

Contribution à l'analyse de la pression des groupes*

par Jean MEYNAUD,
Professeur à l'Université de Lausanne.

★

Les groupes de pression constituent une catégorie de l'analyse politique qui a été créée pour décrire et synthétiser les rencontres et, on doit aussi le dire, les affrontements des diverses forces de la vie sociale (économiques, culturelles, spirituelles) avec les autorités publiques.

La catégorie groupes de pression est ainsi un instrument d'analyse qui nous permet de présenter en un tout cohérent de très nombreux phénomènes d'allure et d'inspiration diverses. Elle permet de rassembler des interventions ou démarches multiples et dispersées, mais qui répondent toutes à la même idée générale : agir sur le pouvoir soit dans un sens offensif (amener les autorités à faire ce que l'on souhaite) soit dans un sens défensif (les empêcher d'accomplir quelque chose qui gêne ou déplaît).

Je dois dire tout de suite que la formule « groupes de pression » est, linguistiquement, très mauvaise. Elle n'est pas d'origine scientifique. Personne ne paraît savoir qui l'a inventée. Il semble que ce soit un journaliste qui, quelque part vers les années 1925-1926, ait imaginé cette expression dont le succès a été considérable.

Cette formule est contestable d'abord parce qu'elle a un sens péjoratif. En disant d'un organisme qu'il est un groupe de pression, on sous-entend très souvent une critique de son comportement. On associe habituellement à cette notion un arrière-plan de manœuvres sordides et de corruption. Il est regrettable, d'un point de vue scientifique, que nous ne disposions pas d'un terme neutre pour exprimer les conduites embrassées par cette catégorie.

Voici d'autres réserves, à mon avis plus graves. La notion de groupe de pression tend à donner

une idée fautive de la situation en suggérant que ces groupes ont le monopole de la pression, sont les seuls à s'y livrer. Or, la « pression » tout le monde en fait ; un syndicat fait pression sur le patron, un électeur sur son député, un fonctionnaire sur son ministre, etc. Il est dès lors fâcheux de caractériser une série d'organismes par un mode d'activité qui ne leur est pas propre. Cela n'est pas, du point de vue logique, un procédé satisfaisant.

D'autre part, le mot pression évoque un élément de violence. On a le sentiment que réaliser une pression, c'est amener quelqu'un à faire quelque chose en lui tordant un peu le bras selon l'expression anglaise. Il y a sans doute dans l'activité des groupes des démarches de ce type ; mais il serait injuste de ramener à un tel système de contrainte toutes les interventions effectuées par les intéressés.

Dernier reproche : la notion de groupe de pression nous donne l'idée d'un processus unilatéral : elle implique une présomption d'offensive, sinon même d'agressivité. Or, tout ce que nous savons sur le déroulement des communications montre que, très généralement, le mouvement est à double sens : l'acte initial engendre des réactions (ici, renvoi de la pression). De plus, en bien des cas, le déclenchement des opérations est le fait des autorités, les groupes se battant en position défensive.

* Texte d'un exposé présenté à une table-ronde de l'Institut Belge de Science Politique (Bruxelles, 25 novembre 1961). Pour une justification et une analyse détaillée des concepts avancés dans cet article, je me permets de renvoyer le lecteur à mon ouvrage *Nouvelles études sur les groupes de pression en France*, Paris, 1962.

Cela étant, il faut reconnaître que, jusqu'à présent, on n'a pas proposé de terminologie qui soit meilleure. On a avancé plusieurs séries de noms ou d'expressions comme : « groupes d'intérêt » ou *lobbies* ou « groupes organisés ». Si j'ai conservé la formule « groupes de pression » c'est parce que dans le langage international elle correspond à quelque chose d'assez bien connu. L'expérience établit qu'elle est un bon point de rencontre entre spécialistes géographiquement éloignés les uns des autres.

Chaque auteur en science politique a actuellement le désir de créer son propre vocabulaire : le résultat est que l'on ne se comprend plus. En arriverons-nous au point où les ouvrages théoriques devront être munis d'un lexique des termes utilisés ? Cette propension est fâcheuse : aucun progrès scientifique n'est concevable sans un minimum d'unification terminologique. J'ai préféré ne pas céder à la tentation de créer une expression neuve pour désigner la pression des groupes. C'est une position purement empirique. Si, un jour, une convention de science politique décide de se saisir de la question et de remplacer cette expression médiocre par un terme plus valable, je serai tout à fait d'accord pour l'accepter.

*
**

Si le mot est discutable, les phénomènes qu'il couvre ne sont pas contestables. Ceci me paraît tout de même être l'essentiel.

La pression par des forces organisées sur le pouvoir est une activité universelle dont il serait facile de citer de multiples exemples historiques. Il y a quelques années H.-T. Deschamps a consacré un gros ouvrage aux discussions intervenues en France, sous la Monarchie de juillet, sur le projet d'union douanière franco-belge (1). Les arguments qui furent échangés et les procédés d'intervention employés rappellent singulièrement les controverses soulevées lors de l'institution du Marché Commun. Je citerai également l'Anti-Corn Law League qui réalisa, sans nul doute, l'une des campagnes les plus solides et les plus complexes qui aient été montées au XIX^e siècle (2). Avec des modalités diverses, la pression des gouvernés sur les autorités répond à une tendance habituelle de la vie politique. A ce

titre les régimes communistes n'en sont pas indemnes.

Je ne suis pas certain que notre schéma de la pression des groupes soit directement applicable aux systèmes bureaucratiques de type soviétique. La tendance à comparer dans les mêmes termes et avec des instruments identiques des régimes fondamentalement opposés ne saurait apporter que des déboires. Cependant les autorités de ces pays sont, elles aussi, soumises à des interventions ou démarches de la base (ainsi, action pour obtenir l'implantation d'usines dans un territoire).

Cette universalité du phénomène s'accompagne d'une grande plasticité. La structure des groupes évolue sous l'effet des circonstances. La naissance des institutions européennes a provoqué ce que l'on appelle, d'une manière un peu émotionnelle, le « lobby européen ». Il est frappant de voir avec quelle rapidité les organisations économiques, agricoles, industrielles, commerciales des six pays se sont entendues et arrangées pour créer à Luxembourg et à Bruxelles des bureaux de représentation, des centres de contact et de négociation. Les grandes firmes ont agi de même. On a vu en l'espace de quelques années se constituer toute une structure de pression sur les organismes du Marché Commun.

*
**

Il est nécessaire de souligner que l'appareil d'interprétation de ces phénomènes — tel que l'emploi habituellement la science politique contemporaine — ne bénéficie pas d'un accord unanime. Voici les plus marquantes de ces « dissidences ».

D'abord ce que l'on pourrait appeler le refus marxiste. Pour les marxistes, la théorie des groupes de pression est une mystification caractéristique de la pensée « petite bourgeoise ». Elle n'apporte aucun instrument d'interprétation progressiste. C'est, au fond, une manière habile de « camoufler » un certain nombre de réalités que l'on désire ignorer ou que l'on est porté à sous-estimer.

