 1994, p. 107-124.

8. U. Rehfeld, « Le retour du pacte social en Europe », congrès de l'AFSP, Aix-en-Provence, avril 1996.

et la sauvegarde de la compétitivité » à l'issue de réunions tripartites constitue le couronnement de cette politique fondée sur l'échange entre modération salariale et réduction du chômage. Cependant, le renversement actuel de conjoncture rend improbable une mise en œuvre immédiate de ce pacte.

Avec les changements économiques, les accords néocorporatistes changent de point d'ancrage, il ne s'agit plus d'infléchir des bénéfiques de la croissance mais d'entreprendre des restructurations négociées des États protecteurs et des systèmes de production.

Restructurer l'état social corporatiste

S'agissant des États protecteurs, les États à gestion corporatiste sont ceux où la résistance à des coupes budgétaires et à des procédures de freinage des dépenses a été la plus forte et celle-ci a été parfois surmontée par des formules longues de concertation. De ce point de vue, le cas de la réforme des retraites en Italie, débattue longuement entre gouvernement et syndicats, soumise ensuite à l'approbation de la base, constitue un cas exemplaire de réforme concertée de l'État social. Le contre-exemple serait sans doute fourni par les réformes françaises de novembre-décembre. Encore faut-il repérer ce qui fait la différence entre les réformes concertées et les réformes imposées de l'État-providence. En aucun cas, ces réformes ne sont initiées par les partenaires sociaux. Celles-ci sont toujours impulsées par des acteurs politiques et financiers en fonction d'impératifs extérieurs au domaine même de l'État social. Ce qui fait la différence, c'est alors les conditions dans lesquelles les acteurs sociaux sont impliqués dans ce processus de réforme. Ainsi la réforme de l'assurance-maladie en Allemagne par le ministre Seehofer a été finalement décidée après une concertation approfondie entre les partis chrétien-démocrates et socio-démocrates. À travers les partis, les partenaires sociaux ont été associés indirectement à cette réforme et ont préservé leur place dans sa mise en œuvre.

Dans le domaine de la santé, obtenir le soutien des partenaires sociaux et à travers eux la coopération des caisses d'assurance-maladie n'est par un maigre atout dans le difficile encadrement économique d'une profession aussi soucieuse de son autonomie que la profession médicale⁹.

La restructuration des États-providence ne passe pas inévitable-

9. B. Jobert et M. Steffen, *Les Politiques de santé en France et en Allemagne*, Paris, Observatoire européen des politiques sociales, 1995.

ment par la privatisation ou l'application de normes quasi marchandes à la gestion du secteur public. Elle peut être le ferment d'un renouvellement de la concertation sociale. Si une menace pèse sur le modèle corporatiste d'État social, c'est une menace indirecte. Sa généralisation était à la mesure de la généralisation du salariat comme point de référence pour la régulation sociale. Plus se différencie le salariat, plus s'accroissent les populations précarisées, plus se développent soit des gestions différenciées du social (par exemple la retraite), soit un mode de gestion autonome, territorialisé de l'exclusion.

Cogérer la restructuration des systèmes productifs

32 Le même processus de différenciation et de report vers des régulations périphériques caractérise l'évolution des corporatismes face à l'enjeu de la restructuration des systèmes productifs ; ici aussi la voie de l'assainissement autoritaire, décidé de façon unilatérale par les chefs d'entreprise avec la bénédiction de gouvernements libéraux, n'a constitué qu'une issue parmi d'autres à ce problème. Au terme d'une comparaison entre les principaux pays européens, Mario Regini montre comment, dans la plupart d'entre eux, « l'ajustement des systèmes productifs est la résultante de processus opérant au niveau de la firme. Ceux-ci peuvent être caractérisés comme la cogestion de fait entre employeurs et représentants des travailleurs qui est apparue dans de nombreuses firmes durant la phase de restructuration organisationnelle et qui a souvent persisté ensuite sous la forme d'une recherche permanente d'une plus grande flexibilité et d'une meilleure qualité¹⁰ ». A la macro-régulation néocorporatiste succéderait ainsi un ensemble de micro-régulations. Surgissent ainsi des micro-corporatismes où l'association des représentants des travailleurs à la gestion repose sur la nécessité d'obtenir la coopération de ceux-ci à une activité productive marquée par des exigences de forte technicité, de qualité et de flexibilité. Inspirées par le modèle allemand ou le modèle japonais, des tentatives ont été faites pour importer en France ces formes de micro-corporatisme. Les lois Auroux en ont créé les conditions juridiques, elles ont suscité une floraison extraordinaire d'accords d'entreprise ; mais l'avis des observateurs est réservé sur la signification de cette évolution. Assiste-t-on à une modification en profondeur de la culture d'entreprise en France ?

10. M. Regini, *Uncertain Boundaries between Micro and Macro : the Production of Collective Goods on the European Economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

Ou l'implantation de ces nouveaux modèles est-elle plus cosmétique que réelle étant donné les caractéristiques de la société française avec son syndicalisme affaibli et divisé et ses élites dirigeantes parachutées des sommets de l'État au gouvernement des entreprises¹¹ ?

Si l'on prend comme point de référence l'évolution des forteresses corporatistes du secteur public, il ne paraît pas facile de trancher entre ces points de vue. En effet, celles-ci n'ont pas suivi la même trajectoire. Tandis que les institutions néocorporatistes de l'EDF demeurent largement inchangées, les télécommunications figurent un cas exemplaire de modernisation concertée¹². Mais le syndicat qui s'est le plus engagé dans la concertation, la CFDT, a été le siège ensuite d'une grave scission, illustrant encore une fois la difficulté d'introduire un modèle coopératif dans les relations professionnelles.

Les évolutions récentes des corporatismes peuvent être envisagées à la fois comme une institutionnalisation de l'hétérogénéité salariale et une condition de retour à la concertation sociale globale. Le premier point de vue a nourri des dénonciations des micro-corporatismes, leurs bénéficiaires faisant figure de privilégiés, souvent égoïstes, face aux mondes des chômeurs et des travailleurs précaires. Mais ces dénonciations se trompent de cible : la gestion différenciée du salariat relève plus du mode actuel postfordiste de régulation des sociétés capitalistes que des arrangements corporatistes propres à certaines d'entre elles.

Cette hypothèse est confirmée par le constat de certains observateurs selon lequel le retour des pactes sociaux a été beaucoup plus marqué au début de cette décennie dans les pays où s'étaient développées au préalable des formules de cogestion¹³. En donnant aux représentants des salariés une place dans la gestion des entreprises, les régulations corporatistes contribuent à consolider la légitimité des syndicats et leur capacité mobilisatrice. Elles rendent alors possible le maintien d'une base suffisamment puissante pour assurer cette communication entre le centre et la périphérie en l'absence de laquelle la concertation risque fort d'être un exercice rhétorique. Le modèle français où le déclin syndical se double d'une alternance d'apathie et de flambées sociales est une bonne illustration, *a contrario*, de cette proposition.

11. P.E. Tixier, *op. cit.*

12. E. Brénac, « De l'État producteur à l'État régulateur : le cas des télécommunications », in B. Jobert, *Le Tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

13. M. Regini, *op. cit.*

Les évolutions actuelles constituent donc un défi majeur pour les institutions corporatistes, mettant à mal aussi bien les niches protectrices des professions fermées que les formules centralisées et sectorisées de concertation. Elles rendent caducs des modèles antérieurs de conjugaison du particularisme et de l'universalisme.

34 Pour autant, le sens du corporatisme n'est pas épuisé par son usage critique dans la rhétorique politique française ; celui-ci ne se réduit pas à une juxtaposition baroque de privilèges pour des producteurs ayant leurs entrées auprès des politiques. Sous ses différentes formes, le corporatisme constitue autant d'explorations institutionnelles de l'implication collective des producteurs et particulièrement des salariés à la régulation politique.

L'internationalisation de l'économie ne rend pas caduque cette problématique mais conduit à son renouvellement. La voie française – ou britannique – de déclin irrésistible des partenaires sociaux ne constitue qu'une issue possible à ces nouvelles conditions. Le développement de régulations plus flexibles et plus décentralisées peut ainsi s'opérer au travers d'institutions de type corporatiste assurant une intégration des représentants des producteurs à l'action collective. Le foisonnement de micro-régulations corporatistes pourrait alors être la condition de reconstruction du pacte social. L'actualité du corporatisme restera forte aussi longtemps qu'il apparaîtra nécessaire de penser la mobilisation collective des producteurs dans la définition de l'intérêt public. Attribuer une sorte de prééminence quasi exclusive aux partenaires sociaux ne correspond pas à la diversification actuelle des groupes et des centres d'intérêt. Mais le renouveau de la société civile que chacun appelle de ses vœux ne peut se faire sans une nouvelle définition de la place des producteurs salariés dans la régulation sociale. Il s'agit moins d'abolir le corporatisme que d'en renouveler les formes.

R É S U M É

La diversité des corporatismes est à la mesure de la diversité des institutions visant à l'implication collective des producteurs et particulièrement des salariés dans la régulation politique et sociale. Il n'est aujourd'hui ni possible ni souhaitable de signer l'acte de décès du corporatisme ; les évolutions actuelles ont marqué la fin spectaculaire de certaines formes corporatistes,

mais elles en ont suscité d'autres, souvent plus décentralisées, qui peuvent être à la base d'un renouvellement du pacte social.

1. Yael Yishai, « Interest parties : the thin line between groups and parties in the Israeli electoral process », in Kay Lawson (éd.), *How Political Parties Work : Perspectives from Within*, Westport, CT, Praeger, 1994.

2. Maxwell A. Cameron, *Democracy and Authoritarianism in Peru*, New York, St. Martin's Press, 1994.

PARTIS POLITIQUES
ET GROUPES D'INTÉRÊT

36 **I**L N'EST PAS DIFFICILE DE TROUVER une définition des partis politiques qui les différencie des autres organisations. La meilleure, à mon avis, est simple et claire : un parti politique est une organisation qui nomme et présente des candidats portant son étiquette aux électeurs, et qui, après les élections, garde lui-même l'appellation du parti.

Il est vrai que d'autres organisations peuvent fortement s'intéresser à la nomination d'un candidat. Celles-ci ont parfois tant de pouvoir dans un parti que c'est en effet à elles que revient la nomination d'un candidat. Mais il est raisonnable de dire que si une organisation présente un candidat comme sien et si ce candidat porte l'étiquette de cette organisation, à ce moment cette dernière est devenue un parti politique. De nombreux groupes d'intérêt ont été dans ce cas. Il y a même des groupes qui ont connu plusieurs mutations, comme Yael Yishai l'a montré pour le système israélien¹.

Selon cette définition, un parti garde ce statut même s'il ne présente pas de candidats à toutes les élections : un parti politique peut très bien décider de boycotter une élection, comme les deux partis principaux du Pérou l'ont fait aux élections de 1992 après l'*autogolpe* du président Alberto Fujimori². Et une organisation qui est devenue parti mais qui ne veut pas conserver ce statut peut l'abandonner. Il est vrai qu'une organisation peut hésiter longuement à l'issue des élections avant de décider de se maintenir ou non comme parti politique (ou même comme organisation), et, dans un tel cas de figure, notre définition vacille quelque peu. Une organisation faible et divisée, visiblement sur le point de péricliter ou de se redéfinir comme un simple groupe d'intérêt, mérite-t-elle toujours le nom de parti ? La réponse est simple : c'est à elle de décider. Ayant présenté des candidats qui portent son éti-

quette, elle reste un parti jusqu'à sa propre décision d'abandonner ce statut (ou de se dissoudre, ce qui revient au même).

Un dernier point sur notre définition : ce n'est pas l'État qui décide qu'une organisation est ou n'est pas un parti politique. L'État a le pouvoir d'admettre ou non un parti au scrutin électoral. Il a le pouvoir de déclarer un parti illégal, de le poursuivre, de tenter de l'anéantir. Les États peuvent former leurs propres partis politiques, comme en Irak ou sous Franco en Espagne. Mais notre définition n'est pas fondée sur l'accord de l'État.

Cependant, notre tâche ne se résume pas à la formulation d'une définition qui s'applique à tous les partis politiques et les différencie des autres organisations, y compris les groupes d'intérêt. Il nous faut spécifier chaque différence importante entre ces deux types d'organisations, ce qui n'est pas facile, parce que la liste paraît changer – et diminuer – rapidement, un peu comme celle des différences indiscutables entre femme et homme (même si nous pouvons toujours facilement les distinguer l'une de l'autre d'une façon nette et claire).

37

Essayons quand même. Quand on parle des partis politiques, on évoque souvent leurs quatre fonctions classiques dans un système démocratique. En réalité, tout le monde sait que les partis n'accomplissent pas toutes ces fonctions, que les groupes d'intérêt sont très actifs dans plusieurs des domaines cités. Pourquoi les partis politiques sont-ils si tristement défailants, les groupes si envahissants et les fonctions elles-mêmes si souvent non remplies ? En répondant à ces questions, nous trouverons les vraies différences entre parti et groupe.

Afin d'illustrer mes propos, je parlerai le plus souvent des partis américains et français, non pas parce qu'ils sont semblables, mais au contraire parce qu'ils constituent deux exemples très différents : un système où les partis n'ont jamais été forts et deviennent de plus en plus faibles et un autre où les partis sont parmi les plus forts dans ce monde contemporain.

Voici la liste des fonctions attribuées en principe aux partis poli-

3. Kay Lawson, « Introduction », in Kay Lawson (éd.), *Political Parties and Linkage : A Comparative Perspective*, New Haven, CT, Yale University Press, 1980. Comme je le note dans mon livre et ci-dessous, il y a plusieurs types de linkage possibles, et ils ne sont pas tous démocratiques.

4. Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.

5. Jean Charlot, « Catch-allism revisited », article présenté au congrès « Party Politics in the Year 2000 », Manchester, janvier 1995.

tiques :

1. Formuler des programmes différents afin d'agrèger et d'articuler les intérêts de l'ensemble de l'électorat.
2. Sélectionner les candidats pour les élections et les autoriser à porter leurs noms.
3. Organiser les campagnes électorales.
4. Une fois au pouvoir, organiser le gouvernement autour d'un programme spécifique et cohérent, et l'exécuter.

En somme, la théorie de la démocratie moderne attribue au parti politique la responsabilité d'effectuer une connexion électorale entre le citoyen et l'État, d'établir un *linkage démocratique*³. C'est une responsabilité que les partis réclament et se vantent d'assumer honorablement. Y parviennent-ils vraiment ?

38

La première fonction attribuée aux partis politiques est de formuler des programmes différents afin d'agrèger et d'articuler les intérêts de l'ensemble de l'électorat.

Dans la théorie de la démocratie, les partis politiques se différencient les uns des autres et offrent un choix important aux électeurs. Il y a longtemps qu'Anthony Downs nous a expliqué pourquoi ce choix n'est pas toujours varié : en cherchant une majorité, il est normal que tous les partis, ou presque, se retrouvent au centre du *spectrum* idéologique⁴. Mais sa théorie est qu'un parti politique essaie toujours de formuler un programme électoral qui plaira à la majorité de l'électorat.

Plus récemment, Jean Charlot a parlé d'un nouveau type de parti politique, le *parti d'électeurs*, qui se conforme au modèle de Downs. Le parti d'électeurs est toujours à l'écoute de l'électorat et donne la priorité à leurs idées – il ajuste ses velléités de changement, de réforme de la société et du système politique aux exigences et aux attentes des électeurs. Charlot ne prend pas en compte la possibilité qu'un parti politique puisse considérer son programme uniquement comme un outil de campagne électorale. N'importe, son modèle est intéressant, et, contrairement à Downs, Charlot ne prétend pas que tous les partis s'y conforment⁵.

Dans les faits, beaucoup de partis ne s'adressent pas à la majorité de l'électorat. D'autre part, il n'est pas évident que tous les partis choisissent eux-mêmes leur propre programme. Nombre de petits partis

6. Paul S. Hernnson, *Party Campaigning in the 1980s*, Cambridge, Harvard University Press, 1988.

n'ont pas la moindre intention d'attirer une majorité des votants et cherchent simplement à se faire entendre. De plus, même les partis réellement en quête du pouvoir ne cherchent pas toujours à remporter le plus de voix possible ; ils se concentrent sur la recherche des votes des *votants*⁶. Et, pour ce faire, ils sont souvent contents de concéder à des groupes d'intérêt une force dominante dans la formulation de leur programme. Ainsi, ces programmes ne donnent pas toujours la priorité aux questions qui concernent le plus leurs électeurs.

Aux États-Unis, le programme de chaque parti est annoncé tous les quatre ans, à la fin du congrès national. Au commencement du congrès, chaque parti crée un *platform committee* et tous les points de cette plate-forme sont discutés, souvent féroce­ment. Mais qui sont les délégués qui les discutent ? Sont-ils, une fois rassemblés, *le parti*, c'est-à-dire des dirigeants et des militants entièrement dévoués au parti ? Quelques-uns oui, mais pas la majorité. La plupart sont des représentants des groupes d'intérêt qui ont été choisis par les dirigeants locaux pour participer au congrès. Aux primaires, les électeurs du parti ont voté pour une liste de délégués qui se sont engagés à voter au congrès pour l'un ou l'autre des candidats. Mais la liste de ces délégués a été formée soigneusement par l'équipe du candidat afin d'assurer la représentation des groupes d'intérêt les plus importants. Le congrès en général et les *platform committees* en particulier sont dominés par ces représentants.

Mais s'il est vrai que ce n'est pas toujours le parti qui contrôle son programme, il est vrai aussi que les programmes sont souvent très vagues et ne prennent pas en compte toutes les préoccupations des électeurs. Gerald Pomper a analysé les programmes de chaque parti américain sur une période de huit ans (1968-1976) et a trouvé qu'en moyenne 17 % du programme étaient pure rhétorique, sans contenu substantiel ; 12 % consistaient en des évaluations vagues des années précédentes ; 19 % en des évaluations un peu plus spécifiques des années précédentes ; et 52 % en des promesses, dont à peu près un tiers était suffisamment spécifique pour permettre de vérifier ensuite si le parti, dans le cas où il avait gagné, les avait ou non tenues. Howard Reiter a vérifié que les programmes de 1988 n'avaient pas beaucoup changé cette répartition⁷. L'analyse du programme de 1992 du Parti démocrate et de celui de 1994 du Parti républicain (le célèbre *Contract With America*)

7. Gerald M. Pomper et Susan S. Lederman, *Elections in America*, New York, Longman, 2^e éd., 1980, p. 134-135 et 140-142 ; Howard Reiter, *Parties and Elections in Corporate America*, New York, Longman, 2^e éd., 1993, p. 262-263.

40 montre que le programme du premier restait aussi long et aussi vague qu'auparavant, tandis que celui du second était très précis – et très, très bref (4 pages). Tous les deux proposaient peu de remèdes spécifiques. Tous les deux étaient emphatiques sur le problème de la sécurité et sur quelques promesses qui ne coûtaient pas grand-chose mais qui semblaient aptes à plaire aux groupes les plus forts dans leurs organisations respectives (pour les démocrates : les femmes, les homosexuels et les écologistes ; pour les républicains : les hommes et les femmes d'affaires, les gens âgés). Malgré la gravité des problèmes sociaux dans le pays et malgré le mécontentement général de la population, aucun des deux ne proposait de remèdes aux problèmes des pauvres (15 % de la population à l'époque) ou des sans-abri (un chiffre augmentant de 20 % par an). Tous les deux promettaient de réduire les impôts de la classe moyenne, c'est-à-dire la classe d'où est issue la vaste majorité des délégués au congrès, des représentants des groupes d'intérêt et des *votants*.

La deuxième fonction attribuée aux partis politiques est de sélectionner les candidats pour les élections et de les autoriser à porter leurs noms.

La définition des partis politiques que nous avons adoptée semble indiquer clairement que les partis sont responsables des nominations. Mais attention : il a été dit simplement que les partis politiques sont les organisations qui nomment et présentent aux électeurs des candidats qui portent leurs noms. La nomination d'un candidat peut très bien être une simple cérémonie de façade, la vraie décision ayant été prise bien avant par d'autres. Il y a six façons d'être choisi pour candidat et, parmi elles, il y en a une (voir *b*, ci-dessous) qui n'est pas du tout du ressort du parti, une (*f*) où le parti domine incontestablement, et quatre autres qui laissent ouverte la possibilité que les non-partisans assument un rôle important dans le choix.

a) le candidat se désigne et attend que des dirigeants du parti l'acceptent. C'est toujours le cas au Rassemblement pour la République. Les intéressés s'annoncent et attendent. Ils cherchent délibérément à impliquer les non-partisans comme les partisans dans le choix, se vantant du soutien des notables qui ne sont pas actifs dans le parti. Les dirigeants du parti se consultent et eux aussi sont avides de connaître les opinions

8. Kay Lawson, « Les désavantages des primaires américaines », in Claude Emeri et Jean-Luc Parodi (éd.), *La Sélection des candidats présidentiels*, Paris, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, à paraître.

d'un monde plus vaste que le parti. Lorsqu'il est difficile de trancher, cette difficulté peut très bien venir des sympathisants de chaque candidat qui ne sont pas eux-mêmes actifs dans le parti (tout le monde se souvient des tensions entre Balladur et Chirac en 1995, mais l'on ne doit pas oublier qu'en 1974 les partisans d'Edgar Faure, ceux de Jacques Chaban-Delmas et ceux de Pierre Messmer ont provoqué une situation de compétition qui a eu pour résultat la retraite des deux candidats les mieux placés – et l'échec cuisant du parti à l'élection présidentielle).

b) Le candidat se désigne et se présente aux votants, qui décident. C'est aux États-Unis que se trouve le système de primaires. Les candidats sont obligés de se désigner, mais ils se désignent comme des candidats potentiels ; les résultats de la primaire déterminent qui sera choisi. La primaire américaine est une élection organisée par l'État, non par le parti⁸. Il en existe deux types principaux : la primaire ouverte, dans laquelle n'importe quel votant peut s'exprimer, et la primaire close, dans laquelle seulement ceux qui se sont inscrits comme « membres » du parti peuvent voter. Pour ce dernier cas, la grande majorité des inscrits ne sont pas « membres » au sens européen ; normalement leur seul acte d'adhésion est leur inscription. N'importe quel électeur aux primaires pèse tout autant qu'un dirigeant ou un militant actif du parti. En Californie, jusqu'en 1988 les partis n'avaient même pas le droit de se prononcer pour un candidat spécifique avant le scrutin ou d'indiquer leurs recommandations aux votants ; c'était légalement défendu.

41

Les primaires déterminent soit les candidats définitifs, soit, dans le cas d'une élection présidentielle, les délégués aux congrès nationaux, qui font les choix officiels. Cependant, depuis les années soixante-dix, les primaires ont toujours déterminé le candidat présidentiel bien avant le congrès, donnant par avance une forte majorité aux délégués commis à un des candidats (par exemple, Robert Dole en 1996).

Formellement, ce sont les votants qui désignent les candidats dans un tel système, mais en réalité les groupes d'intérêt comptent pour beaucoup, parce qu'ils assument une partie très importante des frais des prétendants. La campagne électorale pour une primaire n'est pas très différente de la campagne générale (voir ci-dessous), sauf qu'il y a normalement plus de concurrents, et qu'ils sont tous du même parti. Afin de gagner, il faut dépenser beaucoup, surtout pour la publicité. Il est rare que celui qui a dépensé le plus ne soit pas le gagnant. Les individus et

9. R.K. Carty, *Canadian Political Parties in the Constituencies*, Ottawa, Dundern Press, 1991.

les groupes qui offrent leur soutien jouent un rôle très important en pesant sur le résultat final.

c) Les candidats se désignent et se présentent d'abord aux adhérents locaux du parti, lesquels choisissent les délégués qui prendront la décision finale lors d'une ultime réunion, plus importante.

Dans quelques États des États-Unis, les délégués au congrès national sont désignés lors d'un scrutin organisé par le parti lui-même : ce type de scrutin s'appelle un *caucus*. Le caucus est une réunion : si l'on veut participer, il faut s'y rendre, écouter les candidats potentiels ou leurs représentants, puis voter. Un tel investissement d'énergie et d'attention a pour effet de limiter la participation ; généralement il n'y a que 5 à 10 % des votants éligibles qui en font l'effort. Ce taux de participation limité permet souvent aux groupes intéressés de « faire la salle » et d'assurer le succès de leurs candidats favoris.

42

d) Le candidat se présente au parti au niveau du poste brigué ; et c'est à ce niveau que tout est décidé. Les candidats des partis politiques norvégiens et canadiens sont choisis ainsi. C'est le système le plus démocratique, mais en même temps il offre aux groupes la tentation de « faire la salle » avec leurs propres adhérents afin d'assurer leur choix. Dans le cas canadien, R.K. Carty raconte l'histoire d'une telle réunion opposant partisans et adversaires de l'avortement. Le résultat fut si mal vécu par les perdants qu'ils ne firent pas la campagne et que le candidat du parti connut un échec, apparemment à cause d'eux⁹.

e) Le candidat se présente au parti au niveau national, avec ou sans la recommandation du niveau concerné ; c'est le niveau national qui décide et il a le droit de choisir un autre candidat, même s'il n'habite pas la circonscription. Ce système est le plus répandu, surtout en Europe. Comme dans les autres (sauf le deuxième, où le parti compte pour presque rien, et le dernier, où le parti est tout-puissant), c'est le parti qui décide, mais les groupes d'intérêt ont la possibilité dans ce cas d'exercer leur influence aux deux niveaux.

f) Le parti recrute des candidats. Bien sûr, un parti peut toujours essayer de convaincre tel militant ou tel notable renommé de se présenter. Je parle ici des cas où personne ne se présente, et il faut absolument que le parti trouve quelqu'un. Cette situation peut se produire, par exemple, quand un parti nouveau et inconnu cherche à se présenter là où il n'a pas d'insertion locale. Un parti établi qui n'a pas une chance dans une circonscription particulière peut avoir besoin de recruter. Un parti extrémiste qui veut former une liste dans un système proportionnel peut avoir des difficultés à la compléter (pourquoi un membre accepterait-il

les attaques personnelles, inévitables, pour une place médiocre sur la liste ?). A certaines occasions, le Front national a rencontré tant de difficultés qu'il a dû mettre des annonces dans les journaux pour trouver des candidats – n'importe qui –, afin de remplir sa liste. Un groupe d'intérêt peut chercher à aider le parti dans un tel cas, mais généralement ce dernier n'a pas de concurrent dans ces situations difficiles.

La troisième fonction traditionnellement dévolue aux partis politiques est d'organiser et de conduire les campagnes électorales.

En vérité, les partis politiques sont très actifs dans les campagnes électorales modernes, mais ils ne les dominent pas comme auparavant. Leur perte d'influence est remarquable et évidente aux États-Unis, où l'importance des donateurs assumant les frais énormes de la campagne est bien connue et où le système des primaires stimule le développement d'organisations indépendantes des candidats – organisations qui dominent le parti lui-même une fois la nomination faite. Un parti américain œuvre beaucoup pour ses candidats, afin de partager les récompenses importantes en cas de victoire, mais ce travail est conduit par le candidat et son équipe personnelle, eux-mêmes très sensibles aux vœux des donateurs les plus importants. Et ces donateurs sont soit des groupes d'intérêt, soit des individus étroitement liés à ces groupes.

43

Les partis politiques français, en revanche, sont plus forts. Les candidats français ont donc un besoin plus affirmé de leur soutien (comme É. Balladur l'a découvert en 1995). Ils ont souvent des équipes personnelles, mais les membres de ces équipes sont en général des membres importants du parti ; il n'y a pas de séparation importante entre les deux instances. Les partis français n'ont pas le droit d'accepter des contributions des entreprises ni de faire de la publicité dans les médias. En somme, les groupes d'intérêt sont moins lourdement présents et dominants dans les campagnes françaises. Mais ils ne sont pas absents. Pour examiner la situation française de plus près, considérons quelques exemples des activités des partis en période électorale.

En France, la campagne électorale moderne a vu le jour en 1965, l'année de la première présidentielle après l'adoption de l'élection du président au suffrage universel direct, alors que les Français commençaient à être familiers des médias. Jean Lecanuet fut le premier candidat à utiliser ces méthodes modernes. Il embaucha une équipe de

10. Kay Lawson et Colette Ysmal, « French political campaigning », in Shaun Bouler et David Farrell (éd.), *Electoral Strategies and Political Marketing*, New York, Macmillan, 1992.

conseillers politiques, paya des colleurs d'affiches, distribua des gadgets électoraux et se dota, chez son dentiste, d'un sourire plus engageant. Le marketing politique avait commencé. Les militants perdaient de leur importance, l'argent (pour payer les frais de ce marketing) devenait plus important. Peu à peu, les partis français ont tous adopté les méthodes de la campagne électorale moderne. Ils se sont intéressés de plus en plus aux moyens de trouver des fonds : vente d'objets, soutien plus important de l'État, et financement illégal par les entreprises. Les cotisations des membres sont de moins en moins importantes. Les frais les plus importants sont engagés pour les sondages, souvent effectués par des entreprises non politiques (comme SOFRES, IFOP, CSA, BVA et Louis-Harris France), et leur analyse souvent confiée aux politologues. Il y a des sondages sur tout : l'image des candidats, leurs qualifications, les intentions de vote, les opinions des votants sur une gamme de sujets politiques. Le PS, le RPR et l'UDF sont les plus enclins à commander des sondages spécifiques ; le FN et, dans une moindre mesure, le PC utilisent les sondages de la presse¹⁰.

Les partis français préparent leurs candidats pour leurs apparitions médiatiques. Ils organisent des répétitions, avec des échantillons de personnes représentatives des téléspectateurs. Ils éditent affiches et brochures, et organisent leur distribution. Ils mettent sur pied de nombreuses réunions, quelquefois restreintes, mais de préférence énormes (grand hall ou chapiteau), leur taille les rendant alors plus intéressantes pour les médias. Ils constituent les états-majors des candidats importants. Ils aident les équipes personnelles des candidats (équipes elles-mêmes composées très largement des hommes et des femmes actifs dans les partis) à composer les discours, élaborer l'image, arranger des entretiens et préparer des voyages. Pour les présidentielles, ils louent des appartements et les équiper de fax, de photocopieuses, d'ordinateurs.

Les partis français n'envoient pas beaucoup de courrier (*direct mail*) parce que les frais sont considérés comme prohibitifs. Ils utilisent de moins en moins de volontaires (en général, ni les candidats ni les militants ne participent au porte-à-porte). Mais, en somme, les partis français, comme ceux des autres pays, prennent à cœur leur fonction : mener une campagne moderne. Cette fonction attribuée aux partis est vraiment accomplie par eux.

Cela ne veut pas dire pour autant que les groupes d'intérêt n'y par-

11. Richard Rose, *Do Parties Make a Difference ?*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, 2^e éd., 1984.

ticipient pas. En France, par exemple, un aspect important de la campagne moderne est la formation de comités de soutien. Ces comités regroupent des adhérents importants, y compris de groupes d'intérêt ; il peut arriver que la seule chose qu'un individu ou un groupe effectue en tant que membre d'un tel comité soit d'autoriser le parti à utiliser son nom, mais le soutien d'un groupe important (un syndicat, une association bien connue) peut avoir un poids significatif pour l'électorat.

De plus, aucune des réformes du système de financement des campagnes n'a jusqu'à maintenant réussi à éradiquer les fonds illicites des trésoreries des principaux partis. Les scandales de financement illégal continuent, à droite comme à gauche. Les dirigeants des groupes importants font souvent partie des inculpés dans ces affaires. L'acceptation de cette forme de don indique une liaison proche (et secrète) entre parti et groupe ; même si les détails sont difficilement révélés, on ne peut pas imaginer que le groupe en question ne gagne pas ainsi un pouvoir plus ou moins important dans la direction de la campagne.

45

La quatrième fonction régulièrement attribuée aux partis politiques est d'organiser le gouvernement autour d'un programme spécifique et cohérent, et de l'exécuter, quand ils gagnent les élections.

La théorie de la démocratie, comme celle des partis politiques, insiste beaucoup sur cette dernière fonction des partis politiques. C'est la capacité des élus du parti vainqueur d'utiliser leur contrôle du gouvernement afin d'exécuter les promesses faites pendant la campagne qui légitime tout le système. Mais qu'est-ce que veut dire « remplir une promesse » ? S'il s'agit d'initier le programme prévu, il n'est pas rare que les élus d'un parti tiennent leurs promesses. Mais si cela veut dire résoudre le problème, comme promis, c'est autre chose. Pour indiquer la différence, nous disposons des recherches de Richard Rose sur les promesses des partis britanniques¹¹.

Comme Rose nous le rappelle, les conditions généralement considérées comme nécessaires pour permettre aux partis de tenir leurs promesses une fois au pouvoir sont réunies en Angleterre : les représentants d'un seul parti occupent tous les postes importants et il y a deux grands partis capables de gouverner, représentant des types de parti bien connus : un parti des ouvriers, plutôt socialiste (Labour), et un parti attrape-tout, dominé par des élites conservatrices. Les votants ont toujours un choix sérieux. Mais, en même temps, les différences entre les deux partis et leurs électeurs ne sont pas trop grandes afin que les uns puissent accepter avec une certaine sérénité la victoire des autres. Les

électeurs des deux partis sont d'accord sur la plupart des questions politiques. Les partis le savent et essaient de trouver une façon d'exprimer ce consensus en insistant en même temps sur leurs différences. Rose a développé un *Index of Disagreement* (il a soustrait le nombre des électeurs Labour qui adoptent une certaine position sur une question politique du nombre des électeurs conservateurs qui prennent la même position) et il a vérifié que le consensus est large, les désaccords peu importants. Au moment du vote, les élus sont eux aussi généralement d'accord : le taux d'accord moyen est de 77 %.

46 De plus, les partis britanniques font des promesses spécifiques, sur un mode plutôt réaliste et, une fois vainqueur, le parti les tient. Les lois promises sont préparées, les programmes sont initiés. Mais Rose démontre que ces actes n'ont jamais l'effet escompté. Les circonstances poussent les partis vers d'autres lois, d'autres programmes, souvent pour favoriser un ou plusieurs groupes d'intérêt. Et les problèmes ciblés dans leurs programmes ne sont pas résolus. Le chômage monte. Les salaires des ouvriers baissent. La croissance de l'économie reste très faible. Les dépenses de l'État se multiplient. Les taux d'intérêt demeurent trop élevés.

A qui la faute ? Pour Rose, à personne : les problèmes sont trop graves, voilà tout ; ils ne peuvent être résolus par aucun gouvernement. De plus, il y a, dit Rose, quatre contraintes qui s'imposent à n'importe quel parti au pouvoir : 1) les querelles à l'intérieur du parti, qui mènent les dirigeants à essayer de satisfaire tout le monde ; 2) la concurrence du parti d'opposition, toujours prêt à promettre ce que le parti qui gouverne refuse de consentir ; 3) l'inertie de l'administration – et le besoin de tenir les promesses faites dans le passé ; et, enfin, 4) les contraintes de l'économie mondiale. Il ne nomme pas comme cinquième contrainte un facteur dont il a déjà parlé : l'alacrité avec laquelle les partis politiques cèdent aux demandes des groupes d'intérêt.

La situation n'est pas meilleure ailleurs. Aux États-Unis, comme nous avons vu, les programmes des partis politiques restent très vagues, sauf sur les questions qui intéressent les groupes d'intérêt les plus puissants. Le candidat du parti à la présidence a toujours son propre programme, qu'il change plusieurs fois pendant la période électorale. Le taux de réélection des membres du Congrès est de 95 à 99 %¹². Les législateurs ont leurs propres idées, leurs propres habi-

12. Paul Allen Beck, *Party Politics in America*, Longman, 8^e éd., 1997, p. 38.

13. *Ibid.*, p. 319.

tudes, leurs propres endettements auprès de ceux qui ont payé leurs frais de campagne. Le Congrès est souvent contrôlé par les élus d'un parti différent de celui du président, mais même quand la majorité est du même parti, le président ne peut pas compter sur « son parti » pour le suivre et le soutenir. La discipline du parti est très faible au Congrès américain¹³.

Si par hasard une sorte de « programme » émerge de toutes les campagnes individuelles menées par les candidats d'un seul parti, il y a fort à parier que le président de ce parti est extraordinairement populaire. L'électorat peut être convaincu que le parti du président a joué un rôle : « Reagan » devient, dans l'esprit des gens, « les républicains. » Mais en vérité le parti, en tant qu'organisation séparée, compte pour très peu dans une telle situation. Les membres du Congrès qui portent la même étiquette que le président n'osent pas trop affirmer des opinions divergentes. Bien sûr, le parti accepte le crédit qui lui est fait avec grand plaisir – mais ce n'est pas lui qui a écrit le programme et renforcé la discipline en son sein. C'est le fait d'un dirigeant charismatique, combiné avec le spectre de la prochaine élection.

47

En somme, les partis n'accomplissent pas bien ou en toute indépendance les fonctions qui leur sont attribuées. Peut-on dire quand même que les partis politiques modernes constituent une connexion (un *linkage*) importante entre le citoyen et l'État, même s'il faut reconnaître qu'ils n'ont pas le pouvoir imaginé ? Comme je l'ai noté ailleurs, il y a plusieurs moyens par lesquels les partis pourraient faire un *linkage* entre le citoyen et l'État :

– le *linkage clientéliste* est un *linkage* obtenu par des moyens matériels : l'électeur offre son soutien (son vote) en échange de biens concrets que le parti lui offre (le parti paie d'avance pour le vote, il promet un emploi une fois au pouvoir, ou il initie des lois ou des programmes désirés par ses adhérents) ;

– le *linkage directif* est fait par un parti qui se situe au-dessus des votants mais les influence néanmoins grâce ou à ses talents éducatifs (persuasifs) ou au pouvoir coercitif de l'État qu'il contrôle ;

– un *linkage sensible (responsive)* est celui établi quand le parti écoute les citoyens avec attention et essaie de leur plaire (ou de satisfaire au moins une majorité des votants) ;

14. Mildred Schwartz, « Party organization as a network of relations : the Republican Party of Illinois », in Kay Lawson (éd.), *How Political Parties Work...*, *op. cit.*

– enfin, le *linkage participatif* existe quand le parti est réellement ouvert, quand tout le monde peut assister aux réunions, délibérer et voter sur les prises de positions et le choix des candidats ; une fraction importante des électeurs saisit de telles occasions ; et les élus du parti font de leur mieux pour exécuter le programme ainsi établi.

48 Ces quatre types de *linkage*, toujours idéaux (dans le sens weberien), sont de plus en plus difficiles à trouver dans la réalité. Ils dépendent tous de partis politiques qui ont la capacité de formuler leurs propres programmes, de choisir leurs propres candidats, de mener leurs propres campagnes sans une dépendance trop marquée, et, une fois gagnants, d’assumer la charge du gouvernement et de l’utiliser afin d’opérer les vrais changements. Comme nous l’avons vu, ces fonctions, traditionnellement présumées celles des partis politiques, ne sont pas vraiment les leurs, ou, du moins, sont loin d’être exclusivement les leurs. Les partis sont envahis par les autres forces de la société moderne, des forces puissantes qui n’ont rien à voir avec le simple poids de la majorité des membres ou des militants. Et, pour une large part, ils ont cédé l’exercice de leurs fonctions à ces forces.

Pourquoi les partis politiques sont-ils prêts à abandonner leurs fonctions à d’autres ? La perméabilité des partis politiques aux groupes d’intérêt ou aux autres forces non partisans a été examinée et commentée par Mildred Schwartz¹⁴. Elle commence avec l’idée qu’un parti politique n’est pas une institution comme les autres. Il n’a pas de participants fixes ; il ne fait pas la même chose jour après jour. Un parti est plutôt un *réseau*, dit Schwartz, un réseau qui peut être très actif et au sein duquel tout un monde d’acteurs interagissent ou qui peut se réduire à un noyau de militants acharnés mais désœuvrés. Tout le monde peut entrer, sortir, rentrer sans problème. Ce réseau est créé – et se recrée quotidiennement – par les relations des acteurs associés. Les acteurs qui ne sont pas dirigeants, et même pas militants, peuvent être aussi importants, aussi efficaces et aussi dominants que ceux qui occupent les places normalement considérées comme supérieures.

