Les organisations professionelles et le pouvoir

Autor(en): **Meynaud, Jean**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire de l'Association suisse de science politique = Jahrbuch der Schweizerischen Vereinigung für politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **1 (1961)**

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-170235

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

LES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES ET LE POUVOIR

par

JEAN MEYNAUD

C'est seulement depuis quelques années que l'on a commencé d'utiliser couramment en Europe la catégorie « groupes de pression ». Aujourd'hui, l'expression a acquis droit de cité dans les travaux scientifiques comme dans les déclarations polémiques. Reconnaissons pourtant que cette extension à nos pays d'une terminologie américaine dont, en dépit d'efforts récents, l'imprécision reste notoire, a provoqué des malentendus et suscité des malaises.

En première analyse, l'insatisfaction semble résulter du fait que la plupart des usagers de ce concept ont l'habitude de l'associer automatiquement à l'accomplissement d'actes abusifs ou moralement contestables. Dans cette perspective, la corruption des autorités gouvernementales par les forces privées devient une variable essentielle de l'explication. Cette thèse, qui se ramène à une généralisation indue de pratiques et de conduites isolées, relève d'inspirations diverses parmi lesquelles l'esprit partisan; elle aboutit à transformer un schéma d'interprétation scientifique en un instrument du combat idéologique.

Certains aggravent la déformation en tentant d'exclure de la catégorie les groupements dont l'activité leur paraît socialement utile ou conforme à leur *credo* politique (ainsi syndicats ouvriers, associations familiales, groupements à motivations civiques, etc.) ; perdant son caractère « ouvert » par suite d'intentions moralisantes ou polémiques, ce rassemblement d'interventions sur le pouvoir devient ainsi un univers « fermé », une manière de ghetto où sont rangées les associations qu'il s'agit de critiquer et, le cas échéant, de discréditer.

Il n'est dès lors pas étonnant que les dirigeants responsables de ces organismes soient contrariés et parfois exaspérés par ces allégations unilatérales dont le contenu varie, bien entendu, selon la hiérarchie des valeurs propres à chaque individu. C'est, par exemple, le cas des organisations routières dont, en quelques pays, le dénigrement systématique vaut à ses adeptes une manière de brevet de « progressisme ».

Ces opérations risquent d'engendrer des malentendus sérieux sous l'angle de l'analyse du rendement social. Il est devenu usuel de dénoncer les interventions des grandes affaires, industrielles ou financières, sur le pouvoir. L'argumentation émise à leur encontre souligne que de tels procédés faussent le jeu de la démocratie représentative. Mais ces réquisitoires oublient volontiers que le « nombre » est source d'influence électorale et donc de puissance politique. Les associations qui groupent les « petits » (paysans, commerçants, artisans) jouissent ainsi à l'égard des autorités d'une appréciable faculté de marchandage qui leur vaut sur plusieurs plans (notamment dans le domaine fiscal) privilèges et faveurs.

Or, comme Schumpeter l'a montré en termes irrécusables, l'action gouvernementale en faveur des faibles ou des « éclopés » du progrès technique — si elle est, peut-être, justifiable d'un point de vue social immédiat — provoque presque toujours à long terme un gaspillage des ressources rares (en particulier main-d'œuvre). Il est fort probable que les « pratiques restrictives » reprochées aux « trusts » et autres grandes unités sont finalement moins coûteuses pour la collectivité que la protection permanente de productions excédentaires ou de modes de distribution dépassés.

Cette partialité, qui relève de l'idéologie ou de la tactique, est donc susceptible de provoquer l'irritation de ceux qui en sont les victimes. Et il paraît difficile de leur donner tort. On peut toutefois se demander si cette explication, de contenu sémantique, suffit à rendre compte du mécontentement engendré chez les professionnels par la mise en œuvre de ce schéma. Plusieurs estiment que le terme « pression » — défini par Littré comme une contrainte exercée sur quelqu'un — ne convient pas pour traduire le sens de leurs rapports avec les autorités publiques. Sur la base d'une expérience quotidienne, les mots de « coopération » ou de « collaboration » leur semblent plus adéquats pour exprimer la portée de ces relations. En somme, alors qu'on les dénonce comme des « assaillants », ils se décrivent comme des « partenaires ». Ce *two-ways process* correspond-il à une « rationalisation » que dicterait un souci de respectabilité ou représente-t-il fidèlement la réalité ?

I

Un élément renforce dès l'abord la position voulant que les participants tirent des avantages mutuels de ces contacts: la confirmation qu'apportent spontanément à cette thèse de nombreux parlementaires et fonctionnaires. Les uns et les autres déclarent volontiers que le concours des professionnels est utile durant la phase d'élaboration des décisions et que leur acquiescement est indispensable au stade de l'exécution (problème dit de la « participation ».

Cette collaboration s'avère, selon eux, nécessaire pour la constitution même du « dossier »: il est bon, certes, que l'information soit puisée à plusieurs sources, le recours à une documentation unilatérale se révélant, presque toujours, cause d'erreurs et de partialité. Mais on commettrait une lourde faute en négligeant le capital de connaissances et d'expérience que les gens de métier sont seuls à posséder. Autrement dit, l'extension des fonctions de l'Etat au domaine économique et social imposerait de substituer la coopération aux procédés hiérarchiques traditionnels.

Or, sauf pour les activités économiques à très haut degré de concentration (monopole, duopole et, à la rigueur, oligopole), le groupement professionnel constitue le relais obligatoire ou, si l'on préfère, le seul interlocuteur disponible. Valable quand il s'agit d'instituer une réglementation de portée négative, l'observation s'applique également aux efforts de promotion d'une activité quelconque. Voici un exemple entre mille, des résultats de cette collaboration: l'expansion de la riziculture française.