Pour les marxistes, nous vivons dans une société

(1) *La Belgique devant la France de juillet. L'opinion et l'attitude française de 1839 à 1848*, Paris, 1956.

(2) Voir McCord (Norman) : *The Anti corn law league 1838-1846*, Londres, 1958.

de classes, avec une classe dominante. En période de capitalisme financier, les grandes concentrations monopolistes confisquent l'appareil d'Etat et le gèrent à leur convenance et à leur profit. La théorie courante de la pression des groupes a simplement pour objectif ou pour effet de dissimuler la force des éléments financiers en les mettant sur le même plan que tous les autres organismes qui, souvent de manière purement occasionnelle, s'efforcent d'influencer le pouvoir. Or, de telles assimilations sont nécessairement fallacieuses car elles omettent de préciser la hiérarchie des influences.

Les intérêts financiers ne sont pas un groupe de pression comme les autres : ce sont eux qui mènent, directement ou indirectement, la politique économique et sociale. Leur puissance ouvre à ceux-ci la faculté d'influencer le comportement spirituel des hommes (contrôle des grands moyens d'information). La théorie des groupes cache cette structure de classes en distribuant la capacité d'influence entre la totalité des groupes. Le tableau ainsi dressé est fictif.

Je ne crois pas que ce point de vue soit à rejeter entièrement. Il y a effectivement, dans la vie sociale, des forces de portée très inégale : dans la mesure où nous ne disposons pas des outils qui permettraient de mesurer avec exactitude leur puissance respective, nous sommes conduits à des juxtapositions (patronat et pêcheurs à la ligne) qui peuvent paraître singulières ou même ressembler à des échappatoires. J'estime d'autre part, qu'il faut introduire dans la catégorie des groupes non seulement les organisations professionnelles, mais aussi les appareils de la concentration financière, les immenses rassemblements de capitaux qui agissent dans nos économies.

Pour le surplus, la querelle avec les marxistes soulève un problème dont je ne puis ici que faire mention : celui de l'unité ou de la diversité des pouvoirs qui s'exercent dans la vie sociale. Y a-t-il dans les sociétés industrielles du monde occidental une unité de pouvoir ? Y a-t-il un pouvoir économique qui, parce qu'il est le pouvoir économique, détient en même temps le pouvoir politique, religieux, social, spirituel et toutes les autres formes d'influence sur la vie des hommes ? Ou existe-t-il une certaine pluralité des pouvoirs qui peuvent se combattre et aussi, d'ailleurs, s'allier ? L'accepta-

tion ou le rejet de la position marxiste dépendra donc, en ce point précis, du sentiment général que l'on porte sur l'aménagement des pouvoirs.

Une deuxième critique correspond à ce que j'appellerai la réaction fonctionnelle. C'est une position qui est très répandue dans le monde des affaires qui, en moyenne, se révèle hostile au mot et à l'idée de groupe de pression. Sur la base de multiples entretiens, je puis la résumer ainsi : « Les groupes de pression, disent les hommes d'affaires, nous ne connaissons pas ce phénomène. Nous ne voyons en fait que des organisations professionnelles participant à la politique économique et sociale du gouvernement. Ces organismes sont consultés par les autorités auxquelles ils rendent des services irremplaçables, par conséquent vous travestissez complètement ce mouvement en le présentant comme une activité de pression. En réalité nous sommes les auxiliaires du travail gouvernemental. Si nous n'existions pas, il faudrait nous inventer et en somme vous n'avez pas le droit de nous décrire comme des gens cherchant à « investir » l'Etat ou comme des êtres n'ayant d'autre but que d'asservir les pouvoirs à des fins égoïstes ».

C'est un sentiment que l'on rencontre dans beaucoup de pays et je l'ai trouvé particulièrement intense en des pays comme la Grande-Bretagne, la Suède ou la Suisse dans lesquels les organisations professionnelles se considèrent comme des organismes « respectables ». Les réticences à l'égard de la formule « groupes de pression » sont d'autant plus vives qu'en de nombreuses occasions les milieux professionnels sont associés, dès le départ, à la confection des lois et, plus généralement, à l'élaboration des décisions : rôle des grandes commissions ou comités qui réunissent toutes les parties intéressées et dont les conclusions préfigurent souvent les choix finaux des gouvernants.

Selon les organisations professionnelles, la participation au processus décisionnel ne saurait être assimilée à une démarche de pression que par abus linguistique ou intention polémique. Seuls répondraient à ce schéma les actes entrepris en opposition ouverte avec les pouvoirs pour susciter la capitulation de ceux-ci ou du moins le renversement de décisions arrêtées. Imaginons que l'on discute le montant d'une subvention. Le groupe

veut 100, mais l'autorité n'offre que 50. Après discussion, celle-ci décide d'aller jusqu'à 70. Si les intéressés acceptent cette offre, l'interprétation de l'affaire relève de l'étude du mécanisme de liaison établi entre les autorités et les intérêts pour régler les oppositions. Si le groupe rejette l'offre et, par exemple, fait grève pour obtenir davantage, alors il ne serait plus illégitime de parler de pression.

Autrement dit, dans cette présentation fonctionnelle, la pression sanctionnerait l'échec du système normal de relations. Loin de correspondre à un état habituel, ce serait un accident, une sorte de « raté », dans le moteur de la vie politique. L'essentiel des relations entre les services administratifs et les groupements économiques, notamment, devrait être exclu du schéma de la pression des groupes.

Ce point de vue m'a été présenté à différentes reprises par des fonctionnaires dans l'intelligence et l'intégrité desquels j'ai pleinement confiance. Ils m'ont dit : « Faites attention : il y a en réalité deux séries d'organismes. Il y a les groupes de pression qui sont vraiment des organismes purement revendicatifs et qui n'apportent absolument rien au pouvoir. Ce sont simplement des organismes de pillage des finances publiques. Il y a au contraire des organismes avec lesquels nous traitons sur la base de services mutuels. Ils nous apportent des idées et des plans que nous avons besoin de connaître parce que, sinon, nous ne saurions comment aborder les problèmes. Ces organismes nous sont utiles. Bien entendu, nous nous méfions ; nous savons parfaitement qu'ils s'efforcent, aussi, d'obtenir l'avantage maximum. Mais nous avons suffisamment d'information pour ne pas tomber dans les pièges et assez le sens de l'intérêt public pour ne pas céder aux sollicitations excessives ».

Mes interlocuteurs n'hésitaient pas à ranger dans la première catégorie les associations de petits commerçants, les organismes dits de classes moyennes, les ligues de contribuables et, à plusieurs égards, les groupements de paysans. Ils mettaient dans la seconde, syndicats ouvriers, associations patronales et quelques organisations agricoles : d'après les fonctionnaires, ces groupes constituent les corps intermédiaires dont le concours est indispensable aux gouvernants dès qu'ils

renoncent aux mécanismes d'ajustement spontané des relations socio-économiques. Il est inutile d'insister sur le fait que l'expression « corps intermédiaires » transforme complètement le système d'analyse. Elle tend à conférer à ces organismes une dignité que la formule « groupe, de pression » leur ôte absolument.