Pour tester ses idées, Schwartz a interviewé des membres de groupes d’intérêt, des conseillers politiques, des donateurs très généreux, ainsi que des élus, des dirigeants du parti, des militants actifs et des membres

15. C’est moi qui souligne.

16. Andrew Appleton a fait des observations similaires en ce qui concerne les partis politiques français. « The formal versus informal rules of French political parties », in Kay Lawson (éd.), *How Political Parties Work...*, op. cit.

des groupes auxiliaires (femmes, jeunes, etc.) d'un parti politique. Elle a découvert que ceux qui sont les plus « centraux » (qui ont le plus de contacts avec les autres) prennent les décisions les plus importantes – sans être toujours des dirigeants ni des militants du parti. Ce sont très souvent des élus, des *représentants des groupes d'intérêt* et des conseillers politiques¹⁵. Qu'est-ce qui donne la « centralité » ? Schwartz a trouvé quatre *médias d'échange* très utiles : le pouvoir (pour Schwartz, la capacité d'invoquer des sanctions est alors une forme de contrainte), le patronage (la capacité d'offrir ou des emplois payés ou des postes honorifiques), l'autorité idéologique (le droit de dire si les idées d'un autre sont conformes à l'idéologie du parti ou non) et l'argent. Celui qui s'intéresse aux affaires d'un parti et qui possède et utilise librement ces atouts peut bientôt parvenir à une « centralité » – et à une autorité – beaucoup plus grandes qu'un militant loyal depuis des décennies¹⁶.

49

En tout cas, les partis ont perdu (si tant est qu'ils l'aient jamais eu) le contrôle exclusif de leurs fonctions traditionnelles. Mais tout n'est pas perdu. Les partis politiques ont une cinquième fonction, qu'ils ne partagent pas. Cette fonction n'est jamais sur la liste « officielle ». Il s'agit du *linkage*, mais pas celui déjà évoqué entre le citoyen et l'État. La fonction consiste à créer et en même temps à déguiser le linkage entre les groupes d'intérêt les plus puissants et l'État, donnant ainsi une *légitimation démocratique* à une situation décidément non démocratique.

De plus en plus, les partis modernes offrent leurs services à ceux qui paient pour l'accomplissement de cette fonction de légitimation. Les versements peuvent être effectués directement, ouvertement et légalement (les contributions légales des groupes et des individus aux partis) ; indirectement, ouvertement et légalement (les contributions légales des groupes et des individus aux aspirants qui gagnent ainsi la nomination et les ressources d'un parti, les subventions de l'État, déterminées par les lois élaborées par les élus des partis les plus forts, et jamais de façon à nuire à leurs intérêts) ; directement, secrètement et illégalement (la corruption électorale).

17. Philippe Braud, *Le Suffrage universel contre la démocratie*, Paris, Presses universitaires de France, 1980 ; et *Le Jardin des délices démocratiques*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1991. Murray Edelman pense également que la campagne électorale n'est qu'une prétention de la démocratie, mais pour lui la faute n'est pas exclusivement le fait des hommes politiques – ils les trouvent séduits par leurs sympathisants, qui insistent toujours sur les mêmes interprétations du passé, les mêmes projections pour le futur –, c'est l'audience qui domine les créateurs. Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois, 2^e éd., 1985, et *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, University of Chicago, 1988.

Les services rendus par les partis politiques ne sont pas négligeables. Pour gagner le pouvoir de l'État dans un système dit démocratique, il faut passer par des élections. Et, comme le stipule notre définition, les partis sont les organisations qui présentent les candidats aux élections. Un candidat peut se présenter sans parti, mais ses chances sont (du moins jusqu'à maintenant) bien meilleures s'il porte l'étiquette d'un parti et s'il a les avantages que donne une organisation expérimentée. Un parti politique sait élaborer un programme (sur commande), former un candidat (sur commande) et mener toute une campagne (sur commande). Un parti politique a une identité plus large – plus républicain, plus démocrate – qu'un simple groupe d'intérêt. Il peut combiner les forces – et les ressources – de plusieurs groupes et les cacher derrière la façade de la démocratie et les processus des élections libres. Ce masque de légitimité est déterminant pour les groupes et donateurs qui cherchent à obtenir des postes au gouvernement pour leurs candidats. Ceux qui ont – ou qui contrôlent par l'entremise des autres – le gouvernement ont le pouvoir de faire passer des lois et d'initier des programmes qui leur accordent des avantages pécuniaires beaucoup plus importants que les quelques emplois du patronage ouvert. Les partis politiques restent donc très utiles.

D'ailleurs, ce masque de légitimité fourni au gouvernement et aux dirigeants est très apprécié par les *citoyens*. Leur sens de la connexion avec l'État devient de plus en plus faible et il repose presque entièrement sur les élections. Les votants méprisent de plus en plus les partis politiques spécifiques, mais ils continuent d'être fiers de la « démocratie », de leur propre capacité de décider laquelle de ces organisations méprisées gagnera. Comme Philippe Braud l'a montré, l'existence du suffrage universel – le « jardin des délices démocratiques » – les convainc qu'ils

18. Parmi ces organisations non gouvernementales, le parti politique transnational a une présence très faible, presque non existante, sauf dans les instances de la Communauté européenne.

n'ont pas tout perdu. La campagne est, pour Braud, le moment où des citoyens peuvent se vanter d'être au pouvoir, où ils pensent qu'ils ont le droit de décider de toutes les questions importantes. Ce n'est pas vrai, mais ils ne veulent pas de la vérité. Pour Braud, les votants savent très bien qu'ils cèdent toujours le pouvoir aux autres mais la prétention, la façade de démocratie dans une campagne électorale leur permet de prétendre qu'ils n'ont pas cédé, qu'ils restent au pouvoir¹⁷.

Cela dit, nous pouvons spécifier plus clairement la différence entre un parti politique et un groupe d'intérêt. Cette différence n'est pas révé-

lée par la liste traditionnelle des fonctions des partis politiques. Les groupes d'intérêt comptent pour beaucoup dans l'accomplissement de toutes ces fonctions, et souvent ils les dominent. Mais le parti politique reste la seule organisation qui présente des candidats aux élections sous sa propre égide. Et à cause de cette distinction, le parti politique a la capacité de légitimer les liens entre les intérêts les plus puissants dans un système politique et l'État. Aucun groupe d'intérêt ne peut espérer accomplir la même fonction sans qu'il se transforme en parti politique. Là est la différence importante entre groupe et parti politique. Pour l'instant.

Mais les partis politiques sont de plus en plus méprisés par les électeurs. Les partis servent de moins en moins de moyen de *linkage* entre citoyens et État, et quelques experts parlent déjà d'une nouvelle démocratie, une « démocratie continue » fondée plus sur les médias, les sondages et le recours aux tribunaux que sur les partis politiques. Bien sûr, le mythe de la démocratie demande des élections, mais les candidats « indépendants » deviennent chose courante. Les élections sans partis politiques ne sont plus inimaginables. Il n'est pas sûr que les partis conserveront la fonction de légitimer les liens entre les intérêts les plus puissants et l'État. En outre, ces intérêts sont de plus en plus en mesure d'échapper aux contraintes de l'État. Un monde toujours plus globalisé demande qu'ils s'internationalisent ; la formation d'organisations et d'entreprises transnationales leur donne les structures nécessaires¹⁸.

C'est peut-être une autre différence entre partis politiques et groupes d'intérêt : il est possible que les partis disparaissent ; les groupes d'intérêt, jamais.

51

R É S U M É

Partis politiques et groupes d'intérêt ont tendance aujourd'hui à se confondre. Les quatre fonctions traditionnellement attribuées aux partis sont de plus en plus investies par les groupes d'intérêt. Pourtant une cinquième fonction, officieuse celle-ci, reste à la charge des partis : celle de légitimer les liens entre les groupes d'intérêt et l'État.

1. Sonia Mazey et Jeremy Richardson (dir.), *Lobbying in the EC*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

2. George Tsebelis, *Nested Games : Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990.

SONIA MAZEY
ET JEREMY RICHARDSON

FAIRE FACE À L'INCERTITUDE STRATÉGIES DES GROUPES DE PRESSION DANS L'UNION EUROPÉENNE

52 ORGANISATION, NÉGOCIATION ET JEUX À NIVEAUX MULTIPLES

Les intérêts constitués trouvent un grand nombre de points d'entrée dans l'Union européenne et ils sont particulièrement attentifs à tout changement survenant dans la distribution du pouvoir entre les institutions existantes et les différents niveaux de gouvernement. Il y a une « logique » inhérente au comportement des groupes de pression qui les porte à recibler leurs stratégies de lobbying afin de prendre en compte la nouvelle répartition du pouvoir¹. Tout comme les groupes de pression français ont été amenés à recibler leurs stratégies de lobbying à la suite des changements intervenus dans la répartition du pouvoir politique à l'avènement de la V^e République, les groupes de pression doivent aujourd'hui s'ajuster à un jeu politique complexe à plusieurs niveaux au sein de l'Union européenne. Un des éléments clés de cette nouvelle situation réside dans le fait que tous les acteurs politiques travaillent dans des conditions de grande incertitude. Le jeu politique au sein de l'Union européenne est un bon exemple d'une série de jeux fragmentés dans laquelle il est difficile pour chaque joueur de comprendre la rationalité du comportement des autres joueurs². Il s'agit donc d'un jeu dans lequel même des partenaires auxquels on peut traditionnellement faire confiance deviennent par nature même peu fiables, et dans lequel chacun doit développer des processus plus flexibles de formation de préférence.

Du point de vue des décideurs politiques au niveau européen, les groupes de pression peuvent fournir une information technique, ils peuvent signaler de possibles problèmes au sein des États membres et,

s'ils sont mobilisés, ils peuvent offrir un soutien essentiel à des mesures politiques particulières et, en fait, au processus d'intégration lui-même. Tout comme il existe une « logique » de l'organisation des groupes de pression, il existe également une « logique de négociation » qui encourage les décideurs politiques européens à intégrer ces groupes dans le processus politique. Ceci est peut-être particulièrement vrai dans un système politique tel que l'Union européenne, au sein duquel les politiciens sont confrontés à des problèmes uniques dans la formulation de lois qui puissent s'appliquer dans quinze États membres très différents. Chacun de ces États a des traditions et des styles de réglementation particuliers, et produire des propositions susceptibles de mobiliser des coalitions majoritaires au sein du Conseil des ministres et au sein du Parlement européen est une tâche particulièrement difficile. Une façon de le faire est d'intégrer les groupes de pression directement à tous les niveaux du processus politique, en commençant par l'identification des problèmes pour finir avec la mise en place des mesures adoptées.

53

De notre grande série d'entretiens avec plus de quarante officiels de la Commission et de notre enquête épistolaire auprès de cinquante officiels appartenant à plusieurs Directions générales (DG), il ressort clairement que ces responsables accordent une grande importance à la consultation des groupes de pression, comme l'illustre un certain nombre de réponses typiques :

« Je considère la consultation comme une source très importante et très utile d'information pour garantir que les mesures législatives adoptées par la Commission européenne soient efficaces et utiles dans le "monde réel". »

Responsable hollandais, DG XV

« Nous accordons une grande valeur à une consultation ouverte, permanente et approfondie – formelle et informelle –, toute notre activité en dépend. »

Responsable britannique, DG XIII

« Le type d'apport qui est maintenant fourni est bien plus structuré

3. Desmond Dinan, *An Ever Closer Union ? An Introduction to the European Community*, Londres, Macmillan, 1994, p. 277.

– nous recevons des contributions écrites qui sont fondées sur un consensus bien établi et, en général, bien argumenté. »

Responsable français, DG XIII

54

Nous avons également demandé aux responsables de la Commission de classer certaines affirmations à propos du lobbying sur une échelle allant de « tout à fait d'accord » à « tout à fait en désaccord ». En réponse à l'affirmation : « *La Commission ne peut pas fonctionner en tant que formulateur de politique sans l'assistance active et le conseil d'organes extérieurs* », la grande majorité des personnes interrogées s'est déclarée « tout à fait d'accord ». Les responsables semblent d'ailleurs mettre ce point de vue en pratique : au cours d'un mois typique, il est normal pour la plupart des membres de la Commission d'avoir des contacts avec une dizaine de groupes de pression ou d'entreprises différentes. De nombreux responsables mentionnent entre dix et vingt groupes ou entreprises différents avec lesquels ils avaient été en contact au cours du mois précédant l'enquête (février 1992). De la même façon, la fréquence des contacts entre les responsables, les groupes et les entreprises est assez grande. Par exemple, un responsable italien de la DG XII déclare avoir eu cinquante contacts épistolaires et trente contacts téléphoniques avec des groupes au cours du mois précédant l'enquête, bien qu'une fourchette plus habituelle soit les sept contacts écrits et les dix contacts téléphoniques et quatre rencontres officielles avec des groupes ou entreprises rapportés par un responsable belge de la DG III. On pourrait arguer que centrer l'attention sur les contacts entre les groupes de pression et la Commission fournit une image déformée de la nature du système européen de groupes de pression. Cependant, le Parlement européen connaît le même phénomène, comme le rapporte Desmond Dinan quand il écrit que l'on a assisté à « une multiplication du lobbying au niveau du Parlement européen³ ».

L'eupéanisation du processus politique est également influencée par le comportement des acteurs politiques au niveau national. Les gouvernements des États membres sont de plus en plus conscients du besoin de renforcer leurs liens avec leurs propres groupes de pression

4. Department of Trade and Industry, *Review of the Implementation and Enforcement of EC Law in the UK*, Londres, DTI, 1993, p. 5.

5. K. Kohler, « Germany, fragmented but strong lobbying », in M.P.C. Van Schendelen (éd.), *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1993.

6. Jacqueline Nonon, *Agir pour ne pas subir*, Paris, ministère des Affaires européennes, 1989.

afin de coordonner le lobbying national à Bruxelles. Le gouvernement britannique est particulièrement explicite dans son désir de consolider ses liens avec les hommes d'affaires de son pays afin de renforcer ses propres chances de gagner à Bruxelles. Ainsi, dans son bilan pour 1993 du système de consultation des groupes de pression (en particulier ceux qui représentent le monde des affaires) à propos de la législation européenne, il recommandait que :

« les ministères identifient le plus tôt possible (c'est-à-dire dès qu'apparaissent des signes que la Commission européenne s'intéresse à une certaine question et commence à élaborer des propositions) les acteurs clés dans le monde des affaires. Les ministères devraient alors considérer, avec ces acteurs clés, la façon dont les intérêts du Royaume-Uni pourraient être présentés de la façon la plus efficace ; [...] une fois les acteurs clés identifiés, nous recommandons que les ministères établissent un collège consultatif avec ces derniers, les administrations concernées et les autres principaux groupes de pression⁴ ».

55

La mise en place de groupes consultatifs par les ministères en Grande-Bretagne est maintenant très répandue. Des approches similaires ont été adoptées par d'autres États membres. De la même façon, « les très fortes traditions (souvent néocorporatistes) de relations entre le gouvernement et les groupes de pression en Allemagne facilitent une réelle coordination, dans chaque secteur, du lobbying allemand au niveau de la Communauté européenne, reflétant la "position privilégiée" dont jouissent les associations patronales au sein du processus de décision politique⁵ ». A l'opposé, en France, où la coordination entre l'État et les groupes de pression n'a pas toujours été très efficace, le ministre socialiste des Affaires européennes (1988-1990), Édith Cresson, décida, en 1988, de mettre en place un certain nombre de Groupes d'étude et de mobilisation autour de thèmes relevant de la politique européenne. Ces groupes visaient à faciliter l'échange d'information à propos de l'évolution de la politique communautaire entre les

7. Francine Londez, « Le lobbying des entreprises françaises et la construction du Marché unique », *Annales des Mines*, février 1989, p. 120-122.

8. Jean-Dominique Giuliani, *Marchands d'influence. Les lobbies en France*, Paris, Éd. du Seuil, 1991.

9. Wyn Grant, « Pressure groups in the European Community : an overview », in Sonia Mazey et Jeremy Richardson (dir.), *op. cit.*, p. 28.

10. *Ibid.*

11. Emil Kirchner, « Interest group behavior at the community level », in Leo Hurwitz (dir.), *Contemporary Perspectives in European Integration*, Westport, CT, Greenwood Press, 1980.

groupes, les responsables et les ministres au niveau national⁶. De façon plus générale, les groupes français ont dû s'adapter au modèle « anglo-saxon » de lobbying qui caractérise le processus politique européen. « Le lobbying à la française – qui s'appuie sur des contacts entre les élites de l'administration et du monde des affaires ayant une formation intellectuelle et une éducation similaires – ne peut être transposé à Bruxelles⁷. » D'où l'appel d'Édith Cresson aux chefs d'entreprise français pour qu'ils soient présents et actifs à Bruxelles⁸.

56 On voit donc apparaître, au sein du processus politique européen, un phénomène similaire aux très anciennes traditions de prise de décision politique au niveau national en Europe occidentale, à savoir un degré élevé d'intégration des groupes de pression dans le processus politique, fondé sur la double « logique » de l'organisation et de la négociation. Cela semble se produire aux deux principaux niveaux du processus politique européen – au niveau européen lui-même et au niveau des États membres. En effet, l'importance du lobbying européen à ces deux niveaux met en lumière un paradoxe important : le déplacement des centres de pouvoir au niveau européen dans de nombreux secteurs a produit une prolifération du lobbying au niveau supranational tout en intensifiant également le lobbying au niveau national. En effet, certains observateurs continuent de mettre l'accent sur la *primauté* du lobbying au niveau des gouvernements nationaux comme étant le moyen le plus efficace pour les groupes de pression d'influencer les décisions politiques au niveau européen⁹. Cependant, Grant concède qu'il peut s'agir là d'une stratégie risquée à cause du système de majorité qualifiée et parce que les décisions politiques sont souvent prises par un processus de négociations au finish¹⁰.

DE LA SOUS-REPRÉSENTATION À LA SUR-REPRÉSENTATION AU NIVEAU EUROPÉEN ?

12. *Ibid.*, p. 96-97.

13. Dusan Sidjanski, « Pressure groups and the European Community », in Carol Ann Cosgrove et Kenneth J. Twitchett (dir.), *New International Actors. The United Nations and the European Economic Community*, Londres, Macmillan, St Martin's Press, 1970, p. 402.

14. Sonia Mazey, « The development of EU equality policies : bureaucratic expansion on behalf of women ? », *Public Administration*, vol. 73, n° 4, p. 606. C'est nous qui soulignons.

15. Maria Green Cowles, « Setting the agenda for a New Europe : the ERT and EC 1992 », *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n° 4, p. 504.

16. Emil Kirchner, *Trade Unions as Pressure Groups in the European Community*, Farnborough, Saxon House, 1977, p. 28.

Une des premières études systématiques de l'apparition d'un système de groupes de pression européen est l'analyse de la formation des groupes de pression proposée par Emil Kirchner¹¹. Il cite une étude antérieure des groupes de pression européens menée par Meynaud et Sidjanski, selon laquelle « nombre de ces groupes se sont établis au niveau de la Communauté en réponse à la formation d'un nouveau centre décisionnel et en résultat des avantages attendus de l'action de la Communauté¹² ». L'étude de Sidjanski montrait comment certains de ces groupes s'étaient formés au moment même où les institutions européennes étaient mises en place, d'autres lorsqu'il était devenu clair que les pouvoirs de réglementation de la CEE pouvaient effectivement influencer différents groupes de pression¹³. Sidjanski et d'autres ont noté que les bureaucrates favorisent souvent l'émergence et la création de groupes de pression, reflétant ainsi la logique « fonctionnelle » mentionnée plus haut. Par exemple, Sonia Mazey affirme que, depuis la fin des années soixante-dix, « la Commission a également encouragé le développement de réseaux transnationaux de femmes et mis en place des réseaux européens d'« experts » dans le but de suivre la politique d'égalité et d'apporter des conseils sur certains de ses aspects. Cette *stratégie de mobilisation de secteurs* correspond bien aux théories de l'expansion bureaucratique et aux modèles néo-fonctionnalistes d'intégration européenne¹⁴ ». Un phénomène similaire a été identifié par Maria Green Cowles qui décrit le rôle de la Commission dans la mise en place de la Table ronde européenne¹⁵.

57

Emil Kirchner souligne qu'un autre phénomène souvent relevé dans les études des systèmes nationaux de groupes de pression était présent dès les premières années de l'Union, à savoir le fait que l'existence de groupes invite à la formation d'autres groupes. Si un groupe d'intérêt ne mobilise pas au niveau européen, il risque de laisser un espace politique qui sera occupé par des intérêts rivaux et fait confiance exclusivement à son propre gouvernement, ce qui représente une stratégie à haut risque, comme on le verra plus loin. Ainsi, Emil Kirchner suggère

17. Andrew McLaughlin et Grant Jordan, « The rationality of lobbying in Europe : why are Euro-Groups so numerous and so weak ? Some evidence from the car industry », in Sonia Mazey et Jeremy Richardson (dir.), *op. cit.*, p. 155.

18. A. Legendre, « France : the State's power under pressure », in M.P.C. Van Schendelen (dir.), *op. cit.*, p. 53.

19. Jacqueline Nonon et Michael Clamen, *L'Europe et ses couloirs : lobbying et lobbyistes*, Paris, Dunod, 1991.

que des groupes de pression représentant les syndicats sont apparus quand ces derniers ont commencé à percevoir la menace potentielle représentée par les groupes de pression liés au patronat à Bruxelles¹⁶.

58 Une stratégie similaire visant à contourner les risques a été mise en évidence pour de puissantes compagnies multinationales. McLaughlin et Jordan expliquent qu'un « stimulant négatif » est à l'œuvre quand des entreprises décident ou non de devenir membre de l'association européenne représentant leur industrie. Si une entreprise décide de ne pas devenir membre, l'association européenne peut « produire des décisions de groupe indésirables¹⁷ ». Il en va de même pour les associations nationales. Ainsi, les associations nationales françaises ont cherché à renforcer leurs positions au sein des fédérations européennes en obtenant des présidences clés de comités d'importance stratégique dans ces dernières¹⁸. Un bon exemple est offert par les producteurs français de « granulats » (matériaux utilisés dans les industries de la construction et du bâtiment). Conscients de l'importance croissante des normes et réglementations européennes affectant leur industrie, les producteurs français ont proposé en 1987 la création d'une *Union européenne des producteurs de granulats (UEPG)*. Le siège social de l'association est à Paris, et le président tout comme le secrétaire général sont français. A l'instigation des producteurs français, l'UEPG a établi des liens étroits avec la Commission : elle fournit des experts au comité de normalisation et a établi au sein de ce comité une commission technique distincte pour les « granulats ». Ce comité comprend six sous-comités et six groupes de travail au sein desquels les représentants français détiennent les positions clés, telles que celle de président ou de rapporteur¹⁹.

La contre-attaque, ou les stratégies visant à minimiser les risques, explique en partie l'accroissement apparemment sans fin de la mobilisation des groupes de pression au niveau européen. Un peu à l'image d'une boule de neige qui roule, le lobbying accroît le lobbying.

20. Emil Kirchner, « International trade union collaboration and the prospects for European industrial relations », *West European Politics*, vol. 3, n° 1, p. 132.

21. Cité par Justin Greenwood, Jürgen Grote et Karsten Ronit (dir.), *Organized Interests and the European Community*, Londres, Sage, 1992,

22. SEC (92) 2272 final. *An Open Structured Dialogue Between the Commission and Interest Groups*, Bruxelles, Commission européenne, 2 décembre 1992, p. 4.

23. Jeremy Richardson, « EU water policy : uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions », *Environmental Politics*, vol. 3, n° 4, p. 153.

24. Sonia Mazey et Jeremy Richardson, « Agenda setting, lobbying and the 1996 IGC », in G. Edwards et A. Pijpers (dir.), *The European Union of the Agenda 1996*, Londres, Pinter, 1996.

Il serait tout à fait erroné, cependant, d'expliquer l'apparition d'un système européen de groupes de pression seulement en ces termes défensifs. Comme le remarque Emil Kirchner à propos des syndicats, il existe également une perception des effets *positifs* de l'organisation au niveau européen. Il suggère que l'un des objectifs de la mobilisation des syndicats à Bruxelles « est de promouvoir, au niveau européen, les intérêts qu'il devient de plus en plus difficile de défendre au niveau national²⁰ ». Nous estimons qu'il s'agit là, de plus en plus, d'une des motivations essentielles derrière la persistance et le développement du système européen de groupes de pression, en accord avec la théorie néo-fonctionnaliste. Cela est particulièrement vrai pour des groupes confrontés à des problèmes transnationaux, comme les groupes de défenseurs de l'environnement, les autorités régionales et locales et les compagnies multinationales qui cherchent à réduire les coûts entraînés par les négociations avec quinze systèmes de réglementations différents. Le rythme de formation d'associations européennes a cependant ralenti depuis les années soixante et soixante-dix alors que chaque secteur a créé sa propre association. Ainsi, en 1986, Grote identifiait six cent cinquante-quatre associations européennes²¹. Cependant, la croissance d'autres formes de représentation au niveau européen semble avoir été presque exponentielle. En 1992, la Commission estimait à pas moins de trois mille « les groupes de pression spéciaux de différents types à Bruxelles, avec près de dix mille employés travaillant dans le secteur du lobbying²² ». En outre, elle estimait que plus de deux cents entreprises avaient une représentation directe à Bruxelles et qu'il y avait environ cent agences d'experts en lobbying à Bruxelles. Sur n'importe quelle question, il existe donc un potentiel de mobilisation pour un grand nombre de groupes de pression. Par exemple, en septembre 1993, la DG XI a organisé une conférence pour discuter une possible modification des lois européennes sur l'eau potable. Près de deux cent cinquante personnes y ont participé, parmi lesquelles presque tous les acteurs potentiellement concernés par le secteur de l'eau²³. De même quand, en octobre 1995, le Parlement européen a organisé une audition publique sur certains aspects de la Conférence intergouvernementale de 1996, les représentants d'une centaine de groupes de pression étaient présents²⁴.

Cette prolifération du lobbying s'explique par l'arrivée à Bruxelles

25. Jacqueline Nonon et Michael Clamen, *op. cit.*, p. 230.

de différents types de lobbies. Tout d'abord, on a assisté à un essor des experts en lobbying (les fameux « mercenaires »). En deuxième lieu, de plus en plus d'associations *nationales* ont désormais des bureaux permanents à Bruxelles en plus de leur participation à l'association européenne correspondante. En troisième lieu, un bien plus grand nombre d'entreprises individuelles ont également leur propre équipe de lobbying à Bruxelles dans le cadre d'une approche « au corps à corps » de la stratégie de pression. Jacqueline Nonon et Michael Clamen, par exemple, rapportent que, malgré leur réticence de départ à s'engager dans le lobbying européen, au début 1991, environ cinquante intérêts constitués français étaient représentés par des équipes permanentes à Bruxelles. On trouvait parmi eux quatorze collectivités locales et régionales, vingt-cinq entreprises individuelles et associations de secteur et quinze organisations professionnelles et organisations générales de producteurs²⁵. Notre propre enquête auprès des membres de la Commission en 1992 a confirmé cette tendance, dans certaines Directions en tout cas.

Il est donc clair que le système européen de groupes de pression est désormais très étendu. Alors que l'éventail de prises de décision politiques européennes s'élargissait et que la législation européenne devenait plus technique et détaillée, un nombre croissant d'intérêts constitués en sont venus à considérer la politique européenne comme un élément clé de leur environnement organisationnel. Il reste à mesurer le succès et le rapport coût/performance de cette forte densité de représentation. Par exemple, l'efficacité des associations européennes varie fortement. Elles sont souvent critiquées pour leur lourde procédure décisionnelle interne, leur niveau insuffisant de ressources et leur personnel réduit. Malgré la nette préférence affichée de la Commission pour les négociations avec les associations européennes (due au fait que la Commission espère qu'elles rempliront une des fonctions des groupes de pression – le *regroupement* des revendications), les responsables tendent en général à consulter les associations nationales ou les

26. John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1984, p. 21.

27. John Peterson, « Decision-making in the European Union : towards a framework for analysis », *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n° 1, p. 69-94 ; et Jeremy Richardson, « Policy-making in the EU : interests, ideas, and garbage cans of primeval soup », in Jeremy Richardson (dir.), *European Union : Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 1996,

28. Jeremy Richardson, « EU water policy : uncertain agendas, shifting networks and complex coalitions », *op. cit.*

entreprises elles-mêmes, ce qui leur semble le moyen le plus efficace d'obtenir rapidement des informations fiables. Les groupes de pression et les entreprises, de leur côté, réalisent que la Commission est très portée à placer de nouveaux problèmes et de nouvelles idées dans ce que John Kingdon appelle le « brouet primordial » à partir duquel les mesures politiques sont concoctées²⁶. Les groupes de pression ont donc une raison spéciale d'établir des liens étroits avec la Commission. C'est pour eux un moyen d'influencer à la fois l'identification et la formulation des mesures politiques européennes, comme on le verra plus loin. De façon croissante, bien sûr, le Parlement européen s'est assuré une place plus importante dans le processus politique et a donc poussé vers le haut la liste des cibles du lobbying, en fonction des questions et de l'application de la procédure de codécision. Même des groupes très puissants ont compris les risques que représentaient les réformes des pouvoirs législatifs du Parlement européen, dans la mesure où celles-ci ont accru le caractère imprévisible du processus politique européen.

61

MANŒVRER DANS DES ENVIRONNEMENTS PEU FAMILIERS : DES RÉSEAUX POLITIQUES STABLES ET INSTABLES

Comme dans tous les systèmes politiques, il existe une tendance à l'apparition de « regroupements d'intérêt » dans des domaines politiques particuliers et autour de mesures politiques spécifiques. Des systèmes stables de relations peuvent se développer, ce qui explique la popularité, dans les études comparatives des politiques publiques des modèles de « communauté politique » ou de « réseaux politiques »²⁷. Cependant, il existe des variations importantes entre les secteurs et dans le temps. Certains secteurs peuvent ne jamais être « gérables » et peuvent présenter un processus politique caractérisé par « agendas incertains, des réseaux changeants, et des coalitions complexes »²⁸. Cependant, la volonté de tous les participants de construire des environnements politiques stables – de rechercher une certaine forme d'« ordre négocié » – est en fait très forte. Certains signes indiquent d'ailleurs que la Commission, agissant comme une espèce de « bourse politique », souhaite établir une forme de *consultation institutionnalisée*, voyant là un moyen de stabiliser le pro-

29. H. Rein et D. Schön, « Frame-reflective policy discourse », in P. Wagner, C.H. Weiss, B. Wittrock, et H. Wollman (dir.), *Social Sciences Modern States. National Experiences and Theoretical Crossroads*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 262.

cessus politique. Par exemple, la Commission utilise habituellement des comités consultatifs, des groupes d'experts, des conférences, des séminaires et des ateliers afin de réunir les « intérêts concernés ». Une telle pratique peut remplir deux fonctions. Elle peut aider à la formation d'un consensus et être un moyen d'amener subtilement les différents groupes affectés par la politique en question à accepter un « cadre » commun pour aborder les problèmes. Selon la définition de Rein et Schön, un tel « cadre est une perspective qui peut permettre de donner un sens à une situation amorphe et mal définie et d'agir sur elle²⁹ ». Ces « cadres » peuvent devenir de puissants instruments politiques à la fois pour influencer les processus de formation des préférences de tous les acteurs et pour contrôler les débats ultérieurs à propos de mesures politiques spécifiques. Nous estimons que ce processus d'encadrement – dont il n'est le plus souvent pas fait mention – est sans doute la phase la plus cruciale de la formation de la politique de l'Union européenne et, en conséquence, du processus de lobbying.

MANŒVRER DANS DES ENVIRONNEMENTS PEU FAMILIERS : JOUER SUR SON PROPRE TERRAIN OU À L'ÉTRANGER

Comme nous l'avons suggéré plus haut, il existe un important débat pour savoir s'il est préférable, pour les groupes de pression, de travailler au niveau des gouvernements des États membres plutôt qu'au niveau des institutions européennes. Les lobbyistes les plus sophistiqués exercent leur influence aux deux niveaux, et se donnent comme but ultime le développement d'une perception commune d'un problème et de ses solutions à tous les niveaux du système politique de l'Union européenne. Nous revenons là au concept d'« encadrement » développé par Rein et Schön. Si l'on prend l'exemple d'un des événements politiques clés de l'histoire récente de l'Union européenne, l'adoption de l'Acte unique européen (AUE) et l'apparition du programme de 1992, on peut voir comment il est possible de produire des interprétations oppo-

30. Andrew Moravcsik, « Negotiating the Single European Act », in Stanley Hoffmann et Robert E. Keohane (dir.), *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, 1991, p. 75. C'est nous qui soulignons.

31. Andrew Moravcsik, « Preferences and power in the European Community : a liberal intergovernmentalist approach », *Journal of Common Market Studies*, vol. 3, n° 4, p. 507.

32. *Ibid.*

sées d'événements similaires.

La déclaration classique de la position intergouvernementale est sans ambiguïté. Dans son étude des négociations autour de l'Acte unique européen, Andrew Moravcsik conclut : « ... même si les institutions supranationales jouent un rôle important pour cimenter les négociations existantes entre les États comme fondation d'un nouvel élan vers l'intégration, *la source première d'intégration réside dans les intérêts des États eux-mêmes et le pouvoir relatif que chacun apporte à Bruxelles*³⁰ ». Dans un passage crucial d'un article ultérieur, il explique que « la structure institutionnelle unique de la Communauté européenne n'est acceptable pour les gouvernements nationaux que dans la mesure où elle renforce, plutôt qu'affaiblit, leur contrôle sur les affaires intérieures, leur permettant d'atteindre des objectifs qui resteraient, autrement, hors de leur portée³¹ ». L'essence de son argumentation est que les institutions européennes renforcent le pouvoir des gouvernements nationaux.

63

Cette analyse présente deux faiblesses essentielles. En premier lieu, il est possible d'expliquer que, loin de « ... renforcer l'autonomie des dirigeants nationaux vis-à-vis des groupes sociaux particuliers dans leur propre société politique³² », la structure institutionnelle unique de l'Union européenne peut, de façon tout aussi logique, l'affaiblir. Cela découle du fait que dans le contexte de jeux fragmentés, à niveaux multiples et dans diverses arènes, le *principe d'incertitude* est d'une importance capitale. Les États peuvent très bien être des acteurs rationnels – bien que des politiciens nationaux peuvent agir rationnellement pour défendre leurs propres intérêts plutôt que ceux de l'État – mais c'est aussi le cas des groupes de pression nationaux et, de plus en plus, des groupes de pression *transnationaux*. Si ces derniers agissent également de façon rationnelle, ils seront conscients du fait que la capacité d'un État d'influencer, sinon de contrôler, le processus politique européen est extrêmement limitée. En conséquence, il est souvent rationnel, pour eux aussi, de chercher directement des solutions supranationales. L'euro-

33. Simon Bulmer, « Domestic politics and European Community policy-making », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 4, p. 360.

34. Wayne Sandholtz et John Zysman, « Recasting the European bargain », *World Politics*, vol. 42, 1989, p. 116.

35. Maria Green Cowles, *op. cit.*, p. 522.

36. James Caporaso et John T.S. Keeler, « The European Union and regional integration theory », in Carolyn Rhodes et Sonia Mazey (dir.), *The State of the European Union*, vol. 3 : *Building a European Polity ?*, Boulder, Lynne Rienner/Longman, 1995, p. 45.

péanisation du processus décisionnel – c'est-à-dire le transfert du pouvoir de décision à un niveau supranational, même s'il s'agit d'un niveau où les États conservent un rôle très important – a contribué autant à l'affaiblissement qu'au renforcement du rôle politique des États. Comme le suggère Simon Bulmer, « ... une enquête approfondie révèle que les gouvernements nationaux sont, dans de nombreux cas, prisonniers de circonstances domestiques et internationales³³ ».

D'autres observateurs ont souligné que les activités transnationales des groupes de pression nationaux – et l'apparition de groupes de pression vraiment *européens* qui ne posent pas les problèmes en termes nationaux – ont affaibli la position intergouvernementale. Cela est en particulier le cas dans ces domaines politiques qui, selon Andrew Moravcsik, renforcent la thèse intergouvernementale. Ainsi, Wayne Sandholtz et John Zysman expliquent que le projet de 1992 doit beaucoup plus à la collaboration étroite entre le monde des affaires et la Commission – de même, admettent-ils volontiers, aux gouvernements nationaux dont la politique et les perspectives ont changé. Ainsi, selon eux, « on peut dire que le monde des affaires européen et la Commission ont, ensemble, contourné les processus gouvernementaux nationaux et établi le programme qui a focalisé l'attention³⁴ ».

De même, Maria Green Cowles affirme que « le programme du marché unique a été établi par les intérêts économiques³⁵ ... ». Et, selon l'interprétation de ses données par James Caporaso et John T.S. Keeler, « ... au moment où les dirigeants politiques sont arrivés à la table de négociations, une grande partie du travail avait déjà été accomplie³⁶ ». On peut donc se demander où les ministres nationaux acquièrent le « bagage intellectuel » qu'ils apportent au Conseil des ministres. Avec qui des dirigeants tels que Helmut Kohl, François Mitterrand et Margaret Thatcher discutaient-ils ? Comment en sont-ils venus à croire que le programme de 1992 était une bonne idée et de plus dans leur intérêt national ? D'autres études soulignent l'importance, de ce point de vue, des liens entre les dirigeants d'entreprise, qui agissent au niveau transnational, et les dirigeants politiques nationaux. Ainsi, les entretiens réalisés par Wayne Sandholtz et John Zysman confirment-ils que la Table ronde européenne est devenue un lobby puissant au niveau des

37. Wayne Sandholtz et John Zysman (citant Van Tulder et Junne), *op. cit.*, p. 117.

38. Peter Haas, « Introduction : epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, 46, 1, p. 12-35.

39. Wayne Sandholtz et John Zysman, *op. cit.*, p. 107.

gouvernements nationaux. Ils citent un membre du cabinet de Jacques Delors qui déclare : « Ces hommes sont très puissants et dynamiques [...] si nécessaire, ils peuvent appeler leur propre Premier ministre et défendre leur position³⁷. »

C'est de cette façon que des « changements d'humeur », des modifications du « baromètre de l'opinion » et de nouvelles « modes politiques » apparaissent. Tout comme les responsables politiques internationaux et nationaux se tournent vers les communautés épistémiques en période d'incertitude³⁸, les responsables politiques écoutent également les dirigeants du monde de l'économie et de la finance, en particulier quand ils sont confrontés à des problèmes et des incertitudes économiques. Et comme le notent Wayne Sandholtz et John Zysman, le mouvement vers 1992 a été marqué d'incertitude : « Ni les préférences pour de possibles stratégies ni les bénéfices qui pouvaient en découler n'étaient ou ne sont tout à fait clairs³⁹. »

65

FORMATION FLUIDE DES PRÉFÉRENCES EN FAVEUR DE SOLUTIONS EUROPÉENNES

On pourrait donc conclure sur cette note d'incertitude. Il s'agit là d'une affliction dont souffrent tous les acteurs du processus politique de l'Union européenne. Dans de telles situations, les acteurs politiques, qui possèdent certains attributs « décisionnels », ou de « comportement », peuvent avoir un avantage particulier dans la construction de situations gagnantes dans une série de jeux fragmentés. Deux de ces attributs peuvent être, tout d'abord, le développement d'une vue à long terme de l'Europe et de sa place dans le processus de globalisation et, ensuite, la capacité de réorganiser rapidement ses préférences en réponse aux circonstances changeantes au fur et à mesure que le jeu politique avance. Au moins *quelques* groupes de pression européens semblent posséder ces attributs. Par exemple, les grandes sociétés multinationales opèrent

40. John P. Heinz, Edward O. Lauman, Robert L. Nelson et Robert H. Salisbury, *The Hollow Core. Private Interests in National Policy-Making*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1993, p. 392.

41. Paul Sabatier, « An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy orientated learning therein », *Policy Sciences*, 21, 1988, p. 128-168.

42. Daphné Josselin, « Domestic policy networks and European negotiations : evidence from British and French financial services », *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 2, 1996, p. 297-317.

43. *Ibid.*

dans un contexte européen et global. Elles peuvent aussi avoir des processus de formation de préférences et de prise de décision plus flexibles que, disons, les États membres, ou les entreprises « ancrées » uniquement dans des systèmes de groupes de pression nationaux. Comme John Heinz et ses collègues le suggèrent dans leur étude des groupes de pression américains, « la représentation d'intérêts est un processus d'apprentissage. La compréhension qu'a un groupe de ses intérêts peut changer en fonction d'une meilleure analyse ou compréhension de son expérience passée⁴⁰ ».

66

Si, comme ces auteurs l'expliquent, l'incertitude appelle l'incertitude, il serait rationnel pour tous les groupes de pression qui souhaitent influencer le processus politique européen d'éviter de se laisser enfermer dans un seul système de relations – par exemple avec « leur » gouvernement national – ou dans une seule « coalition de défense »⁴¹ ou une seule communauté et un seul réseau politiques. Ainsi, dans une des rares études comparatives détaillées des variations nationales des réseaux politiques et de leur effet sur le lobbying européen, Daphné Josselin compare les réseaux politiques français et anglais dans le secteur des services financiers et conclut que les réseaux politiques domestiques

« ... dans lesquels les acteurs privés conservaient une autonomie relative, en partie du fait du manque de confiance et du besoin d'information, semblent être mieux adaptés à la poursuite de multiples objectifs [de lobbying] ; à l'inverse, les structures verticales, dominées par l'État, n'encouragent pas le développement de stratégies actives de relations transnationales de la part des organisations non gouvernementales⁴² ».

Les acteurs britanniques de ce secteur, qui étaient « moins liés que les Français à une structure politique stricte, semblaient mieux à même d'exploiter le système de lobbying à multiples entrées de l'Union européenne⁴³ ».

Le cas français offre également un exemple intéressant du manque

44. Grant Jordan et Jeremy Richardson, « The British policy style or the logic of negotiation ? », in Jeremy Richardson (dir.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin, 1982, p. 97-98. L'étude d'Epstein est à paraître en 1997.

45. Edgar Grande, « The State and interest groups in a framework of multi-level decision making : the case of the European Union », *Journal of European Public Policy*, 3, 3, 1996, p. 318-338.

46. Adrienne Héritier, « The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes : regulatory policy as patchwork », *Journal of European Public Policy*, 3, 2, 1996, p. 149-167.

de fiabilité des gouvernements nationaux en tant que partenaires dans le jeu politique. L'étude menée par Epstein sur le rôle de la communauté politique agricole française dans les négociations du GATT est instructive. Il conclut qu'à un certain point des négociations de l'Union européenne avec le GATT, le gouvernement français a marginalisé les groupes de pression agricoles et s'est décidé de façon explicite en faveur d'un « processus de décision internalisé » qui excluait les paysans⁴⁴. Il poursuit en montrant comment, après s'être vus évincés du centre du processus politique au niveau national, certains groupes ont déplacé leur attention vers l'Europe pour tenter d'influencer la politique du GATT, grâce à l'action des institutions et des groupes de pression supranationaux. Ainsi, la cohabitation établie de longue date entre le gouvernement français et les paysans s'est effondrée quand il semblait dans l'intérêt du gouvernement d'alors de la mettre de côté – de façon temporaire – dans l'intérêt de considérations nationales plus larges. C'est là

67

47. Department of Trade and Industry, *Review of the Implementation and Enforcement of EC Law in the UK*, DTI, Londres, 1993.

un bon exemple de ce qu'Edgar Grande appelle « le paradoxe de faiblesse », à savoir le fait que des gouvernements nationaux peuvent accroître leur autonomie vis-à-vis des groupes de pression privés en conséquence de leur intégration dans un système de codécision au niveau supranational⁴⁵. Même quand les intérêts d'un gouvernement national et des groupes de pression nationaux ou régionaux concernés coïncident, il n'y a bien sûr aucune garantie que le gouvernement national puisse assurer ce que Adrienne Héritier appelle « un retour à la base ». Elle souligne que le système de réglementation européen est un « patchwork » simplement parce qu'aucun État membre ne peut toujours gagner dans la lutte autour du type de système de réglementation à mettre en place au niveau européen⁴⁶.

Le gouvernement britannique, dans sa tentative de mobiliser le soutien du monde des affaires en faveur de sa stratégie européenne (une tentative difficile étant donné l'opposition croissante des hommes d'affaires britanniques à l'« euroscepticisme » du gouvernement), a admis ouvertement que vu le système de majorité qualifiée, les États membres ne peuvent pas garantir de « résultats » à propos d'accords passés avec des groupes de pression domestiques. De façon significative, le gouvernement britannique faisait remarquer que « la nécessité de trouver un accord en tenant compte des besoins et des craintes des

autres, en échangeant des concessions et en identifiant des points d'intérêts communs, est aussi pressante dans la salle du conseil d'administration qu'au sein du Conseil des ministres⁴⁷ ». C'était là un spécimen de langue de bois qui signifie tout simplement qu'il ne faut pas faire confiance au gouvernement britannique à Bruxelles !

En conclusion, on peut avancer que le lobbying au niveau de l'Union européenne restera probablement pluraliste et imprévisible. Il favorise également les acteurs qui sont capables de mobiliser des idées et un savoir afin d'influencer la formulation du cadre de discussion des problèmes politiques, qui peuvent gérer une série de coalitions changeantes à plusieurs niveaux, et qui peuvent reformuler leurs préférences rapidement et de façon cohérente avec les objectifs à long terme de leur organisation. De façon plus cruciale, cependant, les lobbyistes européens qui souhaitent réussir doivent aussi être capables d'assortir leurs objectifs organisationnels à la tendance historique qui porte vers toujours plus de solutions au niveau européen.

R É S U M É

Alors que les institutions supranationales se développent, on peut s'attendre à ce que les groupes d'intérêt recentrent leur stratégie de lobbying en tenant compte de la nouvelle répartition du pouvoir entre les différents niveaux de gouvernements et d'institutions. Des exemples pris au sein de l'Union européenne montrent que les groupes d'intérêt s'adaptent avec succès à un jeu politique que tous les acteurs jugent imprévisible. Les acteurs politiques qui réussissent le mieux sont ceux qui sont à même de développer des procédures flexibles de formation de préférences et qui se montrent très ouverts quant à l'étendue des relations qu'ils cultivent.

1. J.D. Stewart, *British Pressure Groups : Their Role in Relation to the House of Commons*, Oxford, Clarendon Press, 1958, p. 25. L'approche duale de la classification des groupes d'intérêt est en train d'être redécouverte. Finer fait une distinction entre les « groupes d'intérêt à proprement parler » (représentant un secteur) et les groupes promotionnels (propagandistes) ; cf. S.E. Finer, « Interest groups and the political process in Great Britain », in H.W. Ehrmann (dir.), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press, 1958, p. 117. Potter utilise les catégories de groupes sectoriels/porte-parole et de groupes promotionnels/d'opinion ; cf. A. Potter, *Organized Groups in British National Politics*, Londres, Faber, 1961, p. 15-31. Moran adopte les termes « groupes fonctionnels » et « groupes de préférence » ; cf. M. Moran, *Politics and Society in Britain*, Londres, MacMillan, 1985, p. 123. Enfin, Salisbury parle de groupes matériels et de groupes d'expression ; cf. R.H. Salisbury, « An exchange theory of interest groups », *Midwest Journal of Political Science*, vol. 3, n° 1, 1969, p. 1-32.

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.

LES LOBBIES
AU NIVEAU LOCAL

88 **L**E LOBBYING AU NIVEAU LOCAL s'est développé parallèlement aux lois de décentralisation et à la diversification tant des compétences que des modes de financement.

Dans le système local tel qu'il existait avant les lois de décentralisation, les niveaux principaux d'intervention étaient l'administration déconcentrée de l'État et le niveau communal. Dans un tel système, la centralisation de l'administration impliquait une centralisation du lobbying et de ses relais politiques, notamment à travers l'action des personnages politiques influents et capables de peser sur la décision administrative grâce à leurs mandats nationaux et locaux cumulés, et administratifs.

Dans le système issu de la décentralisation, les règles du jeu ont été totalement bouleversées. Les niveaux de décision se sont multipliés, disposant de compétences théoriquement diversifiées : la région, chargée de l'équipement, de l'économie et de la culture, le département, en charge de l'action sociale et de la santé et la commune de l'urbanisme. Ces compétences auraient dû entraîner une diversification du lobbying, chaque groupe d'intérêt se tournant vers la collectivité territoriale correspondant à son activité.

En fait, ce déploiement ne s'est jamais produit pour plusieurs raisons :

– La première est que les collectivités ont tendance à intervenir en dehors de leur champ de compétence initial. C'est ainsi que chaque niveau pratique l'aide au développement économique ou l'intervention culturelle.

– La deuxième est que les critères de répartition sont extrêmement flous, voire impliquent une intervention commune de différents niveaux : ainsi dans le domaine des équipements scolaires.

– La troisième est que la pratique des financements croisés entre les différents niveaux de collectivité (région, département, commune) pour financer un équipement (dans le cadre des contrats régionaux d'équipement par exemple) est devenue systématique.

– Enfin, la quatrième raison est que des niveaux supplémentaires se sont ajoutés à ceux prévus en 1982, notamment celui de l'intercommunalité. Or si ces niveaux ont l'avantage de la souplesse (suivant le besoin, il pourra être fait recours à une simple entente intercommunale, à un syndicat à vocation unique ou multiple, un district, une communauté de ville, etc.), ils ont surtout un trait commun : ils ne sont pas élus et donc contrôlés politiquement, ce qui facilite l'opacité de la décision, et donc de l'intervention.

Ces quatre facteurs compliquent l'action des groupes d'intérêt locaux, qui doivent en permanence ajuster leurs interventions en démêlant le fil d'Ariane de la décision territoriale, mais elle facilite aussi leur tâche dans la mesure où cette complexité rend le contrôle extrêmement difficile et la transparence très limitée.

Cette complexité se retrouve en ce qui concerne les outils d'intervention des collectivités locales : si l'on prend l'exemple d'un gros équipement collectif, les bureaux d'étude qui prépareront la décision peuvent se situer à un niveau (la région par exemple), les instruments proprement dits à un second (société d'économie mixte départementale ou intercommunale par exemple) et les mesures administratives-juridiques à un troisième (la commune par exemple). Cet écheveau permet aux groupes d'intérêt (économiques, financiers, juridiques, écologiques, de conseil) intéressés par un tel projet (en sa faveur ou hostiles) de pratiquer eux aussi une politique d'intervention croisée pour influencer la décision en leur faveur.

En fonction de ce cadre d'intervention, quels sont les groupes d'intérêt qui interviennent au niveau local ? Répondre à cette question implique que l'on définisse ce que l'on entend par « local ». Il est évident que les lobbies qui interviennent sur la décision politique-administrative ne sont pas de même taille suivant que l'on considère une région, un département, une ville de plus de 50 000 habitants d'une part, des villes de taille intermédiaire (de 10 000 à 50 000 habitants) d'autre part, des petites collectivités communales enfin (moins de 10 000 habitants). Dans le premier cas, les décisions sont d'une telle taille que les groupes d'intérêt disposent de moyens d'ampleur nationale ou régionale. Dans le troisième, la taille réduite de la commune la place sous la dépendance d'échelons supérieurs (département, intercommunalité,

administration déconcentrée de l'État) où interviendront principalement les groupes d'intérêt. C'est surtout dans le deuxième groupe, celui des communes de taille intermédiaire, que l'on peut étudier comment fonctionnent des groupes d'intérêt « locaux », c'est-à-dire disposant d'une taille adaptée à celle de la commune.

Au niveau d'une commune de taille moyenne (plus de 10 000 et moins de 50 000 habitants), trois types de groupes d'intérêt très différents sont présents pour influencer la décision politique ou administrative : les acteurs économiques, les acteurs associatifs et les structures d'aide à la décision. Leurs objectifs, leur dépendance par rapport à la commune et leurs moyens d'action sont très différents.

90 1. LES LOBBIES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Traditionnellement, le monde économique, celui des entreprises régionales ou locales, constitue le principal lobby qui intervient auprès des pouvoirs locaux.

Ce lobbying s'explique assez facilement dans la mesure où les marchés publics locaux constituent pour certains secteurs (notamment les travaux publics) une part vitale de l'activité, tout comme la gestion déléguée de service public (l'eau, la restauration). L'influence dont il est question ici ne porte pas sur les techniques qui ont pour but de fausser ouvertement la concurrence, en utilisant des moyens qui vont de l'entente préalable pour se répartir les marchés jusqu'à la corruption ou la connivence des élus ou des fonctionnaires, procédés encore extrêmement fréquents malgré tout l'arsenal répressif. Il s'agit simplement des comportements qui permettent de déterminer la décision finale des élus.

Le premier type de lobbying porte sur les choix de principe : la gestion déléguée de service public plutôt que la gestion directe. Il s'agit de convaincre les administrations et élus locaux que la gestion par une entreprise privée est meilleure que par un service public municipal. Le lobbying des compagnies des eaux ou des entreprises de restauration auprès des communes durant ces dernières décennies peut ainsi être considéré comme un succès total.

Le lobbying est plus difficile lorsqu'il s'agit de faire la même démonstration pour un service qui n'existe pas encore mais qu'il s'agit de développer tout en en obtenant la concession. Le câblage, que les compagnies des eaux avaient utilisé comme deuxième corde à leur arc dans les années 1970, a été un échec assez cuisant.

Les rapports de force peuvent aussi être utilisés derrière le masque du choix rationnel : ainsi la capacité de survie à long terme d'une entreprise candidate à un marché à risque (informatique par exemple) : dans ce cas, il s'agit de convaincre la collectivité que la capacité de l'entreprise à tenir ses engagements sur la longue durée du fait de sa position dominante est plus importante que les prix qu'elle propose.

A l'inverse, d'autres entreprises jouent la carte du localisme, en essayant de susciter chez les élus un patriotisme local ou régional, assorti de la défense de l'emploi, pour pallier une compétitivité moindre.

Dans tous ces cas, le lobbying porte les choix de principe des élus, qui permettent ensuite de faciliter l'influence sur le choix de l'entreprise.

Le lobbying économique peut aussi porter sur l'obtention de mesures favorables de la part de la collectivité. Ces mesures peuvent être le résultat d'une intervention prise sous couvert de l'intérêt général : c'est ainsi que le discours entrepreneurial sur le thème de « l'entreprise citoyenne » – entendue comme citoyenneté fiscale, les entreprises étant désormais, *via* la fiscalité directe et indirecte, les premiers contributeurs des communes – a été souvent l'argument invoqué pour réclamer des politiques publiques qui leur soient favorables. Parfois, la pression est plus directe, comme la menace de la délocalisation ou du désinvestissement d'une entreprise qui contribue largement à la taxe professionnelle communale en échange d'équipements ou d'aménagements.

91

Ce qui était jusqu'il y a quelques années le propre des entreprises s'est élargi désormais à la sphère financière. Avec le développement des besoins financiers des collectivités locales, notamment pour les investissements qu'induisent leurs nouvelles compétences, le lobbying est devenu également la caractéristique des établissements financiers, surtout au lendemain de la perte de monopole des établissements publics (Caisse des dépôts). Le lobbying des banques et caisses d'épargne prend la forme d'une concurrence de produits financiers (type d'emprunts et de lignes de trésorerie) qui oscille entre deux pôles (la nécessité de s'adresser à des collectivités solvables et l'incitation à leur suggérer un endettement suffisant pour qu'elles utilisent leurs services). Là encore, comme pour les entreprises, le lobbying porte sur les comportements (inciter à user – modérément – de l'emprunt) avant de concerner la décision proprement dite.

Sur l'ensemble du domaine économique et financier, le lobbying joue désormais sur un registre modernisateur. Bien entendu, le recours à « l'arrangement » reste encore très répandu, même si la peur des tri-

bunaux facilite la correction progressive des comportements. Mais le développement d'une culture managériale des élus – même si elle se cumule avec une politisation de la gestion administrative – facilite le passage à une nouvelle étape du lobbying d'entreprise ou d'établissement financier, où le lobbyiste s'adresse au manager public local autant qu'au décideur politique.

2. LES LOBBIES ASSOCIATIFS

Les associations constituent le vrai milieu de lobbying au niveau local. Mais le type de rapport qu'elles entretiennent avec une commune est ambigu.

Quatre grands types d'associations doivent être distingués :

92

– Le premier est celui des *associations-relais*, dont la fonction n'est pas simplement d'être le bras séculier de la municipalité, prolongeant l'action municipale par d'autres moyens que le service public. Ainsi dans le domaine social ou socioculturel, les associations sont souvent l'instrument privilégié pour mettre en œuvre une politique publique et à ce titre n'ont *a priori* guère d'autonomie par rapport à la décision communale, sinon celle que donne l'expertise. Mais elles peuvent aussi, dans leur domaine, être le relais local d'associations plus vastes, qui tentent de peser sur les politiques publiques : dans le domaine social, les associations-relais de la commune sont ainsi sollicitées en faveur de campagnes nationales d'action (publique ou privée) sur la santé publique, l'exclusion, etc. Elles peuvent être conduites à défendre des politiques publiques qui n'étaient pas prioritaires (ou n'étaient pas envisagées) par la municipalité, voire l'obliger à les mettre sur agenda.

– Le deuxième est celui des associations qui disposent, tout en mettant en œuvre des politiques publiques, d'une plus grande autonomie. Si l'on prend l'exemple du domaine sportif, qui est une des principales politiques publiques communales, l'interaction est permanente.

D'un côté, les clubs sportifs sont utilisés par une commune comme vecteur privilégié de la politique en direction de la jeunesse (en terme d'activité, d'intégration, de formation) ; de l'autre, ils sont aussi un des instruments pour valoriser l'image d'une municipalité (à travers le soutien aux clubs sportifs phares de la ville). Dès lors, ils disposent des moyens de faire pression sur la municipalité pour défendre leurs objectifs : en termes d'équipements (degré zéro de l'intervention qui s'intègre

dans la politique publique au niveau des moyens), en termes de moyens extra-sportifs également : ainsi un club de haut niveau signifie la professionnalisation au moins partielle de l'équipe première, qui pourra compter sur le soutien des autres équipes du club pour appuyer ses demandes. Le même phénomène se produit dans le domaine de la culture, du fait de la marge qu'offre l'ambivalence de l'association, intervenant sur la politique publique mais aussi sur l'image de la municipalité. Enfin, les clubs sportifs ou les associations culturelles se constituent en lobbies dans la mesure où, dans leur domaine, ils défendent une des mises en œuvre possibles de la politique publique et doivent imposer leur lecture de celle-ci contre les autres possibles et obtenir l'arbitrage favorable de la municipalité. Pour reprendre le domaine sportif, le club, qui défend une conception du sport comme compétition (qui peut aller jusqu'au professionnalisme), doit tenir compte des autres approches du sport – comme activité périscolaire, ou de loisir, collective ou individuelle, etc. –, approches qui impliquent d'autres types d'organisation et d'équipement, d'autres publics. La municipalité, qui doit arbitrer entre ces différents usages du sport pratiqués sur son territoire, devra donc arbitrer entre les associations qui les défendent.

93

– Le troisième type d'associations est celui des associations défendant les intérêts d'un milieu social ou socioprofessionnel. L'exemple type est celui des retraités, qui constituent pour toute municipalité un électorat privilégié (forte participation aux élections locales, comportement légitimiste). Ce milieu peut être considéré comme une clientèle qui est l'objet des soins particuliers d'une municipalité, mais il est aussi un lobby particulièrement bien organisé avec ses associations du troisième âge qui veillent à ce que la sollicitude des élus ne faiblisse pas, défendent ses revendications propres (maisons de retraite, loisirs, aide sociale) et ses conceptions de la sécurité ou de la culture dans l'élaboration des politiques municipales.

– Le quatrième type d'associations est constitué par les associations militantes. Celles-ci couvrent un éventail très large d'activités. Les plus anciennes, aujourd'hui en déclin, étaient les unions locales des syndicats ou des mouvements d'anciens combattants. C'est dans les municipalités communistes (et à un degré moindre socialistes) que ces associations étaient le mieux intégrées à la politique de la municipalité, prolongeant l'action du parti au pouvoir et donnant au communisme (ou socialisme) municipal une base sociale élargie, ainsi qu'un vivier de cadres,

voire un moyen commode pour rémunérer des permanents. Le déclin du syndicalisme, et surtout de ses structures territoriales, a rendu ce type d'association moins utile à un pouvoir municipal mais, comme groupe de pression, ce militantisme associatif reste dans certains cas vivant à défaut d'être efficace : on le voit lors de conflits sociaux locaux (fermeture d'usine, délocalisation, réduction d'effectifs) où la municipalité est appelée à la rescousse pour faire pression sur les pouvoirs publics soit pour défendre les salariés, soit pour obtenir des solutions de rechange.

94 Les associations de parents d'élèves ont largement pris le relais dans la mesure où la gestion des établissements scolaires est devenue la compétence des collectivités territoriales : ces associations sont devenues l'interlocuteur incontournable des municipalités et un groupe de pression efficace qui intervient dans le domaine du scolaire et du périscolaire, soit pour peser sur la décision municipale (en termes d'équipements, d'aide sociale, de mise en œuvre de politiques publiques qui accompagnent la politique éducative ou aujourd'hui de fixation des rythmes scolaires), soit pour obliger la municipalité à servir de relais dans les revendications contre les pouvoirs publics nationaux (fermeture de classe) ou locaux (demande de construction de collège au département, etc.). Dans ce cas, ces associations fonctionnent comme de vrais lobbies, présents dans les municipalités pour relayer leur action, et difficiles à instrumentaliser par le pouvoir local, y compris du fait de la concurrence entre ces associations qui empêche leur institutionnalisation.

A ces associations traditionnelles s'opposent les nouvelles formes d'associations, à base essentiellement territoriale, qui constituent aujourd'hui l'interlocuteur multiforme des municipalités et des lobbies redoutables : les associations intervenant dans le domaine de l'environnement. Celles-ci recouvrent une myriade de mouvements et des comportements institutionnels très variés.

La forme la moins institutionnelle mais souvent la plus redoutable pour une municipalité est l'association de riverains, de propriétaires ou d'usagers qui se constitue face au pouvoir municipal pour contester une mesure ou un projet, en général lié à l'équipement et à l'urbanisme (implantation d'un supermarché, délimitation d'une ZAC, modification d'un POS) et qui vont utiliser tous les moyens pour faire reculer ou infléchir le décideur local. Ces conflits sont d'autant plus fréquents que les lois de décentralisation ont donné à la commune l'essentiel des pouvoirs en matière d'urbanisme.

Le conflit avec la municipalité, s'il n'aboutit pas à un compromis ou

un recul de celle-ci dans la phase initiale, peut se prolonger, comme c'est désormais fréquemment le cas, sur le terrain judiciaire, la décision municipale étant attaquée devant le tribunal administratif. Le contentieux est ainsi devenu l'arme favorite de ce type d'association, qui lui permet d'« exister » très rapidement sur la scène locale, de se constituer en interlocuteur obligatoire du pouvoir municipal en mobilisant à son profit la ressource juridique et la légitimité qu'elle incarne (éthique de la « transparence »).

Si l'association peut continuer dans une voie indépendante, et se contenter de peser lors des échéances électorales, en « jugeant » les différents concurrents en fonction de leurs réponses à ses revendications, elle peut aussi être la voie de l'intégration ultérieure dans la sphère directement politique. Tout comme les « groupes d'action municipale » (GAM) des années 1960-1970 étaient le mode d'intégration politique de militants venus de la vie associative locale, les associations environnementalistes ou de défense des années 1980-1990 sont souvent la pépinière dans laquelle vont puiser les partis pour élargir leur influence. Ils sont concurrencés dans cette tentative par les formations écologistes qui, dans de nombreuses municipalités, ont pu se doter d'une assise provisoire en fédérant la revendication environnementaliste. L'intégration des écologistes livrés à eux-mêmes par la balkanisation des mouvements nationaux, l'écologisation des programmes municipaux (en matière de nuisance, pollution, transports, etc.) sont souvent la réponse à long terme des pouvoirs locaux, consistant à faire de l'environnement un lobbying reconnu et permanent de la vie locale.

Les associations qui ont le pouvoir municipal pour interlocuteur/adversaire unique ou privilégié se différencient de celles dont l'objectif est supra-municipal, mais qui vont faire pression sur le pouvoir municipal afin de l' enrôler dans ses troupes. Les multiples batailles de ces dernières années concernant les tracés d'autoroutes ou de voies rapides, de TGV ou de pistes d'aéroports, la lutte contre les nuisances ou la pollution voient les associations écologistes mobiliser la population et les élus contre les pouvoirs publics nationaux. Les élus locaux se trouvent alors dans une situation inconfortable : d'un côté, il leur faut, bon gré mal gré, s'associer aux écologistes afin d'éviter qu'une contestation incontrôlée ne les prenne à leur tour pour cible ; de l'autre, faire pression sur les décideurs nationaux afin qu'ils trouvent une cote mal taillée entre les besoins de l'équipement (et de la création d'emplois) et l'environnement : l' élu local devient ainsi médiateur entre des lobbies au départ informels mais qui s'institutionnalisent (à travers la juridisation de leur bataille) et des

pouvoirs publics désireux d'éviter l'enlisement de leurs dossiers. La difficulté majeure est atteinte lorsque le pouvoir local est contraint d'arbitrer entre deux lobbies de force égale, comme dans les conflits qui opposent les environnementalistes d'une part et les pollueurs de l'autre (usine industrielle ou agro-alimentaire), voire trois types de lobbies comme dans la bataille actuelle pour la propreté de l'eau où la municipalité doit arbitrer entre les écologistes, les industriels et les concessionnaires de l'eau (cf. les conflits bretons liés à la pollution par le nitrate).

Dans ces domaines où la décentralisation a transféré le pouvoir de décision à la commune (urbanisme, scolaire et périscolaire), le décideur local se trouve donc face aux mêmes problèmes de gestion des groupes d'intérêt que le pouvoir politique aux échelons nationaux ou régionaux.

96 Face aux lobbies associatifs, la réplique du pouvoir local est l'instrumentalisation. Elle peut d'abord consister dans la « labélisation » des groupes d'intérêt, en donnant une « représentativité locale » aux associations, sous une forme financière (subvention) ou symbolique (octroi d'un statut particulier) ; elle peut aussi prendre la forme d'une intégration des associations aux structures de représentation (comité d'expansion, commissions municipales).

3. LES LOBBIES D'AIDE À LA DÉCISION

Un troisième type de lobbying s'est développé ces dernières années avec la professionnalisation de la politique locale et la complexité de la mise en œuvre des politiques publiques. Prenant le relais des lobbies de la communication qui s'essouffent du fait de la minceur des budgets locaux, l'expertise est devenue un groupe d'intérêt spécifique, qui tente de bénéficier du besoin de formation, d'assistance juridique ou gestionnaire des élus et des fonctionnaires territoriaux et éventuellement de le susciter. Prolongement des partis, des associations d'élus et des syndicats de fonctionnaires territoriaux, ou entreprises privées indépendantes, ces structures proposent aux pouvoirs locaux (politique et administratif), au-delà de la formation ou de l'aide à la décision, une sécurité permanente face aux dangers que constituent le développement de la juridisation de la politique (sur les plans non seulement administratif et civil, mais pénal et financier) et l'incapacité des élus et fonctionnaires de suivre l'évolution de la législation.

Le lobby de l'expertise devient une sous-traitance du travail politique et administratif, qui modifie le comportement des décideurs locaux en imposant de nouveaux produits sous couvert de modernisa-

tion (par exemple l'audit ou l'évaluation, conçus davantage comme méthodes de communication que comme outils d'analyse), tout comme le lobby de la communication s'était imposé dans les années 1980.

Le flou des répartitions de compétences et l'élargissement de celles-ci au niveau local constituent en tout cas un facteur favorable au développement du lobbying local durant les prochaines années. La question essentielle est de savoir s'il empruntera les voies d'un pouvoir d'influence respectueux des règles démocratiques et juridiques ou s'il continuera à se combiner avec une culture de la connivence qui a longtemps été à la base des rapports entre politique et société locale.

97

R É S U M É

Le lobbying local a toujours eu des difficultés à se dégager en France d'une culture de la connivence, voire de la corruption. Il se développe sur trois pôles : celui du monde économique et aussi financier ; celui des associations, qui constituent les vrais lobbies locaux mais dont les fonctions se diversifient, notamment en s'ouvrant à l'environnement ; celui de l'aide à la décision et de l'expertise.

PASCALE ROBERT-DIARD

LE LOBBY DES ÉLUS LOCAUX

98

« I L Y A, MALHEUREUSEMENT, de plus en plus de députés pour lesquels le mandat national n'est qu'un mandat d'appoint, ou, pis, un relais ou un moyen d'action pour leur mandat local [...]. J'ai longtemps été hostile au mandat unique, mais je bats ma coulpe, aujourd'hui, pour avoir été trop péremptoire. Parce que, finalement, l'Assemblée nationale me paraît devenir, de plus en plus fréquemment, un champ clos pour l'affrontement de lobbies locaux et régionaux et qu'il y a de moins en moins d'élus nationaux seulement porteurs de la valeur nationale et de la fonction d'État. » Ce constat amer est de Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale. Dans un entretien accordé au *Monde*, le 12 janvier 1994, il s'interrogeait ainsi sur l'opportunité de modifier la législation sur le cumul des mandats électifs. Cette réflexion faisait suite à une enquête, réalisée pour *Le Monde* par la Fondation nationale des sciences politiques, auprès des 577 élus de mars 1993, qui révélait la nette préférence donnée, par les députés, à leurs activités de « terrain ». Dans cet entretien, le président de l'Assemblée observait : « Si les députés ne détenaient que leur mandat de parlementaire, aurait-on traité de la même manière, par exemple, le problème de la régionalisation de la formation professionnelle ? »

La question du cumul des mandats est naturellement au centre de toute réflexion sur le lobby des élus locaux. Une rapide photographie de la composition actuelle de l'Assemblée nationale en donne la mesure. Sous cette législature, seuls 41 députés ne détiennent qu'un mandat de parlementaire, 297 d'entre eux sont maires (dont 99 d'une ville de plus de 20 000 habitants et 8 d'une ville de plus de 100 000). 243 députés cumulent leur fonction avec celle de conseiller général et 17 d'entre eux sont présidents d'un exécutif départemental. L'Assem-

blée nationale abrite également 88 conseillers régionaux et 10 présidents de région.

La dévalorisation de la fonction parlementaire et le renforcement, parallèle, des pouvoirs exécutifs locaux grâce à la décentralisation ont accentué une tendance ancienne de la V^e République : l'Assemblée nationale devient moins le lieu d'expression de la souveraineté nationale et, partant, de l'intérêt général que celui où l'on vient défendre les intérêts locaux, ceux de sa circonscription, ceux de la ville dont on est le maire, ceux de l'assemblée départementale ou régionale que l'on préside. La dérive peut être jugée préoccupante, si l'on considère qu'elle modifie un équilibre voulu par les constituants de 1958 entre les deux assemblées. Le rôle de « représentation des collectivités territoriales » reconnu aux sénateurs par la Constitution en son article 24 – en caricaturant un peu l'esprit de la loi, on pourrait dire qu'elle a en quelque sorte « constitutionnalisé » le lobby des élus locaux – s'étend désormais à leurs collègues du Palais-Bourbon.

99

On prête à un ancien directeur du Service de la législation fiscale (SLF) une formule agacée contre les parlementaires, à propos d'un texte sur la fiscalité locale examiné en séance publique dans l'un des deux hémicycles : « Dans ce domaine-là, contrairement aux autres, les lobbies ne sont pas dehors, ils sont dedans ! » « Dedans », en effet. Le président de l'Association des présidents de conseils généraux (APCG), Jean Puech (UDF), est sénateur, comme celui de l'Association des maires de France, la très puissante AMF, Jean-Paul Delevoye (RPR), ou de l'Association des maires des stations classées et communes touristiques, Christian Bonnet (UDF). Le président de l'Association des maires des grandes villes de France, Jean-Marc Ayrault (PS), est député, comme le président de l'Association nationale des élus régionaux (ANER), Valéry Giscard d'Estaing (UDF), ou encore celui de l'Association nationale des élus de montagne, Augustin Bonrepaux (PS). Sans oublier les multiples représentants de l'Association des communes minières, des villes « à une heure de Paris » ou de celles qui abritent un « établissement dangereux » sur leur sol...

« Dedans » encore et ô combien : lorsque Philippe Séguin décide de créer, en novembre 1994, un groupe de travail parlementaire sur la lutte contre la corruption, le débat vient naturellement sur la question du cumul des mandats. Mais dans la liste des propositions, celle-ci connaît un triste sort. Comment, en effet, faire voter par ceux-là mêmes qui cumulent les mandats un texte d'auto-émascation ? A l'époque, le président du groupe UDF de l'Assemblée nationale, Charles Millon, est

président de région, et celui du groupe socialiste, Martin Malvy, est président de conseil général !

« Dedans », toujours : lorsque, au début de l'été 1994, le projet de loi sur l'aménagement du territoire, présenté par Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur du gouvernement d'Édouard Balladur, a été soumis à l'Assemblée nationale, il s'en est fallu de peu que la commission spéciale chargée de son examen n'inscrive, sur la liste des personnalités extérieures à auditionner, l'un des vice-présidents de l'Association nationale des élus de montagne, qui n'était autre que... le rapporteur de la commission, Patrick Ollier (RPR) !

100 Ce texte, dont Charles Pasqua avait annoncé qu'il constituerait une « révolution institutionnelle, fiscale, budgétaire et administrative », est un somptueux cas d'école pour mesurer l'importance des lobbies d'élus locaux. Il a vu alternativement se lever contre lui tous les intérêts catégoriels et antagonistes possibles : ville et campagne, régions en flèche ou à la traîne, province et Ile-de-France, grandes cités et bourgs ruraux. Dès la publication, en avril 1994, du rapport d'étape, chacun de ces lobbies est parti à l'assaut du texte.

On a d'abord entendu les critiques de l'APCG, présidée par Jean Puech, exigeant du gouvernement, dont il était par ailleurs membre en qualité de ministre de l'Agriculture, une meilleure prise en compte notamment fiscale de l'espace rural au détriment de l'espace urbain. Au même moment, l'Association des petites villes de France, présidée par Martin Malvy, député (PS) du Lot, s'inquiétait de la « focalisation » du texte sur le rural et les grandes villes. L'Association des villes moyennes, présidée par Jean Auroux, maire (PS) de Roanne, ne tardait pas à se faire entendre en réclamant la reconnaissance de la « spécificité » des villes moyennes centre, qui exigeait, selon elle, la création d'une dotation particulière. Un mois plus tard, à l'occasion d'un rassemblement soigneusement mis en scène à Paris, c'était au tour des maires des grandes villes de France de lancer un « cri d'alerte » contre « la résurrection de vieux fantasmes » dont le projet de M. Pasqua leur paraissait témoigner. Michel Delebarre, maire (PS) de Dunkerque, y côtoyait Michel Noir, maire (ex-RPR) de Lyon ; François Trucy, maire (UDF) de Toulon, voisinait avec Pierre Mauroy, maire (PS) de Lille. Ce dernier suscitait les applaudissements de ses collègues, de gauche comme de droite, en ironisant sur un texte de « retour au village ! ». Quant à Valéry Giscard d'Estaing, président (UDF) de la région Auvergne et de l'Association nationale des élus régionaux, il dénonçait, dans le rapport d'étape, rien de moins qu'une « remise en question des

acquis fondamentaux de la décentralisation », en accusant les auteurs du texte de « se tromper d'époque ». L'ancien président de la République trouvait d'ailleurs, sur ce terrain, un autre allié de choix, Charles Millon, président de la région Rhône-Alpes, qui était également, à l'époque, président du groupe UDF de l'Assemblée nationale. Enfin, il a fallu compter avec la mauvaise humeur de René Monory, président (UDF) du conseil général de la Vienne et président du Sénat, froissé de la primauté accordée par le gouvernement à sa rivale, l'Assemblée nationale, pour l'examen en première lecture du projet de loi.

Après six jours de débats, où l'ensemble de ces lobbies, dûment représentés, s'étaient exprimés, *Le Monde* du 14 juillet constatait : « Drôle de loi que ce texte, destiné à restaurer une très gaullienne "ardente obligation" et qui se solde par des arbitrages différés, des choix éludés, des questions ouvertes [...]. Le ministre de l'Intérieur avait construit son projet sur un schéma national d'aménagement du territoire, traçant les lignes de force, les grands équilibres, les points d'appui d'un développement à long terme. A peine diffusé, celui-ci provoquait une levée de boucliers tant il bousculait de situations acquises, de baronnies régionales, de prés carrés d'élus locaux, d'intérêts particuliers. Cumulant les mandats, les parlementaires, qui sont en même temps maires, présidents de conseils généraux ou régionaux, n'ont pas su dégager l'intérêt national. »

101

Fort pourtant d'une écrasante majorité parlementaire, le ministre de l'Intérieur n'a pas pu imposer, autant qu'il l'espérait, sa volonté aux puissants et transpartisans lobbies d'élus locaux. Les exemples, là encore, sont nombreux de députés ou de sénateurs faisant passer, lors de l'examen d'un texte, leur préoccupation d' élu local avant la discipline partisane. En mars 1991, Michel Delebarre (PS), ministre de la Ville dans le gouvernement de Michel Rocard, présente, devant l'Assemblée nationale, un projet de loi instituant une dotation de solidarité urbaine réformant la dotation globale de fonctionnement. Après que le président de la République, François Mitterrand, eut prononcé, à Bron, le premier grand discours sur la politique de la ville, ce texte témoigne de la volonté politique de prendre en compte la spécificité des problèmes urbains et de la banlieue.

Membre du groupe socialiste, donc solidaire de la majorité, Augustin Bonrepaux, député de l'Ariège, n'hésite pas, pour autant, à saisir l'occasion de ce débat pour défendre les... communes rurales et suggère, dans un amendement, l'application de la dotation de solidarité

urbaine aux communes de moins de 10 000 habitants. En dépit de l'opposition du ministre, qui lui demande instamment de retirer son amendement, M. Bonrepaux le défend jusqu'au bout. En vain. Mais, de guerre lasse, il obtiendra tout de même du gouvernement l'engagement de réfléchir à la création d'une dotation de solidarité rurale. Et voilà comment, dans une loi sur la ville, figure aujourd'hui un article 21 et dernier précisant que le gouvernement s'engage à présenter au Parlement un rapport sur « la création d'une dotation de solidarité versée aux communes rurales, notamment en zones de montagne, comptant moins de 2 000 habitants » !

102 Dans le même esprit, lors de l'examen, par l'Assemblée nationale, d'un texte portant diverses dispositions relatives aux concours de l'État aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière, en mars 1996, Patrick Ollier, député (RPR) des Hautes-Alpes, défend un amendement destiné à faire bénéficier les communes abritant un site classé ou un parc national de la dotation de solidarité rurale. Au cours du débat, M. Ollier reconnaît : « Il se trouve que je préside la conférence des présidents de parcs nationaux... » Courtoisement, le rapporteur du projet lui fait remarquer qu'avec un tel système « la commune du Mont-Saint-Michel, étant site classé, bénéficierait ainsi d'une dotation de solidarité rurale non négligeable ». M. Ollier insiste, relayé sur le même sujet par Michel Bouvard, député (RPR) de la Savoie. Cette fois, c'en est trop pour le ministre, Dominique Perben, RPR lui aussi, qui sort de ses gonds : « Je veux bien qu'aujourd'hui on prenne une décision qui réponde à l'intérêt des circonscriptions des dix députés présents en séance. Mais que va-t-il se passer demain, lorsque vos collègues d'autres parties du territoire national découvriront que leur dotation a été réduite au profit de ceux qui étaient présents ? Je ne crois pas que ce soit là une bonne manière de légiférer, poursuit M. Perben. Excusez-moi d'être un peu carré, mais je me dois de souligner le danger que présente ce type d'amendement déposé au dernier moment, sans débat préalable avec l'ensemble des associations d'élus. »

Un mois auparavant, en février 1996, Jean-Louis Debré avait lui aussi manifesté son agacement devant l'expression trop manifeste des intérêts locaux lors de l'examen du projet de loi relatif aux services d'incendie et de secours. A un député de la majorité qui lui expliquait longuement les difficultés auxquelles étaient confrontés les 350 officiers de sapeurs-pompiers du Haut-Rhin, le ministre de l'Intérieur a lâché : « Je peux entendre tous les arguments, mais je tiens à rappeler qu'on légifère pour la nation, pas pour un département ! » Sur ce texte,

M. Debré n'a pas toujours eu la même vigilance. De l'aveu même des deux principaux groupes d'intérêt concernés – celui des présidents de conseils généraux et celui des maires des grandes villes de France –, ce projet de loi a été l'objet de l'un des plus intenses lobbyings de la session parlementaire. Certaines de ses dispositions ont même été taillées sur mesure pour certains élus, parmi lesquels le président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, Pierre Méhaignerie (UDF). Président du conseil général d'Ille-et-Vilaine, M. Méhaignerie tenait beaucoup à garder la mainmise de l'assemblée départementale sur les services de secours et d'incendie. Mais le lobby des maires des grandes villes de France, très actif, avait obtenu le renforcement du pouvoir de ces villes au motif qu'elles contribuaient largement au financement de ces services. Une bataille feutrée s'est donc livrée sur le seuil du nombre d'habitants à retenir. Initialement fixé à 1 million, il a été abaissé à 900 000, sans autre raison réelle que celle d'exclure la ville de Rennes, qui se trouve être, justement, la capitale de l'Ille-et-Vilaine, dirigée par le socialiste Edmond Hervé.