En définitive, le sentiment des organismes professionnels est en quelque sorte partagé par les hauts fonctionnaires. Ceci me conduit à souligner un aspect du problème dont la notion habituelle — c'est l'un de ses défauts majeurs — ne rend pas compte : celui de l'ensemble des relations entre les groupes professionnels et le pouvoir. Il est certain qu'à partir du moment où l'Etat s'engage dans l'économie dirigée, et où il s'institue le régulateur de la conjoncture, il doit nécessairement traiter avec les représentants des affaires et du travail (3).

Cependant, il me paraît tout à fait excessif, réserve faite de l'impropriété terminologique de la formule, de renoncer, en cette occasion, au schéma « groupe, de pression ». En réalité, l'introduction des intérêts organisés dans la sphère du pouvoir confère à ceux-ci un moyen d'action de grande valeur (et, souvent, d'une portée supérieure aux actes effectués du dehors, y compris le recours à la violence). Il serait tout de même naïf d'oublier que les actions les plus bruyantes et les plus spectaculaires ne sont pas nécessairement les plus efficaces. Le groupe le plus puissant est parfois celui que l'on ne voit pas, justement parce qu'il a un accès direct et permanent aux autorités.

Au surplus, quoiqu'en disent les tenants des corps intermédiaires, l'opération d'association officielle des intérêts à la décision comporte un risque auquel je suis extrêmement sensible : celui de l'infiltration corporative. On peut craindre en effet que les intérêts admis à l'officialité n'en profitent pour animer l'un ou l'autre des « bras du pouvoir ». L'économie dirigée rend ce type de contact inévitable, mais il n'y a aucune raison pour que cette nécessité de la pratique nous conduise à abaisser la garde sur le plan scientifique.

(3) Je renvoie sur ce point à mon étude « Les organisations professionnelles et le pouvoir ». *Annuaire de l'Association Suisse de Science Politique*, 1961, pp. 11-26.

La troisième réserve est celle des moralistes. Elle est de portée qualitative. En gros, elle fait à la théorie courante le reproche de mêler des organismes d'une haute tenue morale, qui luttent pour des causes désintéressées, à ceux qui combattent simplement pour des avantages matériels. On nous fait grief, en quelque sorte, de mettre sur le même plan la défense de la liberté et de la pensée humaine, et celle des pommes de terre. Que l'on appelle groupe de pression l'association des banquiers ou des betteraviers qui se préoccupe uniquement des intérêts immédiats de ses membres, les critiques ne feront pas d'objection, mais ils se déclareront choqués si l'on applique l'expression à ceux qui se dévouent pour l'accomplissement de causes spirituelles et morales.

Le danger de cette position est évident. Il réside dans le fait que chaque groupe tendra à réserver au voisin ou au rival l'appellation qu'il rejette pour lui. Il est difficile de décerner un brevet qualitatif sans mettre en œuvre une sorte de jugement idéologique pré-établi.

Prenons, par exemple, le problème syndical qui sous cet angle est l'un des plus délicats qui soit. Il n'est pas normal, selon de nombreux commentateurs, d'assimiler le patron qui ne pense qu'à élever son profit et l'ouvrier qui combat au niveau de la lutte pour l'existence. L'augmentation du profit et l'élévation du salaire ne sont pas moralement égales en dignité et signification sociales. A vouloir tenir la balance égale entre les deux, on ne fait que traduire une préférence pour le secteur patronal. Et, par surcroît, on s'expose à méconnaître le sens du combat syndical.

En quelques pays, dont les États-Unis sont le type, le syndicat peut, à la rigueur, être rangé parmi les *pressure groups* dans la mesure où acceptant l'ordre social établi il agit uniquement pour améliorer le niveau de vie de ses membres. Dès lors la différence entre les *leaders* syndicaux et les *business executives* tend à s'estomper. Mais chacun sait qu'une telle notion du syndicat ne correspond pas à la tradition européenne. Selon d'anciens et nombreux courants doctrinaux, l'objet du syndicat n'est pas seulement l'action au jour le jour pour l'amélioration immédiate des conditions matérielles des travailleurs, mais aussi une tentative pour modifier, dans ses fondements, une société injuste et médiocrement efficace. Il s'agit

en définitive de promouvoir des formes sociales nouvelles et en principe (car, malgré tout, les nécessités de la lutte quotidienne imposent souvent des concessions) le but général doit sinon prévaloir sur la volonté de gain, du moins, ne pas lui être subordonné. Sous cette perspective, les syndicats doivent avoir une place particulière dans notre système de groupes : on ne peut mettre exactement sur le même plan les organismes qui ne poursuivent qu'un but matériel, et ceux qui veulent modifier la société en fonction d'une vue globale de l'homme.

Mais attention ! Si j'analyse les syndicats en ces termes, c'est eu égard à une certaine optique que j'ai du monde syndical et de la vie syndicale. D'autres qui ont une conception différente soutiendront des vues très différentes. Selon eux, le syndicat est un organisme extrêmement dangereux qui est le modèle même des groupes de pression. C'est lui qui porterait la responsabilité de ce fléau de l'économie moderne : la dégradation de la monnaie en période de prospérité économique (inflation dite salariale). Pour ces critiques les prétentions du syndicat à la réforme et à la justice ne serviraient qu'à masquer des prétentions égoïstes et à courte vue.

Cette division des esprits établit parfaitement le danger des interprétations qualitatives. En essayant d'établir des distinctions entre les groupes selon des critères de ce type, nous allons au-devant de difficultés considérables les listes variant selon les affiliations idéologiques de leur auteur. C'est la raison pour laquelle, tout en étant parfaitement conscient de ses insuffisances et de ses imperfections, je pense que la catégorie « groupes de pression » à l'avantage de reposer sur des actes objectivement constatables : la volonté d'influencer la conduite des autorités qui se traduit par des faits relevant de l'observation sociologique, même si, en plusieurs cas, ces manifestations sont d'un repérage difficile.

*
**

Admettons que la catégorie ainsi constituée représente un instrument utile pour l'analyse de l'activité des gouvernants. Bien entendu l'opération n'a de sens que si après avoir situé les convergences dans les démarches effectuées on montre

la diversité des intérêts sociaux défendus. L'étude politique ne prend son sens qu'en débouchant sur l'examen de la réalité sociale tout entière. Mais le groupe de pression n'est qu'un instrument du combat que se livrent les diverses forces au niveau des autorités publiques. Dès lors comment les distinguer des autres organismes d'intervention ?

Soit le cas des partis. Il est parfois très simple de les distinguer des groupes (présentation par les premiers de candidats aux élections). Mais les catégories ne sont valables qu'en permettant d'embrasser les situations marginales : à ce stade, l'établissement de distinctions s'avère souvent difficile (ainsi cas des petits partis). Il est indéniable que nous manquons encore d'un système adéquat de classification ou de répartition des forces qui interviennent dans la vie politique. Pour ne pas alourdir à l'excès cet exposé, je me bornerai à faire état de notions courantes. Je souhaiterai écarter de cette étude, d'un côté les organisations qui se proposent de conquérir ou d'aménager le pouvoir — ce que l'on appelle parfois les organismes de pouvoir (partis, ligues, mouvements de résistance ou de libération nationale) — et d'un autre côté les organismes qui se préoccupent de buts uniquement éducatifs (ainsi les associations ou cercles qui participent à la diffusion des idéologies sans essayer, tout au moins au départ, de peser sur le pouvoir).