103

Il est un autre cas de lobbying d'élu local, devenu célèbre : celui de la « dotation parking » introduite, en juin 1985, dans un projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement (DGF). Le rapporteur du texte est alors Louis Besson, député (PS) de la Savoie et maire de Coise, une petite commune de montagne des environs de Chambéry. Pour faire bénéficier les communes touristiques d'une dotation particulière, la loi prévoyait un critère d'attribution assis sur le nombre de lits. Ce critère excluait donc les communes ayant une activité touristique « à la journée ». M. Besson a donc proposé un nouveau critère, assis sur le nombre de parkings. Et comme il fallait bien maquiller sous un peu d'intérêt général cette proposition pour le moins surprenante, le rapporteur a affirmé : « Il est indéniable que cette catégorie de communes prend une part déterminante dans le développement des formes nouvelles de tourisme, qui contribuent très largement à une démocratisation de l'accès au sport et au tourisme. » Ainsi vêtue du généreux principe de démocratisation du sport, la proposition a été retenue.

« La dotation globale de fonctionnement est le chef-d'œuvre du lobbying », constate aujourd'hui Jean-Pierre Sueur (PS), ancien secrétaire d'État aux collectivités locales. Jusqu'à une réforme récente, elle ne comptait pas moins de soixante-dix critères d'attribution. « C'est un monument d'illisibilité. Il n'y manque qu'un seul critère, celui de l'âge du capitaine ! », plaisante M. Sueur. A force de tenir compte des différents lobbies, le système crée de véritables absurdités : ainsi la célèbre

station de ski, Val-d'Isère, a-t-elle touché à la fois la dotation de solidarité urbaine et la dotation touristique. Il s'est également trouvé l'exemple de villes inscrites à la fois sur la liste des communes bénéficiaires de la dotation de solidarité urbaine et sur celle des communes cotisant à la même dotation.

104 S'il confine, parfois, au grotesque, le lobby des élus locaux ne doit toutefois pas se résumer à cette caricature. Car, au fond, dans la défense exacerbée de leurs portions de territoire, de leurs petites villes ou de leurs communes de montagne, de leurs banlieues ou de capitales régionales, ces élus sont d'abord porteurs d'une véritable légitimité démocratique. « On ne peut pas traiter ce lobby comme les autres, observe un haut fonctionnaire, spécialiste des problèmes d'équipement. L'élu local représente des valeurs positives, comme la démocratie, la protection de l'environnement, la défense des communes, donc des populations défavorisées, la lutte pour sauvegarder l'emploi menacé. Face à lui, que pèsent un préfet, un directeur départemental de l'équipement ou de l'agriculture ? Ceux-là représentent l'État, donc la coercition, la norme, l'uniformité, quand l'élu local symbolise la spécificité, le respect des différences. »

Toute la problématique, poursuit cet observateur, vient du fait que les difficultés réelles ne coïncident pas forcément avec le champ couvert par les lobbies. Aujourd'hui, explique-t-il, l'un des enjeux majeurs de l'aménagement du territoire est celui de l'agglomération. Or, il n'existe pas de lobby pour elle, mais une superposition de groupes d'intérêt qui vont défendre, l'un, la grande ville centre, l'autre, les communes de la périphérie, le troisième, le canton. « La décentralisation, souligne cet interlocuteur, a figé les angles de vue : la ville, le département, la région. On assiste au développement d'un véritable tribalisme horizontal. Chaque élu doit défendre sa raison d'être, donc sa collectivité : maire, conseiller général ou conseiller régional. »

L'autre difficulté est celle de la représentativité réelle de ces élus. Le mode d'élection des sénateurs, le nombre exceptionnel de communes, le découpage soigneux des circonscriptions électorales contribuent à survaloriser une représentation rurale, qui ne correspond plus à la réalité des modes de vie de la population française. En conséquence, les lobbies d'élus locaux renforcent encore ce déséquilibre au profit du rural et bloquent durablement certaines réformes, notamment de fiscalité locale.

La crise économique et les problèmes budgétaires rencontrés par nombre de collectivités locales contribuent également à cette cristalli-

sation des groupes d'intérêt sur la défense des acquis. Comment envisager aujourd'hui une réforme en profondeur de la DGF, qui serait certes mieux adaptée aux besoins de l'ensemble des communes, mais qui se traduirait forcément, pour certaines d'entre elles, par une perte de ressources insupportable ? Pour les lobbies d'élus locaux, qui conduisent leur propre réflexion sur le sujet, tout l'enjeu des prochaines années est là. Les difficultés financières, la réduction des marges de manœuvre vont-elles conduire chacun à se battre pour son propre camp pour arracher à l'État une subvention supplémentaire ? Ou peuvent-elles, au contraire, inciter les associations d'élus à se regrouper afin de négocier en position de force avec le gouvernement ?

C'est cette dernière voie que semblent vouloir emprunter des responsables comme Jean-Paul Delevoye (RPR), président de l'Association des maires de France. « Nous devons jouer la carte de la compétence, de la crédibilité, pour cesser d'être perçus comme une association corporatiste », explique-t-il. A la tête de l'AMF, qui dispose d'un budget d'environ 30 millions de francs, M. Delevoye veut développer les fonctions de « diagnostic, de projection sur les grands sujets et de formation des élus ». Cette association, qui dispose d'un formidable réseau de relais départementaux, est ainsi à l'origine du projet de loi sur la responsabilité pénale des élus, adopté au cours de la précédente session parlementaire. « La classe politique n'a pas cessé de déraiper en privilégiant le clientélisme au détriment des grands enjeux. Nous sommes, tous, dans l'obligation de rétablir des pactes républicains sur ces enjeux », affirme M. Delevoye.

105

A l'Association des maires des grandes villes de France, on tient le même discours. Ces dernières années, l'association s'est professionnalisée, en recrutant des spécialistes des finances locales, du droit, issus des banques ou, souvent, des cabinets ministériels. « Nous avons développé une vraie capacité d'expertise, qui nous permet d'argumenter face au conseiller d'un ministre nous affirmant que ce que nous demandons est, selon la formule rituelle, impossible techniquement », explique Christian Lalu, directeur général de l'AMGVF.

« Tout le problème est de limiter le pouvoir des associations satellites, au profit des grandes associations qui doivent devenir le lieu fédérateur d'intérêts et d'objectifs au départ divergents », explique un membre de cabinet ministériel. « On entre dans une période, poursuit-il, où la rigueur financière commence à être intégrée par les organisations de défense des intérêts locaux. Elles reviennent à la notion de partenariat avec l'État et non plus d'opposition. La signature des pactes de

stabilité financière va dans ce sens. On se met d'accord sur de grandes masses et on regarde moins le détail. » Jusqu'à la prochaine discussion d'une réforme de la fiscalité locale.

R É S U M É

L'article pose évidemment le problème du cumul des mandats : de porteuse d'expression de la souveraineté nationale, l'Assemblée nationale devient le lieu d'affrontement de lobbies locaux qui défendent des intérêts catégoriels. Pourtant, le véritable problème n'est peut-être pas tant celui du cumul des mandats (après tout, ces élus sont porteurs d'une vraie légitimité démocratique) que d'une mauvaise adéquation entre les difficultés réelles et le champ d'intervention des lobbies, d'une représentativité qui surévalue le rural et de la crise économique qui pousse chacun à défendre ses acquis.

1. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Paris, PUF, 1952.

JEAN-CLAUDE THËNIG

LES GRANDS CORPS

108 **L**ES GRANDS CORPS REPRÉSENTENT une figure imposée dès lors qu'il est question de pouvoir et de prestige en France. Depuis Alexis de Tocqueville jusqu'à aujourd'hui, à travers les ingénieurs des Ponts et Chaussées ou les préfets, leur permanence étonne¹. Leur rôle dans la conduite des affaires publiques mais aussi privées alimente les commentaires. Les Deux Cents familles ont disparu, la franc-maçonnerie s'est faite discrète, le patronat vacille. Par contraste, les polytechniciens, rejoints depuis quelques décennies par les énarques, demeurent une valeur stable à la bourse de l'influence. De ce monument, dont aucun autre pays ne possède la pareille et que les observateurs étrangers regardent en mêlant l'envie et l'ironie, tout semble connu et n'importe quoi se dit.

La fiche d'identité des grands corps fait aujourd'hui référence en premier lieu aux ingénieurs des Mines, aux inspecteurs des Finances, aux conseillers d'État et aux membres de la Cour des comptes. Un corps est d'autant plus grand qu'il est petit en nombre et que, niché dans le sein de l'appareil d'État, il place ses membres ailleurs, mais toujours au plus haut rang. Ce cadre statutaire recrute ses fonctionnaires à la sortie de la plus grande des écoles, l'École polytechnique ou l'École nationale d'administration. Coquetterie supplémentaire, il sélectionne seulement les élèves les mieux classés. Sur la base de leurs seuls mérites scolaires, quelques centaines d'hommes et de femmes accèdent presque immédiatement à des responsabilités administratives substantielles, à des conditions de rémunération et d'emploi hors du commun, à des plans

2. Jacques Mandrin, *L'Énarchie*, Paris, La Table ronde, 1967.

de carrière personnalisés. Les directions des grands services, les cabinets ministériels, les présidences d'organismes du secteur public, les états-majors des grandes entreprises et même les mandats électifs locaux ou nationaux constituent leurs terrains de chasse. Trois énarques « pur sucre » dirigent la France : le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale.

Des grands corps, l'on parle beaucoup, en disant tout et son contraire. Les familles rêvent d'envoyer leurs rejetons dans les grandes écoles. Les gens mécontents de leur sort dénoncent les grands commis. Les maisons d'édition leur consacrent des livres à fort tirage. Les salons parisiens bruissent de leurs faits et méfaits. On admire l'intelligence et le dévouement de leurs membres pris individuellement. On suspecte l'arrogance et l'impunité dont ils bénéficient en tant que groupes. Ils font la France en même temps qu'ils la défont. Les succès qu'on leur impute compensent-ils les échecs qu'on leur attribue ? Rien de tel pour lancer une conversation animée et mobiliser les arguments les plus hétéroclites. On les signale en déclin et voilà qu'ils reviennent en force. Le sociologisme de café se nourrit de références à des mots tels que caste, mafia, privilèges ou domination. La frontière est ténue entre l'analyse et le pamphlet, entre les données factuelles et les fantasmes. Ceci n'est pas pour déplaire aux grands corps eux-mêmes. N'est-ce pas un énarque, Jean-Pierre Chevènement, qui commit dans les années 1960 un livre sur son propre milieu et rendit populaire un genre resté ambigu² ? Ceux à qui l'on attribue la puissance s'autoflagellent en public, exposent leurs secrets au peuple, dénoncent leur embourgeoisement élitiste en même temps qu'ils entretiennent l'image de leur puissance et plaident pour un retour à leurs seuls mérites professionnels.

Bref, la cause paraît entendue. Les grands corps sont des groupes d'intérêt. Certes, leur front n'est pas homogène et la concurrence entre eux est féroce pour occuper tel poste ou telle fonction, comme si la présidence d'un grand groupe changeait le destin du pays selon qu'elle est assurée par un polytechnicien ou par un énarque. Mais, d'une manière plus globale, tout se passe comme si, par-delà leurs rivalités mesquines, les grands corps formaient un monde à part, préservé, protégé, privilégié, dans une société devenue fluide, ouverte et cruelle pour la masse des gens qui la composent. C'est peut-être là que réside l'originalité des temps présents. Le milieu des années 1990 coïncide avec une démocratisation de la controverse sur les grands corps. Face à la pression des médias et des discours qui relaient ce qui est devenu un enjeu à la mode, qui peut encore nier l'évidence ?

1. L'INCANTATION ANTI-ÉLITISTE

La figure des grands corps alimente le débat public dans la France d'aujourd'hui. De façon justifiée ou exagérée, elle symboliserait le phénomène élitaire. Cette élite serait la source de maux majeurs qui frapperaient la société : la non-écoute des aspirations populaires, la dictature d'une pensée unique en matière de politique économique et monétaire, la banqueroute d'entreprises financières et, par-delà, le chômage, l'imposition fiscale et la centralisation des décisions.

La campagne ayant précédé l'élection présidentielle de 1995 a ainsi été marquée par le thème de la critique virulente et persistante de la technostructure. Le héraut en a été Jacques Chirac, lui-même énarque et membre de la Cour des comptes. A la fin de 1994, le candidat commence à marteler la dénonciation et l'imprécation dans ses discours publics. Pendant près de six mois, avec obstination, il va ainsi poursuivre sa croisade. Il est question d'un « monopole des pouvoirs par une certaine caste. Une caste éloignée des Français. Elle se replie sur elle-même, possède sa propre culture, secrète un certain conformisme de la pensée, se partage les places et les faveurs. Elle s'autocontrôle, donnant très souvent le sentiment que la loi n'est pas la même pour tous » (discours du 17 février 1995). La haute fonction publique ferait partie de la technostructure. Elle serait certes dévouée, mais par essence conservatrice, et dresserait un mur entre elle et les Français.

Le thème de la dénonciation de la technostructure et, à travers elle, de l'élite constitue un classique du répertoire mobilisé sur les tréteaux électoraux. Ceux qui l'adoptent peuvent ce faisant critiquer leurs concurrents qui sont, eux, au pouvoir. Jacques Chirac remet ainsi en cause Édouard Balladur, alors Premier ministre et son concurrent le plus menaçant pour la fonction présidentielle. Le thème sert également à rallier des coalitions politiques derrière qui le promeut. Jacques Chirac se donne un dénominateur commun à deux de ses alliés, Philippe Séguin et son populisme gaullien, Alain Madelin et son anti-étatisme libéral. Enfin, la dénonciation relève de l'incantation. S'agissant de Jacques Chirac, les éditorialistes de la presse le relèvent abondamment : aucune véritable proposition programmatique n'est formulée par lui pour contenir ou transformer les élites incriminées, sauf à déclarer qu'il revient aux gouvernants de les combattre et à l'autorité politique élue par le peuple d'imposer son primat. L'électeur est ainsi appelé à faire un acte de foi : en votant aujourd'hui pour

l'imprécauteur, il s'assurera demain contre les abus de la technocratie. Comment ceci sera réalisé est une autre histoire. D'ailleurs, une fois élu à la présidence, Jacques Chirac se dépêche de ranger sa grosse caisse, et la vie se poursuit comme avant. Un inspecteur des Finances, Alain Juppé, est nommé Premier ministre. La réforme de l'État est confiée à des membres éminents des grands corps. Il en sortira une disposition : à leur sortie de scolarité, les jeunes énarques seront astreints à passer deux ans dans un service extérieur de l'État. La fracture sociale se guérit, s'agissant de la part des grands corps, par l'application d'un emplâtre.

La ficelle est vieille qui consiste à faire peuple. L'auto-élitisme se mêle à l'antiparisianisme et à l'anti-étatisme. Pourtant, la campagne présidentielle de 1994-1995 coïncide avec quelque chose d'original et de neuf : le discours occupe une place majeure dans les controverses publiques et dans le débat politique. Qui plus est, les grands corps constituent désormais la référence de ce que l'élite veut dire.

111

La question des grands corps s'idéologise. Ce faisant, elle se radicalise. Elle échappe à la logique des faits et appartient à l'univers des passions. La nuance n'a pas cours. La réponse ne peut être que binaire. Elle offre une explication clés en main de l'état des choses en désignant des boucs émissaires au regard public. Les méfaits des énarques et des polytechniciens ne se discutent pas, ils s'imposent comme des évidences. En même temps, la question des grands corps se popularise. Des hommes politiques de premier plan la crédibilisent, relayés par les médias. En 1994-1995, l'aboiement en la matière est devenu acceptable et chic. Le discours de Jean-Marie Le Pen, lui aussi candidat à la présidence, et qui réclame la paternité de la critique des élites, est repris par Jacques Chirac qui s'efforce, ce faisant, d'occuper l'espace délaissé à gauche par le retrait de Jacques Delors et d'afficher « un tournant social ».

2. DISCOURS IDÉOLOGIQUE ET PRATIQUE CONSERVATRICE

L'enjeu ne se réduit pas à la seule dimension du cynisme politique. La campagne présidentielle s'inscrit dans un débat plus large qu'alimentent diverses circonstances. Le Crédit lyonnais se trouve dès 1994 en état de quasi-banqueroute. Le Crédit foncier déclare en 1995 des pertes finan-

3. Anne Depaigne a réalisé un dépouillement de presse.

cières abyssales. En décembre 1995, des conflits sociaux dans le secteur public paralysent le pays et envahissent les rues des grandes villes.

112 Chaque fois, le spectre des grands corps est brandi. Le président du Crédit lyonnais incarne la crème de l'*establishment*. Il aurait bénéficié d'une impunité totale pour avoir réalisé des investissements hasardeux. Car, entre inspecteurs des Finances, on n'a pas recours à de mesquins contrôles : les jeunes respectent les anciens. Quant aux grèves liées à la lutte contre le déficit de la Sécurité sociale, elles traduiraient la défiance des Français à l'égard de leurs dirigeants, leur ras-le-bol face à des énarques qui, depuis le secret des palais nationaux et coupés de la réalité du terrain, leur imposeraient autoritairement des solutions. Pensant refléter l'opinion publique, la presse écrite et la télévision multiplient l'ouverture de débats et de dossiers où le voyeurisme côtoie l'indignation. En douze mois, dans la seule presse nationale quotidienne et hebdomadaire, on recense ainsi pas moins de trente et un articles et dix-sept couvertures consacrés au thème des élites-dirigeants-grands corps³. Des intellectuels organiques ou de circonstance, appartenant parfois eux-mêmes au monde douillet et protégé des institutions académiques, font entendre leur petite musique. Aux arguments des économistes, qui renvoient l'explication du malaise français à la persistance du chômage et à la globalisation des échanges, les penseurs sociaux et politiques, tels Emmanuel Todd et Henri Vacquin, opposent l'isolement des élites et la coupure de la société en deux.

Face à une telle agitation, d'autres explications apparaissent mal recevables. Pierre Birnbaum rappelle que la corruption est moindre aujourd'hui qu'il y a quatre-vingts ou cent ans. Ezra Suleiman indique que les grands corps de la fonction publique d'État ne sont qu'un cas particulier d'un modèle plus général de l'élite parisienne, qui s'étend à tous les secteurs de l'activité, du monde des médecins à l'intelligentsia universitaire et de l'édition. En fait, il en va de la dénonciation des grands corps comme de l'antisémitisme et du racisme. Personne n'ose vraiment avouer qu'un seul bouc émissaire est responsable de tous les maux collectifs. Cependant, il en reste toujours quelque chose et l'on finit, presque inconsciemment, par se persuader que l'élite des énarques et des polytechniciens est coupable. L'affaire du Crédit lyonnais est pourtant imputable à une confluence de divers facteurs. Des enquêtes

4. Michel Bauer, *Les 200*, Paris, Éd. du Seuil, 1987.

5. Michel Crozier, *État modeste, État moderne*, Paris, Fayard, 1987.

sérieuses le démontrent : gestion interne de la banque défailante, tutelle coupable de la part des autorités bancaires, relâchement de la vigilance du ministère des Finances, légèreté des choix du président de la banque, etc. Peu importe le diagnostic, l'affaire se réduit à une querelle intra-bureaucratique : du moment que cela se passe entre énarques...

La controverse sur les élites incarnées par les grands corps n'est pas l'apanage des seuls aboyeurs de la politique professionnelle. Attirés par le bruit généralisé et alléchés par les tribunes offertes, d'autres acteurs entrent en scène qu'en principe une appartenance au monde des sciences sociales protège des excès et du manque de rigueur. Michel Crozier, Michel Bauer ou encore Henri Mendras travaillent sur les grands corps depuis de longues années. Ils sont l'illustration de deux logiques voisines mais différentes : celle du comptable, celle du bon samaritain. Le comptable additionne le nombre de postes de direction occupés par les énarques à la tête des entreprises et le compare avec la proportion de PDG issus d'autres filières. La confrontation avec d'autres pays, dont l'Allemagne, rend le tableau très parlant. La France parachute ses élites administratives directement à la tête du secteur économique privé. L'Allemagne les recrute par le rang de ses entreprises⁴. Quant au bon samaritain, il veut sauver son pays en tirant d'enquêtes scientifiques fouillées des pistes réformistes et des suggestions opératoires afin de distendre le lien exclusif entre les grandes écoles et les grands corps et d'obliger les entreprises aussi bien que les administrations à mieux écouter en tant qu'organisations les aspirations de leur environnement⁵.

113

Paradoxalement, rien n'y fait. L'idéologisation médiatique du couple grand corps-élite étouffe toute progression vers des réformes concrètes. Aucun débat ne s'ouvre qui concernerait le mode de recrutement de leurs membres à la sortie des grandes écoles, le contrôle des pantouflages, la limitation de l'influence des cabinets ministériels, etc. Les hauts fonctionnaires ont peu à craindre de dénonciations véhémentes et répétées : les effets menaçants ne suivent pas. Les systèmes de recrutement, d'avancement et de placement restent préservés, parmi les plus stables des démocraties avancées. Globalisation idéologique et conservatisme gestionnaire font bon ménage. Les gouvernants de la politique se défaussent des échecs de leurs politiques sur le dos des hauts fonctionnaires. Les intellectuels peuvent dénoncer la violence symbo-

6. Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État*, Paris, Éd. de Minuit, 1989.

lique qu'exercerait la noblesse d'État⁶. En attendant, grâce à l'anonymat des attaques, en désignant une catégorie abstraite telle que les élites ou les grands corps à la vindicte populaire, rien d'identifiable et d'instrumentable n'hypothèque l'avenir. Tel corps spécifique poursuit sa route sans voir ses chasses gardées menacées. L'ÉNA fête son demi-siècle, entourée de louanges. Les cabinets ministériels restent, étoffés et influents. Le bouc émissaire des grands corps de l'État arrange les autres élites. Les hommes politiques peuvent cumuler les mandats électifs. Les intellectuels ont tout loisir, de leur côté, de maintenir l'emprise de leur nomenclatura, nourrie par l'École normale supérieure d'Ulm.

3. LA CONSTITUTION D'UN ACTEUR COLLECTIF

114 4 200 énarques exercent aujourd'hui un emploi actif. 75 % d'entre eux sont au service de l'État, dont 1 900 dans les ministères et 1 300 dans les juridictions financières et dans les corps d'inspection. Le quart restant œuvre ailleurs, dans les entreprises publiques et dans des organismes internationaux et professionnels. Dans les cabinets ministériels, le gouvernement d'Alain Juppé compte 38 % d'énarques, contre 36 % sous Édouard Balladur en 1993 et Jacques Chirac en 1986, et 28 % au maximum dans les gouvernements de gauche entre 1981 et 1985 et 1988 et 1993. Les entreprises privées occupant plus de 20 pantoufleurs de l'ÉNA comprennent Elf, Renault, l'UAP, Alcatel-Alsthom, Paribas, Suez, la BNP et Thomson. Si l'on élargit la population aux polytechniciens et que l'on comptabilise les seuls emplois dirigeants, l'effet d'optique se renforce. Près de la moitié des postes de direction générale sont dans les entreprises privées de plus grande taille occupés par des individus issus des grandes écoles.

On peut multiplier les statistiques et les regards. Plus un corps est grand, plus il cumule des fonctions élevées qu'il alloue à ses membres. Reste à établir précisément ce que de tels chiffres veulent signifier. Deux vérités semblent solidement établies par les sciences sociales.

L'une est que les grands corps reproduisent inexorablement la stratification sociale existante. Du fait du système scolaire qui sélectionne et filtre les élèves en amont, les couches les plus favorisées de la population, en termes de revenus et d'origine sociale des parents, ont de cinq à dix fois plus de chances de voir leurs rejetons accéder aux grandes écoles. L'héritage d'un capital culturel et social gomme largement le principe démocratique et égalitaire des concours censés sanctionner les seuls mérites scolaires. La partie est déjà jouée lors de l'entrée à l'ÉNA

et à Polytechnique. De 2 à 15 % seulement des effectifs – tout dépend de ce que l'on met sous le terme de couches modestes ou défavorisées – proviennent des strates dites populaires. La sélection est encore affirmée au sein de la grande école : socialement, par le haut, le fils ou le gendre d'énarque ou de polytechnicien se voyant « coopté » dans un grand corps, et psychologiquement, le polytechnicien n'ayant pas accès par le classement de sortie à un grand corps se faisant affubler du sobriquet d'autodidacte.

L'autre est que le grand corps se construit et se décrit comme une configuration sociale très particulière de l'élite. Il limite le nombre de ses effectifs par un écrémage féroce : de trois à dix membres sont au maximum recrutés par an, à condition qu'ils soient issus du haut du classement de sortie de la grande école. La compétence qui prime est celle du généraliste et s'acquiert une fois pour toutes lors d'études achevées avant 22 à 26 ans. Une telle hyper-électivité par la prédétermination scolaire (et donc sociale) se prolonge par le mécanisme de l'essaimage. Plus un corps est grand, plus il s'éloigne des tâches dont formellement il est chargé en tant que groupement statutaire de la fonction publique d'État. Il détecte, offre et alloue des fonctions diversifiées à ses membres. La mobilité individuelle est encouragée, accélérée, récompensée. Les carrières sont donc très rapides pour les jeunes qui, à 40 ans, sont installés au sommet après avoir connu plusieurs expériences de travail diversifiées. Enfin, il exerce une pression forte sur ses membres pour constituer les positions qu'ils occupent en bien collectif. Le corps se dote d'un portefeuille d'emplois dont l'idéal est le monopole sur un secteur ou sur une organisation, si possible à la tête de ces derniers, et obligation morale est faite aux anciens de transmettre le patrimoine aux jeunes. L'héritage des attributs de la réussite est assuré. La compétence individuelle dérive de la compétence d'appartenance au corps.

Dans de tels contextes humains, fermés sur eux-mêmes et protégés, l'autogestion est de mise. Le grand corps s'érige en acteur autonome soucieux de ses propres intérêts et sourcilieux face aux menaces. En même temps, l'on note pourtant que le grand corps ne répond pas de manière parfaite et continue à ce modèle idéal. C'est ainsi que tous les membres ne bénéficient pas à part égale de l'ascenseur pour le succès. Une proportion non négligeable occupe des emplois statutaires et connaît une carrière certes confortable, mais non exceptionnelle, sans aller jusqu'au sommet. Par ailleurs, le grand corps encourage le conformisme chez ses membres si l'on entend par là la subordination au primat du politique. Ses membres cultivent les vertus de l'obéissance

bureaucratique au pouvoir légitime établi. A bien des égards, ils se montrent agnostiques, leur force résidant davantage dans la fourniture aux dirigeants d'individus pouvant mobiliser trois ressources : une disponibilité immédiate pour occuper un emploi sans pâtir de cette mobilité pour la carrière ultérieure, des compétences techniques, intellectuelles et sociales reconnues pour démêler des dossiers, un réseau de contacts personnels permettant de déjouer les cloisonnements institutionnels entre ministères. Enfin, un grand corps peut connaître des périodes durables de régression. Le secteur sur lequel il exerçait son emprise, ministère ou entreprise, se délite. Du même coup, on observe que la mobilisation de ses membres s'estompe spectaculairement et que son prestige décline. Le grand corps devient moins grand, à l'exemple des ingénieurs des Ponts et Chaussées depuis le milieu des années 1970.

116

L'occupation de positions par tel ou tel grand corps, lecture qui passionne certains experts de la chose administrative, est une arithmétique dont il faut prendre les résultats avec précaution. Car le phénomène recouvre des significations multiples. En aucun cas ne peut-il se comprendre en soi. Reste à le lier aux enjeux et aux effets qui favorisent ou restreignent son expression et sa consistance.

4. LES ARÈNES DE L'INFLUENCE ET DU POUVOIR

Quels intérêts poursuivent donc les grands corps ? Deux leçons se dégagent de l'étude attentive de leurs pratiques. D'une part, l'existence et l'activité de ces groupements statutaires sont liées à trois types différents d'intérêts : bureaucratiques ou organisationnels, corporatistes ou professionnels, technocratiques ou politiques. D'autre part, c'est largement l'état de leur environnement qui conditionne leur capacité et leur mobilisation pour les assouvir.

Bureaucratiques ou organisationnels, les intérêts naissent des modes de gestion que l'État utilise pour structurer ses personnels et pour administrer leurs compétences. Le phénomène de corps représente une forme particulière de statut alloué aux fonctionnaires, qui leur garantit un niveau de sécurité d'emploi, de compétence professionnelle et d'avancement pour la carrière. Dans la réalité, l'autonomie ainsi concédée aux individus est appropriée par eux de manière à accentuer la stratification hiérarchique et à utiliser le groupe des pairs statutaires en vue d'atteindre deux avantages : une protection accrue face aux décisions discrétionnaires de la hiérarchie, un monopole de la fonction occupée, notamment en fermant son accès aux strates subordonnées. De ce point

de vue, les grands corps ne constituent pas une exception dans la fonction publique française, mais le parachèvement d'un modèle généralisé, sinon un idéal à imiter par les personnels des strates intermédiaires et subalternes. On est frappé par le fait que les petits corps rêvent de reproduire à leur avantage les caractéristiques des grands, quitte à les combattre ou à les jalouser. Énarques et polytechniciens sont la partie émergée d'un iceberg qui englobe des centaines de milliers d'agents publics.

De ce point de vue, le phénomène bureaucratique demeure plus vivant et plus répandu que jamais. La fonction publique territoriale telle que dessinée par les lois de 1985 recopie à l'identique les traits de la fonction publique d'État. Les cadres dirigeants des collectivités territoriales rêvent, pour beaucoup d'entre eux, de pouvoir être formés par l'ENA, quelle que soit par ailleurs la qualité intrinsèque offerte par la formation de cette école, ou de se doter d'une ENA alternative et d'un grand corps. Les ingénieurs des Travaux publics de l'État chaussent avec allégresse les bottes des ingénieurs des Ponts et Chaussées. L'élite administrative règne par l'exemple que le reste des fonctionnaires cherche à reproduire. Qui plus est, le même modèle fascine d'autres milieux. La frénésie des concours, du classement et du monopole sur un territoire se constate dans les écoles de gestion de type HEC ou ESSEC. La coopération du petit nombre et la transmission des avantages acquis sévissent allégrement dans l'enseignement supérieur et dans le monde des intellectuels. Le cumul et la protection par les pairs se manifestent jusques et y compris dans le monde des élus. Rente et restriction sont des pratiques largement répandues dans la société française et valorisées jusque dans les entreprises, à l'exemple des conducteurs de train de la SNCF.

117

Corporatistes ou professionnels, les intérêts manifestent la capacité que les grands corps peuvent mobiliser pour fermer un marché du travail et pour légitimer leurs attributs en tant que groupes. L'autogestion de ses membres par le groupe devient totale. Chaque individu, ou presque, est équivalent à un autre. L'employeur ne loue pas un individu spécifique, il achète un énarque ou il embauche un corpsard des Mines. A travers le réseau ainsi fourni, grâce au profil du corps, il est attendu que l'employeur bénéficiera d'une compétence unique et irremplaçable. Le corps se dote en conséquence d'un savoir qu'il construit et contrôle de façon autarcique et monopolistique, à l'aide d'une école et d'un métier dont il gère et définit les normes. Plus un corps arrive ainsi à baliser un savoir-faire, moins celui-ci est technique et plus il se confond avec une compétence généraliste ou sociale de nature implicite. A la limite, le grand corps est celui qui fournit des individus brillants et exceptionnels,

capables de tout démêler et de tout diriger. Le corporatisme élitiste est né. Pour un employeur, se priver d'une telle compétence devient un risque, surtout lorsque le titulaire précédent du poste était déjà corpsard.

118 Les exemples abondent de telles situations. Les nominations à la tête de groupes industriels tels qu'Elf, soit de non-membres de grands corps, soit d'inspecteurs des Finances, mobilisent le corporatisme du corps des Mines. Rien ne permet de conclure que les transformations de l'économie depuis les années 1960 – privatisations massives d'entreprises, globalisation de la concurrence – ont coïncidé avec un reflux des grands corps. La nomination d'« outsiders » reste un événement et une exception. En même temps, quelques secteurs se sont concentrés ou ont décliné – le bâtiment et les travaux publics, la sidérurgie, etc. Cela se traduit pour l'essentiel par le fait que moins de membres des grands corps sont assurés d'avoir le bâton de maréchal – PDG – dans leur poche et que les débouchés deviennent plus difficiles, surtout pour les moins grands des grands corps. Quant au secteur administratif proprement dit, malgré quelques vellétés d'ouverture épisodiques, il reste une chasse gardée. Pour qu'un corps d'encadrement supérieur perde son emprise corporatiste, deux conditions sont nécessaires : que le secteur concerné soit en déclin ou en voie de marginalisation et que le savoir professionnel ne soit plus contrôlable par le seul corps. Or, les corps en stagnation ou en régression – dans l'agriculture ou dans les infrastructures du génie civil – sont les grands corps de deuxième catégorie. Les ingénieurs de l'Équipement sont, à travers les collectivités locales et les entreprises privées, concurrencés par des savoirs qui échappent à leur régulation technico-normative. La botte de l'ENA et de Polytechnique échappe largement à de tels dangers. Sa régulation normative en matière de savoir professionnel est purement sociale.

Les intérêts technocratiques ou politiques sont d'une autre nature. Ils sont les plus spectaculaires, car ils permettent aux grands corps de définir et de mettre en œuvre des choix majeurs pour le pays. Les exemples les mieux connus sont ceux de la filière nucléaire ou du plan câble. Ils sont aussi les plus difficiles à imposer, car leur possibilité d'émergence est liée à des conditions spécifiques découlant du rôle de l'État. L'illustre un cas comme celui de l'aménagement urbain. Après avoir boudé les problèmes d'urbanisation, les ingénieurs des Ponts et Chaussées ont, du milieu des années 1960 au milieu des années 1970, massivement investi le domaine, imposant de façon hégémonique leurs perspectives. Depuis lors, dure a été la chute et rapide le désenchantement, ne serait-ce que par le réveil des collectivités locales et l'attention

d'associations d'habitants. La stratégie technocratique suppose en effet que, d'une part, l'État dicte largement le jeu à ses partenaires et que, d'autre part, le pouvoir politique sous-traite largement la conception et la mise en œuvre des choix publics à ses administrations. Faute d'argent et faute de légitimité, les élites administratives peinent à imposer leurs perspectives.

A cet égard, les années qui viennent de s'écouler coïncident avec un double reflux de la technocratisation du politique par les grands corps : par le haut ou par l'internationalisation, par le bas ou par la décentralisation. La décentralisation au bénéfice des collectivités locales traduit certes un transfert d'autorité et de compétences exercées par l'État. Elle s'inscrit également dans un contexte de rareté des ressources financières allouées par l'État, de montée d'expertises alternatives et d'émergence de capacités locales à définir les enjeux et les problèmes à satisfaire. La gestion du territoire n'est plus intégrée par les ministères mais par le terrain. Les politiques se définissent d'en bas. Le reflux net de l'assise du corps préfectoral et le malaise des services de l'Équipement traduisent une marche vers la polyarchie. Quant à l'internationalisation, elle coïncide avec la fin du colbertisme industriel et les processus de haute technologie que les Don Quichotte des grands corps arrivaient à « vendre » au gouvernement. L'État voit des pans entiers de sa souveraineté se transférer vers l'Union européenne, la dynamique du marché international ou les organismes régulant le commerce, la finance et les services au niveau mondial. L'épisode le plus récent de ce mouvement est illustré par la dérégulation des services publics dans le domaine des télécommunications, de l'énergie et des transports.

Une telle évolution ne signifie pas nécessairement que les grands corps perdent leurs débouchés. Les ingénieurs des Télécommunications ou les administrateurs civils des Finances gardent de beaux plans de carrière et les privilèges qui les accompagnent. En revanche, elle se traduit par une transformation, voire un affaiblissement du rôle de l'État, régulateur plus qu'entrepreneur. Le couple administrations de tutelle-entreprises sous tutelle, où les mêmes corps siègent comme contrôleurs et comme contrôlés, ne peut plus offrir un espace autarcique que la tentation technocratique accapare en silence et en force. Le monopole centralisateur s'atténue, même si quelques pans résistent encore.

7. Marie-Christine Kessler, « Les grands corps face à l'Europe », dans F. d'Arcy et L. Rouban, *Mélanges en l'honneur de Jean-Louis Quermonne*, Paris, Presses de Science Po, 1996, p. 183-201.

Les corps ont joué l'Europe et n'ont pas saboté la décentralisation. Quelques-uns, tels les Mines, le Conseil d'État ou le corps préfectoral, ont même intégré dans leurs objectifs collectifs ces nouveaux espaces comme lieux de débouchés pour leurs membres. Ils ont adopté de nouvelles tâches s'ajoutant à leurs attributions anciennes. Leur ressource majeure réside dans la solidité de leurs positions institutionnelles au sein des ministères. Leur intérêt stratégique n'est ni purement bureaucratique ni absolument technocratique. L'un est trop modeste, l'autre est mal réalisable. Le réseau élitiste demeure la clé de voûte. Mais, pour que l'assise corporatiste soit assurée, il leur reste à établir une doctrine et des normes professionnelles qui soient stables et distinctives. C'est ce que tente le corps préfectoral en investissant à l'heure actuelle, avec l'aide du Conseil d'État, le thème de la réforme de l'État. Plus incertaine encore demeure l'aventure européenne : quelle doctrine énoncer reste une question ouverte⁷.

5. EUX ET NOUS

Les grands corps existent bel et bien. Ils savent défendre et promouvoir leurs intérêts sur le marché du travail administratif et dans les entreprises. Leur laisse-t-on trop d'autonomie, ils s'en empareront. Si dérapage il peut exister pour la démocratie, pour l'intérêt général et pour le débat pluraliste, la cause se trouve du côté de la manière dont la société favorise la centralisation et les monopoles et dont les gouvernements exercent leur vigilance. En même temps, le pouvoir politique fait preuve d'une belle ambiguïté, à droite certes, mais aussi à gauche. Son discours alimente un débat hypocrite. Ses pratiques s'accommodent du *statu quo*.

De quoi est-il donc question ? D'un côté, d'une sorte de jacquerie contre les élites. Les grands corps de l'État offrent à cet égard un bouc émissaire fort utile. D'un autre côté, de la réforme de l'État. Les grands corps représentent un rouage certes essentiel, mais un rouage seulement d'une mécanique statutaire généralisée en même temps que la contrepartie élitiste d'une façon pour les pouvoirs publics d'attirer des fonctionnaires à la fois de bonne qualité et se conformant aux principes de la neutralité administrative. Dans ce contexte, les solutions proposées n'ont guère droit de cité, sauf à imaginer qu'en remplaçant une élite par une autre ou qu'en faisant chuter tel pourcentage dans l'occupation des postes de direction, le problème sera gommé. L'expérience montre que la transformation du rôle de l'État, par la voie de la décentralisation et par celle de l'européanisation, permet de contenir les excès des

jeux d'intérêts propres aux grands corps. Un travail de fond de nature volontariste privilégierait d'autres mesures : une abrogation du quasi-monopole de recrutement par les grandes écoles, une remise à plat des rémunérations, une réglementation drastique du pantouflage, la non-automatisme du retour dans un statut de fonctionnaire après l'exercice d'un mandat électif national.

En attendant, le psychodrame peut continuer et il n'y a pas de raison qu'il cesse. Reste à espérer que le pluralisme du pouvoir s'accroisse et que des contre-pouvoirs autonomes se musclent davantage, dans les entreprises, dans la magistrature, dans les collectivités territoriales, parmi les associations, chez les actionnaires, les salariés, comme chez les citoyens. Mais ceci est une autre histoire...

121

R É S U M É

La question des grands corps est à la fois un mythe et une réalité. Elle s'est radicalisée et idéologisée. Elle rend ardu un véritable débat sur les faits et sur les méfaits de cette configuration sociale. La France vit en plein paradoxe. Une jacquerie à relents hypocrites amuse la galerie en même temps que la décentralisation et l'internationalisation progressent, limitant les ardeurs et les intérêts des grands corps. Parle-t-on de renverser les élites ou de réformer l'administration ?