Dès lors, je réserverai la notion de groupe de pression aux organismes dont les rapports avec le pouvoir se définissent par le dyptique « représentation-revendication ». Il s'agit des organismes qui s'estiment représentatifs d'un secteur ou d'un courant de pensée et qui revendiquent, à ce titre, la prise de mesures d'ordre moral ou économiques. Ce sont ces groupes qui se servent de l'action politique pour arriver à la réalisation de leurs objectifs (étant entendu qu'en diverses occasions le secteur politique retourne la situation en confisquant à son profit la force de ces organismes).

La classification ainsi suggérée est imparfaite. Il faut tenir compte des organismes qui changent de nature durant leur existence sans que l'on soit toujours en mesure de préciser avec certitude la date et l'ampleur de cette inflexion ou mutation (cas du Poujadisme en France). Il y a aussi des groupes qui accomplissent des tâches multiples ou

plus exactement qui assument simultanément des comportements divers (cas des organismes syndicaux français qui entendent lutter à la fois pour la satisfaction des revendications professionnelles et contre les tentatives insurrectionnelles). Signalons enfin le cas de certains organismes qui, sous une apparence d'autonomie sont, en fait, à la remorque d'autres groupes. Il n'est pas facile de connaître le degré exact de dépendance des organisations annexes.

Au total la notion encore empirique et imparfaite du groupe de pression qui sera utilisée ici s'applique aux groupements dont le caractère est de ne pas rechercher le pouvoir pour le pouvoir et de ne pas se borner à une action éducative.

Me limitant aux organismes « représentation-revendication » je voudrais m'attacher à préciser quelques aspects de leur évolution récente. Je me placerai successivement sur deux plans : les caractéristiques mêmes de ces groupes (description et évaluation de quelques uns de leurs traits distinctifs); l'état des rapports entre les pouvoirs et les groupes (examen des répercussions de l'activité des groupes sur la machine étatique).

Il va sans dire que dans le cadre d'une simple conférence je ne pourrai évoquer que certaines des propriétés de ces organismes et quelques-unes des modalités de leur action. J'essaierai cependant de faire une sélection qui éclaire le moment présent de l'évolution.

I

Il semble que dans la plupart des pays, les groupes se signalent aujourd'hui par un renforcement et une rationalisation de leur activité. Ce phénomène, d'ailleurs, n'est pas propre aux interventions effectuées dans la vie publique. Il caractérise tout le secteur de l'action collective. Mais nous en percevons facilement les effets au niveau de l'analyse politique.

Trois traits me paraissent illustrer ce courant avec une force particulière :

- a) La propension à l'organisation ;
- b) L'introduction des groupes dans la sphère étatique qui renforce leur capacité d'influence ;
- c) La tendance à rechercher l'appui ou la neutralité de l'opinion.

Aucun de ces éléments n'est une nouveauté, mais ils s'affirment présentement avec plus de force que dans le passé.

A. — La propension à l'organisation

C'est un phénomène très général. On a pu le qualifier d'« associationite » : le mot traduisant l'acharnement de nos contemporains à former des associations (dont toutes ne répondent pas à un besoin important ou urgent). L'exemple le plus frappant de cette propension est fourni par les professions libérales. Pendant longtemps elles ont été considérées comme des refuges de l'individualisme. Or, quiconque étudie aujourd'hui les groupes de pression, se rend compte que, parmi les secteurs les plus puissants et les plus agissants, il faut compter un certain nombre de ces professions.

Aux Etats-Unis, en Angleterre, en France et dans bien d'autres pays, on constate notamment que les médecins disposent désormais d'organisations solides et combatives qui, au nom de la « médecine libérale », discutent pied à pied, avec les gouvernants et les services de la sécurité sociale, les mesures ayant pour objet de promouvoir des formes nouvelles d'activité professionnelle (lutte actuelle des médecins français contre le principe de la tarification des actes médicaux).

Prenons aussi le cas des magistrats. Pendant longtemps, en France, les juges ont été des parents assez pauvres de la fonction publique; ils ne revendiquaient pas parce que ce n'était pas conforme à l'éthique de la magistrature. Mais un jour, ils ont formé une association qui s'efforce d'améliorer la condition de ses membres. Depuis lors, on doit le souligner sans pour autant établir un lien de cause à effet entre les deux phénomènes, le statut matériel du magistrat est devenu meilleur. Désormais l'Union Fédérale des Magistrats discute avec les autorités gouvernementales et, le cas échéant, critique leur action.

Cet effort d'action collective des professions libérales qui acceptent les servitudes de la formule syndicale (recours à la grève compris) est l'une des meilleures preuves de cette propension à l'organisation dont je fais l'une des caractéristiques des groupes de pression à l'heure actuelle.

Le monde des étudiants a évolué dans le même sens.

Notons aussi le développement considérable de tous les mouvements d'Action Catholique ou d'inspiration chrétienne. Cette tendance n'affecte pas seulement le catholicisme. En étudiant le protestantisme, que l'on considère généralement comme une confession très divisée, j'ai constaté un grand effort d'organisation tant sur le plan national qu'au niveau international. Le Conseil Œcuménique des Eglises est le couronnement de cet effort : on sait qu'après la récente adhésion de l'Eglise russe, il rassemble l'essentiel des confessions protestantes et orthodoxe.

N'en déduisons pas que tous les intérêts ont une égale propension à s'organiser. On peut citer toute une série de secteurs où l'action collective est en retard. Les jeunes par exemple ont été longs à se rassembler. Mais, actuellement, dans certains pays dont la France, ils sont parvenus à créer des organes de collaboration et de coordination.

On peut en dire autant des familles nombreuses. Certes, dans des pays comme la France ou la Belgique, elles disposent de groupements solides pour assurer leur représentation ou leur défense. Ailleurs, cette catégorie — que pourtant les gouvernements ont l'habitude de négliger — ne se manifeste guère.

Arrêtons-nous un instant sur le cas des consommateurs. Il est vrai que l'intérêt « consommation » a été longtemps délaissé dans les sociétés contemporaines. Ce n'est qu'à une époque très récente que l'on a vu se former des organisations de consommateurs. La plupart toutefois ne sont pas encore en mesure de se battre à égalité avec les producteurs qui exercent une influence dominante sur la vie économique.

Je voudrais en terminant ce paragraphe signaler un point important pour la France et pour la Belgique : la naissance et l'extension de groupes qui se fondent pour promouvoir un intérêt territorial. Ces groupes, qui ne défendent pas une profession ou une catégorie, se préoccupent du destin d'une ville, d'une province, d'une région. Leur but est de protéger et de valoriser un territoire, d'assurer son destin.