GILLES LAMARQUE

LE RÔLE DES AGENCES
DE CONSEIL

122 **P**ARMI LES NOMBREUX DÉBATS qui portent sur l'activité des lobbies, leur foisonnement, leur légitimité, leurs techniques d'influence, etc., peu de réflexions s'attachent à prendre en compte une évolution récente qui pousse les lobbies à s'entourer d'experts en communication afin d'accroître leur audience, donc leur efficacité. C'est de ce constat qu'est partie l'idée de chercher à mieux connaître la place des agences de communication institutionnelle, des agences de relations publiques et des cabinets de lobbying français et à envisager quelles perspectives de développement commercial leur offre cette activité. Au-delà de la mode qui depuis quelques années tend à parler de plus en plus du lobbying, terme aujourd'hui à peu près passé dans le langage courant, le « lobbying commercial » lié à l'utilisation de professionnels de la communication, est-il, comme certains le pensent, promis à un avenir prometteur ? Cette interrogation a servi de point de départ à une enquête conduite au premier trimestre de cette année auprès d'un échantillon représentatif de quarante des plus grandes agences de communication et de relations publiques françaises. Afin d'assurer une certaine homogénéité, chaque agence a été soumise à un questionnaire l'interrogeant sur son positionnement en matière de lobbying, son ou ses expériences en la matière, la nature de sa clientèle, la part de chiffre d'affaires que représente cette activité, sa perception de l'avenir. La plupart des agences qui ont fait l'objet de l'enquête sont membres de syndicats professionnels tels que Syntec Conseil, ou bien de l'Association française des conseils en lobbying. D'autres ne revendiquent aucune appartenance à un organisme professionnel, considérant que l'appartenance à ce type d'association n'a de valeur que symbolique et indiquant que « toutes les règles déontologiques sont

établies directement avec le client, chaque contrat stipulant des clauses de confidentialité ».

Le Syntec, principale organisation professionnelle, est le syndicat des agences conseils en relations publiques, membre de la fédération Syntec qui regroupe Syntec Informatique, Syntec Ingénierie et Syntec Conseil. Créé en 1988, Syntec est la principale organisation professionnelle qui fédère les professions de conseil non réglementées par la loi, à charge pour cette organisation d'édicter des réglementations professionnelles qui ont valeur de recommandations. Citons par exemple la Charte relative à l'exercice de la profession de conseils en lobbying, le Code de bonnes pratiques des agences de conseils en communication, la Charte et le Code d'Athènes relatifs à l'éthique interne des relations publiques. Les règles d'adhésion au Syntec R.P. imposent en principe d'exercer une activité professionnelle qui relève des relations publiques, une période minimale de trois à cinq ans d'activité, une cotisation annuelle, au minimum fixée à 7 500 francs, qui varie selon les effectifs et la marge brute des agences.

123

L'Association française des conseils en lobbying, fondée en 1991 par P. Boury, T. Lefébure et O. Le Picard, regroupe de son côté les principaux cabinets conseil professionnels exerçant une activité depuis au moins deux ans en France. A sa création, cette association s'est fixé un triple objectif : « rassembler des professionnels dédiés au lobbying, représenter les conseils en lobbying auprès des pouvoirs publics, de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Parlement européen, garantir aux entreprises la compétence, le professionnalisme et la déontologie des conseils en lobbying, membres de l'AFCL ».

La plus ancienne de toutes ces agences – que l'on regroupera dans cet article pour la commodité de l'exercice, bien que les agences spécialisées en matière de lobbying revendiquent haut et fort leur spécificité – a été créée en 1962 et la plus récente en 1995. En moyenne, ces agences sont plutôt de création récente mais cette caractéristique est celle de la profession dans son ensemble. Comme cette enquête portait sur les agences les plus importantes, il était d'une certaine manière naturel d'aller à la rencontre de celles qui ont la plus grande antériorité.

Le critère de taille, dans une profession traditionnellement soumise à d'importantes variations d'activité, reste avant tout tributaire des déclarations de leurs dirigeants. Sur la base des effectifs à temps plein, la plus petite agence emploie cinq personnes, alors que la plus importante en emploie près de quatre-vingts. L'effectif moyen s'établit à vingt-cinq personnes, la médiane à douze seulement. Ceci corrobore le

sentiment que cette étude porte bien sur les principales agences de communication et de relations publiques, et ses conclusions ne peuvent être tenues pour entièrement représentatives du monde des agences. On sait depuis longtemps que le monde des agences est traditionnellement morcelé, certains voyant dans la taille de ces structures une capacité créatrice qui ferait défaut aux plus grandes entités. Indépendamment de la valeur à accorder à cette opinion, il s'agit sans doute de l'un des secteurs les plus préservés du mouvement économique qui pousse à la concentration des entreprises. Là où les fusions et les regroupements se sont multipliés dans la publicité, le secteur de la communication traditionnelle reste, lui, largement marqué par l'émiettement des structures. Les plus grandes agences restent en définitive de taille modeste. En matière de lobbying, ceci pourrait être un handicap car le lobbying est avant tout une relation d'influence et, dans les articulations entre des opérations de lobbying français et des opérations de lobbying européen, le faible nombre des agences appartenant à des réseaux entrave certainement les capacités d'intervention des agences françaises. Sur le plan international, l'appartenance à un réseau est une caractéristique un peu plus partagée. Celle-ci peut être précieuse en raison de la grande confiance que la clientèle reconnaît *a priori* aux Anglo-Saxons en matière de lobbying. Au-delà du préjugé, ces réseaux peuvent également mettre en avant leur capacité à traiter des dossiers dans leur dimension internationale. C'est ainsi, par exemple, qu'une agence comme Moreau Lascombe est une filiale de GCI, groupe américain. Elle possède deux bureaux en Europe, à Londres et à Bruxelles, ainsi qu'un bureau à Washington, naturellement spécialisé en lobbying, et un autre à Moscou. L'agence Marie Rouet a fusionné en 1994 avec Edelman France, qui possède huit bureaux européens ; Bernard Rideau Conseils est une filiale d'une société bruxelloise ; Pierre Janin et Associés a fusionné en 1995 avec Idées Dialogue Conseils du groupe Publicis. Une agence comme Burson Marsteller est une société américaine qui revendique une position de leader en matière de *corporate*. Elle possède soixante-neuf bureaux dans le monde dont trois cabinets dédiés au lobbying : un à Bruxelles et deux à Washington, afin de prévenir des conflits d'intérêt qui seraient générateurs d'une perte de chiffre d'affaires.

Le profil type du dirigeant est un homme âgé de 45 ans. Même si la profession est fortement féminisée, la direction des entreprises reste confiée à 80 % à des hommes. Les facteurs sont ici difficiles à isoler. Cette situation relève sans doute davantage de la taille des agences interrogées – ce sont en fait de véritables PME – que d'une volonté systé-

matique de fermer aux femmes l'accès aux grandes agences. En tout cas, il n'apparaît pas que le lobbying soit à l'origine de cette situation. Quant à la formation des dirigeants, celle-ci se révèle très diverse. Certains se déclarent – souvent avec fierté – autodidactes, alors que d'autres mettent au contraire en avant leurs diplômes en gage de compétence et d'entregent. Beaucoup ont acquis des diplômes reconnus dans le domaine du journalisme. D'autres ont des formations universitaires plus classiques, très souvent de droit. Cette formation juridique est en général une qualité requise, une condition nécessaire mais non suffisante, en matière de lobbying. Solution logique, puisque le lobbyiste intervient pour traduire le discours technique d'une entreprise ou d'un secteur d'activité dans un langage qui doit être adapté au style, à la psychologie et aux contraintes des pouvoirs publics chargés de défendre l'intérêt général. Le droit s'analyse ainsi en général comme un outil indispensable au lobbyiste pour analyser le contexte politique, économique, juridique et social dans lequel s'inscrivent les intérêts de son client. D'où souvent la nécessité pour les agences de posséder une équipe pluridisciplinaire pour traiter les dossiers de lobbying, sauf à cantonner leur intervention à des activités de communication *stricto sensu* telles que l'édition de plaquettes, l'organisation de relations publiques ou de relations presse. Il semble donc qu'il pourrait exister une taille critique, par la diversité des compétences plus que par les moyens nécessaires, pour conduire des missions de lobbying. Le parcours professionnel des dirigeants est tout aussi hétérogène. Avant de créer leur agence ou d'en prendre la direction, leurs dirigeants ont tous acquis une solide expérience professionnelle qui leur a permis de tisser un réseau de relations dans divers domaines, économique ou politique, nécessaire bien sûr pour exercer leur activité. Ceci est logique si l'on considère que le lobbying requiert, sans doute plus que toute autre activité de communication, un certain entregent.

125

Ces trajectoires riches en expérience professionnelle sont donc la règle et constituent certainement un avantage. L'acquisition d'un carnet d'adresses se révèle précieux non seulement pour se voir confier des missions en général mais aussi en matière de lobbying pour les exercer. En revanche, les exemples de passage dans les milieux publics ou politiques (anciens fonctionnaires, anciens membres de cabinets ministériels, anciens attachés parlementaires) apparaissent peu nombreux, non seulement parmi les dirigeants des agences mais aussi parmi leurs collaborateurs. On pourrait en conclure que le lobbying commercial peut donc s'apprendre sur le tas sans formation spécialisée particulière. A

moins qu'il n'existe encore un gisement d'emplois inexploité, cet apport de compétences nouvelles pouvant être de nature à générer de nouveaux courants d'affaires.

LE POSITIONNEMENT DES AGENCES EN MATIÈRE DE LOBBYING

126 La plupart des agences acceptent volontiers un certain degré de transparence. Plus de la moitié des agences revendiquent une activité de lobbying incontestable, soit qu'elles estiment pratiquer le lobbying à titre régulier, soit qu'elles considèrent pratiquer le lobbying à titre occasionnel. Néanmoins, un tiers d'entre elles estiment en revanche qu'elles ne sont pas en mesure de se positionner clairement en matière de lobbying mais reconnaissent en faire à l'occasion. Quelles conclusions peut-on en tirer ? Tout d'abord, la majorité des agences reconnaît aujourd'hui faire du lobbying. Elles considèrent que le lobbying rentre dans l'éventail des spécialités incluses dans les relations publiques. Pour celles-ci, il était intéressant de chercher à affiner la situation et de rechercher quelle était véritablement la part du lobbying dans leur activité. Deuxième remarque, la quasi-totalité des agences font aujourd'hui figurer l'activité de lobbying sur leur plaquette. Seules de rares agences omettent de le faire, considérant, soit, que « dans l'esprit des clients, le lobbying reste une prestation particulière », soit que le lobbying « n'est pas une activité en soi, mais un outil de communication ». En dehors de cette situation quelque peu exceptionnelle, il existe bien un sentiment des agences qu'elles ont une compétence et donc une légitimité à offrir ce type de prestation.

Quant à la part du lobbying dans l'ensemble de l'activité de l'agence, les réponses sont plus variables. On peut dresser une typologie en distinguant trois catégories d'agences : celle où le budget est chiffré en pourcentage, celle où le budget présente une estimation imprécise ou variable, celle où le budget représente la quasi-totalité ou la totalité de l'agence. Pour les deux tiers des agences, le lobbying représente une part assez faible mais assez stable de leur activité fluctuant entre 5 % et un quart de leur marge. Pour quelques agences, le lobbying représente en revanche une activité plus aléatoire. Une agence estimait ainsi que, suivant les années, le lobbying oscille entre 3 % et 40 % de sa marge brute. Une seconde évalue cette contribution dans une proportion de 5 % à 30 % suivant les moyens de communication employés. Enfin, une dernière agence se déclarait dans l'incapacité de chiffrer son activité de

lobbying, considérant que cette activité n'est qu'un moyen de communication insuffisamment déterminé. Moins d'une dizaine d'agences disaient dans le même temps tirer la quasi-totalité de leur marge du lobbying. Pour ces agences, le lobbying représente peut-être une source de vulnérabilité si le nombre des prestataires venait à s'accroître beaucoup plus rapidement que le marché ou alors si une réglementation sévère venait à limiter, voire à interdire leur métier, comme cela avait été envisagé fin 1994 au moment de la mission Séguin portant sur « la politique et l'argent ».

LEUR CONCEPTION DU LOBBYING

La plupart des agences partagent une vision assez voisine du lobbying, au moins dans ses définitions. Pour ce qui est des recommandations qu'elles formulent, il est naturellement plus difficile d'en juger, d'autant que tout est affaire de cas d'espèce. A la plupart des agences, le lobbying apparaît comme un « travail d'information, qui vise un public cible : les pouvoirs publics ». Ainsi, un client quel qu'il soit (entreprise, organisation professionnelle, syndicat, chambre consulaire, ordre professionnel, association...) fait-il appel à une agence de communication pour faire valoir ses droits auprès des pouvoirs publics. Il s'agit pour lui de mieux défendre – c'est la raison pour laquelle il est prêt à payer un prestataire – ses intérêts de manière à les placer en concordance avec l'intérêt général. L'idée générale est toujours la même : démontrer qu'il existe une convergence de vues avec l'intérêt général.

127

Le concept de veille revient également fréquemment. Il s'agit de « suivre en amont des orientations politiques, réglementaires, normatives, qui ont un impact sur l'activité des clients ». En d'autres termes, le lobbying représente aussi, au-delà des analyses stratégiques, un travail de documentation permanent sur des projets et des orientations politiques, économiques, etc. Cette activité suppose également un travail méthodologique, de recherche d'argumentaires plus ou moins techniques pour déclencher des phénomènes d'opinions favorables. En somme, le lobbying vise à mettre en place « des moyens de communication destinés à informer les pouvoirs publics pour prendre en compte les intérêts d'une profession, d'un corps social ou d'un pays ». Le lobbying ne se cantonne ni au domaine national ni au domaine communautaire, il s'applique également au domaine international. C'est ainsi que plusieurs agences déclarent que des États souverains leur confient des missions afin de promouvoir leur image et par conséquent leurs intérêts.

Avec le développement de la construction européenne et la mise en place de nouvelles réglementations, les entreprises demandent de plus en plus à être informées, soit pour ne pas se trouver en porte-à-faux, soit pour mieux défendre leur position concurrentielle, la voix des organismes professionnels ne pouvant par nature que relayer un message homogène, sauf à rassembler un front commun, souvent réuni dans des attitudes de refus. Comme le dit un lobbyiste, « nous sommes des diplomates d'entreprise qui permettons une meilleure compréhension entre les milieux économiques et les pouvoirs publics ». Le lobbyiste « entreprend une action d'information et d'alerte auprès des décideurs », explique un consultant. Si le lobbying se définit comme « tout ce qui peut contribuer à faire prendre en compte un certain nombre de positions de certaines personnes », le lobbying se présente comme une « convergence d'intérêts », celui du client – intérêt particulier – et celui des pouvoirs publics – intérêt général – afin « d'éviter les effets pervers de certaines réglementations ». Mais le lobbying n'a-t-il pas plutôt pour vocation de « faire passer un intérêt particulier pour un intérêt général » ? A cet argument, l'un des cabinets rétorque que « le système démocratique vise aussi à défendre l'intérêt particulier. Chaque citoyen a des droits qui peuvent être légitimement défendus. Même la justice donne le droit au plus grand criminel de disposer d'un avocat ! ». Néanmoins, malgré ces arguments qui visent à défendre la profession, un dirigeant d'agence souligne l'hypocrisie de telles définitions. Il considère que « l'intérêt privé ne fait pas bon ménage avec l'intérêt général ». A tel point que « certains pratiquent le lobbying dans l'ombre ». Et pourtant, comme on l'a vu, cela n'empêche pas la quasi-totalité des agences de communications de faire figurer le terme de lobbying sur leur plaquette !

C'est pourquoi, certains continuent de préférer employer les termes de « public affairs » ou de « relations institutionnelles » à celui de lobbying. Voici la différence expliquée par l'un d'entre eux : « Le lobbying se donne pour but de faire évoluer le cadre réglementaire et législatif d'une activité, alors que les "public affairs" supposent de gérer une image auprès des pouvoirs publics. » Le distinguo apparaît à l'analyse des plus subtils. Le lobbying, dit-il, « exige un travail d'information, doublé d'une certaine pression, exercée directement auprès des pouvoirs publics. Quant aux "public affairs", elles nécessitent essentiellement un travail de veille administrative et parlementaire ». Explicitons en quelques mots cette mission de veille : elle consiste à assurer un suivi à Paris – et souvent également à Bruxelles – des orientations nationales

– ou communautaires – sur une ou plusieurs questions stratégiques préalablement identifiées et déclinées dans des supports tels que des rapports officiels, des projets de réglementations, des directives, des recommandations, des livres blancs ou verts, des programmes et projets de recherche et développement, d'assistance économique, etc.

QUELQUES ACTIONS DE LOBBYING CONDUITES PAR LES AGENCES

Il semble que le lobbying combine deux modes d'action : un travail d'information auprès des décideurs publics et la conception et l'utilisation de moyens de pression auprès des mêmes décideurs. Il peut s'agir, par exemple, d'un travail de communication à caractère événementiel. Chaque année à Lyon, la Compagnie nationale du Rhône organise une manifestation qui vise à sensibiliser les habitants sur le thème de l'eau. Une année, la Compagnie nationale du Rhône, souhaitant présenter son projet de construction du canal Rhin-Rhône, a fait appel à un prestataire pour organiser cette manifestation et mettre en valeur son projet. Son rôle était d'informer les élus locaux mais aussi les habitants de la région des bienfaits de la construction de ce canal, combattue vivement par les écologistes. Il s'agissait dès lors de mettre en place des panneaux d'exposition pour montrer l'utilité d'un tel projet et, si possible, de convier un homme politique de premier plan pour renforcer la crédibilité de la construction de ce canal. Le travail de l'agence a principalement consisté à sélectionner les thèmes prioritaires se rattachant au projet, définir des messages adaptés aux différentes cibles visées (élus locaux, citoyens, écologistes...), etc. On peut certes estimer que ce travail relevait plus du domaine de la communication événementielle que du lobbying dans son acception classique. Il s'est cependant agi dans ce cas d'utiliser le lobbying comme un outil de communication visant à l'information des pouvoirs publics et des citoyens.

Le lobbying peut aussi viser à accompagner une réforme législative. Lors de la réforme de la filière portuaire en proie à de sérieuses difficultés économiques, l'action de lobbying diligentée par les représentants patronaux visait à convaincre les pouvoirs publics de la nécessité de porter remède à la situation des ports français, victimes de la loi de 1947 sur la manutention portuaire, bâtie sur l'emploi journalier des dockers. Les conditions économiques et sociales qui justifiaient cette loi en 1947 ayant profondément évolué, de nombreuses parties estimaient que cette loi était devenue une entrave au développement portuaire. Les objectifs

généraux de la réforme avaient été fixés par les représentants de la profession : instaurer des contrats de travail à durée indéterminée pour les dockers afin de normaliser les relations sociales entre les entreprises de manutention et les dockers, responsabiliser les entreprises et favoriser le libre jeu de la concurrence dans une économie de marché, promouvoir une nouvelle organisation du travail, favoriser la pérennité des emplois au travers de l'acquisition de droits issus d'un contrat de travail, prendre en compte la dimension sociale de l'adaptation des effectifs des dockers aux besoins réels du trafic, supprimer le système de péréquation des cotisations-chômage entre les ports, etc. Le travail d'accompagnement accompli par la société de communication prescrite visait à sensibiliser les parlementaires mais aussi l'opinion publique. C'est ainsi que le travail de la société, pour le compte de son client, a principalement consisté à préparer un livre blanc sur la filière portuaire en montrant que les enjeux découlant de cette réforme concernaient l'ensemble de la collectivité et justifiaient un effort de solidarité nationale.

Autre exemple, quand, en 1982, la majorité parlementaire socialiste décide de modifier la réglementation bancaire, une banque américaine, implantée en France, souhaite connaître les axes de cette réforme et les possibilités de durcissement d'un débat devant le Parlement afin de les intégrer dans ses plans de développement. Mais la banque se heurte à l'opacité qui entoure la préparation des décisions publiques. Elle fait appel à une agence de lobbying. Celle-ci est chargée de la renseigner sur les acteurs clés du débat parlementaire – quels sont les parlementaires les plus influents et les plus compétents en matière financière et bancaire ? –, les diverses options possibles prévisibles, les points sur lesquels le Parlement serait ouvert à des amendements au texte gouvernemental. La banque détecte en particulier une disposition qui menace ses intérêts et qui porte sur le statut de la banque étrangère en France. C'est ainsi un travail d'exploration et d'information qui a été demandé à l'agence dont la démarche a consisté à mieux s'informer sur les dispositions envisagées par cette réforme et les moyens d'aller à la rencontre des pouvoirs publics en vue d'un débat technique.

Il y a quelques années, un groupe de distribution a initié une association en faveur de l'ouverture des magasins le dimanche. L'association a mandaté une agence pour coordonner une action de lobbying auprès des pouvoirs publics prenant appui sur les médias afin de modifier la loi de 1905 régissant l'ouverture dominicale des commerces. Le principe d'une telle action visait à sensibiliser le grand public pour faire pression

sur les élus, réticents à heurter de front les syndicats de salariés pour les convaincre du bien-fondé de l'ouverture des magasins le dimanche. Le travail du lobbyiste consistait à identifier les multiples interlocuteurs publics et à définir les messages susceptibles de faire pression sur les élus par le biais de la presse avec des arguments dégagés à partir d'études sociales, économiques, culturelles, etc. Son travail de communication dans l'acception traditionnelle du terme a consisté à définir une argumentation pertinente, préparer des supports juridiques, sociaux ou économiques, rechercher puis accéder aux interlocuteurs efficaces, etc.

L'AVENIR DU LOBBYING COMMERCIAL EN FRANCE

Aux États-Unis et en France, ces deux types de lobbying correspondent à des traditions différentes qui expliquent des maturités de développement inégales de leurs marchés respectifs. Un directeur d'agence explique ainsi, sans doute un peu sommairement, le succès du lobbying aux États-Unis par le fait que « la tradition anglo-saxonne repose sur l'idée que l'intérêt général est la résultante des intérêts privés. Ainsi, les intérêts privés doivent se faire entendre ». Comme le souligne un autre de ces experts, « aux États-Unis, le lobbying fait partie intégrante du paysage politique. Les pouvoirs publics comme les entreprises se servent de cet outil pour connaître la vitalité du secteur industriel, par exemple, secteur qu'ils ne pourraient appréhender que parcellairement. Le lobbyiste représente un partenaire privilégié, choisi pour ses compétences et surtout pour le regard global qu'il porte sur les activités dont il a la charge ». Comme l'explique un autre lobbyiste : « en France, l'intérêt général préexiste et doit passer de fait avant les intérêts privés ». Le problème principal en France reste en grande partie que le lobbying est encore considéré comme un métier de l'ombre, associé à la prévarication, au trafic d'influence, au délit d'ingérence, etc. Toutefois, comme le souligne un directeur d'agence, « cette activité est en train peu à peu de se normaliser ; les pouvoirs publics commencent à entrevoir cette activité comme un moyen de les informer ». Ainsi ce métier commence-t-il à sortir de l'image de la corruption. C'est pourquoi un lobbyiste prédit que « le lobbying à connotation juridique se développera de plus en plus dans les années à venir ». Ce point de vue est aujourd'hui assez généralement partagé. La plupart des agences françaises de conseil en communication estiment que le lobbying est une activité qui est appelée à se développer, principalement en raison des avancées de la construction européenne et de ses réglementations toujours plus nom-

breuses. Elles estiment que l'entrée en vigueur du Marché unique ne ralentira pas ce mouvement, bien que la plupart des réglementations dont l'adoption avait été rendue nécessaire par l'échéance du 1^{er} janvier 1993 soient déjà entrées en vigueur.

132 Dans ce contexte, les lobbyistes qui interviennent à la prestation – par opposition aux structures intégrées comme les entreprises, les syndicats, les organismes professionnels, etc. – peuvent envisager de jouer un rôle essentiel de catalyseur auprès des institutions européennes. Ils peuvent apporter de nouveaux renseignements et surtout aider à leur mise en valeur tant que les décideurs publics, fonctionnaires ou élus, auront du mal à obtenir ces informations toujours plus nombreuses et plus techniques dans des domaines aussi variés que le prix des médicaments, le recyclage, les technologies de l'information, ou la fiscalité internationale frappant tel ou tel produit. A cet égard, la concurrence indéniable que représente la démarche des entreprises toujours plus nombreuses à ouvrir des bureaux à Bruxelles ou à se structurer en interne de manière à disposer de collaborateurs chargés de défendre leurs intérêts auprès des pouvoirs publics ne les inquiète guère. « Le lobbying est loin d'être mort, assure l'un d'entre eux, parce qu'il représente une arme de premier plan contre l'excès de réglementation dans un contexte où les entreprises prennent conscience de leur environnement réglementaire pour la survie de leur activité. » Les chefs d'entreprise sont aujourd'hui confrontés à de nouvelles règles dont la maîtrise peut leur échapper. Le lobbyiste est alors celui qui va les informer sur ces nouvelles réglementations et éviter à ces entreprises d'être prises en porte à faux. A l'inverse, les objectifs poursuivis par les institutions européennes sont la source de nouvelles opportunités d'affaires et d'échanges : programmes communautaires de recherche et de développement toujours plus nombreux et plus sophistiqués, appels d'offre de la Commission et des pays membres de la Communauté, assistance aux pays tiers, aides financières, coopérations industrielles et commerciales. Seules les entreprises informées à temps, quels que soient les progrès réalisés par la société de l'information, seront à même d'en bénéficier. Dès lors, il s'agira toujours de collecter et de sélectionner les informations essentielles, d'évaluer les risques liés à l'évolution réglementaire, de chercher à promouvoir la contribution économique de l'entreprise dans son secteur, suivre en amont les opportunités d'affaires et d'échanges. Pour illustrer cette offre, prenons l'exemple des prestations offertes par l'une de ces sociétés spécialisées. Ce cabinet de lobbying qui compte parmi l'un des plus anciens de la place de Paris, propose à ses

clients de « détecter les projets à Bruxelles, réaliser des partenariats européens, monter techniquement les réponses aux appels d'offre, suivre les normes et les évolutions des réglementations ».

Cet avenir peut-il en revanche s'envisager avec un optimisme béat ? Il est permis d'en douter. La plupart des experts restent prudents dans leur diagnostic. Le lobbying semble être encore freiné en France par les modes de recrutement et de développement des élites politiques et administratives issues de l'École polytechnique, de l'ENA et des grands corps de l'État suivant les traditions françaises bien connues. « Les élites bloquent le développement de cette activité car elles constituent un réseau relationnel existant. » Quelques agences peu nombreuses reconnaissent ainsi recourir à des collaborateurs issus de l'administration selon le principe que d'anciens fonctionnaires peuvent avoir des accès privilégiés à l'information et au pouvoir politique ou administratif illustré par le monde stéréotypé des cabinets ministériels. A défaut de pouvoir juger de la valeur réelle de cet obstacle, l'idée, elle, est bien ancrée : « en terme d'expertise administrative, il est difficile de lutter avec eux ». Une autre explication radicalement opposée proviendrait du fait que « les entreprises françaises manquent encore de culture stratégique » pour développer une branche spécifique en matière de lobbying. « Les entreprises françaises sont encore déficientes quant à leur relation avec les pouvoirs publics. » Toutes ne perçoivent pas clairement les enjeux de l'information publique pour la survie de l'entreprise.

133

La crise brutale que les agences de communication et de publicité ont connue, et qui a atteint son paroxysme en 1993, a sans doute accéléré l'évolution de la profession. Elle a incité les agences à rechercher de nouvelles opportunités d'affaires et vu le développement d'activités jusqu'ici plutôt marginales en France comme le lobbying commercial requérant l'intervention de prestataires extérieurs rémunérés à la vacation destinée à améliorer la prise en compte par les pouvoirs publics des intérêts des groupes d'intérêt. Le développement de cette activité comme d'autres branches de la communication – communication de crise, communication de marques, sponsoring, mécénat, etc. – ont en partie été conçus afin de développer des activités de conseil destinées à compenser la diminution des budgets publicitaires. Toutefois, cette offre n'aurait pu se développer si la demande n'avait suivi dans des proportions analogues. Aujourd'hui, le milieu des agences de communication et de relations publiques reste en équilibre instable. Les démé-

nagements et les fusions sont plus que jamais d'actualité. Au fur et à mesure que l'Europe progresse, on peut raisonnablement pronostiquer que certaines de ces agences chercheront à développer le secteur du lobbying en créant un département spécialisé dans cette activité, qu'elles rechercheront des alliances, étudieront la manière d'explorer le secteur du lobbying européen, notamment par le biais des appels d'offres communautaires.

R É S U M É

Au-delà de la mode qui depuis quelques années tend à parler de plus en plus du lobbying, terme aujourd'hui à peu près passé dans le langage courant, le « lobbying commercial », lié à l'utilisation de professionnels de la communication, est-il, comme certains le pensent, voué à un avenir prometteur ? Cet article, rédigé à partir d'une enquête conduite au début de cette année, fait le point sur le développement de cette activité jusqu'ici plutôt marginale. Le lobbying commercial requiert l'intervention de prestataires extérieurs rémunérés à la vacation. Leur concours est destiné à améliorer la prise en compte par les pouvoirs publics des intérêts véhiculés par les groupes de pression. Ces dernières années, cette offre s'est développée, suivant une demande de multiples lobbies (associations, syndicats, organismes consulaires, entreprises...) toujours plus nombreux à vouloir défendre leurs intérêts. Et demain ? Au fur et à mesure que l'Europe progresse, on peut envisager que ces agences chercheront à mieux développer le secteur du lobbying en créant un département spécialisé dans cette activité, qu'elles rechercheront des alliances, étudieront la manière d'explorer le secteur du lobbying européen, notamment par le biais des appels d'offres communautaires.

LA RÉGLEMENTATION DU LOBBYISME

AU SEIN DES PARLEMENTS NATIONAUX
DE L'UNION EUROPÉENNE
ET DU PARLEMENT EUROPÉEN

136

CE DOSSIER FAIT UN TOUR D'HORIZON des réglementations ou dispositions régissant, d'une part, les groupes d'intérêt et, d'autre part, les intergroupes parlementaires intervenant au sein des parlements nationaux. Un aperçu des pratiques au sein du Parlement complète le dossier.

Ce dossier a été constitué d'après un document de travail intitulé *Réglementation du lobbyisme au sein des parlements nationaux dans les États membres de l'Union européenne* (série Parlements nationaux, W-5, juin 1995, 18 p.) établi par la Direction générale des études, L 2929 Luxembourg. La partie concernant le Parlement européen a été constituée sur la base des dossiers documentaires du PE.

I. VUE D'ENSEMBLE DANS LES PARLEMENTS NATIONAUX DES ÉTATS MEMBRES

1. *Groupes d'intérêt lobbyistes*

Dans la plupart des parlements nationaux, il n'existe pas de réglementation ou de dispositions spécifiques régissant l'activité des groupes d'intérêt ou de leurs représentants. Deux exceptions toutefois : en Allemagne, le Bundestag est la seule chambre où existe une réglementation précise, et, au Danemark, le Folketing reconnaît de fait les groupes d'intérêt.

Plusieurs parlements nationaux appliquent un système analogue à celui du Parlement européen, en délivrant des cartes d'accès ou des laissez-passer d'une durée variable, en fonction des demandes des membres ou des groupes politiques.

Dans la plupart des parlements nationaux, les commissions peuvent entendre l'avis de personnes ou d'organismes extraparlamentaires,

notamment dans le cadre d'auditions publiques, lorsqu'une telle procédure est jugée nécessaire.

2. *Intergroupes parlementaires*

Dans la majorité des parlements des États membres, il n'existe pas de réglementation concernant les intergroupes parlementaires, ces entités sont même inconnues dans certaines chambres.

Dans la pratique, des intergroupes se constituent de façon occasionnelle et informelle au sein de plusieurs parlements nationaux. Les chambres leur accordent parfois certaines facilités, dont la mise à disposition de salles de réunion. En France, les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat interdisent la constitution de groupes défendant des intérêts particuliers, locaux ou professionnels.

Au Royaume-Uni, il existe de nombreux intergroupes parlementaires, groupes parlementaires et groupements analogues dont l'adhésion est ouverte aux membres de l'une ou l'autre chambre originaires de plusieurs partis.

Dans plusieurs États membres, les Constitutions et/ou des lois prévoient des organes nationaux représentatifs des intérêts économiques et sociaux (exemple : les Conseils économiques et sociaux) auxquels sont octroyés des droits de participation à l'élaboration de la politique législative dans certains domaines et qui doivent dans certains cas être consultés par les pouvoirs exécutifs et même par les parlements. Ce concept de « représentation d'intérêts », relevant d'une approche et d'un contexte différents, n'est pas traité dans le présent dossier.

137

BELGIQUE

	<i>Chambre des représentants</i>	<i>Sénat</i>
<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Aucune réglementation.	Idem.
<i>Intergroupes parlementaires</i>	Aucune disposition Certaines initiatives individuelles, non soumises à réglementation, ont abouti à la création de quelques groupes interparlementaires (par ex. les « Amis du Tibet » ou les « Fédéralistes européens »). L'intervention de la Chambre se limite à la mise à disposition de locaux et, le cas échéant, de personnel lorsque ces groupes se réunissent.	Aucune disposition.

DANEMARK

	<i>Folketing</i>
<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Les lobbyistes doivent figurer nominativement dans les archives des commissions. Il existe toutefois un certain nombre de règles s'appliquant aux délégations auprès des commissions.
<i>Intergroupes parlementaires</i>	Aucune réglementation.

ALLEMAGNE

138

	<i>Bundesrat</i>	<i>Bundesrat</i>
<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Pas de réglementation, ni code de déontologie. Une vingtaine de groupes chargés de relations publiques et de relations avec les médias (annexés du Bundestag) ont accès à la présidence fédérale. Les autres groupes de pression sont interdits de parler au Parlement fédéral ou d'y passer leur temps. La demande de visite peut être adressée à la chancellerie fédérale. Elles peuvent toutefois accéder à certaines salles, l'accès à la Salle du Bundestag. Par ailleurs, les grandes entreprises syndicales et associations professionnelles au registre.	Aucun enregistrement ni code de conduite. Toute demande doit être adressée à la Présidence fédérale. Une autorisation favorable autorise, outre l'accès au Palais, l'accès aux couloirs de passages des Séances, lorsqu'il s'agit de la présidence d'un groupe professionnel important et représentatif. Une demande peut également être adressée à la Chancellerie qui délivre alors une carte d'accès à certaines salles, l'accès à la Salle des Séances étant exclu. (Une vingtaine de cartes sont délivrées chaque année par la Questure et une dizaine de cartes sont délivrées par le service du Secrétariat général de la présidence.)
<i>Intergroupes parlementaires</i>	Le régime de réglementation intermédiaire n'a pas de cas, selon les groupes d'études ou « groupes de travail » (arrêté du Bureau du Sénat particuliers, locaux ou professionnels, permanents ou non. Il existe cependant 81 « <i>Chambre des députés</i> » ouverts aux députés appartenant à tous les groupes politiques. Selon les règles, ils peuvent se réunir en groupe parlementaire (fronte intergroupes) ou utiliser les services d'amitié des autres groupes. Ils ne bénéficient d'aucun régime de réglementation.	Aucune réglementation. Le Bureau autonome de réglementation des groupes d'études (équivalents des intergroupes du PE) dépend d'une décision du Bureau fédéral existant dans la constitution nationale. Les membres du Sénat ont le droit de généraliser et de modifier les règlements existants en matière de réglementation des sénateurs.
GRÈCE		
<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>		
<i>Intergroupes parlementaires</i>		

ESPAGNE

	<i>Assemblée nationale</i>	<i>Sénat</i>
<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Aucune réglementation.	Idem.
<i>Intergroupes parlementaires</i>	Aucune réglementation.	Idem.

FRANCE

	<i>Assemblée nationale</i>	<i>Sénat</i>
<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>		

*Intergroupes
parlementaires*

ITALIE

Sénat de la République / Chambre des députés

<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Aucune réglementation. Plusieurs projets de lois relatives aux relations publiques n'ont pas abouti. Une réglementation instaurant l'enregistrement des groupes de pression a fait l'objet d'une nouvelle proposition de loi (législature 1992-1994) qui sera soumise à la commission concernée. Toutefois, au Sénat, des associations nationales peuvent recevoir des laissez-passer donnant accès aux locaux, mais excluant les réunions des commissions ainsi que l'utilisation de l'infrastructure.
---	--

<i>Intergroupes parlementaires</i>	Aucune réglementation. Toutefois, des intergroupes se forment à l'initiative des sénateurs ou des députés ; leurs activités ne relèvent pas de règles édictées par les Chambres.
--	---

140

IRLANDE

*Dail**Seanad*

<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Aucune réglementation.	Idem.
---	------------------------	-------

<i>Intergroupes parlementaires</i>	Aucune réglementation.	Idem.
--	------------------------	-------

LUXEMBOURG

Chambre des députés

<i>Groupes d'intérêt</i>	Il n'existe ni registre, ni code de conduite, ni facilités accordées par la Chambre. Toutefois, la Chambre, une commission ou des députés peuvent, s'ils le souhaitent, entendre de tels groupes.
--------------------------	--

<i>Intergroupes parlementaires</i>	Aucune réglementation ni pratique.
--	------------------------------------

PAYS-BAS

	<i>Première Chambre</i>	<i>Deuxième Chambre</i>
<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Pas de réglementation particulière. Les associations spécialisées de l'extrême droite et les intérêts Al est considéré, le Parlement a été créé en 1990-1991. Les associations d'intérêts sont regroupées en bureaux et la Deuxième Chambre peut transférer le débat sur ce rapport à la commission parlementaire chargée d'assister les séances publiques.	Pas de réglementation partielle. En matière générale, la Chambre n'est accessible qu'aux seuls membres et non aux lobbyistes, bien qu'il soit loisible à tout membre de parler en personne
<i>Intergroupes parlementaires</i>	des normes en matière de vie publique. Aucune disposition particulière. examine actuellement les pratiques des groupes de pression parlementaires ainsi	Idem. des réunions de lobbyistes au sein de la Chambre.

141

AUTRICHE

	<i>Chambre des députés</i>	<i>Conseil fédéral</i>
<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Il n'y a pas de chambre des fichiers concernant les journalistes, tous les intergroupes parlementaires, les groupements officiels ainsi que les secrétariats des députés. En 1991, deux associations distinctes de lobbyistes politiques ont mis en place des codes deontologiques optionnels, visant à pendant longtemps, entretenu des liens étroits avec des groupes d'intérêt, proportion optionnels à l'attention des lobbyistes professionnels. Les règlements des deux Chambres habilite le Conseil national et le Conseil fédéral à recevoir des experts des groupes d'intérêt. La Chambre compte de nombreux intergroupes thématiques officiels. Une résolution adoptée le 10 octobre 1988 par la commission spéciale de la Chambre	Idem.
<i>Intergroupes parlementaires</i>	précise l'utilisation du titre « intergroupe parlementaire ». Les intergroupes parlementaires sont tenus de déclarer les noms des responsables du groupe, l'origine et le volume de tous les avantages (financiers ou en nature) dont ils pourraient bénéficier.	Aucune réglementation spécifique, bien que la réglementation de la Chambre des Communes concernant les intergroupes s'applique aux Lords.

FINLANDE

<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Aucune disposition spécifique. Contacts officieux avec les députés et les partis politiques. Les commissions peuvent entendre des experts sur invitation à un débat.	
<i>Intergroupes</i>	Existence officieuse.	

parlementaires

ROYAUME-UNI

Chambre des Communes

Chambre des Lords

*Groupes d'intérêt
lobbyistes*

143

*Intergroupes
parlementaires*

PORTUGAL

<i>Assemblée de la République</i>	
<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Aucune réglementation ni registre. Les représentants des groupes d'intérêt sont soumis au règlement général applicable à l'accès et à la circulation dans les locaux du siège.
<i>Intergroupes parlementaires</i>	Aucune disposition spécifique. Toutefois, l'Assemblée a décidé en 1990 de créer des « Groupes parlementaires d'amitiés » dont le but est de développer les relations avec leurs homologues étrangers.

SUÈDE

144

<i>Riksdag</i>	
<i>Groupes d'intérêt lobbyistes</i>	Aucune réglementation ni code de conduite. Deux projets de lois parlementaires relatifs au lobbyisme ont été déposés en janvier 1995. L'un de ces projets est favorable à l'enregistrement des lobbyistes et fait mention du code adopté par les groupes de pression de l'UE en septembre 1994, aux termes duquel lesdits groupes sont tenus de préciser les intérêts qu'ils représentent. L'autre projet de loi porte sur la participation des autorités publiques à des groupes de pression.
<i>Intergroupes parlementaires</i>	Aucune réglementation ni code de conduite.