Je me suis rendu compte de la structure et des modes d'action de tels organismes en étudiant, il

y a quelques années, le problème de l'adduction des eaux du Val de Loire à Paris. Ce débat, qui dure depuis 1911, oppose aux services de l'administration parisienne les défenseurs des riverains de la Loire. Jusqu'à présent, ceux-ci sont parvenus à bloquer toutes les mesures prises.

Il existe dans de nombreux pays des organismes du type « Chambre de Commerce » qui, au fond, entrent dans cette catégorie. Les essais de planification régionale entrepris en de nombreux États ont provoqué la formation de nouveaux groupes souvent très actifs. Plusieurs d'entre eux ont défrayé la chronique de l'actualité politique en défendant âprement des régions pauvres ou déshéritées : ainsi pour la Bretagne le Comité d'Étude et de Liaison des Intérêts Bretons (animé par M. Pleven). Dans un ordre d'idée différent je citerai pour la Corse le Mouvement du 29 novembre qui se veut étranger à toute affiliation partisane.

Ces organismes qui ne correspondent pas tout à fait au schéma usuel des groupes de pression présentent deux caractéristiques, dont la première beaucoup plus commune que la seconde :

1° D'une part, association des autorités publiques locales aux forces de l'économie privée. Le Mouvement du 29 novembre en Corse groupe non seulement les chambres de commerce, les syndicats, les affaires, mais aussi les élus locaux, les maires, les députés ; c'est une véritable synthèse de la vie sociale de l'île.

2° D'autre part établissement d'une jonction entre l'économique et le politique. A vrai dire, cette propriété qui n'est nullement générale, aboutit à des revendications de portée variée qui vont du simple renforcement de l'autonomie administrative à la reconnaissance d'une personnalité propre au sein de la communauté nationale (courant fédéraliste wallon).

B. — L'introduction des groupes de pression dans la sphère étatique

La théorie classique des groupes de pression est fondée sur l'idée que la pression sur les autorités s'effectue du dehors. Or nous constatons que dans des cas extrêmement nombreux les autorités publiques font siéger à côté d'elles les représentants des intérêts organisés.

J'évoquerai d'abord le grand phénomène connu en France sous le nom d'administration consultative.

Les groupes ont été introduits dans les structures administratives par la constitution de conseils ou de commissions auxquels ils participent. Ceux-ci sont extrêmement nombreux sans se révéler toujours nécessairement actifs. On a vu se former des organismes de gestion commune dont les offices chargés d'organiser le marché d'un produit (Office des Céréales) et les sociétés professionnelles créées pour régulariser les cours de certaines denrées (ainsi la viande). Dans des institutions de ce genre, on note une imbrication du public et du privé obligeant à réviser les idées reçues sur l'exercice de la pression. Les groupes de pression participent désormais officiellement au gouvernement de la Cité.

Nous avons en France un Conseil économique et social où siègent notamment les représentants des grandes organisations professionnelles. Le régime actuel, ayant considérablement abaissé le Parlement, tente par un curieux effet de compensation, de valoriser le rôle du Conseil économique et social dont pourtant la capacité consiste, principalement, dans la formulation d'avis de portée académique. Cet essai de valorisation s'est particulièrement manifesté à l'occasion de l'approbation du Quatrième Plan de Modernisation et d'Équipement. Il n'est pas besoin d'insister sur le fait qu'aucun Conseil de ce type ne saurait remplacer, en régime démocratique, les assemblées parlementaires traditionnelles.

Je signalerai enfin le rôle des commissions de modernisation qui rassemblent dans le cadre du Commissariat au Plan les diverses catégories d'agents intéressés au développement d'une branche ou d'un secteur (patrons, syndicats ouvriers...) ainsi que des techniciens de ce domaine. Ces commissions participent à l'élaboration des choix et à la fixation des objectifs de la vie économique.

Ces exemples suffisent pour montrer la densité de la pénétration des groupes dans la sphère gouvernementale. Avec des modalités diverses de tels phénomènes s'affirment aujourd'hui dans tous les pays. La pression ne se fait plus uniquement du dehors ; elle se produit souvent du dedans. C'est en pensant à ces notions que beaucoup revendiquent aujourd'hui pour les groupes l'appellation de « corps intermédiaires » (*supra*).

Des jugements contradictoires sont portés sur cette expérience. Beaucoup, notamment chez les juristes, sont sévères à son sujet. Ils estiment qu'en introduisant les intérêts dans la sphère étatique, on aboutit à leur donner une sorte d'initiative législative indirecte, mais très réelle. Ainsi seraient transformées, subrepticement, les conditions dans lesquelles s'élabore la loi, celle-ci étant, en fait, préparée par ceux auxquels elle doit s'appliquer. Ce mouvement aboutirait donc à placer sur les mêmes têtes la qualité de juge et de partie. D'autres, à l'inverse, considèrent que cette tendance est fondamentalement juste. La démocratie représentative qui repose sur le citoyen est dépassée et ne correspond plus au jeu des mécanismes économiques et sociaux actuels. En une époque où prévaut la notion d'efficacité, la représentation classique ne peut suffire et il convient de la doubler d'institutions dites de « démocratie fonctionnelle ».

Cette expression relativement neuve, a en réalité pour objet de couvrir des pratiques corporatives dont j'ai déjà dit qu'elles m'inspiraient une profonde méfiance. Certes en période d'économie dirigée et de *Welfare State* il est souhaitable, et même indispensable, que les intérêts organisés soient associés à la préparation de la loi, mais le premier et le dernier mot doivent rester à l'autorité publique, garante de l'intérêt collectif. On taxe parfois cette position de « jacobine ». J'avoue que ce reproche ne me semble pas très sérieux. Qui-conque a vécu, par exemple, l'expérience des Comités d'Organisation de Vichy sera vraisemblablement porté à appuyer ce point de vue. Quoi qu'on en puisse écrire, l'instance publique reste l'ultime sauvegarde du citoyen et, aussi, du consommateur : ce qui ne veut pas dire qu'elle est toujours à la hauteur de ses responsabilités. Mais c'est là un mal dont le corporatisme, ouvert ou diffus, ne peut qu'aggraver l'ampleur.

Ce sont là propos de morale civique. Sur le plan sociologique, une question se pose : le phénomène, tel qu'il existe aujourd'hui, renforce-t-il ou non la puissance des groupes ? Indiscutablement, je crois qu'il est favorable à ceux-ci.

Toutefois, j'estime que l'introduction des groupes dans la sphère étatique n'aboutit pas, ainsi qu'on le dit parfois un peu vite, à la colonisation de l'administration par les intérêts et à la domes-

tication des fonctionnaires. Je crois que ceux-ci ont de solides facultés de résistance qu'ils mettent souvent à profit. Mais les fonctionnaires n'aiment pas beaucoup les histoires. Ils ont dès lors un certain goût pour le compromis : dans la mesure où l'on peut s'arranger autour d'une table, quitte à octroyer aux intérêts certaines concessions, ils accepteront de les faire. Ainsi, en réunissant autour des services administratifs pour préparer le travail un certain nombre d'intéressés, en les convoquant dans des bâtiments officiels avec une certaine majesté due au caractère réglementaire de leur nomination, on renforce les facilités d'« accès » et la capacité d'influence dont disposent les groupements. C'est là une conséquence importante qui me conduit à émettre des réserves sur le mouvement ainsi analysé.

C. — La tendance à rechercher l'appui ou la neutralité de l'opinion

C'est un trait caractéristique de l'attitude des groupes de pression, plus peut-être aux États-Unis et en Grande-Bretagne que sur le continent européen, bien que l'imitation soit rapide en un tel domaine. On fait de plus en plus appel à des techniques de persuasion et on oppose, notamment aux États-Unis, ce qu'on appelle le vieux *lobby*, celui de la machination et de la corruption, au nouveau *lobby* qui serait celui de la documentation et de l'information. Le groupe de pression se préoccuperait de donner un avis, le meilleur qu'il puisse offrir (*the best advice*). Le groupe agirait désormais au nom de l'intérêt public : il s'efforcerait non plus de « tordre le bras » de son interlocuteur, mais plutôt de le convaincre.

Divers commentateurs universitaires font leur cette position, témoignant ainsi d'un grand conformisme moral. Si le nouveau *lobby* a pris une expansion considérable, je crois tout de même que le vieux demeure avec des procédés que l'on déclare, un peu vite, disparus.

Mais le nouveau *lobby* mérite d'être examiné d'un peu plus près, car il n'est pas du tout acquis que nous ayons à gagner au changement. Tout ce qui peut nous conduire vers le « meilleur des mondes » doit faire l'objet d'un examen attentif. N'est-ce pas le cas de ces procédés ?

Une première manière de solliciter l'opinion est

de lui rendre manifeste l'existence de certains problèmes. De nombreuses techniques y pourvoient dont l'emploi de la non-violence. Il est surprenant d'observer l'éclat que peut valoir à une cause, la réalisation d'un jeûne ou d'une grève de la faim. Pensons aussi au retentissement dans l'opinion mondiale de la tentative des Freedom Riders dans divers Etats du sud des Etats-Unis. Dix à douze personnes, en se heurtant à des policiers, ont provoqué un événement en soi tout à fait secondaire. Mais la presse mondiale a donné une énorme publicité à cet incident mineur. Les forces de pression s'efforcent ainsi de plus en plus de retenir l'attention du public. Le cas le plus spectaculaire a été la confiscation de la Santa Maria par le capitaine Galvao. Tout ceci répond à un calcul très simple : obtenir que l'opinion, mise en alerte, pèse sur les autorités dans un sens favorable aux intérêts concernés. C'est en somme un détour dans l'exercice de la pression. Mais, il y a un second aspect de l'action sur l'opinion ; il s'agit, dans le cadre de campagnes de relations publiques, de persuader les citoyens de la justesse d'une cause. Il n'est pas toujours facile de définir les relations publiques et surtout de les distinguer de la publicité dite collective. En principe les relations publiques ne font pas de publicité ; elles ne cherchent pas à vendre, mais visent simplement à donner au public une bonne idée de l'homme ou du groupe en cause. Ce n'est finalement rien d'autre qu'une forme particulière de la réclame. On présente au public un homme d'Etat ou une firme comme d'autres, au même moment, essaient d'étendre la clientèle d'un savon ou d'un réfrigérateur. Or, ce phénomène se développe énormément, signe de l'« américanisation » qui marque nos pays.

Le meilleur exemple à donner, bien qu'il soit caricatural, est celui du Réarmement Moral. Cet organisme publie, de temps à autre, dans les principaux journaux mondiaux, des pages entières de publicité pour signaler que, chaque jour, il sauve le monde de l'expansion du communisme. Mais le Réarmement Moral n'est pas seul à recourir à cette technique. De plus en plus, on voit se développer des campagnes qui ont pour objectif de rendre l'opinion favorable ou sympathique à une cause. On a parfois utilisé cette technique d'une façon systématique. Ainsi en Angleterre, sous le premier gouvernement travailliste d'après-guerre,

un certain nombre de grandes entreprises menacées par la nationalisation ont lancé de grandes campagnes pour tenter d'établir la supériorité de l'entreprise privée.

Les spécialistes de la presse soulignent l'ampleur croissante des procédés de publicité dite rédactionnelle : on ne fait pas de publicité directe au nom d'un produit, mais on consacre un reportage à l'usine qui le produit. Ou plutôt on fait les deux et si le journal veut la publicité ordinaire, il doit accepter le reportage.

Ces procédés sont-ils efficaces ? Les psychologues estiment que ces techniques, utiles pour modifier les opinions superficielles (cas des électeurs flottants) ne sont pas aussi puissantes quand il s'agit de transformer les attitudes profondes. De telles observations inclineraient plutôt à l'optimisme, mais les procédés de conditionnement, qui utilisent les recherches psychologiques les plus modernes, sont en constant progrès.

Le mouvement appelle aussi un jugement moral. Beaucoup d'auteurs américains déclarent les campagnes de relations publiques préférables à l'achat d'un certain nombre de parlementaires et de fonctionnaires. Après tout, je n'en suis pas sûr. Je me demande si le cynisme du vieux *lobby* — cette volonté ouverte de gagner des avantages à tout prix — ne valait pas mieux que cette espèce de gigantesque hypocrisie qui présente les phénomènes sous une lumière déformante. Au risque de paraître cynique je déclare préférer la corruption au conditionnement social (le second d'ailleurs n'excluant pas la première). Il est probablement plus facile de lutter contre les conséquences de la vénalité que contre les effets de l'action psychologique.

Si donc nous additionnons ces trois éléments que sont la propension à l'organisation, l'introduction des intérêts dans la sphère de l'Etat, la tendance à une action de persuasion, nous avons là les éléments d'une sorte de renforcement et de rationalisation de l'action des groupes de pression dans la vie contemporaine. Quelles en sont les conséquences sur le travail des autorités

II

Dans la deuxième partie de cet exposé, je vais examiner les effets de l'action des groupes sur la

conduite des affaires publiques. Il s'agit de dégager un certain nombre d'éléments définissant le poids global des groupes sur les pouvoirs gouvernementaux (au sens large du terme : assemblées, ministres, fonctionnaires, etc.). Je laisserai volontairement de côté le problème du succès et de l'échec des groupes à titre individuel. Cette question est complexe. Il est d'ailleurs curieux de noter que l'on envisage surtout le succès et presque jamais les échecs. La théorie de l'échec des groupes de pression n'a, à ma connaissance, jamais été faite. En insistant sur les réussites, les commentateurs tendent à accréditer la thèse de la toute puissance des groupes.

Je m'en tiendrai ici à l'étude des rapports généraux des groupes avec la vie politique en examinant trois points :

1° Les groupes et les conditions du travail gouvernemental.

2° Les groupes et la direction de la politique gouvernementale.

3° Les groupes et la notion d'intérêt public.