II. PARLEMENT EUROPÉEN

*Groupes d'intérêt lobbyistes**Procédures en vigueur :*

Le service de sécurité peut délivrer des laissez-passer journaliers pour toute demande ponctuelle. Les visiteurs réguliers peuvent s'adresser au Collège des questeurs pour l'obtention d'un laissez-passer permanent, valable un an. Toutefois, aux termes des règles établies par le Bureau élargi, le 29 avril 1991, le Collège des questeurs n'autorise un laissez-passer que si la demande est appuyée par écrit par un député ou un groupe politique. Le secrétariat de la Questure tient un fichier informatisé des laissez-passer permanents (1 200 laissez-passer sont actuellement en circulation).

Vers un « encadrement » de l'activité des lobbyistes :

Les pressions exercées par certains lobbyistes ont poussé plusieurs parlementaires européens à demander des mesures pour contrôler une situation de moins en moins

CHRONIQUES

ADOLF KIMMEL

UNE CRISE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE FÉDÉRALE ? *

gions, la vie politique indienne pourrait connaître des turbulences importantes.

147

* Traduit par Christiane Kimmel.

1. Ainsi, un ministre du gouvernement social-libéral a déclaré que le gouvernement ne laisserait pas casser l'Ostpolitik par « les huit c... à Karlsruhe ». Confirmé récemment par Ernst Benda, président de la Cour de 1971 à 1983, in *Der Spiegel*, 8 janvier 1996, p. 48.

2. Cf. les sondages – avec des chiffres différents, mais avec la même tendance – in *Umfrage und Analyse*, n° 11-12, 1992, p. 85 et 88, et surtout : « Hüter oder Herrscher ? » (Gardien ou maître ?), in *Frankfurter Allgemeine*, 25 octobre 1995 (analyse reposant sur les enquêtes d'Allensbach).

3. Il s'agit de l'ex-RFA. La population dans l'ex-RDA doit d'abord se familiariser avec les institutions démocratiques, en particulier avec une Cour constitutionnelle qu'elle ne connaissait pas auparavant.

La Cour constitutionnelle fédérale, créée en réaction au régime nazi qui avait bafoué les droits fondamentaux et brisé l'État de droit, était jusqu'à présent considérée comme un des piliers de la deuxième démocratie allemande. Malgré des critiques de la part d'hommes politiques lorsqu'une de ses décisions ne leur plaisait pas¹, la Cour jouissait d'une grande réputation. Elle avait été épargnée par la perte de confiance dont les institutions politiques, et surtout les partis politiques, sont victimes depuis ces quinze dernières années². Depuis deux ans, toutefois, sa réputation se trouve considérablement remise en question³. A côté d'un déclin dans l'opinion publique, on assiste à des critiques de plus en plus virulentes de la part d'hommes politiques, de journalistes et même de juristes. Ces critiques ne sont plus éparées et isolées, portées sur des décisions précises, elles vont au-delà et mettent en question la position effectivement très forte de la Cour constitutionnelle dans la démocratie allemande. Ainsi, il n'était jamais arrivé jusqu'à maintenant que des dizaines de milliers de personnes participent à une manifestation contre une décision de la Cour constitutionnelle (décision relative au crucifix dans les écoles publiques). Quelles sont les raisons de cette évolution surprenante et inquiétante à la fois ?

DES DÉCISIONS CONTROVERSÉES

La raison principale est sans doute à chercher dans une série de décisions qui

ont été et sont encore vivement contestées et qui touchent à des questions particulièrement délicates :

– Le 9 mars 1994, la Cour décide que la possession de haschisch en petites quantités ne constitue plus une infraction pénale dès lors qu'il est destiné à l'usage personnel.

– Le 25 août 1994, la Cour juge que le fait d'apposer sur sa voiture un autocollant reproduisant la phrase de l'écrivain pacifiste Kurt Tucholsky : « Les soldats sont des assassins » (*Soldaten sind Mörder*) ne constitue pas un outrage à un soldat pris individuellement ni à la Bundeswehr en général. La Cour estime qu'il s'agit « seulement » de la manifestation d'une opinion pacifiste qui se rapporte à l'institution militaire et à la guerre en général. Un tel propos serait « couvert » par le droit fondamental de la liberté d'expression (art. 5 de la Loi fondamentale). Dans une deuxième décision du 10 octobre 1995, la Cour confirme sa position.

Une nette majorité de la population considère cette décision comme un scandale⁴. On pose la question de savoir si les Allemands ont été libérés en 1945 par des assassins. Au Bundestag a lieu, le 21 septembre 1994, un débat sur cette décision, procédé tout à fait exceptionnel. Joseph Rovau⁵ rappelle que même le tribunal de Nuremberg a refusé de condamner globalement les soldats de la Wehrmacht en tant qu'assassins. L'hommage rendu par François Mitterrand aux soldats allemands, le 8 mai 1995, vient également à l'esprit.

4. 55 % en Allemagne de l'Ouest, 51 % en Allemagne de l'Est – on remarquera la mince différence – sont de cet avis ; seulement 26 % (dans les deux parties de l'Allemagne) sont d'accord avec la décision. *Frankfurter Allgemeine*, 25 octobre 1995.

5. « Im Dienst für ihr Land » (Au service de leur pays), *Die Zeit*, 12 avril 1996.

– Le 10 janvier 1995, la Cour décide, corrigeant une décision de 1986, que le barrage d'un lieu public par un sit-in ne constitue pas une action violente et n'est donc pas une infraction pénale. Cette décision a été rendue à propos des barrages lors du stationnement des fusées Pershing 2 dans différents pays européens dans les années quatre-vingt. Des pacifistes comme l'écrivain Heinrich Böll, prix Nobel de littérature, ont participé à des manifestations en s'asseyant sur les routes d'accès aux casernes. Ils avaient intenté des recours constitutionnels individuels (*Verfassungsbeschwerde*) contre les jugements des tribunaux qui les avaient condamnés.

– Le 15 mai 1995, la Cour a décidé dans le cadre du procès contre Markus Wolf, le chef des services d'espionnage de l'ex-RDA, que l'espionnage de la RDA dirigé à l'encontre de la RFA ne constitue pas une infraction pénale. L'espionnage dirigé contre d'autres pays au profit de son propre pays n'est nulle part considéré comme répréhensible et n'est pas sanctionné. Et les collaborateurs des services d'espionnage de l'ex-RDA ne devaient pas s'attendre à la réunification allemande.

– Finalement, le 16 mai 1995, la Cour prend une décision relative au crucifix dans les écoles publiques en Bavière, qui a été et est toujours vivement discutée. Dans cette décision, la Cour estime qu'un règlement du gouvernement bavarois, qui ordonne que dans chaque

salle de classe d'école publique un crucifix soit accroché au mur, viole l'article 4 de la Loi fondamentale (liberté de croyance et de conscience). La Cour s'est prononcée en faveur de la liberté « négative » de croyance en considérant que la présence obligatoire d'un crucifix porte atteinte aux convictions des non-croyants.

Cette décision a plus qu'aucune autre suscité une vague d'indignation. Elle touche aux sentiments et convictions de la population bavaroise, fortement empreinte du catholicisme. Bien au-delà des milieux catholiques, elle est considérée comme une provocation. Lors d'une manifestation à Munich réunissant plus de 30 000 personnes – dont le ministre-président bavarois et d'autres dirigeants de la CSU –, l'archevêque de Munich compare les juges de Karlsruhe à Adolf Hitler qui, lui aussi, avait ordonné l'enlèvement des crucifix dans les écoles. Des dirigeants de la CSU qualifient la décision comme étant inconstitutionnelle et appellent même la population à une résistance selon l'article 20 alinéa 4 de la Loi fondamentale⁶. Le ministre-président bavarois déclare devoir respecter la décision mais ne pas l'accepter. Une nette majorité de la population – mais pas dans l'ex-RDA ! – n'est pas d'accord avec la décision⁷.

C'est cette décision qui a fait déborder le vase. La critique de certains hommes politiques dégénère en une mise en cause générale de la Cour consti-

6. « Tous les Allemands ont le droit de résister à quiconque entreprendrait de renverser cet ordre, s'il n'y a pas d'autre remède possible. »

7. Cf. *Frankfurter Allgemeine*, 25 octobre 1995.

8. Voir la brève analyse très critique d'Uwe Wesel, *Die Hüter der Verfassung*, Francfort, 1996, p. 36-45 ; ainsi que la controverse de 1978 entre le chancelier Helmut Schmidt et Ernst Benda, président de la Cour, in *Die Zukunft unserer Demokratie*, Munich, 1979, p. 122 et 125-126.

tutionnelle, parfois même à un appel à ne plus respecter le droit.

Le manque de compréhension qu'une grande partie de la population éprouve à l'égard de certaines décisions de Karlsruhe tient sûrement aussi au fait que la Cour n'a pas toujours réussi à communiquer au public les motifs de ses décisions d'une façon satisfaisante et compréhensible. Les reportages souvent trop sommaires, trop partiels et trop partiels dans les médias ont encore aggravé cette mauvaise compréhension. Pour améliorer ses relations avec la presse et le public, peu satisfaisantes jusqu'à l'heure actuelle, la Cour vient d'embaucher un attaché de presse.

150

UNE COUR PROGRESSISTE CONTRE DES VALEURS MORALES ET SOCIALES CONSERVATRICES ?

Ce n'est pas par hasard que la critique de certaines décisions des dernières années vient surtout des milieux conservateurs ; ces décisions sont en effet marquées par une tendance très libérale. Elles mettent en avant la liberté individuelle au détriment des valeurs de la société ou des intérêts d'État. La Cour a ainsi pris une évolution aussi étonnante que profonde par rapport aux années soixante-dix où, par une série de décisions plutôt « conservatrices », elle avait mis plus d'une fois un frein à la politique réformatrice du gouvernement social-libéral⁸. Il semble

que cette évolution s'explique notamment par des changements dans la composition de la Cour.

Le fait qu'une grande partie, voire souvent la majorité de la population, n'est pas d'accord avec certaines de ces décisions, souvent particulièrement importantes, montre qu'elles ne correspondent plus au sentiment du droit et aux valeurs morales et sociales qui prédominent dans la société allemande. Dans ce contexte, on a soulevé la question fondamentale de savoir si – et dans quelle mesure – la Cour, en rendant ses décisions, doit tenir compte de ce système de valeurs, ainsi que d'un changement éventuel de certaines valeurs, qui sont aussi à la base de la Constitution. Si la Cour a, entre autres, pour mission de consolider, éventuellement même de créer le consensus, mais surtout de ne pas le détruire, on ne pourra pas nier que, ces derniers temps, la Cour n'a pas toujours accompli cette mission d'apaisement de manière satisfaisante.

Mission délicate si la Cour a l'ambition de « jouer un rôle d'avant-garde de certains courants ou influences politiques⁹ ». Puisqu'elle doit – *nolens volens* – se prononcer souvent sur le changement des valeurs morales et sociales, elle devrait le faire de manière prudente et en considération de ses décisions, en montrant de la modération et évitant des prises de positions trop unilatérales. Autant que possible, elle

9. Cf. Rupert Scholz, in *Universitas*, 1, 1996, p. 7. L'auteur est un éminent professeur de droit public et membre de la CDU. Dans le passé, il était titulaire de fonctions politiques importantes.

10. Hans Hugo Klein (juge à la Cour de 1983 à 1996), *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Kritik*, Sankt Augustin, 1996, p. 53.

11. Cf. Paul Kirchhof (actuellement juge à la Cour) : « Woran das Bundesverfassungsgericht gebunden ist » (Par quelles normes la Cour constitutionnelle fédérale est liée), in *Frankfurter Allgemeine*, 13 septembre 1995. Les citations suivantes sont également tirées de cet article.

devrait éviter de « brusquer le sentiment de droit de toute la population, voire seulement d'une grande partie¹⁰ ». La tâche principale d'une Cour constitutionnelle consiste bien sûr dans la protection des minorités, mais des prises de positions trop marquées en faveur d'une minorité très réduite, sans prendre en considération l'opinion largement majoritaire – comme dans la décision à propos du crucifix –, ne seront pas susceptibles de créer la paix publique. Évidemment, il ne peut pas être question que la Cour fasse tout simplement sienne une opinion majoritaire révélée par des sondages, ou « la voix du peuple » telle qu'on peut l'entendre dans les bistrot. Mais la Cour ne peut pas non plus complètement ignorer les valeurs morales et sociales prédominantes dans la société. Où se trouve le juste milieu (qui, en réalité, n'existe pas) ?

L'argument que seule la Constitution peut servir de base aux décisions¹¹ de la Cour n'est pas pertinent puisque, en général, la Constitution est susceptible de différentes interprétations qui, à leur tour, peuvent freiner ou encourager un changement des valeurs, peuvent donner la préférence aux unes sur les autres. Il est vrai que personne ne met en doute que seul le Parlement est légitimé pour « tirer les conséquences juridiques d'un changement, effectif ou prétendu, des valeurs » en adoptant des lois nouvelles, tandis que la Cour a pour seule mission d'assurer le respect de la Constitution. Mais certaines des décisions mentionnées incitent à se demander si ce n'est pas la Cour elle-même qui assure cette tâche, incombant normalement au Parlement, de renouveler la Constitution à travers

une interprétation plus « moderne » et d'effectuer ainsi une évolution de la Constitution. Ce faisant, la Cour quitterait sa fonction de « gardien » de la Constitution pour en devenir le « maître », c'est-à-dire celui qui, finalement, décide aussi de modifier au moins son sens, sans en modifier le texte. En valorisant de cette façon encore son rôle dans une démocratie.

UNE COUR TROP PUISSANTE ?

Dans les débats actuels, on pose inévitablement de nouveau la vieille question des compétences de la Cour constitutionnelle, de son « pouvoir ». Les critiques qui voient dans la Cour une « élite aristocratique » pour laquelle il n'y a, en principe, pas de place dans une démocratie, qui estiment qu'on est déjà sur la voie d'un gouvernement de juges, aboutissant à une déparlementarisation de la politique, trouveraient confirmée leur opinion. Dans la balance difficile entre le droit et la politique, la Cour ne doit pas céder à la tentation de pénétrer trop loin dans le champ politique, même si la frontière entre les deux domaines ne peut pas toujours être clairement identifiée. Une telle transgression violerait par ailleurs le principe de la séparation des pouvoirs.

Certes, la Cour de Karlsruhe ne peut pas adopter la doctrine assez floue de la *political question* de la Cour suprême des États-Unis, puisqu'elle est obligée, lorsqu'elle est saisie, d'interpréter la Constitution. Il paraît que la modération des juges constitue la seule règle de conduite pour résister à cette tentation, car « la première vertu du juge consti-

12. Robert Badinter, in *Le Monde*, 5-6 mars 1995.

tutionnel est la prudence dans l'exercice de ses pouvoirs¹² ». Toutefois, ce n'est pas une panacée. D'une part, cette retenue ne peut pas être clairement définie pour chaque problème et, d'autre part, ce *self-restraint* ne sera pas approuvé à l'unanimité. Les critiques avancées à l'encontre de certaines décisions récentes

le montrent : celle concernant l'engagement de la Bundeswehr « *out of area* » (12 juillet 1994) ; celle concernant les conséquences de la réforme agraire dans la zone d'occupation soviétique en Allemagne – plus tard la RDA – avant 1949 (23 avril 1991, confirmée en mai 1996) ; celle aussi, et peut-être sur-

BIBLIOGRAPHIE

- Les décisions récentes se trouvent, avec des commentaires juridiques, dans la revue spécialisée indispensable : *Neue Juristische Wochenschrift*.
- Les journaux font une place assez large à la Cour et à ses décisions, en mettant évidemment en avant les aspects politiques. Le quotidien le plus riche est le *Frankfurter Allgemeine*. L'analyse la plus récente, brève et tonique : Uwe Wesel, *Die Hüter der Verfassung*, Francfort, 1996. Voir aussi : Hans H. Klein, Horst Sendler et Klaus Stern, *Justiz und Politik im demokratischen Rechtsstaat*, Sankt. Augustin, 1996.
- Une analyse générale succincte, en langue française : Louis Favoreu, *Les Cours constitutionnelles*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? » n° 2293, 1992, chap. III, p. 51-70.

LES MUTATIONS DE LA VIE POLITIQUE INDIENNE

En mai 1996, l'Inde aura connu trois Premiers ministres : Narasimha Rao, qui était en place depuis 1991 et dont le parti du Congrès a subi une sévère défaite aux élections générales organisées ce printemps 1996 ; Atal Behari Vajpayee, dont le parti nationaliste BJP (Bharatiya Janata Party) était arrivé en tête à ces élections, et qui n'a pu constituer de majorité ; Dewe Gowda, chef d'un gouvernement de coalition, dite United Front, regroupant quatorze partis de gauche, du centre et des formations régionales, et soutenu sans participation par le parti du Congrès.

C'est là une situation singulière pour un pays où seulement dix Premiers ministres s'étaient succédé en quarante-cinq ans depuis l'indépendance de 1947. Cela montre que la vie politique indienne est soumise à des bouleversements importants qu'il faut chercher à comprendre. Pour ce faire, il faut tout d'abord rappeler les grands traits du système politique indien.

La vie politique de la plus grande démocratie du monde est organisée par la Constitution du 26 janvier 1950, qui a été amendée plus de soixante-dix fois depuis lors¹. On peut y voir à la fois la stabilité des grands équilibres institutionnels et les effets d'une nécessaire adaptation permanente. On ne s'étonnera pas que le système constitutionnel indien ait largement emprunté à la Grande-Bretagne, ancienne puissance coloniale, mais il faut aussi relever une inspiration venue des États-Unis d'Amérique.

Des États-Unis, l'Inde a d'abord retenu le phénomène de la constitution écrite². Les deux constitutions commencent d'ailleurs par les mêmes mots « *We, the people of...* ». Mais l'essentiel de la référence américaine est constitué par le fédéralisme : l'Union indienne est un État fédéral regroupant vingt-cinq États fédérés et sept Territoires de l'Union. La Constitution opère une répartition des compétences entre le niveau fédéral et le niveau des États fédé-

153

* Maître de conférences de science politique à l'université de Reims.

1. Cf. *Constitution of India*, New Delhi, Pioneer Books, 1993.

2. Cf. C.K. Takwani, « Basic constitutional principles », *Lectures on Administrative Law*, Lucknow, 1994.

rés : 97 domaines relèvent de l'Union, parmi lesquels les affaires étrangères, la défense, la monnaie, le train, les routes nationales, les relations aériennes, les postes et télécommunications et la fiscalité nationale. Les États fédérés ont la responsabilité de : l'ordre public, la police, les autorités locales, la santé, l'agriculture..., soit en tout 66 domaines couverts grâce à une fiscalité propre. Il existe également une liste de 47 rubriques dans lesquelles les deux niveaux peuvent agir de façon concurrente : on y trouve notamment le droit criminel et des personnes, le droit social et le planning familial. En fait, l'Union bénéficie d'une priorité en cas de chevauchement ou d'un domaine non prévu par la Constitution. Elle peut imposer ses choix dans un domaine qui est normalement de la compétence des États fédérés en cas d'urgence ou si l'intérêt national le requiert.

Le fédéralisme se traduit par l'existence d'un Parlement bicaméral : la première chambre, la Chambre du peuple (Lok Sabha), représente directement la population. La deuxième chambre, le Conseil des États (Rajya Sabha), est présidée (comme aux États-Unis) par le vice-président fédéral, et représente essentiellement les États fédérés et les Territoires de l'Union. Cependant, les pouvoirs des deux chambres sont très disproportionnés au profit de la Chambre du peuple.

Des États-Unis, l'Inde a également repris la place de la Cour suprême³, nommée par le président. La Cour suprême est juge de dernier ressort en Inde. Elle a un rôle de Cour constitutionnelle (litiges entre les États fédérés

et l'Union, interprétation de la Constitution). Le système de saisine par voie d'exception, quand un citoyen estime que ses droits fondamentaux sont mis en cause par n'importe quel tribunal, s'applique.

Ces éléments ne sauraient amener à minorer l'influence britannique. Le régime indien n'est pas présidentiel mais parlementaire. Certes, le président de l'Union (Shankar Dayal Sharma, depuis 1992) est élu pour cinq ans par le Parlement fédéral et les assemblées législatives des États fédérés, mais celui qui dirige la politique du pays c'est le Premier ministre. Le Premier ministre est désigné par le président. Celui-ci choisit généralement le chef du groupe parlementaire le plus important. Les ministres sont nommés par le chef de l'État mais ils sont collectivement responsables devant la Lok Sabha. Les ministres doivent être parlementaires ou le devenir dans les six mois suivant leur nomination (cela a été le cas pour N. Rao en 1991).

La Lok Sabha est élue au suffrage universel direct au scrutin majoritaire à un tour, comme en Grande-Bretagne. Contrairement à ce qu'on enseigne souvent en Occident, ce mode de scrutin n'a pas conduit au bipartisme et il ne garantit pas non plus l'existence d'une majorité. Les députés à la Lok Sabha sont élus dans des circonscriptions (543 *territorial constituencies* en 1996), ce qui donne une place importante aux stratégies locales. La durée d'une législature est normalement de cinq ans, mais le président peut dissoudre la Lok Sabha avant cela à la demande du Premier ministre ou pour faire face à une crise du régime. Il

3. Cf. David Anoussamy, « La justice en Inde », *Cahiers de l'Institut des hautes études de justice*, Paris, février 1996.

peut aussi éventuellement proroger le mandat des députés.

Les États fédérés reproduisent largement le système fédéral, mais sous la surveillance de ce dernier. A la tête de chaque État fédéré se trouve un gouverneur nommé par le président fédéral (en fait, le choix est fait par le Premier ministre fédéral⁴). Le gouverneur n'exerce pas normalement directement le pouvoir. Il y a un Conseil des ministres dirigé par un ministre en chef (Chief Minister). C'est le gouverneur qui désigne le Chief Minister et les ministres, mais ceux-ci sont responsables devant l'Assemblée législative de l'État fédéré. Dans la plupart des États, l'Assemblée législative est la chambre unique de la Législature de l'État ; elle est élue au scrutin majoritaire à un tour par circonscriptions. Dans quelques États, la Législature est de surcroît composée d'une deuxième chambre, le Conseil législatif.

L'aspect le plus controversé du fonctionnement politique des États fédérés dans leur relation avec l'Union concerne le rôle du gouverneur. La question de la nomination et de la révocation des Chief Ministers, le pouvoir de dissoudre les Assemblées législatives et de recommander la mise en place de la President's Rule (administration directe de l'État fédéré par le pouvoir fédéral de New Delhi) ont montré l'ambiguïté d'une situation qui permet au pouvoir fédéral d'imposer ses choix.

L'élément le plus significatif du système politique indien a été d'organiser des élections pour un corps électoral qui, dès les premières élections géné-

rales de 1951, comptait plus de 170 millions d'électeurs. Encore à cette époque, seuls votaient les plus de 21 ans. Depuis 1989, l'âge de la majorité politique a été abaissé à 18 ans. Les élections de 1996 ont concerné une population de plus de 900 millions d'habitants et un corps électoral de 600 millions de personnes. L'Inde sera sans doute le pays le plus peuplé de la planète au XXI^e siècle, compte tenu de l'échec des campagnes de stérilisation et de planning familial. De ce fait, même si la Chine évolue vers un système démocratique, l'Inde restera la plus grande démocratie du monde.

155

Les difficultés de fonctionnement d'un système démocratique de cette taille sont énormes, mais les deux tiers de l'électorat participent dorénavant au vote, et l'exemple indien montre, contrairement à ce qu'on entend souvent, que la démocratie ne requiert pas nécessairement un certain stade de développement économique⁵ (même si le taux de participation à la vie politique en Inde a augmenté avec l'alphabétisation) ou l'unité culturelle (il y a quinze langues officielles en Inde et des milliers de langues et dialectes non reconnus). Aucune langue (notamment pas le hindi, la langue du Nord-Ouest) n'ayant pu s'imposer sur les 3 millions de kilomètres carrés du territoire indien et le taux d'analphabétisme étant encore aujourd'hui de 50 %, le système électoral a dû trouver des moyens de permettre la participation de tous : c'est le rôle des lectures publiques, de l'affichage mural peint de manière particulièrement illustrative et des nombreuses

4. Cf. Paul R. Brass, *The Politics of India since Independence*, Cambridge University Press, 1994, p. 117.

5. Le tiers de la population indienne vit au-dessous du seuil de pauvreté.

réunions politiques qui permettent des discussions, même si elles restreignent le caractère individuel du vote ; les bulletins de vote font figurer des symboles (deux bœufs pour le parti du Congrès, le lotus pour le BJP), ce qui permet aux analphabètes de s'y retrouver⁶.

156

Le scrutin majoritaire à un tour n'a pas produit, en Inde, le bipartisme qu'on connaît en Grande-Bretagne ou aux États-Unis. Les premières décennies de la vie politique indienne ont d'abord montré la prédominance d'un parti, le parti du Congrès. Le parti du Congrès a été créé en 1885, comme structure politique de la lutte pour l'indépendance nationale. Les deux figures de Mohandas K. Gandhi (1869-1948), dit le Mahatma (grande âme), et Jawaharlal Nehru (1889-1964), dit le Pandit (homme savant), vont marquer son histoire. On connaît le rôle de Gandhi et de ses principes de non-participation et de non-violence active dans la structuration du mouvement national indien⁷. J. Nehru devint dès 1929 président du parti du Congrès, et premier Premier ministre de l'Inde indépendante en 1947. Il gardera cette fonction jusqu'à sa mort, en 1964. En 1951, 1957 et 1962, le parti du Congrès a plus de 70 % des sièges. C'est un parti dominant, mais plus du fait de la division de ses adversaires que d'une hégémonie réelle ; en voix, le parti du Congrès n'a jamais remporté la majorité absolue.

Le parti du Congrès s'est toujours vanté d'être le seul parti qui puisse rassembler toutes les catégories de la population. Il est vrai que son idéologie a

toujours mis en avant la diversité garantie par une implantation nationale, même si le poids des notables et des brahmanes du Nord de l'Inde y a toujours été important. Cette situation a fait du parti du Congrès un parti attrape-tout, mais aussi un conglomérat de factions qui ne cessent de s'affronter pour la direction des affaires.

En ce qui concerne l'économie et la politique étrangère, Nehru a insisté sur le caractère socialiste du régime (inscrit dans la constitution initiale mais supprimé en 1976) et sur la liaison avec l'URSS. Il ne s'agissait pas de faire de l'Inde un des pays du bloc soviétique mais de faire contrepoids au puissant voisin et rival chinois. Cela conduira cependant à un modèle de développement fondé sur l'industrie (au lieu du rouet et de l'agriculture prônés par Gandhi) et l'auto-investissement du fait du refus des interventions des pays jugés impérialistes. D'un autre côté, Nehru sera un des initiateurs du mouvement des non-alignés à partir de la conférence de Bandoeng, en 1955.

Après J. Nehru, sa fille Indira Gandhi (qui tient son nom d'un mariage avec Feroze Gandhi, non parent du Mahatma) sera Premier ministre de 1966 à 1977, puis de 1980 à 1984, et son petit-fils Rajiv Gandhi de 1984 à 1989. Le parti du Congrès remportera 54 % des sièges en 1971. Il perdra les élections de 1977, fera scission en 1978⁸, aura 65 % des sièges en 1980, plus de 70 % en 1984 et perdra à nouveau en 1989.

L'importance de la famille Nehru-Gandhi dans la construction et la consolidation du parti du Congrès manifeste

6. Cf. Christophe Jaffrelot, « Voter en Inde », *RFSP*, avril 1993, p. 301 s.

7. Cf. M.K. Gandhi, *Constructive Programme*, Navajivan Trust, 1941.

8. Il devient alors l'Indian National Congress (I), I pour Indira.

un cas de figure tout à fait spécifique dans la vie politique d'un pays. Il ne s'agit pas d'une de ces présidences à vie ou indéfiniment renouvelables telles qu'elles existent dans quelques pays du tiers monde, mais d'une liaison intime entre une famille et un parti dominant dans un pays où le pouvoir est cependant disputé. Les Nehru-Gandhi ont eu le pouvoir tant que le parti du Congrès a été majoritaire. Chaque fois qu'il a été battu (1977, 1989), ils se sont retrouvés dans l'opposition⁹.

La liaison entre la vie politique d'un pays et la place d'une famille n'apparaît pas comme une chose étrange ou un reste de figure monarchique en Asie. Dans le même sens, on remarque que les patrons japonais considèrent leurs ouvriers comme des membres de leur famille, et ceux-ci semblent accepter cette configuration¹⁰. En Inde, si Indira Gandhi a participé à la vie politique avec son père dès son plus jeune âge, Rajiv Gandhi, devenu Premier ministre à la suite de l'assassinat de sa mère en 1984, n'est venu à la politique que parce qu'il se trouvait être le dernier descendant vivant de la famille après la mort de son frère Sanjay dans un accident d'avion en 1980.

Le point-limite de cette conception a été illustré, en Inde, aussitôt après l'assassinat de Rajiv Gandhi en 1991, quand les responsables du parti du Congrès ont proposé à sa veuve, Sonia, de prendre la tête du parti et donc d'être candidate au poste de Premier ministre. Or, on sait que Sonia Gandhi est d'origine italienne. Cela n'a pas semblé un

obstacle pour les dirigeants du parti. Au contraire, le refus de Sonia Gandhi les a embarrassés. En fait, la conception indienne de la nationalité, et donc de la participation à la vie politique, ne relève d'aucune des conceptions occidentales du droit du sol ou du droit du sang. A partir du moment où Sonia Gandhi était mariée avec Rajiv Gandhi, elle entrait dans sa famille avec toutes les prérogatives afférentes. Indira Gandhi a théorisé cette conception de l'État conçu comme une grande famille : « *a country is an extended family* » (un pays est une famille étendue)¹¹. Appliquée à un pays de près d'un milliard d'habitants, l'expression peut surprendre, mais elle a permis à la famille Nehru-Gandhi de devenir une sorte de signe représentatif du pays tout entier.

C'est précisément cette situation qui a été remise en cause en 1991, après l'assassinat de Rajiv Gandhi par des séparatistes tamouls en pleine campagne électorale¹². D'un côté, l'émotion provoquée par cet événement a profité au parti du Congrès, qui était alors dans l'opposition, mais ce parti n'avait plus de candidat incontesté au poste de Premier ministre. Aux élections de 1991, le parti du Congrès s'est retrouvé avec une majorité relative de 225 sièges en juin 1991 et 6 sièges supplémentaires à l'élection partielle de novembre 1991 (sur 537 au total). Sans doute l'habileté de N. Rao a-t-elle permis au Congrès de tenir tout au long de la législature.

Désigné à l'âge de 70 ans comme Premier ministre, N. Rao a d'abord été

9. Cf. C.P. Bambhri, *Political Process in India 1947-1991*, New Delhi, Vikas, 1991.

10. Cf. René Maury, *Les Patrons japonais parlent*, Paris, Éd. du Seuil, 1990.

11. Cf. *Indira Gandhi in her Own Words*, New Delhi, Sun Publications, non daté.

12. Cf. C.P. Bambhri, *Elections 1991, an Analysis*, New Delhi, B.R. Publishing, 1991.

confortablement élu membre du Parlement, dans l'État méridional d'Andhra-Pradesh dont il est originaire, aux élections partielles de novembre 1991 pour répondre à l'exigence constitutionnelle¹³. Dans un premier temps, N. Rao a réussi à définir et à maintenir les orientations de son gouvernement et à s'imposer au sein de son propre parti¹⁴. C'était en effet la première fois qu'un homme du Sud prenait la tête de la vie politique indienne. Il a également infléchi la politique économique et étrangère du pays dans le sens de l'ouverture après la disparition du partenaire privilégié qu'était l'URSS¹⁵.

158 Les difficultés ont commencé avec l'affaire de la mosquée d'Ayodhya, la Babri Masjid en 1992 (voir ci-dessous). Elles ont continué avec les accusations de corruption qui ont touché tous les cadres du régime et ont obligé sept ministres de N. Rao à démissionner à la veille des élections de 1996¹⁶. Enfin, l'ouverture économique, qui a profité à une classe moyenne de près de 300 millions de personnes, bénéficiant d'une croissance du PNB de l'ordre de 6 % par an, a également entraîné des divisions au sein du parti. Le processus de mondialisation produisant ses effets en Inde comme ailleurs a provoqué des replis

identitaires dans lesquels s'est engouffré le parti nationaliste hindou, le BJP. Dès 1995, la crise et la déroute s'annoncent¹⁷. L'absence de charisme de N. Rao et le fait qu'il ait résumé le thème de sa campagne dans le mot d'ordre : « donnez au gouvernement la stabilité et je vous donnerai la prospérité¹⁸ » expliquent sans doute aussi une amère défaite qui donne au parti du Congrès seulement 136 sièges sur 534¹⁹ aux élections de 1996.

Le Bharatiya Janaty Party (parti du peuple indien) a été créé en 1980. Il avait récolté deux sièges aux élections de 1984, 88 en 1989, 120 en 1991. Le BJP était alors le deuxième parti du pays. En 1996, avec 161 sièges (30 % du total), il devient le premier parti indien. C'est ce qui a amené le président de l'Union à désigner son leader comme Premier ministre, après les élections générales de 1996. Mais Atal Behari Vajpayee n'a pas pu constituer une majorité autour de lui et a donc renoncé à former le gouvernement.

Comme beaucoup de partis de la droite ultra dans le monde en cette fin du XX^e siècle, il fonde une grande partie de son discours sur une conception religieuse de la politique. En Inde, il s'agit

13. Cf. R.V.R Chandrasekara Rao et V.S. Prasad, *Indian Constitution and Polity*, New Delhi, Sterling, 1991.

14. Cf. J.C. Aggarwal et N.K. Chowdry, *Elections in India, Analysis and Overview*, New Delhi, Shipra, 1992.

15. Cf. « The five years of N. Rao », *The Hindu*, 7 avril 1996.

16. Cf. *India Today*, 29 février 1996, p. 44 s.

17. « The rout » (la défaite), *ibid.*, 31 décembre 1994 ; « Crisis » (la crise), *Sunday*, 1^{er} janvier 1995 ; et « Congress (I) crisis », *Frontline*, 13 janvier 1995.

18. *The Hindu*, 23 et 28 mars 1996.

19. Les chiffres donnés pour les résultats des élections indiennes sont toujours des chiffres approximatifs car il y a de nombreuses contestations qui donnent lieu ensuite à des élections partielles. D'autre part, les élections ne peuvent pas toujours se tenir dans certaines régions qui connaissent des troubles. Enfin, tel élu sous le signe de tel parti peut changer très rapidement d'appartenance.

de l'Hindutva, qui considère que l'identité indienne n'est que celle de la culture hindoue. Comme le note le psychanalyste indien Sudhir Kakar, en fait cette Hindutva « n'offre que peu de ressemblances avec les formes antérieures de la religion hindoue²⁰ ». Ceci conduit à instrumentaliser la religion afin d'opérer « une nouvelle délimitation des frontières communautaires qui se manifeste par la mise en avant de dieux et héros particuliers. Ceux-ci sont présentés comme porteurs d'idéaux transcendants partagés par les membres de la communauté et garants de sa cohésion²¹ ».

L'affaire de la mosquée d'Ayodhya va cristalliser ce mouvement. Selon une légende invérifiable, la mosquée d'Ayodhya aurait été construite en 1528 sur un lieu de culte hindou dédié au dieu Ram, incarnation de Vishnou, réputé né là. Des hindous réclament de venir prier à cet endroit. Le parti du Congrès cherche un compromis pour qu'une négociation permette de construire un temple hindou sans démanteler la mosquée. Le BJP, lui, dans son programme pour les élections de 1991, proposait déjà de construire le temple au dieu Ram en « relocalisant » la mosquée « surimposée »²². Autant dire qu'il s'agissait d'un appel à la destruction de la mosquée. C'est ce qui fut fait le 6 décembre 1992, à l'issue de nombreuses manifestations²³. La destruction de la mosquée provoqua des réactions violentes entre les communautés dans l'ensemble

du pays, mais surtout à Bombay, avec un bilan final de 1 200 morts. Selon S. Kakar, le temple d'Ayodhya est « symbole du deuil de la société hindoue [...] ». L'identité hindoue ainsi ressuscitée serait en permanence menacée par des forces internes et externes. Une vigilance de tous les instants s'imposerait pour empêcher que soit divisé ce qui doit être uni. On stigmatise les forces politiques hostiles, on s'emploie à diviser les autres communautés. Ce qui implique, à la fois, une idéalisation de son propre destin et la recherche de boucs émissaires²⁴ ». Dans un pays qui est composé à 82 % d'hindous, on pourrait s'étonner d'une stigmatisation de la minorité musulmane. C'est oublier que tout courant d'extrême droite a besoin de ses boucs émissaires. Comme dans certains pays européens, les immigrés, les musulmans, qui constituent 11 % de la population, sont, en Inde, considérés par la droite extrême comme des intrus.

Comme le notait René Rémond à propos de la droite ultra du début du XIX^e siècle en France, ce qui caractérise l'ultracisme, c'est la liaison entre extrémisme et tradition, la revendication d'exprimer seul la nation, l'âme de justiciers armés d'une rigueur exempte d'indulgence, le devoir d'être impitoyable, le manichéisme élémentaire, le refus de la liberté religieuse, la défense d'un ordre présenté comme naturel²⁵. Ces termes pourraient être utilisés pour désigner le BJP en Inde (ou les islamistes

20. Cf. S. Kakar, « L'Hindutva sur le divan », *Courrier de l'UNESCO*, décembre 1994.

21. *Ibid.*

22. C.P. Bhambhri, *Elections in 1991*, op. cit., p. 192.

23. Cf. *The Five Hours and After, the English Press on Ayodhya*, Madras, Vigil, 1993.

24. S. Kakar, op. cit.

25. Cf. René Rémond, *La Droite en France*, Paris, Aubier-Montaigne, 1963, p. 25, 26, 28, 30, 31 et 35.

en Algérie, ou les courants qui ont armé l'assassin de Rabin en Israël).

Comme déjà la droite ultra en 1815 en France, ce courant peut à l'occasion se diviser entre intransigeants absolutistes et plus libéraux. C'est cette deuxième attitude qu'a tentée le BJP en Inde dans les derniers mois après avoir tenu un discours dur. Pour les élections de 1996, le BJP a essayé, non sans succès, de rallier tous ceux qui avaient à se plaindre de la situation présente : ceux qui sont choqués par la corruption peuvent être séduits par son discours sur le *clean political system* et la *clean public life*. Le BJP n'est pourtant pas lui-même exempt de critique à cet égard, son président ayant dû démissionner à la veille des élections de 1996 pour avoir touché des pots-de-
160
vin comme quantité d'autres acteurs de la vie politique indienne²⁶. Ceux qui sont effrayés par l'ouverture économique et la mondialisation trouvent aussi refuge dans le BJP, bien que son programme soit en fait très libéral en matière économique (on pourrait voir là une similitude avec le Front national en France).

Enfin, dans un pays encore très marqué par les situations de castes, le BJP va rassembler les mécontentements de ceux qui, issus des hautes castes ou des castes intermédiaires, pensent qu'ils risquent d'avoir quelque chose à perdre dans la politique de promotion des basses castes.

Le système politique indien, avec un consensus sur ce point entre le parti du Congrès et la gauche, a en effet mis en place un système de quotas pour rattraper le retard des basses castes et hors castes. Il faut en effet se rappeler que,

jusqu'à l'indépendance, existait la catégorie des intouchables (ou parias) que Gandhi avait désignés pour les réhabiliter comme harijans (enfants de Dieu). Il faut se rappeler que l'intouchabilité entraînait une mise à l'écart de la société quasi complète, l'interdiction de fréquenter les temples et les puits, par exemple. La Constitution indienne a supprimé l'intouchabilité, mais cela n'a pu suffire à rattraper le retard économique et social de ces populations désormais désignées comme *scheduled castes* (castes répertoriées, environ 20 % de la population). Des mesures législatives ont permis l'ouverture théorique des temples, des puits et des restaurants à tous. 15 % des emplois publics, 17 % des promotions leur sont réservés. A cela s'ajoutent des quotas pour l'entrée des étudiants dans les universités et des quotas pour les populations issues des tribus aborigènes (*scheduled tribes*) et des autres classes défavorisées (OBC : *other backward classes*). Ces mesures n'ont d'ailleurs qu'un effet limité, puisque la part réservée aux castes et tribus défavorisées n'est pas respectée et qu'elle est à peu près nulle dans les emplois d'encadrement. En effet, le système de quotas ne dispense pas d'un minimum de qualification pour accéder à l'administration, et le retard des castes et tribus défavorisées est tel en matière d'instruction que la plus grande part de leurs membres ne peuvent prétendre aux emplois qui pourraient leur être attribués²⁷.

C'est ce système que le BJP veut remettre en cause. S'appuyant sur les hautes castes et les castes intermédiaires, il réclame la fin des quotas et également

26. Cf. *India Today*, 15 février 1996, p. 38-39.

27. Cf. « Les intouchables et la République indienne », in *L'Inde contemporaine*, sous la direction de Christophe Jaffrelot, Paris, Fayard, 1996, p. 407.

celle du statut spécifique des minorités linguistiques et religieuses, l'application du Code civil hindou à tous, y compris aux musulmans. Ce serait là une rupture avec le système dit séculariste. En effet, malgré la partition avec le Pakistan, la religion hindoue n'avait pas été retenue comme base de la nation au moment de l'indépendance²⁸. Nehru recommandait une politique d'*accommodation and consensus*²⁹ et c'est ce qui avait permis par exemple de revoir les frontières des États fédérés sur une base linguistique sans trop de heurts³⁰. Certes, cette politique de consensus avait déjà été remise en cause au temps de l'autoritarisme d'Indira Gandhi, mais l'idée du compromis entre les différentes communautés avait continué à prévaloir. On voit bien que ce qui est en train de se développer actuellement ce sont des formes de communautarisme (qu'on appelle en Inde *communalism*).

Face à l'Hindutva, se développe un mouvement des basses castes et des réprouvés. C'est ainsi que la « reine des bandits », Phoolan Devi, fille de basse caste qui rançonnait les riches et tuait pour se venger de la cruauté des propriétaires terriens, a été, après onze ans de prison, élue au Parlement sur la liste du Samajwadi Party (SP, parti socialiste, qui a récolté 17 sièges au total) aux élections générales de 1996.

Le Samajwadi Party participe à la coalition de gouvernement, dite United

Front, qui comprend en outre le parti communiste de l'Inde (CPI, 12 députés). L'autre parti communiste marxiste (CPI (M), au pouvoir au Bengale occidental et qui avait espéré que son chef deviendrait Premier ministre, 32 députés) soutient également la coalition. Avec les partis régionalistes et d'autres petits partis, le parti principal de la coalition est le parti de centre gauche Janata Dal, qui dispose de 43 députés. Cet ensemble de 170 députés n'a obtenu la confiance de la Lok Sabha, le 12 juin 1996, que grâce au soutien sans participation du parti du Congrès (139 sièges).

Le Premier ministre, nommé fin mai 1996, Dewe Gowda, était auparavant Chief Minister de l'État méridional du Karnataka, dont la capitale Bangalore est un des pôles scientifiques essentiels du pays, notamment en matière d'informatique³¹. D. Gowda est issu du Janata Dal, tandis que le ministre de la Défense, Mulayam Singh Yadav, est socialiste et le ministre des Finances, Palaniappan Chidambaram, vient d'un parti du Tamil Nadu, scissionniste du Congrès, le TMC (Tamil Maanila Congress). Ce n'est pas la première fois que l'Inde connaît un gouvernement de coalition. Mais les deux expériences précédentes (1977-1980 et 1989-1991) se sont soldées par des échecs du fait de dissensions internes trop importantes. Il semble qu'on entre dans une ère politique de l'incertitude³².

Cependant, sur le plan économique, peu de changements sont à attendre,

161

28. Cf. *Indian Constitution and Polity*, op. cit., p. 55.

29. Cf. C.P. Bhambri, *Political Process in India*, op. cit., p. 32.

30. C'est ainsi, par exemple, que l'État de Madras est devenu le Tamil Nadu (là où l'on parle tamoul).

31. L'Inde est le premier exportateur mondial de logiciens.

32. Cf. « The politics of uncertainty », *The Hindu*, 13 mai 1996.

l'ensemble des partis de droite et de gauche soutenant la politique de libéralisation. Les communistes ont seulement recommandé au Premier ministre de « continuer à attirer les investissements étrangers tout en gardant à l'esprit l'intérêt des travailleurs³³ ». De même, la politique étrangère fait l'objet d'un large consensus. En matière de défense, tous les partis considèrent que l'Inde doit se réserver l'option nucléaire.

162 C'est donc sur le plan intérieur que se joue l'avenir politique de l'Inde. Le gouvernement de D. Gowda voudrait accorder des quotas de représentation politique aux femmes et aux intouchables chrétiens. C'est autour des thèmes des droits des minorités, de la place relative des castes qui n'ont pas disparu du paysage indien et de la conception de l'unité nationale à réaliser que se feront les débats politiques essentiels des prochains mois, voire des prochaines années.

A cela s'ajoute le problème des frontières mêmes de l'Inde et de ses relations avec le Pakistan. Les deux pays n'en finissent pas de payer les conséquences d'une décolonisation dans laquelle les frontières leur ont été imposées par l'ancienne puissance coloniale. Si les relations entre les deux Bengale (indien et bangladaïen) à l'Est se sont normalisées, la question du Cachemire à l'Ouest se repose constamment. L'État du Cachemire et Jammu du côté indien est en effet le seul État de l'Union indienne à majorité musulmane. Les élections générales ont pu s'y tenir non sans difficultés et avec retard par rapport au reste de l'Inde, fin mai 1996. Mais la

participation a été limitée et la zone reste une aire de tension avec le Pakistan.

Aujourd'hui, on peut considérer que quatre grandes contradictions caractérisent la situation indienne : rapport entre le Nord et le Sud, entre basses et hautes castes, entre culture de langue hindie (1/5 de la population, principalement au Nord-Ouest) et autres, place de la religion dans la vie politique. Le BJP avec son Hindutva incarne le Nord de langue hindie et les hautes castes. La coalition laïque de centre gauche représente plus les basses castes, le Sud et les non-hindi-phones. Le parti du Congrès, de tradition laïque mais dont les dirigeants étaient traditionnellement issus du Nord et des hautes castes, a entamé une mutation. Il espère profiter de l'absence d'unité de la gauche, comme de l'effet repoussoir que pourrait provoquer le BJP chez beaucoup de ceux qui sont attachés à la paix civile. Il compte sur une entrée sur la scène politique de la quatrième génération de la famille Nehru-Gandhi à travers les enfants de Rajiv et Sonia Gandhi qui atteignent leur majorité.

La « division politique triangulaire³⁴ » entre trois forces d'importance à peu près égale oblige, après les onzièmes élections générales de 1996, à des alliances. Pour le moment, le fonctionnement démocratique constitutionnel et la volonté de la classe politique indienne ont su constituer un front contre la montée de l'extrême droite hindouiste. L'avenir dira si la volonté de faire échec aux nationalistes hindous est suffisante et si le front laïc sait dégager des perspectives. Si ce n'était pas le cas, comme dans d'autres pays s'agissant d'autres reli-

33. *Le Monde*, 13 juin 1996.

34. Selon l'expression du journal *The Hindu*, 12 mai 1996.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} MAI - 30 JUIN 1996)

tout, concernant le droit d'asile (14 mai 1996). Toutes ces décisions laissent toute leur liberté aux acteurs politiques – et certains critiques reprochent à la Cour de capituler devant le pouvoir politique ! Néanmoins, le *judicial self-restraint* est le mieux compatible avec le principe démocratique et il est, en plus, également dans l'intérêt de la Cour elle-même.

Malgré sa réputation, qui reste toujours grande quoique déclinante, et malgré ses compétences élargies qui font de la Cour allemande probablement la cour constitutionnelle la plus puissante du monde, elle ne pourra guère sortir victorieuse ou indemne d'un conflit avec le gouvernement, la majorité parlementaire, les grands partis politiques et l'opinion publique. Un tel conflit est susceptible de surgir lorsque le Bundestag ou le Landtag bavarois adoptent de nouvelles lois relatives à la protection de l'honneur des soldats et à l'accrochage des crucifix dans les écoles publiques. En adoptant de telles lois, les parlements réaffirmeront leur volonté politique.

Même s'ils n'ignorent pas complètement les décisions de la Cour (*Soldaten sind Mörder, Kruzifix*), ils ne respecteront peut-être pas avec rigueur les limites tracées par la Cour. Or, il est difficilement concevable que la Cour constitutionnelle, dans le cas où elle serait à nouveau saisie, puisse annuler ces lois qui sont l'expression d'une légitimité démocratique affirmée. Si elle les accepte en corrigeant ainsi ses décisions antérieures, au moins partiellement, son autorité se trouve également amoindrie. La démocratie a cependant besoin d'une Cour constitutionnelle forte et acceptée par les hommes politiques et par tous les citoyens.

163

* Université de Poitiers.

AFGHANISTAN

26 juin 1996 : **Gouvernement.** A la suite de l'accord politico-militaire du 24 mai 1996, interrompant la guerre fratricide dont l'Afghanistan est le théâtre depuis la chute du régime communiste en avril 1992, M. Gulbuddin Hekmatyar, chef du Hezb-i-Islami, devient Premier ministre.

Cette désignation traduit la réconciliation entre les deux ethnies rivales, celle du président Burhanuddin Rabbani, leader du Jamiat-i-Islami, et du commandant Ahmad Shah Massoud, au pouvoir depuis le 28 juin 1992 (tadjik et relativement modéré), et celle du nouveau Premier ministre (pashtoun et plus radicale).

Cette alliance entre Hezb et Jamiat vise à contrer les talibans (étudiants en religion) qui dominent le sud du pays. Mais de tels accords ont souvent été sans lendemain (*Libération*, 14 mai et 27 juin 1996 ; *Le Monde*, 15, 26-27 mai et 28 et 29 juin 1996).

AFRIQUE DU SUD

8 mai 1996 : **Constitution.** Le Parlement sud-africain, réuni en assemblée constituante, a adopté, par 421 voix contre 2 et 10 abstentions sur 490, l'Inkatha de Mangosuthu Buthelezi ne participant pas au vote, une constitution démocratique qui doit remplacer, d'ici à 1999, l'actuelle constitution intérimaire du 22 décembre 1993. L'ACDP (African Christian Democratic Party) est la seule formation à avoir voté contre, estimant que le texte n'insiste pas suffisamment sur les valeurs religieuses et familiales. L'accord du Parti national (NP) a pu être acquis après d'ultimes tractations, évitant ainsi le recours au référendum qui aurait divisé le pays.

Le nouveau texte ne reprend pas le principe du *power sharing* (partage du pouvoir), appliqué depuis deux ans au sein de l'actuel gouvernement d'unité nationale (cf. *RE*, 71). Il établit un régime reposant sur la séparation et l'équilibre des pouvoirs. La structure de l'État est entre l'État fédéral et l'État régional.

Le pouvoir exécutif est détenu par un chef d'État élu par l'Assemblée nationale,

164

PARTIS	Voix (%)	Sièges
Parti démocratique	55,53	122
Parti socialiste (ex-communiste)	20,37	10
Parti républicain	5,74	3
Parti Front national	4,97	2
Parti de l'Union pour les droits de l'homme ¹	4,04	3
Parti Legaliteti	2,07	–
Parti Union social-démocrate	1,97	–
Parti Alliance démocratique	1,56	–
Parti social-démocrate (centre gauche)	1,52	–
Parti démo-chrétien	1,28	–
Parti Union démocrate	0,72	–
Parti Union nationale	0,24	–

1. Parti nationaliste de la minorité grecque en Albanie.

assisté par un vice-président et des ministres qu'il choisit parmi les députés.

Le Parlement bicaméral est composé d'une Assemblée nationale élue à la proportionnelle et d'un Conseil des provinces représentant les neuf régions du pays, les législatures de chacune d'entre elles désignant 10 délégués.

Sont reconnus le droit à la liberté et l'égalité de tous les citoyens. La peine de mort est abolie définitivement.

Une Cour constitutionnelle assez proche du modèle allemand est instituée.

La nouvelle constitution n'entrera en vigueur qu'après examen par la Cour constitutionnelle actuelle (*Libération*, 9 et 10 mai 1996 ; *Le Monde*, 10 et 11 mai 1996 ; *Le Figaro*, 9 mai 1996 ; Ambassade d'Afrique du Sud).

ALBANIE

26 mai, 2 et 16 juin 1996 : **Élections législatives**. Le président Sali Berisha, au pouvoir depuis le 9 avril 1992 (cf. *RE*, 62), leader du Parti démocratique albanais (PD), confirme son succès de mars 1992 (cf. *RE*, 62).

Son parti obtient 53,53 % des suffrages (- 6,5 % par rapport à 1992) et remporte 122 sièges sur les 140 que comprend l'Assemblée (+ 30).

Il est vrai que ces élections ont été boycottées au premier tour par neuf partis de l'opposition, dont le Parti socialiste (ex-communiste) et l'Alliance démocratique (dissidents du PD) qui se sont retirés de la compétition pour protester contre les nombreuses irrégularités. Les élections ont été recommencées dans 17 circonscriptions le 16 juin. La loi « antigénocide » a rendu inéligibles plus de 100 000 personnes. 115 sièges étaient

pourvus au scrutin majoritaire à deux tours et 25 à la représentation proportionnelle par 2 200 000 électeurs.

Le taux de participation a été de 68 % (*Libération*, 24, 27, 28 mai 1996 ; *Le Monde*, 26-27, 28, 29, 31 mai, 5, 9-10, 18 et 19 juin 1996 ; *Le Figaro*, 24 et 27 mai, 4 juin et 19 juin 1996 ; Ambassade d'Albanie).

ALLEMAGNE

5 mai 1996 : **Länder**. L'échec de la fusion entre les Länder de Berlin et du Brandebourg (capitale : Potsdam) est un succès pour le PDS (ex-communistes) et une défaite pour le ministre-président social-démocrate du Brandebourg, Manfred Stolpe.

A la suite de la réunification, cinq Länder avaient été recréés dans l'ex-RDA, dont celui du Brandebourg enserrant Berlin réunifié. Le résultat montre la survivance de la coupure des deux Allemagnes. Berlin a voté pour avec 53,4 % de oui. Mais si les Berlinoises de l'Ouest ont approuvé la fusion par 61 % des voix, les Berlinoises de l'Est s'y sont opposés à 51 % et le Brandebourg a voté contre à 62,7 %. Pour être adoptée, la fusion devait recueillir l'approbation dans chaque Land, celle-ci devant réunir plus de 25 % des inscrits.

Une seule fusion a été opérée en RFA. En 1952, à la suite d'un référendum les Länder de Bade, de Wurtemberg-Bade et de Wurtemberg-Hohenzollern avaient formé le Land de Bade-Wurtemberg (*Libération*, 4-5 et 6 mai 1996 ; *Le Monde*, 7 mai 1996 ; *Courrier international*, 23 mai 1996).

ESPAGNE

5 mai 1996 : **Gouvernement**. A la suite

de sa victoire aux élections législatives (cf. *RE*), le leader du parti conservateur, José Maria Aznar, obtient l'investiture d'un gouvernement « centriste et réformiste », grâce au soutien des nationalistes catalans de Convergence et Union, le parti de Jordi Pujol auquel il doit faire des concessions sur le régionalisme.

Le gouvernement ne comprend que quatorze membres, dont quatre femmes. L'âge moyen y est de 46 ans.

M. Aznar s'est entouré de deux vice-présidents, M. Francisco Alvarez Cascos, chargé de la présidence, et M. Rodrigo Rato, détenteur du portefeuille de l'Économie et des Finances.

C'est le quatrième président du gouvernement depuis la restauration de la démocratie et le vingt-septième depuis que la fonction existe en Espagne (*Libération*, 4-5 et 6 mai 1996 ; *Le Monde*, 4 au 7 mai 1996 ; *Le Figaro*, 6 mai 1996).

INDE

27 avril au 30 mai 1996 : **Élections législatives**. Ces 11^e élections au Lok Sabha (chambre basse : 545 sièges) sont marquées par la défaite du parti du Congrès du Premier ministre Narasimha Rao, qui recule de 36,5 à 28,1 %. Pendant les quarante-neuf années au cours desquelles il a dirigé le pays, ce parti a perdu les élections en 1977 et 1989. En 1991, il avait obtenu 201 élus (cf. *RE*, 59). Il n'en a plus que 139 avec ses alliés (sur 534 résultats connus).

Le Parti du peuple indien (BJP), de la droite hindouiste, qui était déjà la grande formation de l'opposition, confirme son implantation dans le pays : en 1989, il n'avait que 2 élus ; il devient aujourd'hui le premier parti de l'Inde avec 194 sièges,

même s'il ne recueille que 23,5 % des voix (+ 2,7).

L'Union de gauche NF-LF (alliance entre le National Front, progressiste modéré, et le Left Front, dirigé par les communistes : alliance dite « troisième force ») fait une percée spectaculaire avec 134 élus, même si elle passe de 24,9 à 20,2 % des suffrages.

Ce scrutin confirme la fragmentation du paysage politique indien, aucun parti n'obtenant la majorité absolue (*Libération*, 3, 7, 9, 10 au 13 et 30 mai 1996 ; *Le Monde*, 3, 10 et 11 mai 1996 ; *Le Figaro*, 10 mai 1996 ; *India Today*, 31 mai 1996 ; Ambassade de l'Inde).

ISRAËL

29 mai 1996 : **Premier ministre. Élections**. Pour la première fois, les 3 933 250 électeurs israéliens désignent leur Premier ministre au suffrage direct.

Le système mis en place exige que le candidat élu obtienne « plus de la moitié des votes exprimés » et soit « élu à la Knesset ». Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue, un deuxième tour a lieu quinze jours plus tard entre les deux mieux placés. Tel ne pouvait être le cas, car deux candidats seulement se disputaient cette fonction : le Premier ministre Shimon Peres et le chef du Likoud, Benyamin Netanyahou.

Après plusieurs heures de suspens lors du dépouillement des votes, c'est ce dernier qui l'emporte, avec un écart de 0,9 % sur son concurrent, soit 29 457 voix :

Benyamin Netanyahou	1 501 023 voix (50,4 %)
Shimon Peres	1 471 566 voix (49,5 %)

PARTIS	Voix (en %)	Par rapport à 1992	Sièges	Par rapport à 1992
Parti travailliste (gauche)	26,8	- 9,7	34	- 10
Likoud, Tsomet, Gesher (bloc de droite)	25,1	- 7,8	32	- 8
Shas (ultra orthodoxes d'origine marocaine)	8,5	+ 3,3	10	+ 4
Parti national religieux (sionistes, droite)	7,8	+ 2,5	9	+ 3
Meretz (Ratz + Shimi + Mapam) (gauche laïque)	7,4	- 2,7	9	- 3
Israël Ba-Aliya (nouveaux immigrants russophones)	5,7		7	
Front démocratique pour la paix et l'égalité (ex-Hadash, ex-communiste)	4,2	+ 1,7	5	+ 2
Judaïsme uni de la Torah	3,2	- 0,2	4	=
La Troisième Voie (nouveau)	3,1		4	
Liste arabe unifiée (ex-Parti arabe démocratique)	2,9	+ 1,3	4	+ 2
Moledet (extrême droite)	2,3	- 0,2	2	- 1
Total			120	

167

Votants : 3 119 195 ; bulletins blancs et nuls : 67 601.

M. Benyamin Netanyahou, 46 ans, est le neuvième – et le plus jeune – Premier ministre d'Israël (*Le Monde*, 7, 19 et 20 juin 1996 ; *Le Figaro*, 20 juin 1996 ; *Libération*, 18 au 20 juin 1996).

29 mai 1996 : **Élections législatives.** L'élection de la 14^e Knesset, au cours de laquelle 20 listes s'opposaient, ne va pas une nouvelle fois simplifier la vie politique israélienne ; le morcellement parlementaire en sort augmenté. Les deux grands partis – à gauche le Parti travailliste, à droite le Likoud – subissent l'un et l'autre une importante érosion : respectivement moins 10 sièges pour le premier et moins 8 pour le second.

La majorité gouvernementale sortante, qui regroupait autour des travaillistes le parti de gauche Meretz et les partis arabes, subit une défaite cinglante. Elle obtient 47 sièges contre 61 auparavant.

Les partis religieux quant à eux connaissent une progression remarquable : le parti Shas d'Ovadia Yossef, son guide spirituel, dirigé par le rabbin Arieïh Déri, gagne 4 sièges, passant de 6 à 10, et le Parti national religieux (PNR, Mafdal) 3, passant de 6 à 9.

Deux nouvelles formations obtiennent un résultat étonnant : les nouveaux immigrants russes de Natham Sharanski (Israël Ba-Aliya) font leur entrée à la Knesset avec 7 élus et la Troisième Voie (travaillistes hostiles à l'accord d'Oslo) avec 4.

Ces résultats traduisent la fragilité du soutien au processus de paix au Proche-Orient engagé par la coalition au pouvoir (*Le Monde*, 19-20, 22, 28 au 31 mai 1996 ; *Libération*, 29 et 30 mai 1996 ; *Le Figaro*, 29 mai au 2 juin 1996 ; *Courrier international*, 6 juin 1996 ; Ambassade d'Israël).

18 juin 1996 : **Gouvernement.** Le nou-

veau Premier ministre réussit à constituer un gouvernement de 17 membres, dans lequel il cumule les fonctions de chef de gouvernement avec celles de ministre des Affaires étrangères, de l'Habitat et des Cultes.

Son gouvernement comprend neuf membres du Likoud, six religieux et apparentés – dont trois rabbins et deux russes laïcs.

Il est soutenu par une coalition parlementaire majoritaire de 66 députés sur les 120 que compte la Knesset (32 élus du Likoud, 23 de trois partis religieux, 7 du parti russe et 4 de la Troisième Voie).

Issu d'une élection au suffrage universel direct, le Premier ministre disposait de 45 jours pour former le gouvernement et obtenir la confiance. Un refus de celle-ci aurait eu un caractère de dissolution automatique (*Le Monde*, 7, 19 et 20 juin 1996 ; *Le Figaro*, 20 juin 1996 ; *Libération*, 18 au 20 juin 1996).

est l'ex-magistrat de « Mani pulite », Antonio Di Pietro, qui est nommé à la tête du ministère des Travaux publics.

Ce gouvernement obtient la confiance de la Chambre des députés par 322 voix contre 299, soit 11 voix de plus que la majorité requise (*Le Monde*, 18, 19-20 mai et 2-3 juin 1996 ; *Le Figaro*, 18-19 mai 1996).

ITALIE

31 mai 1996 : **Gouvernement.** L'économiste catholique Romano Prodi, 56 ans, forme le 55^e gouvernement italien de l'après-guerre, le premier à être dominé par la gauche depuis près de cinquante ans. Sur les vingt ministères que compte ce gouvernement de coalition centre gauche, neuf sont détenus par d'anciens communistes, notamment l'Intérieur, l'Éducation, l'Université et la Recherche. Le numéro deux du PDS (ex-PCI), Walter Veltroni, devient vice-président du Conseil. Le Parti populaire italien, le Renouveau italien de Lamberto Dini, les Verts, l'Union démocratique et des indépendants participent aussi à ce gouvernement.

La « vedette » du nouveau cabinet

PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1^{er} MAI – 30 JUIN 1996)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

169

REPÈRES

14 mai. Le Premier ministre évoque « la mauvaise graisse » de la fonction publique.

23 mai. « Si les Corses veulent leur indépendance, qu'ils la prennent ! », déclare Raymond Barre.

6 juin. « Manifeste des dix pour la parité » (des hommes et des femmes).

7 juin. Le PS dénonce « l'irresponsabilité » de Jacques Chirac dans l'affaire de la « vache folle ».

8 juin. François Léotard en appelle à Jacques Chirac pour « faire respecter, dans la majorité, la pluralité des initiatives et des propositions ».

12 juin. Contestant la qualification d'extrême droite, Jean-Marie Le Pen entend combattre sur le terrain de la « sémantique ».

15-16 juin. Colloque de Chateaufallon sur « le populisme nationaliste ».

22 juin. Le conseil national de l'UDF adopte la réforme de ses statuts.

23 juin. Le nouveau nom de Radical fera l'objet d'un référendum des adhérents.

25 juin. Le premier secrétaire du PS envisage une cohabitation en 1998.

27 juin. Perquisition au domicile du maire de Paris, Jean Tibéri.

AMENDEMENT

– *Limites inhérentes* ? Le gouvernement a déposé au projet relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002, le 7-6, un amendement qui anticipe les conséquences de l'abandon du service national obligatoire, alors que le projet qui en décidera ne sera soumis au Parlement qu'à l'automne (p. 3989). Dans ce cas, un simple tableau d'effec-

tifs revêt la portée d'un projet entier sur les modalités duquel le législateur ne s'est pas prononcé.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. Chr. Bigaut, « La réforme du RAN du 26-1-1994 et du 10-10-1995 », *Administration*, n^{os} 169 et 170, décembre 1995 et janvier 1996, p. 119 et 151.

– *Bureau*. Lors de sa réunion du 20-6, une délégation chargée de préparer les décisions des offices parlementaires a été créée (*BAN*, 92, p. 49).

– *Composition*. M. Seux (S) a été élu, à l'issue du second tour, le 19-5 (p. 7615), dans la 9^e circonscription du Pas-de-Calais, par suite de la démission de M. Mellick (S) (cette *Chronique*, n^o 78, p. 178).

– « *Parlement des enfants* ». Les « députés d'un jour » se sont réunis le 1^{er}-6, pour la 3^e fois (cette *Chronique*, n^o 75, p. 166). Mais on comptait dans leur rang 53 % de filles : anticipation ou part du rêve ? (*BAN*, 89, p. 44). L'initiation au droit parlementaire s'est enrichie d'une observation de M. Michel Ameller (ancien secrétaire général de l'Assemblée nationale, membre du Conseil constitutionnel) au président Séguin, selon laquelle des propositions adoptées tombaient sous le coup de l'art. 40 C (*Le Figaro*, 3-6). L'intériorisation de la jurisprudence est la meilleure alliée de l'État de droit !

– *Réception*. Le roi Hassan II du Maroc a été accueilli dans l'hémicycle par le président Séguin, le 7-5 (*Débats parlemen-*

taires, suppl. n° 40) (cette *Chronique*, n° 71, p. 168). Après avoir comparé chaque constitution à « un vêtement qui se dessine et se coud en fonction des formes et des mesures de celui qui devra le porter », le monarque s'est réclamé du concept doctrinal des « conventions de la Constitution » (p. VII). Le groupe communiste n'a pas participé à cette cérémonie, tandis que le groupe socialiste adoptait une attitude neutre (*Le Monde*, 9-5).

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. M.-L. Rassat, *Institutions judiciaires*, PUF, 1996 ; P. Drai, « Des juges fiers de l'être », *Le Figaro*, 2-5 ; R. Badinter, « Le complexe média-tico-judiciaire », *Le Nouvel Observateur*, 7-5.

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Contentieux électoral.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. CE, rapport public, *EDCE*, 47, La Documentation française, 1996 ; B. Stirn, « Le CE et l'Europe », *L'État de droit*, *Mél. Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 653.

BICAMÉRISME

– *Bilan de la session*. Le nombre des lois adoptées pendant la session unique 1995-1996 a été de 108, dont 51 autorisant la ratification ou l'approbation de conventions internationales. Sur les 57 lois proprement dites, 14 (soit le quart) sont issues de propositions, et 19

ont été adoptées après CMP, l'Assemblée nationale n'ayant pas été appelée à statuer définitivement. Enfin, 87 % des amendements adoptés par le Sénat ont été repris par l'Assemblée (*BIRS*, 641).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. F. d'Arcy, « L'administration territoriale de la République ou le maintien de la spécificité française », *Mél. Jean-Louis Quermonne*, Presses de sciences po, 1996, p. 203 ; A. Mabileau, « Les régions françaises saisies par l'intégration européenne », *ibid.*, p. 227 ; H. Perrot, « La récente évolution de la coopération décentralisée », p. 147 ; G. Gonzalez, « Le régime de droit commun à l'épreuve des particularismes locaux et la jurisprudence européenne des droits de l'homme », *PA*, 1^{er}-5 ; A. Gruber, « Le statut d'autonomie de la Polynésie française », *ibid.*, 5-6 ; G. Marcou, « L'expérience française de régionalisation (la décentralisation régionale dans l'État unitaire) », *Mél. Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 505 ; M. Bonnard (sous la coordination), *Les Collectivités locales en France*, La Documentation française, 1996.

– *Contrôle de l'État*. Pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 75, p. 167), le budget de la région Haute-Normandie a été arrêté le 17-5 par le représentant de l'État, faute d'avoir été voté par les conseillers (*Le Monde*, 19/20-5).

– *Droit local alsacien-mosellan*. La loi 96-549 du 20-6 actualise la loi locale du 7-2-1881 en matière de chasse (p. 9279).

– *Pouvoir de police du maire*. Sous réserve de l'appréciation souveraine de la juridiction administrative, le ministre de la Fonction publique estime que

le pouvoir d'expulsion conféré au maire, président du conseil municipal (art. L. 2121-16 du code général des collectivités territoriales), ne s'applique pas aux membres de cette assemblée (*contra*, cette *Chronique*, n° 62, p. 170) mais au public admis aux séances (AN, Q, p. 2486).

V. Élections.

COMMISSIONS

172 – *Commission spéciale*. La demande de constitution d'une commission spéciale pour l'examen du projet relatif à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, présentée par le président du groupe socialiste le 28-5, s'est heurtée à l'opposition du président de la commission des Affaires sociales (p. 3530) ; M. Bourg-Broc a invoqué la rapidité de l'examen, déjà entrepris par sa commission, et le suivi du texte à l'appui de son opposition que l'Assemblée a confirmée le lendemain (p. 3574).

– *Mission d'information commune*. Par décision de la conférence des présidents du 18-6, une mission d'information commune sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie d'encéphalite spongiforme bovine a été constituée ; composée de 57 membres, elle a désigné son bureau, que préside M^{me} Evelyne Guilhem (UDF), M. Jean-François Mattéi en est le rapporteur (*BAN*, 92 et 93). Dans son discours de fin de session, le 25-6, le président Séguin a souligné l'intérêt de cette formule, illustrée par les missions sur la réforme de la Sécurité sociale, la préparation de la révision constitutionnelle, et la réforme du service national (cette *Chronique*, n° 78,

p. 175), dont le rapport d'information a été publié le 23-5 (n° 2810).

– *Pouvoirs*. La loi 96-517 du 14-6 (p. 8911) ajoute à l'ordonnance 58-1100 du 17-11-1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les art. 5 bis et 5 ter autorisant les commissions spéciales ou permanentes à convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, et à se faire attribuer par l'assemblée à laquelle elles appartiennent les prérogatives des commissions d'enquête pour une durée n'excédant pas six mois.

V. Parlement.

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Salle des « Quatre-vingts »*. Sur proposition de M. Séguin, le bureau de l'Assemblée nationale, réuni le 20-6, a décidé que ce nom serait attribué à une salle du Congrès de Versailles, en témoignage de reconnaissance aux parlementaires qui empruntèrent « le chemin de l'honneur », le 10-7-1940 à Vichy (*BAN*, 92, p. 49).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. M. Fromont, *La Justice constitutionnelle dans le monde*, Dalloz, 1996 ; CC, « Jurisprudence et libertés de la pensée », X^e conférence des cours constitutionnelles européennes, *RFDA*, 1996, p. 639 ; B. Genevois, « Normes de référence du contrôle de constitutionnalité et respect de la hiérarchie en leur sein », *Mél. Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 323 ; O. Schrameck, « Quelques

3-5, S, Vaucluse (p. 6935)	V. <i>Contentieux électoral. Sénat et ci-dessous.</i>
3-5, AN, Paris, 10 ^e (p. 6936)	V. <i>Contentieux électoral et ci-dessous.</i>
3-5, AN, Hauts-de-Seine, 6 ^e (p. 6936)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
3-5, AN, Paris, 12 ^e (p. 6936)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
3-5, AN, Seine-et-Marne, 3 ^e (p. 6937)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
3-5, AN, Seine-Maritime, 9 ^e (p. 6937)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
3-5, AN, Corse-du-Sud, 1 ^{re} (p. 6938) à AN, Var, 5 ^e (p. 6945)	V. <i>Contentieux électoral.</i>

observations sur le principe du contradictoire », *ibid.*, p. 629 ; F. Cuillandre, « L'intervention du CC à l'occasion de l'élection présidentielle de 1995 », *RDP*, 1996, p. 463 ; Ph. Augé, « L'incompatibilité entre le mandat parlementaire et l'exercice de fonctions de direction et d'administration », *PA*, 31-5.

– *Chr.* B. Mathieu et M. Verpeaux, *JCP*, 1996, I. 3933 ; *RFDC*, 1996, p. 119.

– *Rec.* 1995 : Pour la première fois, une traduction espagnole des analyses des décisions y figure, outre une traduction anglaise ; *RJC*, 1995 (décisions *DC*, *L* et *I*).

– *Association des cours constitutionnelles francophones.* A l'initiative de la Haute Instance, une réunion préparatoire s'est tenue, le 23-5, rue Montpensier. Une quarantaine de délégations étaient présentes. Dans l'attente de la réunion plénière, un projet de statut a été élaboré, tandis que M. Roland Dumas était sollicité pour en assurer la présidence (*BQ*, 28-5).

– *Condition des membres. V. Assemblée nationale.*

– *Décisions.* V. page ci-après.

– *Dissuasion.* Le dialogue permanent entre les pouvoirs publics porte ses fruits : le Premier ministre a décidé, le 14-6, de ne pas donner suite à un avant-projet élaboré par le ministre de l'Intérieur concernant l'immigration, à partir notamment du rapport de la commission d'enquête parlementaire (cette *Chronique*, n° 78, p. 171), dont certaines propositions étaient de nature à encourir la censure du juge constitutionnel (*Le Monde*, 15-6).

– *Non-événement.* Il est permis de s'interroger sur la conformité constitutionnelle de l'art. 42 de la loi 96-452 du 28-5 (p. 7912) portant DMOSS relatif à l'étendue des pouvoirs d'investigation de l'IGAS (Inspection générale des affaires sociales). Outre le principe du libre accès de ses membres, notamment aux institutions et organismes faisant appel à la générosité publique (§ 1), le droit de communication s'étend aux logiciels et aux données ainsi que la faculté d'en demander la transcription par tout traitement approprié (§ III). Ces dispositions méconnaissent, semble-t-il, non seulement le principe constitu-

tionnel de l'inviolabilité du domicile (29-12-1983, Loi de finances pour 1984, cette *Chronique*, n° 29, p. 178), mais aussi et surtout portent atteinte, en l'absence d'une définition « suffisamment claire et précise » des mesures autorisées, à la liberté individuelle « sans garantie de l'autorité judiciaire » (20-1-1993, Prévention de la corruption, *ibid.*, n° 66, p. 202).

– *Procédure*. Le contentieux électoral inspire deux réflexions. L'oralité a certes franchi le pas décisif avec l'audition des conseils des requérants (cette *Chronique*, n° 78, p. 184), mais elle demeure empreinte de confidentialité. C'est ainsi que les visas de la décision Sénat, Vaucluse du 3-5 (p. 6935) l'ont traitée par prétérition à l'imitation de la procédure administrative qui ne mentionne que les noms des parties.

En outre, le Conseil a repoussé, à bon droit, une demande d'audition (3-5, AN, Paris 10^e, p. 6936), fondée sur la méconnaissance de la Convention européenne des droits de l'homme, s'agissant d'une demande indemnitaire en vue du remboursement de frais exposés. A cet égard, l'existence d'un « recours effectif » (art. 13 de la Convention), en l'occurrence devant le juge administratif (art. L. 52-15 du code électoral), prive l'argument d'effet. De même, l'invocation de la périodicité des élections (art. 3 du premier protocole additionnel) est dépourvue de pertinence.

– *Rencontre*. De manière inédite, une délégation de la Cour de justice des Communautés européennes a été reçue au Conseil, le 6-6, pour une réunion de travail consacrée aux droits fondamentaux et aux relations entre le droit constitutionnel et le droit communautaire

dérivé (*La Vie judiciaire*, 16-6).

V. *Contentieux électoral. Droit constitutionnel. Droit parlementaire.*

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

– *Compétence*. Si les procureurs généraux échappent, en l'état, au pouvoir de nomination du CSM (art. 65 al. 7 C, rédaction de la LC du 27-7-1993), en revanche, ils relèvent de son action disciplinaire, sous forme d'un avis (al. 8). Ainsi, pour la première fois, la formation compétente a été appelée à se prononcer, le 31-5, sur la poursuite intentée par le garde des Sceaux à l'endroit de M. Marc Dreyfus, procureur général près la cour d'appel de Besançon, dans l'affaire Gigastorage (cette *Chronique*, n° 78, p. 178) (*Le Monde*, 13 et 19-6).

V. *Autorité judiciaire.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. J.-P. Dorly, rapport sous C. cass., 8-3-1996 (Génération verte), *RFDC*, 1996, p. 152.

– *Élection sénatoriale*. Jamais deux sans trois ! (cette *Chronique*, n° 77, p. 244). Au terme d'une longue investigation (cette *Chronique*, n° 78, p. 184), le Conseil constitutionnel a annulé, le 3-5, l'élection de M. Haut (S), sénateur du Vaucluse (p. 6935), élu avec une voix d'avance sur le premier candidat non élu, motif pris de ce que la liste d'émargement d'une section avait disparu le soir du scrutin et n'avait été retrouvée que le lendemain. Conformément à la décision AN, Corse, 2^e (24-1-1968, *Rec.*, p. 196),

cette irrégularité a « fait obstacle au contrôle par le CC de la sincérité des opérations électorales » de ladite section et a provoqué l'annulation du scrutin.

V. *Conseil constitutionnel. Sénat.*

– *Élections législatives partielles*

I. Au terme d'une analyse normale, la Haute Instance a rappelé que l'incompatibilité entre la fonction gouvernementale et l'exercice d'un mandat parlementaire (art. 23 C) « ne fait pas obstacle » à l'éligibilité d'un ministre (3-5, AN, Paris, 10^e, p. 6936). De la même façon, aucune disposition n'interdit à ce dernier « de mentionner sa fonction sur son bulletin de vote ni à un candidat de mentionner le soutien de plusieurs partis politiques » (*idem*). Par ailleurs, l'absence d'élément précis à l'appui d'allégations ne peut retenir l'attention du juge (3-5, AN, Hauts-de-Seine, 6^e, p. 6936 ; Paris, 10^e, p. 6936 ; Paris, 12^e, p. 6937). *A fortiori*, est déclarée irrecevable la requête qui ne tend pas à l'annulation des opérations électorales (3-5, Seine-Maritime, 9^e, p. 6937). Par ailleurs, la diffusion tardive d'un tract mensonger, « pour blâmable » que soit cette circonstance, n'a pas eu pour effet d'empêcher, en raison du « nombre important » de voix qui manquait au requérant, de se présenter au second tour de l'élection (3-5, AN, Seine-et-Marne, 3^e, p. 6937).

En vue du remboursement des frais exposés, il n'appartient pas, en dernière analyse, au Conseil constitutionnel « de procéder à une reconstitution ou à une reformation du nombre des voix attribuées » au candidat (3-5, AN, Paris, 10^e, p. 6936).

II. Sur saisine du président de la CCFP, le Conseil constitutionnel a frappé, de manière classique, d'inéligibilité (art.

LO 128 du code électoral) des candidats qui n'avaient pas déposé leur compte de campagne dans les conditions et les délais prescrits par l'art. L. 52-12 dudit code. Au premier cas, le compte n'a pas été présenté par un membre de l'ordre des experts comptables et des comptables agréés, « formalité qui revêt un caractère substantiel » (3-5, AN, Corrèze, 3^e, p. 6939 ; Loire, 6^e, p. 6940 ; Val-de-Marne, 6^e, p. 6941 ; Savoie, 2^e, p. 6943 ; Meurthe-et-Moselle, 1^e, p. 6944). Au second, le compte n'a pas été présenté dans le délai, qui « se décompte de jour à jour », et revêt un « caractère impératif » (3-5, AN, Corse-du-Sud, 1^e, p. 6938 ; Corrèze, 3^e, p. 6938 et 6939 ; Paris, 10^e, p. 6939 et 6940 ; Paris, 12^e, p. 6941, 6942 et 6943, et Var, 5^e, p. 6945).

175

V. *Conseil constitutionnel. Élections.*

COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Nomination.* Le Sénat a élu, le 4-6, M. Falco (Var) (RI) juge titulaire en remplacement de M. Tizon (Manche) (RI), qui a démissionné de son mandat, et M. de Bourgoing (Calvados) (RI), juge suppléant (p. 3152). Ils ont prêté serment sur-le-champ.

V. *Sénat.*

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* J. Hayward, « La Cinquième République et l'intégration communautaire », *Mél. Jean-Louis Quermone*, Presses de science po, 1996, p. 23 ; D. Sidjanski, « Eurosphère : dirigeants et groupes européens », *ibid.*,

p. 279 ; L. Dubouis, « La responsabilité de l'État législateur pour les dommages causés aux particuliers pour violation du droit communautaire et son incidence sur la responsabilité de la Communauté » (à propos de l'arrêt CJCE, 5-3-1996, Brasserie du Pêcheur et Factortame) ou une « révolution dans l'ordre juridique français », *RFDA*, 1996, p. 583.