A. — Les groupes et les conditions du travail gouvernemental

L'action permanente des groupes sur le pouvoir ne pouvait manquer de transformer les conditions dans lesquelles s'exerce aujourd'hui l'activité politico-administrative. On doit signaler ici l'effort constant des professionnels pour se renseigner sur les intentions du pouvoir : d'où la naissance d'un véritable culte de l'indiscrétion qui donne lieu à des pratiques parfois extrêmement contestables. Il devient de plus en plus difficile de préparer quelque chose dans le secret, tout projet, tout commencement de projet étant immédiatement soumis aux groupes, lesquels peuvent, dès le début, se mettre en position de bataille. Les groupes consacrent une part considérable de leurs efforts à « surveiller » le pouvoir. Ils utilisent à cet effet un réseau de relations dont la valeur et la cohérence dépendent en une large mesure des ressources du groupe ou des appuis spontanés qui s'offrent à lui (cas des syndicats de travailleurs). En un sens, cette surveillance est un aspect de la liberté de l'information : mais cette liberté ne saurait couvrir, sans danger pour la valeur du travail gouvernemental, les manœuvres faites pour

connaître et torpiller dans l'œuf les projets des ministres et de leurs collaborateurs.

On peut aussi se demander si l'action tenace des groupes de pression n'a pas pour effet de détourner l'attention des dirigeants des problèmes généraux vers des questions particulières. Je n'ai pu analyser que rarement le courrier des parlementaires et les fameuses lettres de recommandation. Toutes les fois où cette étude a été possible, j'ai constaté que les citoyens s'occupent fort peu des grands débats et centrent leurs interventions sur des questions d'un intérêt immédiat pour leurs personnes ou pour leurs biens (demande de facilités ou faveurs pour l'accomplissement du service militaire, la liquidation d'une pension ou d'une indemnité au titre de la sécurité sociale, etc.). Au cours des campagnes électorales, le candidat essaie de parler de la paix et des alliances internationales : cependant son auditoire lui demandera ce qu'il compte faire pour assurer à ses électeurs éventuels la couverture des dégâts causés par les sangliers (4).

Ce passage du général au particulier est en effet manifeste lors des campagnes électorales. Les députés sortants et les autres candidats sont harcelés par les groupes qui les adjurent de prendre des engagements spécialisés et souvent contradictoires. Interviennent alors les chasseurs, les agriculteurs, les partisans et adversaires de l'Europe, les amis et ennemis des écoles libres... Au milieu de toutes ces revendications, il reste peu de temps pour l'étude et la discussion du projet global sans lequel la vie politique perd sa cohérence et n'a pas de principe.

Il se peut aussi que les groupes de pression accentuent les rivalités intra-administratives. Certes, les groupes n'ont pas inventé les querelles entre fonctionnaires, elles font partie inhérente de la vie administrative. Mais, cela étant, chaque groupe fait pression sur « son » ministère ou « son » service. Chaque ministère ou chaque service tend à avoir une clientèle, source de solides disputes entre bureaux et qui sont soigneusement attisées du dehors. C'est pourquoi on peut se demander si certaines tensions de la vie administrative ne sont pas provoquées ou développées par des interventions externes. Enfin, ne l'oublions

(4) Christian Pineau : *Mon cher député*, Paris, 1959, p. 22.

pas, il y a une forme d'intervention corruptrice qui joue un rôle différent selon les époques ou les pays et qui transforme les conditions dans lesquelles est prise la décision. Je ne pense pas que, dans nos pays, ces pratiques jouent un rôle considérable, mais on ne saurait les passer sous silence.

Au total, l'activité des groupes influence les conditions d'exécution du travail gouvernemental à ses divers niveaux. En fait, ces points ont été peu étudiés (l'analyse approfondie de l'administration en particulier n'ayant été que partiellement faite). Plusieurs aspects de ces démarches prêtent sans doute le flanc à la critique : considérons pourtant, avant de les qualifier avec sévérité, que ces défauts et excès sont, en quelque mesure, la contre-partie de l'effort entrepris pour démocratiser la vie publique et spécialement la vie administrative. L'expérience établit qu'en échappant au contrôle, l'Administration tend à adopter des comportements autoritaires qui font alors regretter les périodes durant lesquelles la liberté accordée aux administrés ne va pas sans quelque licence.

On évoque parfois l'éventualité d'une réglementation de l'activité des groupes. Des systèmes sont proposés qui, sur le papier au moins, laisseraient subsister les bons côtés des interventions des groupes en supprimant les abus que ceux-ci tendent à commettre si l'on n'y prend garde. Ces idées ne sont pas sans mérite. Mais la répartition entre les bons et les mauvais côtés est nécessairement dangereuse et arbitraire. Il est difficile d'imposer des barrières ou des limites aux groupes sans mettre en cause les principes mêmes de la confrontation démocratique. La réforme ne pourrait qu'être affaire de mœurs.

B. — Les groupes de pression et la direction de l'action gouvernementale

Je n'hésiterais pas à prendre sur cette question une position de principe : l'action des groupes de pression s'exerce généralement, quoique pas toujours, dans un sens conservateur. Le mot « conservateur » est pris ici en un sens technique. Conservateur = « qui conserve », qui veut maintenir en l'état. Je ne parle ni de conservatisme, ni de parti conservateur. Je crois que sous n'importe quel régime (communiste compris) les groupes exercent une pression de sens conservateur.

Nous observons à un moment quelconque un certain nombre de structures et de pratiques. L'action des organismes intéressés a plutôt pour but de les maintenir que d'en susciter, d'en faciliter, voire d'en admettre, la modification.

Je pourrais donner de nombreux exemples de cette tendance. Il y a, dans chaque pays, — et il serait intéressant d'en établir le tableau, pays par pays — une série de domaines qui sont pratiquement interdits aux autorités. Et si celles-ci se risquent à y intervenir, il est probable que l'échec sanctionnera ces tentatives. En France, la modernisation des circuits commerciaux qui embrasse en particulier le déplacement des Halles de Paris entre dans cette catégorie. Signalons aussi le cas du privilège des bouilleurs de crû. Le rapport Armand-Rueff sur les obstacles à l'expansion économique a fourni une longue liste de tels problèmes : en dépit d'un acquiescement de principe aux réformes proposées, le pouvoir gêné, il est vrai, par les circonstances, n'a pas été en mesure d'en poursuivre la réalisation.

Dans certains cas, le pouvoir a eu la possibilité et, en tout cas, la volonté d'engager une action (mesures anti-alcooliques prises par le régime de Vichy et plus récemment par le cabinet de M. Mendès-France) : mais, dans les deux cas, les groupements ont pu obtenir l'annulation complète des dispositifs lésant leurs intérêts. L'établissement de ce tableau des secteurs interdits serait une utile contribution à l'étude des limites qui affectent l'action des gouvernants (ce qui est « politiquement impossible »).