V. République.

DROIT CONSTITUTIONNEL

¹⁷⁶ – *Bibliographie*. Cl. Leclercq et P.-H. Chalvidan, *TD de droit constitutionnel*, Litec, 8^e éd., 1996 ; J. Gicquel, « L'applicabilité directe de la norme constitutionnelle », in *Libertés et Droits fondamentaux*, Éd. du Seuil, coll. « Points Essais », n° 328, 1996, p. 237.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. P. Avril et J. Gicquel, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2^e éd., 1996.

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. Ph. Habert, *Le Nouvel Électeur. Chronique électorale, 1988-1993*, Éd. Vinci, 1996 ; P. Esplugas, « Le système des élections primaires est-il transposable à l'élection présidentielle ? », *RFDC*, 1996, p. 21 ; J. Mossuz-Lavau, « Les femmes et la politique : la France au regard de l'Europe », *Mél. Jean-Louis Quermonne*, Presses de sciences po, 1996, p. 95 ; E. Badinter, « Non aux quotas de femmes », *Le Monde*, 12-6 ; S. Agacinski-Jospin,

« Citoyennes, encore un effort », *ibid.*, 18-6 ; « Réformer le mode de scrutin européen », *La Lettre des Européens*, n° 1, juin 1996 (Mouvement européen-France).

– *Note*. J.-P. Camby, « Le candidat, le mandataire financier et le juge électoral », sous CE, avis du 5-2, *PA*, 6-5.

– *Élection législative partielle*. Le PS a conservé le siège de Béthune (Pas-de-Calais), le 19-5, après la démission de M. Mellick (cette *Chronique*, n° 78, p. 178).

– *Élections locales*. L'Assemblée territoriale de la Polynésie française (cette *Chronique*, n° 78, p. 187) a été renouvelée le 12-5. La majorité sortante (RPR) a été reconduite, sous la bannière de M. Flosse, président du gouvernement en titre. Mais les indépendantistes deviennent la seconde force politique du territoire (*Le Monde*, 12/13 et 15-5).

– *Élection sénatoriale partielle*. Le candidat socialiste, M. Haut, a été réélu dans le Vaucluse, le 23-6 (p. 9499).

V. *Assemblée nationale. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Sénat.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. Chr. Lequesne, « Union européenne et coordination gouvernementale », *Mél. Jean-Louis Quermonne*, Presses de sciences po, 1996, p. 259.

– *Codification*. Lors du séminaire sur la réforme de l'État du 14-9-1995 (cette *Chronique*, n° 76, p. 171), le gouvernement a décidé d'achever la codification

de l'ensemble des lois et règlements dans un délai de cinq ans. Cette codification à droit constant a fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre en date du 30-5 (p. 8263).

– *Communication*. Le « rendez-vous citoyen » a fait l'objet d'une publicité par voie de presse (*Le Figaro*, 30-5) (cette *Chronique*, n° 77, p. 247). M. Darrason, rapporteur de la mission commune d'information de l'Assemblée s'est déclaré « surpris » de l'initiative du ministère de la Défense, dès lors que la représentation nationale ne s'était pas encore prononcée (*Le Monde*, 2/3-6).
V. *Amendement. Loi*.

– « *Mandats de préparation* ». Le Premier ministre a adressé, le 22-5, à tous les membres du gouvernement ces documents afin de leur indiquer ses priorités en vue de la préparation du budget de 1997. Aux termes du communiqué du service de presse, lesdits mandats (appelés à se substituer aux « lettres de cadrage » ?) comportent « pour la première fois dans la procédure budgétaire [...] un montant global de crédits pour chaque ministère, laissant donc à chaque ministre le choix des économies lui permettant d'atteindre l'objectif fixé [...]. C'est sur la base de ces mandats de préparation que se tiendront les habituelles conférences budgétaires » (*Le Monde*, 24-5).

Au Conseil des ministres, réuni le 29-5, le chef de l'État a insisté, à son tour, sur « la nécessité d'appliquer de manière particulièrement rigoureuse » les mandats de préparation du projet de loi de finances (*ibid.*, 31-5).

– *Réunion de travail*. M. Juppé a réuni les membres du gouvernement, le 2-5, à propos de la réduction des dépenses

publiques (*Le Monde*, 3-5).

– *Solidarité*. Une différence de tonalité a marqué les interventions de MM. Juppé et Debré lors du débat sur l'avenir de la Corse, à l'Assemblée, le 28-5 (p. 3508 et 3512). Quant au refus de concours de la police judiciaire au juge Halphen, lors de la perquisition au domicile de M. Tibéri, le 27-6, M. Lamassoure, porte-parole du gouvernement, l'a jugé « anormale » tandis que M. Toubon s'en remettait à l'autorité judiciaire (*Le Monde*, 2-7).

GROUPES

– *Composition*. M. Jean-Pierre Brard, député maire de Montreuil (Seine-Saint-Denis), qui a quitté le Parti communiste, est désormais simplement apparenté au groupe qui ne compte plus que 21 membres (*BAN*, 90, p. 54).

V. Majorité.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Article 26 C, alinéa 2*. A la requête du procureur général d'Aix-en-Provence transmise par le garde des Sceaux, tendant à « autoriser la levée de l'immunité parlementaire de M. Jean-Pierre Lafond, sénateur des Bouches-du-Rhône, et, en tant que de besoin, son arrestation, sa détention ou l'exercice de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté », le bureau du Sénat a donné l'autorisation prévue par l'art. 26 C, al. 2 (*BIRS*, 640, p. 40).

– *Inviolabilité*. Le tribunal correctionnel de Nanterre a condamné Patrick Balkany, député RPR des Hauts-de-

Seine, à 15 mois de prison avec sursis et 2 ans d'inéligibilité pour prise illégale d'intérêts, le 7-5 (*Le Monde*, 9-5). Le 10, Michel Noir, député NI du Rhône, a été condamné à un an avec sursis par le tribunal correctionnel de Lyon pour abus de confiance dans l'affaire des subventions municipales (*ibid.*, 12/13-5). Le 31, le tribunal correctionnel de Paris a condamné Bernard Tapie, député R&L des Bouches-du-Rhône, à 18 mois pour fraude fiscale dans l'affaire du *Phocéa* (*ibid.*, 2/3-6). Le 5-6, Kléber Malécot, sénateur UC du Loiret, a été condamné à 18 mois pour favoritisme et ingérence par le TGI d'Orléans (*ibid.*, 7-6). Enfin, le 24, Philippe de Canson, député RPR du Var, a été condamné à 2 ans de prison et 3 ans d'inéligibilité par le tribunal correctionnel de Toulon pour recel d'extorsion de fonds et prise illégale d'intérêts (*BQ*, 25-6).

IRRECEVABILITÉ

– *Article 40 C.* Le président de la commission de la Défense nationale a déploré qu'une douzaine d'amendements à la loi de programmation militaire aient été déclarés irrecevables par le président de la commission des finances, lequel a appliqué la jurisprudence selon laquelle l'anticipation de dépenses publiques constitue une aggravation de charges publiques (*AN*, 7-6, p. 3987).

A l'occasion de la discussion de la loi sur l'air, le 12-6 (p. 4209), M. Le Déaut (S) s'est étonné que le président de la commission des finances ait déclaré irrecevable un amendement dont le Sénat avait précédemment débattu ; M^{me} Muguette Jacquaint (C), qui présidait, lui a rappelé que les modalités de contrôle de la recevabilité de l'Assemblée

étaient différentes de celles du Sénat (V. notre *Droit parlementaire*, 2^e éd., p. 168).

V. *Ordre du jour.*

JOURNAL OFFICIEL

– *Informatisation.* Depuis le mois de juin, un disque optique compact (CD Rom) permet d'archiver l'édition « Lois et décrets » (cette *Chronique*, n° 73, p. 208). V. *Loi*.

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie.* M. Delmas-Marty et Cl. Lucas de Leyssac (sous la direction), *Libertés et Droits fondamentaux*, Éd. du Seuil, coll. « Points Essais », n° 328, 1996 ; *Les Déclarations de l'an I*, colloque Poitiers, PUF, 1996 ; J. Georgel, *Les Libertés de communication*, Dalloz, 1996 ; « Faut-il modifier la loi du 9-12-1905 ? », colloque, *AN*, *PA*, 1^{er}-5 ; B. Basdevant-Gaudemet, « Le statut de l'islam en France », *RDP*, 1996, p. 355 ; « Le phénomène des sectes : l'état du droit dans un État de droit », *Administration*, n° 170, janvier 1996, p. 173 ; G. Carcassonne, « Société de droit contre État de droit », *L'État de droit*, *Mél. Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 37 ; M. Chemillier-Gendreau, « L'État de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international », *ibid.*, p. 57 ; J.-Cl. Colliard, « Liberté, égalité, fraternité », p. 89 ; N. Lenoir, « Le statut juridique du corps humain : pour répondre à l'angoisse contemporaine », p. 413 ; J. Rivero, « État de droit, état du droit », p. 609 ; C. Wiener, « Les foulards noirs et la République », p. 761 ; F. Mallol, « Le juge et l'étranger : variations sur la procédure contentieuse dans

les reconduites à la frontière », *RFDA*, 1996, p. 520 ; M. Verpeaux, « Le juif non citoyen », in *Le Droit antisémite de Vichy, Le Genre humain*, n° 30-31, 1996, p. 189, Éd. du Seuil.

– *Concl.* J.-M. Delarue, sous CE 20-12-1995, M^{me} Vedel (admission des ressortissants français dans les TOM), *RFDA*, 1996, p. 313.

– *Dignité de la personne humaine.* Le TA de Lyon a jugé, le 12-6, qu'une Guinéenne en situation irrégulière ne peut être reconduite dans son pays où ses enfants courent le risque de subir une excision considérée comme un « traitement inhumain ou dégradant » au sens de l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Le Monde*, 14-6). La référence à la jurisprudence constitutionnelle eût été préférable, au demeurant (cette *Chronique*, n° 72, p. 178).

– *Égalité des sexes.* Le concours de pilote de chasse est désormais ouvert aux femmes (*Le Monde*, 4-5).

– *Informatique et liberté.* Le fichier de recherches criminelles (FRC), tenu par la Direction générale de la police nationale, ne constitue pas une voie de fait, a jugé, par ordonnance de référé, le 28-5, le président du TGI de Paris. De ce point de vue, la loi du 6-1-1978 prévoyait que les fichiers existants devaient faire seulement l'objet d'une simple déclaration auprès de la CNIL. Cette formalité a été accomplie en 1981 (*Le Monde*, 30-5).

– *Liberté d'aller et de venir.* La Cour européenne des droits de l'homme a prononcé, le 25-6, une nouvelle condamnation à l'encontre de la France (cette *Chronique*, n° 78, p. 190), pour viola-

tion de l'art. 5 de la Convention de sauvegarde. Des demandeurs d'asile politique ont été, à cet effet, retenus, en mars 1992, pendant 20 jours « sans assistance juridique et sociale » (*Le Monde*, 28-6). – *Liberté d'association.* Une loi 96-559 du 24-6 (p. 9455) porte diverses mesures en leur faveur.

– *Liberté de communication.* Par décret du 7-6 (p. 8456), le président Chirac a nommé M. Bonnemain membre du CSA, en remplacement de M. Hirsh, démissionnaire, pour la durée restant à courir du mandat de celui-ci (cette *Chronique*, n° 66, p. 202). A la suite de la démission de M. Elkabbach, le 31-5, le CSA a élu, le 2-6, M. Gouyou-Beauchamps président commun des sociétés nationales de télévision France 2 et France 3 (décision 96-313, p. 8241). L'instance de régulation a, par ailleurs, dressé un bilan des expériences des 140 télévisions locales, à la demande de la commission des finances du Sénat (*La Lettre du CSA*, n° 81, juin, p. 13), et publié le relevé des temps d'intervention des personnalités politiques dans les journaux télévisés au cours du premier semestre 1996 (*ibid.*, n° 80, mai, p. 6).

– *Liberté de la presse.* Le journal *Le Monde* a été condamné, le 17-4, par jugement du TGI de Nanterre, à publier un droit de réponse du Front national à la chronique de M. Pierre Georges, en date du 12-5, intitulée « Les squatters du racisme » (*Le Monde*, 9/10-6). V. J.-M. Colombani, « Extrême droit », *ibid.* A son tour, le quotidien *Libération* a été contraint à faire droit au « Club de l'horloge », le 11-6, conformément à l'arrêt de la cour d'appel de Paris, du 16-1 précédent, au motif de qualification d'« extrême droite ». Quand la sémantique

tique est détournée de sa finalité.

– *Liberté de la presse (suite)*. Le garde des Sceaux a demandé, le 3-5, au procureur général près la cour d'appel de Paris d'engager une procédure contre trois journaux (*Le Monde*, *Libération* et *Minute*) pour diffamation publique envers des fonctionnaires publics. Des articles avaient, à cet égard, relaté des accusations impliquant des juges dans une affaire de pédophilie (*Le Monde*, 5/6-5).

180 V. *Conseil constitutionnel. Premier ministre*.

LOI

– *Bibliographie*. B. Ducamin, « Les contraintes constitutionnelles dans l'élaboration de la loi fiscale », *EDCE*, n° 47, La Documentation française, 1996, p. 483.

– *Avis du Conseil d'État*. En vertu de l'art. 39 C, les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, mais cet avis n'est pas, en principe, communiqué au législateur. A ce propos, un incident a opposé le président de la commission des lois au ministre de l'Environnement, le 12-6, lors de la discussion du projet sur l'air : invoquant la « coutume » qui s'était établie, M. Mazeaud a demandé à M^{me} Lepage de communiquer aux députés la note du CE qu'elle avait remise au rapporteur du Sénat. Le ministre s'est inquiétée de l'usage en la matière avant de refuser de diffuser ce document à l'ensemble des députés, tout en acceptant de le tenir à la disposition de ceux qui le lui demanderaient (p. 4155).

– *Études d'impact*. En réponse à une question écrite, le Premier ministre rappelle qu'en application de la circulaire du 21-11-1995 (cette *Chronique*, n° 77, p. 254) dorénavant les projets délibérés en Conseil des ministres sont accompagnés de cette étude évaluant leurs avantages attendus, leur impact sur l'emploi, sur les autres intérêts généraux en cause ainsi que leurs incidences financières. Ce document est adressé aux assemblées dès la transmission du texte (AN, Q, p. 3370).

– *Loi, règlement et neutrons législatifs*. L'exception d'irrecevabilité défendue par M^{me} Ségolène Royal à l'encontre du projet sur l'air invoquait notamment sa portée juridique incertaine, ainsi que la méconnaissance des art. 34 et 37 C : « il aurait été beaucoup plus efficace de prendre des dispositions réglementaires immédiatement applicables » contre la pollution atmosphérique (p. 4151). L'art. 1^{er} disposant que « chacun a droit de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé », le président de la commission des lois objecta qu'il s'agissait soit d'une déclaration dépourvue de portée juridique, soit d'un droit véritable impliquant alors la mise en jeu d'une responsabilité qui incomberait finalement à l'État. Une autre rédaction fut adoptée (p. 2409).

V. *Journal officiel*.

LOI DE FINANCES

– *Débat d'orientation budgétaire*. Conformément au vœu exprimé par le message du président de la République d'associer le Parlement aux grands choix budgétaires (cette *Chronique*, n° 75,

p. 177), le gouvernement a décidé de présenter une déclaration suivie d'un débat d'orientation, le 14-5, avant l'intervention des arbitrages (p. 3098). Au Sénat, ce débat a eu lieu le 22-5.

MAJORITÉ

– *Abstention.* Dans le scrutin public demandé par le groupe socialiste, le 7-6, sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002, les 88 députés RPR présents (ou ayant délégué leur droit de vote) ont voté pour, ainsi que 66 UDF, mais 11 députés de ce dernier groupe se sont abstenus (p. 4044). V. *Vote personnel.*

– *Préparatifs.* A l'occasion du second déjeuner des responsables de la majorité, à Matignon le 22-5 (cette *Chronique*, n° 78, p. 188), le Premier ministre a proposé la création d'un comité de liaison pour préparer les élections de 1998, que les secrétaires généraux du RPR, M. J.-F. Mancel, et de l'UDF, M. Cl. Goasguen, ont été chargés de mettre en place (*Le Figaro*, 23-5). Lors du troisième déjeuner, le 19-6, il a été décidé d'instituer à cet effet un « conseil de l'union » (*Le Monde*, 21-6).

MINISTRE

– *Ancien ministre.* M. de Boishue (cette *Chronique*, n° 77, p. 256) a été nommé inspecteur général de l'Éducation nationale par un décret du président de la République, en date du 2-5 (p. 6925).

OPPOSITION

– *Polémiques.* MM. P. Mauroy et M. Rocard avaient écrit au chef de l'État

pour protester contre les accusations du garde des Sceaux qui avait évoqué, le 21-5, les « valises de billets » offertes par les socialistes aux nationalistes corsés. M. J. Chirac a répondu le 29 aux deux anciens Premiers ministres que, pour aborder la question corse, « une attitude responsable et exempte de polémique doit être la règle » (*Le Monde*, 31-5).

ORDRE DU JOUR

– *Article 48 C, alinéa 3.* La proposition d'épargne retraite inscrite le 30-5 à la demande du groupe UDF a connu une mésaventure analogue à la proposition du groupe communiste à laquelle l'art. 40 C avait été opposé (cette *Chronique*, n° 78, p. 183). Après que le bureau de la commission des finances eut décidé que l'irrecevabilité financière s'appliquait à l'une de ses dispositions, le groupe socialiste souleva une exception d'irrecevabilité puis opposa la question préalable, de telle sorte que la séance s'acheva sans que l'examen des articles ait pu commencer. La proposition, amendée par le gouvernement, devrait être inscrite à la prochaine « fenêtre » ouverte au groupe UDF (p. 3713). Dans son discours de fin de session, le président Séguin a évoqué à ce propos les « acrobaties procédurales » auxquelles donne lieu l'initiative parlementaire confrontée à l'art. 40 C, tout en rappelant que 7 propositions de loi avaient pu être votées et 3 débats organisés dans le cadre de la « fenêtre » de l'art. 48-3 (p. 4873). V. *Irrecevabilité.*

– *Bilan.* En réponse aux critiques visant la nouvelle organisation du calendrier parlementaire (cette *Chronique*, n° 78, p. 188), le président Séguin a indiqué

dans son discours de fin de session que la limitation à 3 jours de séance avait été largement respectée, puisque l'Assemblée n'avait siégé que cinq vendredis et un lundi, et que la séance n'avait été prolongée jusqu'à 23 heures qu'à deux reprises (p. 4875). Quant au Sénat, il a siégé quatre lundis et quatre samedis, le nombre des séances de nuit n'ayant pas atteint la trentaine, selon les précisions apportées par le président Monory (*BIRS*, 640, p. 43). Ces chiffres ne prennent pas en compte la discussion budgétaire qui s'était déroulée sur les anciennes bases.

182

PARLEMENT

– *Bibliographie*. A. Viola, « Le Parlement à la recherche du temps perdu : la session unique », *Annales de l'université des sciences sociales de Toulouse*, 1995, p. 195.

– *Création de deux nouvelles délégations parlementaires*. Au terme d'une difficile négociation, conclue par un accord entre les présidents Séguin et Monory (*Le Monde*, 12/13-5), les divergences entre députés et sénateurs ont été surmontées : l'ordonnance 58-1100 du 17-11-1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires a été complétée en vue de créer deux nouvelles délégations.

– *L'Office parlementaire d'évaluation de la législation* institué par la loi 95-516 du 14-6 (p. 8911) insérant un article 6 quater, est « chargé, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situa-

tions qu'elle régit ». Il est également « investi d'une mission de simplification de la législation ». L'office est composé de deux délégations constituées dans chaque assemblée et comprenant chacune le président de la commission des lois et un membre de chacune des commissions permanentes, membres de droit, et 8 membres désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle, compte tenu des membres de droit. Il est présidé alternativement, pour un an, par le président de la commission des lois de chaque assemblée. Saisi par le bureau de celles-ci ou par une commission, l'office établit son règlement intérieur soumis à l'approbation des bureaux des deux assemblées ; il peut faire appel à des experts et procéder à des enquêtes ; ses travaux sont communiqués à l'auteur de la saisine.

– *L'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques* institué par la loi 95-517 du 14-6 (p. 8911) insérant un article 6 quinquies est composé de la même manière, les présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances étant cette fois membres de droit, et il est régi par des dispositions identiques. Il est « habilité à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit » sous réserve des sujets de caractère secret et du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs, et il peut « faire appel à des personnes ou des organismes choisis en fonction de leurs compétences dans le domaine concerné ».

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Le flux demeure (cette

Chronique, n° 78, p. 195) avec la désignation de 6 nouveaux députés : MM. Girard (Doubs, 1^{re}) (RPR) auprès du ministre délégué au Logement (décret du 9-5, p. 7021) ; Yvon Jacob (Ille-et-Vilaine, 2^e) (app. RPR) des ministres de l'Économie et des Finances et des PME (décret du 14-5, p. 7334) ; Bussereau (Charente-Maritime, 4^e) (UDF) à l'Outre-mer (décret du 15-5, p. 7500) ; Teissier (Bouches-du-Rhône, 6^e) (UDF) à la Défense (décret du 31-5, p. 8134), Cazenave (Isère, 1^{re}) (RPR) aux Affaires étrangères (*ibid.*) et, en dernier lieu, M. Hannoun (Isère, 9^e) (RPR) chargé d'une mission auprès du ministre du Travail et du secrétaire d'État à la Santé (décret du 24-6, p. 9537).

V. *Assemblée nationale. Premier ministre.*

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie.* Ch. Bidégaray et Cl. Emeri, « Enjeux européens et systèmes de partis politiques français », *De la V^e République à l'Europe - Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Presses de sciences po, 1996, p. 61 ; Y. Mény, « La faiblesse des partis politiques français : une persistante exceptionnalité », *ibid.*, p. 77.

– *Perquisition.* Pour la troisième fois, semble-t-il (cette *Chronique*, n° 73, p. 214), le siège d'un parti a fait l'objet d'une perquisition : le juge Vichnievsky s'est rendu place du Colonel-Fabien, siège du Parti communiste français, dans le cadre d'une enquête sur les liens entre la Compagnie générale des eaux et le GIFCO, proche du PCF (*Le Monde*, 27-6).

– *Responsabilité pénale.* Le ministre de l'Intérieur indique que tout groupe ou mouvement doté de la personnalité morale peut être déclaré pénalement responsable de certaines infractions, telles la diffamation et l'injure non publiques présentant un caractère raciste ou discriminatoire (art. R. 624-6 du code pénal) et le port et l'exhibition d'uniformes, insignes ou emblèmes rappelant ceux d'organisations ou de personnes responsables de crimes contre l'humanité (art. R. 645-1). Au surplus, les pouvoirs publics peuvent se réclamer de la loi du 1^{er}-7-1901 et de celle du 10-1-1936 en cas de troubles à l'ordre public (AN, Q, p. 2609).

183

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie.* Commissariat à la réforme de l'État et ministère de la Fonction publique, « Réflexion préparatoire à la réforme de l'État », *RPP*, n° 982, 1996, p. 22 ; O. Biffaud, « La mue politique d'Alain Juppé », *Le Monde*, 30-6/1^{er}-7.

– *Chef de la majorité.* Outre l'organisation désormais régulière de déjeuners (*Le Monde*, 24-5 et 21-6) (cette *Chronique*, n° 78, p. 188), M. Juppé s'est rendu à Marseille, le 8-6, au conseil national du PR : « En tant que chef du gouvernement et donc chef de majorité, je me sens garant de l'union auprès de tous nos candidats aux législatives, aux cantonales, aux régionales et aux sénatoriales » (*Le Figaro*, 10-6). V. *Majorité.*

– *Fonds spéciaux.* Le Premier ministre, en réponse à une question écrite, rappelle que ces fonds sont régis par la loi du

27-4-1946 et le décret du 15-11-1947. Ils sont inscrits au budget de ses services. Il est responsable de leur emploi devant l'Assemblée (art. 42 de la loi précitée) (AN, Q, p. 3092).

– *Interventions*. M. Juppé s'est déclaré favorable à la tenue d'un référendum sur la parité des sexes en politique, à l'unisson de M. Jospin (*L'Express*, 6-6). A Bayeux, le 16-6, à la faveur de la commémoration du cinquantenaire du discours fondateur de la V^e République, il a appelé à « reconstruire le contrat national ». Se réclamant de la « démocratie interactive », il a affirmé : « La réforme de l'État, une œuvre de longue haleine, constitue l'une des tâches prioritaires que j'ai assignées à mon gouvernement » (*Le Monde*, 18-6).

– *Nouveaux réseaux de télécommunications*. Une circulaire du Premier ministre, en date du 15-5 (p. 7549), en détermine les modalités d'accès.

– *Services* Le décret 96-387 du 9-5 (p. 7080) institue auprès du Premier ministre un observatoire interministériel sur les sectes. Au surplus, un service public des bases des données juridiques est mis en place par le décret 96-481 du 31-5 (p. 8216).

V. Gouvernement. Majorité. Président de la République.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. O. Camy, « Le chef de l'État est-il souverain ? », *RFDC*, 1996, p. 6 ; P. Chabal et P. Fraissex, « Déclin et renouveau de la présidence française dans le contexte de l'élection », *ibid.*,

p. 35 ; B. Chantebout, « Observations juridiques sur la réforme de la défense », *Droit et Défense*, 1996, 2, p. 3, et « Le décret du 12 juin 1996 portant détermination des responsabilités concernant les forces nucléaires », *ibid.*, n° 3, p. 3 ; J. Chirac, « Le chantier est immense. Il est ouvert à tous », *Le Monde*, 7-5 ; J.-M. Colombani, « Parole de président », *ibid.*, 8-5 ; G. Courtois, « Les Français face à l'énigme Chirac », 10-8 ; P. Guibert, « Chirac : le grand auditeur de la nation », *Le Figaro*, 6-5 ; « Le bilan d'une année de présidence », dossier, *Le Figaro*, 6-5 ; « L'Élysée secret de Chirac », dossier, *Le Nouvel Observateur*, 9-5 ; « Jacques Chirac, un an après », dossier, *Le Monde*, 7-5.

– *Approbation*. Le chef de l'État a « approuvé », en revanche (cette *Chronique*, n° 78, p. 197), lors du Conseil des ministres qui s'est tenu le 19-6, « les principes » de la réforme de l'enseignement supérieur présentée la veille par M. Bayrou (*Le Monde*, 21-6).

– *Chef des armées et président du conseil de défense*. Le principe a été réaffirmé par le décret 95-520 du 12-6 (p. 8921), délibéré en Conseil des ministres, portant détermination des responsabilités concernant les forces nucléaires : « L'ordre d'engagement est donné par le président de la République, chef des armées et président du conseil de défense » (art. 5). A ce titre, « la mission, la composition et les conditions d'engagement des forces nucléaires font l'objet de décisions arrêtées en conseil de défense » (art. 1^{er}). Les mesures générales d'application incombent au Premier ministre (art. 2) et leur mise en œuvre au ministre de la Défense (art. 3) et au chef d'état-major des armées (art. 4 et 5). Le

décret 64-46 du 14-1-1964 relatif aux seules forces aériennes est abrogé.

– *Chef des armées (suite)*. Divers ordres de faits méritent réflexion :

I. Le président a confirmé, à la télévision, le 28-5 (*Le Monde*, 30-5), sa « décision de professionnaliser [...] les forces de défense » (cette *Chronique*, n° 78, p. 197) : « Je propose donc que le service national que nous connaissons aujourd'hui soit supprimé dès le 1^{er}-1-1997 et qu'il cède la place à des volontariats, tout en maintenant le principe d'un rendez-vous entre la nation et sa jeunesse. C'est une décision importante [...] Elle tourne une page de notre histoire nationale. » M. Chirac devait ajouter : « Vous m'avez confié pour sept ans la destinée de notre pays. Le souci de préparer son avenir exigeait que cette décision fût prise. » Reste que le « rendez-vous citoyen » incarnera, tel le service national, « l'idéal républicain, un idéal d'égalité, un idéal de solidarité, un idéal de patriotisme ».

Au-delà de difficultés d'ordre normatif (v. *Amendement*), l'UDF a exprimé des réserves (v. *Majorité*), tandis que M. Jospin, au nom du PS, le 29-5, sur France 2 (*Le Monde*, 31-5), accusait le chef de l'État de « dérive solitaire » pour s'être arrogé un « pouvoir exceptionnel » qui n'appartient qu'au seul Parlement (art. 34 C). V. J. Isnard, « La fin du soldat-citoyen », *Le Monde*, 12/13-5.

II. La normalisation des relations entre la France et l'OTAN s'est poursuivie (cette *Chronique*, n° 78, p. 198), nonobstant les critiques du PS (AN, Débat, 5-6, p. 3881). A la réunion de Berlin, le 3-6, l'Alliance a accepté le principe d'une « identité européenne de défense », prônée par MM. Chirac et Kohl (*Le Monde*, 12/13-5 et 5-6). Pour la première fois depuis 1966,

un ministre français de la Défense a siégé, le 13-6, aux côtés de ses collègues. Par ailleurs, des officiers français ont rejoint l'état-major du comité militaire de l'organisation (*ibid.*, 9/10 et 13-6).

III. Des troupes françaises ont été engagées, le 22-5, à nouveau à Bangui (RCA) (cette *Chronique*, n° 78, p. 198), en vue d'y restaurer la légalité menacée par des mutins (*Le Monde*, 24 et 25-5).

– *Interventions*. Conformément à la tradition, le chef de l'État a reçu, d'une part, le muguet du 1^{er}-5 et dénoncé à cette occasion la grande distribution responsable d'« une espèce de désertification » (*Le Monde*, 3-5) et s'est rendu, d'autre part, le 8-5, à Orléans pour honorer Jeanne d'Arc. Il devait s'opposer, en cette circonstance, à la récupération de la sainte par le Front national : « Étrangère à toute idée de mépris ou de haine [...] Elle appartient à tous les Français et à toute la France » (*ibid.*, 10-8). En réponse à la lettre adressée par MM. Mauroy et Rocard concernant la polémique entre le PS et M. Toubon relative à la Corse (v. *Opposition*), M. Chirac a appelé la classe politique, le 29-5, à faire montre d'« esprit de responsabilité [...] une attitude responsable et exempte de polémique doit être la règle », au cas particulier (*ibid.*, 31-5).

En déplacement à Quimper, le 29-5, le président a apporté son soutien aux langues régionales, nonobstant le fait que la France n'ait pas ratifié, à ce jour, la charte européenne afférente, signée en 1992 (*ibid.*, 31-5). V. *Gouvernement*.

– *Commémoration*. A l'occasion du premier anniversaire de son élection à la présidence de la République, M. Chirac s'est rendu, le 7-5, à Ussel (Corrèze)

(*Le Monde*, 9-5). Au préalable, le RPR avait célébré, le 5-5, à Paris, l'événement (*Le Figaro*, 6-5). Prémisses d'une tradition ?

– *Droit de grâce*. Le chef de l'État a fait montre de clémence à l'égard d'un condamné de nationalité marocaine (*Le Monde*, 11 et 12/13-5), au même instant où le roi Hassan II graciait un condamné marié à une Française (*ibid.*, 18-5). V. M. Peyrot, « Loterie des monarques », *Le Monde*, 11-5.

186

– *Président-législateur*. A la demande de M. Chirac (*Le Monde*, 7-5), le Premier ministre a présenté, le 3-6, les orientations d'une réforme fiscale sur un lustre (*ibid.*, 5-6).

– *Vers l'État impartial ?* Au Conseil des ministres réuni le 12-6, M. Chirac a déclaré que « depuis un an, toutes les nominations dans le corps préfectoral se sont faites uniquement sur la base de critères professionnels » (*Le Monde*, 14-6). Dont acte.

V. *Gouvernement. Premier ministre. République*.

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie*. F. Hamon, « Vox imperatoris, vox populi ? Réflexions sur la place du référendum dans un État de droit », *Mél. Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 389 ; D. Rousseau, « Référendum sur le service militaire : c'est possible », *Le Monde*, 7-6 ; « La difficile adaptation du référendum communal dans la vie administrative locale », *RFDA*, 1996, p. 440.

– *Référendum de consultation*. Les électeurs de Caen (Calvados) ont repoussé, le 16-6, le projet de la municipalité de construire un tramway sur pneu (*Libération*, 18-6) (cette *Chronique*, n° 77, p. 263).

V. *Premier ministre*.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. N. Bazire, *Journal de Matignon*, Plon, 1996 ; V. Helft-Malz et P.H. Levy, *Encyclopédie des femmes politiques sous la V^e République*, Éd. Patrick Banon, 1996 ; R. Dupuy et M. Morabito (sous la direction de), 1795. *Pour une République sans Révolution*, actes du colloque de Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1996 ; J.-P. Machelon, « Regard sur la loi du 5-4-1884 : pouvoir municipal et pouvoir central sous la III^e République », *RA*, 1996, p. 150.

– *Chr. : RFDC*, 1996, p. 73.

– *Écharpe tricolore*. Le ministre de l'Intérieur précise les conditions selon lesquelles le port de l'écharpe s'opère par les maires et leurs adjoints, à l'unisson des parlementaires (art. 163 RAN et 107 RS), de l'épaule droite au côté gauche (AN, Q, p. 2607).

– *Hymne national*. « Aux armes, citoyens ! » : la professionnalisation de l'armée débouchera-t-elle sur une modification de *La Marseillaise* (art. 2 C) ? (Cette *Chronique*, n° 78, p. 194.)

– *Laïcité ?* Le préfet du Var, M. Jean-Charles Marciani, s'est déclaré « cho-

qué » en tant que « représentant de l'État, chrétien et homme » par les paroles des chansons du groupe de rap NTM invité à Chateaufallon, dont il a demandé la déprogrammation (*Le Monde*, 8-6).

V. *Droit communautaire. Président de la République.*

RÉSOLUTIONS

– *Bibliographie.* B. Rullier, « L'application de l'art. 88-4 C au second semestre 1995 », *RFDC*, 1996, p. 173.

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49 C, alinéa 2.* « Sous la V^e République, une motion de censure sert moins à renverser un gouvernement [...] qu'à prendre date pour indiquer comment la situation pourrait être redressée », a précisé M. Laurent Fabius le 19-6, en défendant la motion qu'il avait déposée avec le président du groupe communiste pour condamner le bilan du gouvernement, un an après l'élection du président de la République. La motion a recueilli 96 voix, les 63 socialistes et les 23 communistes, ainsi que 10 membres du groupe République et Liberté (p. 4577).

– *Article 49 C, alinéa 3.* La pratique de l'obstruction a confirmé une application non prévue de cette procédure, comme en témoigne l'engagement de la responsabilité du gouvernement justifié par le Premier ministre, le 26-6, dans les mêmes termes que le 10 décembre der-

nier (cette *Chronique*, n° 77, p. 264) : 568 amendements ont été déposés au projet relatif à l'entreprise France Télécom, et l'Assemblée a consacré près de 10 heures de débats pour en examiner 53 (p. 4972). Il fallait donc en finir avant que la session ne s'achève. La motion de censure déposée en réplique a obtenu, le 29-6, le même résultat que celle du 19 : 96 voix (p. 5027).

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie.* F. Luchaire, « Les conséquences de la réforme constitutionnelle du 4-8-1995 », *RDP*, 1996, p. 329.

SÉNAT

– *Composition.* M. Haut (S) a été réélu dans le Vaucluse, le 23-6 (p. 9499), après que le Conseil constitutionnel eut annulé son élection, le 3-5. De son côté, M. Tizon (Manche) (RI) a renoncé à exercer son mandat, le 15-5 (p. 7446).
V. *Contentieux électoral.*

– *Jumelage.* Le jardin du Luxembourg a lié son sort à celui de Boboli à Florence, le 10-5 (*BIRS*, 635, p. 27).

V. *Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Contentieux électoral. Cour de justice de la République. Haute Cour de justice. Immunités parlementaires.*

VALIDATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Actua-
lité constitutionnelle : coups d'arrêt
aux validations législatives : limites
constitutionnelles ou limites jurispru-
dentielles ? », *RDP*, 1996, p. 323 ;

O. Schrameck, « Décisions du Conseil
constitutionnel », *AJDA*, 1996, p. 369.
VOTE PERSONNEL

– « *Amendement buvette* ». Le Sénat

ayant, à la demande du gouvernement, supprimé l'article autorisant les associations sportives à vendre du vin, de la bière et du cidre dans les stades, cette disposition a été rétablie en seconde lecture du projet portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, le 2-5 (p. 2809), par scrutin public à la demande du groupe communiste, auteur de l'un des quatre amendements de rétablissement. Sur les 34 suffrages exprimés, 24 se sont prononcés pour (dont 14 RPR, 8 UDF, 1 S et 1 C) et 10 contre (7 RPR, 2 UDF et 1 R&L). La CMP devait ultérieurement supprimer l'article controversé.

– *Programmation militaire*. Le scrutin public demandé par le groupe socialiste ayant révélé que 167 députés seulement étaient présents ou avaient délégué leur droit de vote le 7-6, certains élus ont déploré que le vote sur l'ensemble de la loi de programmation militaire ait eu lieu un vendredi, jour auquel l'Assemblée ne siège normalement pas. Dans un communiqué (*Le Monde*, 14-6), la présidence rappelle que « les scrutins solennels sont décidés par la conférence des présidents qui arrête leur date » et elle précise qu'aucune demande « émanant d'un président de groupe n'a été enregistrée par la conférence des présidents » à propos de ce projet (il faut noter que deux membres seulement du groupe socialiste ont participé au scrutin demandé par leur président de manière impromptue : l'arroseur arrosé ?).

189

V. Majorité.

SUMMARIES

JACK HAYWARD

Interest groups, pluralism and democracy

Society-led states of the liberal and pluralist Anglo-American type are contrasted with state-led societies in Continental Europe which sought institutionally to incorporate interest groups through formal functional representation to subordinate the undesirable activities of pressure groups to a democratic specification of the public interest. Four stereotypes of group-government relations are distinguished : competition, consultation, concertation and co-optation, followed by four contexts in which they take place. These are endemic conflict ; routine consensual relations ranging from concertation, trough concertation to neo-corporatism ; social contract ; and domination and institutional collapse in crisis situations. Finally, the European Union provides an example of how a pluralistic pattern of interest group activity has developed in countries that were not predisposed to this type of group-government relationship.

191

BRUNO JOBERT

Special interests today

The diversity of special interests is equal to the diversity of the institutions through which producers – in particular wage-earners – are involved in the process of political and social regulation. Today, it is neither possible nor desirable to claim the death of special interests. Current developments have put a spectacular end to certain forms of special interests, but they have created new ones, often more decentralized, which may lead to a renewal of the social contract.

KAY LAWSON

Political parties and interest groups

Today the distinction between political parties and interest groups tends to get blurred. The four functions traditionnally attached to political parties

are increasingly fulfilled by interest groups. Nevertheless political parties fulfil a fifth, unofficial function, that of legitimizing the links between interest groups and the state.

SONIA MAZEY AND JEREMY RICHARDSON
**Adjusting to uncertainty : interest group strategies
in the European Union**

As supranational institutions develop, interest groups can be expected to re-target their lobbying strategies to take account of the new distribution of power between different levels of government and institutions. Evidence within the European Union suggests that interest groups are successfully adapting to a policy game which all actors find unpredictable. The most successful policy actors are likely to be those who can develop flexible preference formation procedures and who can be fluid in the range of relationships that they cultivate.

GRANT JORDAN, WILLIAM A. MALONEY
AND LYNN BENNIE
Public interest groups

This paper draws attention to the problems associated with the basic classification of interest groups into public interest groups and private interest groups. It reviews different types of public interest groups and accounts for the increased academic attention given to this area.

HUGUES PORTELLI
Lobbying at the local level

In France, local lobbying has always found it difficult to free itself from a culture of complicity, not to say corruption. It operates at three levels : business and finance ; the associations which are the real local lobbies with increasingly diversified functions, including the defence of the environment ; that of consultancy on decision-making and expertise.

PASCALE ROBERT-DIARD
The lobbying activities of local elected officials

The author deals with the practice of holding several elected positions. Once the expression of national sovereignty the National Assembly is now the theater of a permanent confrontation between local lobbies defending sectional interests. Yet the real problem might not be the fact that representatives hold several positions – after all elected officials do benefit