Une deuxième conséquence de l'action des groupes tient au fait qu'ils ne sont pas seuls et s'opposent souvent les uns aux autres. Cette situation crée une propension à l'immobilisme gouvernemental. Le pouvoir n'arrive pas à se décider. Ou encore, il trouve dans cette opposition un prétexte commode pour se dispenser d'agir. Et il y a ainsi des questions dont on parle pendant très longtemps sans qu'un effort véritablement sérieux soit fait pour résoudre les difficultés. Tel est le destin de la coordination des transports. On n'a jamais pu y apporter de solution adéquate par suite de la force des intérêts en présence. Ceci est également un facteur indirect de conservation.

Au total l'action des groupes s'exerce normalement dans le sens de la « protection du passé ».

Chaque groupe considère que le maintien des choses en l'état est sa vocation principale. On observe même ce phénomène chez des groupes d'esprit progressif, tels que les syndicats. Dans les problèmes de reconversion industrielle, au sujet des questions de planification régionale, les syndicats ne défendent pas toujours les points de vue les plus utiles au pays simplement parce qu'ils ont le souci de préserver un certain nombre de situations. Sur le plan moral ils ont certes de fort bonnes raisons d'agir ainsi. Mais les conséquences de ces attitudes sont fâcheuses pour le rendement des forces productives.

Finalement les groupes d'intérêt sont facteurs de stagnation. Un auteur anglais a écrit un livre sur la société stagnante (5). Je crois que dans les sociétés où les groupes s'équilibrent et se surveillent, sans que les uns puissent prendre le dessus sur les autres, on risque d'aboutir à une cristallisation des structures défavorables à l'esprit d'innovation et au progrès social. Finalement tout le monde s'acharne à conserver ce qu'il possède : tendance particulièrement marquée dans les phases de dépression économiques au cours desquelles elle suscite des revendications et pratiques malthusiennes. La décennie 1930-40 constitue de ce point de vue un inépuisable réservoir d'expériences.

Depuis 1945, en France, on a pris l'initiative de détruire un bon nombre de ces obstacles et servitudes. L'initiative est parfois venue de certains groupes privés mais, surtout au départ, l'impulsion novatrice a largement trouvé sa source dans le secteur public et para-public. C'est là un point de première importance pour la théorie politique. Il nous conduit directement à poser le problème de l'intérêt public.

C. — Les groupes de pression et la notion d'intérêt public

Les groupes ont, dans l'ensemble, contribué à ce que l'on pourrait appeler l'abaissement de la notion de l'intérêt public. L'intérêt public, chaque groupe s'en proclame le champion; chaque groupe estime qu'il représente, à lui seul, l'intérêt général. Dans bien des cas, les gouvernants ont donné le mauvais exemple en attribuant un caractère d'intérêt général à des mesures qui, en fait, répon-

daient à la défense ou à l'expansion de positions égoïstes.

La situation est telle que dans certains pays, plus personne ne croit à l'intérêt général et que plus personne n'admet même qu'il puisse y avoir un intérêt public distinct de celui des participants au système social. Cette attitude s'exprime notamment par la formule déclarant que l'intérêt général est simplement la somme des intérêts particuliers. Sans le savoir, les partisans de cette thèse au niveau de la pratique rejoignent les théoriciens américains du *group basis of politics* : position que l'on présente souvent comme le néo-pluralisme. Selon cette théorie, la décision dépend de la poussée et de l'intensité respective des groupes rivaux. C'est l'image du parallélogramme des forces à l'intérieur duquel s'affrontent les éléments en lutte. Le plus puissant ou le mieux armé l'emporte, les historiens s'arrangeant ensuite pour que le droit ait l'air de justifier la force.

Le néo-pluralisme américain met exactement sur le même plan le Parlement, les Ministères, les institutions administratives et les groupes privés. Les organismes publics sont ainsi dépouillés de la majesté que nous leur attribuons : ils ne sont que des groupements d'intérêt comme les autres. Tantôt ils agissent pour leur propre compte, tantôt ils interviennent au profit d'autres éléments de la vie sociale. Les autorités publiques sont donc dans la mêlée au même titre que les associations privées. La solution finale dépend de la poussée respective des forces qui interviennent dans la constitution du parallélogramme. L'intérêt public n'est plus qu'un mythe ou une chimère ou encore un essai de justification *a posteriori*.

Il existe une certaine ressemblance entre la théorie néo-pluraliste et le marxisme. Mais d'importantes différences les séparent et les opposent. Le marxisme estime que l'intérêt général est le prétexte utilisé par la classe dominante pour défendre ses propres intérêts. Le néo-pluralisme estime que les jeux n'étant pas faits à l'avance c'est tantôt l'un et tantôt l'autre qui l'emporte. La victoire dépend de l'état des forces en présence. Cette succession d'ajustements et de désajustements est destinée à se poursuivre sans solu-

(5) Michael Shanks: *The stagnant society*. Penguin Books, 1961.

tion de continuité tandis que le marxisme prévoit une rupture et l'avènement d'une société sans classe.

Il est délicat d'exprimer en quelques mots la notion de l'intérêt public qui établit un lien entre la sociologie, la science politique et la philosophie politique. Si nous en venons à la négation de l'intérêt public, il est clair que les groupes sont fondés à se montrer intransigeants et à repousser la discipline collective. Ils peuvent tenir pour une contrainte intolérable tout ce qui tend à limiter ou à compromettre leurs revendications. En une large mesure, la dégradation de la notion d'intérêt public dans un pays comme la France explique le recours à la violence qui caractérise l'action collective. Un groupe se met en position de bataille avant même qu'il ne soit frappé et parfois qu'il ne soit réellement menacé : il proclame son « exaspération » dès qu'on s'occupe de lui dans un sens qui n'est pas conforme à ses intérêts et il refuse d'admettre qu'on puisse le faire au nom d'un intérêt supérieur au sien propre.

Le risque inverse est de donner à la notion d'intérêt public un aspect de pur conformisme qui en fasse un instrument de défense de l'ordre établi. Je pense que l'intérêt général a un sens nécessairement conventionnel et que sa détermi-

nation ne saurait échapper complètement à l'action du rapport des forces. En même temps — et je repousse sur ce point le néo-pluralisme — il ne me paraît pas impossible de prendre du recul par rapport à un problème à la solution duquel on n'a pas d'intérêt personnel. Cette faculté correspond à l'esprit et à la mission de service public. En somme, c'est du comportement des hommes, et singulièrement des agents de l'État, que dépend la sauvegarde de l'intérêt collectif — tel que contribue à la déterminer le contexte social.

La notion d'intérêt public est complexe ; elle relève finalement d'options philosophiques et de choix moraux. Mais au terme de cet exposé consacré aux aspects sociologiques des groupes, je ne pouvais éviter de mentionner ce problème. En faisant de la science politique, nous nous efforçons, dans la mesure du possible, de saisir objectivement les phénomènes : mais il y a ensuite un jugement moral à porter sur eux. Si je sépare ces deux niveaux ce n'est pas pour contester la valeur de l'examen philosophique. L'une et l'autre de ces démarches sont indispensables, mais elles ne relèvent pas du même plan de pensée. Il est bon en tout cas que le sociologue conçoive qu'au delà de sa discipline se situe le problème des choix moraux et du destin de l'homme dans la vie sociale.