A la veille de la Deuxième Guerre mondiale, la culture du riz, qui n'avait jamais couvert plus de quelques centaines d'hectares, avait presque complètement disparu. Coupée en 1940 de ses fournisseurs habituels, la France allait entreprendre un effort qui, réserve faite d'importations de riz de qualité, a eu pour résultat de permettre la couverture de la consommation nationale par des ressources métropolitaines. Sans doute cette production soulève-t-elle aujourd'hui plusieurs problèmes (spécialement dans les rapports avec divers Etats producteurs de la Communauté comme la République malgache) et il n'est pas certain que les solutions choisies aient toujours été des plus judicieuses. Mais il a suffi de quelques années pour implanter et faire prospérer une culture complètement inconnue.

Or, ce succès a été acquis grâce à une étroite coopération entre le Syndicat des riziculteurs de France et plusieurs services publics (Génie rural qui a permis l'aménagement rapide et rationnel des rizières; Directions départementales des services agricoles qui conseillent les riziculteurs et accomplissent une œuvre de vulgarisation; Caisses régionales de crédit agricole qui permettent de réaliser un équipement moderne; Centre de recherches agronomiques, etc.). Symbole de cette collaboration: les bureaux de la Direction des services agricoles et ceux du Syndicat des riziculteurs sont groupés en Arles, dans une même maison — ce qui facilite l'organisation commune des recherches, des publications et des voyages d'information.

Quant à l'aide matérielle de l'Etat, elle s'est principalement manifestée par des appuis financiers de formes diverses (ainsi que, durant les premières années, par des attributions prioritaires de carburant).

Rien n'interdit de traiter le Syndicat des riziculteurs comme un simple groupe de pression s'attachant, en permanence, à la défense d'une catégorie spéciale de producteurs et à la maximation d'avantages particuliers. Il serait facile de relever de nombreux actes (notamment à propos de la fixation des

prix) cadrant parfaitement avec le schéma habituel. Mais n'aboutirait-on pas à minimiser l'opération en l'appréciant d'un point de vue unilatéral ?

Quiconque étudie aujourd'hui, sans préconception doctrinale, le fonctionnement des économies d'Europe occidentale (par exemple, celles de la France, de la Grande-Bretagne ou de l'Italie), se rend vite compte qu'en plusieurs cas le secteur public — mû par un souci d'intérêt général — a constitué le moteur du développement. Cette remarque, d'une grande banalité, permet, pourtant, d'éviter de sérieux contresens dans l'interprétation des phénomènes. Voici un exemple concernant l'origine et le sens de la pression exercée.

En partant des schémas usuels de raisonnement, on sera tenté d'admettre que l'octroi d'un concours public pour la modernisation d'une activité est le résultat d'une revendication directe des affaires à l'encontre du pouvoir. Ce serait, en plusieurs cas, une erreur complète. Les exemples ne manquent pas, notamment en France, d'un mouvement absolument inverse: les autorités publiques suggérant, et même imposant moralement, un programme de rénovation assorti de larges avantages financiers à une profession réticente, ou, ce qui revient au même, incertaine de son avenir. (Cas de la sidérurgie immédiatement après la Seconde Guerre mondiale.)

Sans développer plus à fond ce problème, qui exigerait à lui seul une étude séparée, disons que l'expérience des relations public-privé à notre époque suggère généralement l'idée d'une collaboration. Chacun des membres de la constellation apporte quelque chose; même s'il n'est pas susceptible de convenir à tous les aspects du dossier, le terme « partenaire » explique bien plusieurs d'entre eux.

La banalité même de l'exemple rizicole suggère qu'il serait possible d'en trouver beaucoup d'analogues dans l'expérience de chaque pays (politique agricole de la Grande-Bretagne, extraction pétrolière en plusieurs Etats, industrialisation des pays économiquement arriérés...). La Conférence internationale du travail a inscrit deux ans de suite (1959 et 1960) au programme de ses travaux le thème suivant: « Consultation et collaboration entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs aux échelons industriel et national. » Des organismes que, sur la foi des conceptions courantes, nous tenons pour des groupes de pression, participent en réalité à des tâches d'intérêt général (tel, du moins, que le définissent les autorités responsables au moment considéré).

Il est possible et, en fait, il arrive souvent que ces groupes profitent de l'occasion pour améliorer leur situation propre, mais on ne saurait présumer que l'opération s'effectue sans contrepartie. Nous n'ignorons certes pas la thèse selon laquelle les décisions publiques seraient simplement le résultat des pressions qui s'exercent, à un moment donné, sur les responsables. Le choix final découlerait, en quelque sorte mécaniquement, de l'état des forces. Mais la plupart des analyses monographiques dont nous disposons établis-

sent le caractère dogmatique de cette assertion. Les marxistes eux-mêmes — du moins ceux qui ont lu Marx et connaissent la souplesse de sa dialectique — s'ils minimisent à l'excès l'indépendance gouvernementale à l'égard des affaires, admettent pourtant que le politique bénéficie d'une certaine « autonomie » dans ses rapports avec l'économique.

De tels phénomènes sont apparents dans le cadre dit de l'« administration consultative », c'est-à-dire des conseils ou comités constitués auprès des services officiels pour apporter en quelque sorte l'« air du dehors » et, plus concrètement, le point de vue des professionnels intéressés. Sous des noms divers et avec un mode de recrutement variable, de tels organismes existent partout. En un sens, ils ouvrent aux groupes qui y sont représentés une voie d'accès supplémentaire. Pourtant, à condition de ne pas abdiquer devant les intérêts coalisés — capitulation qui, dans les pays industrialisés, n'est généralement pas la norme — l'administration peut puiser dans ces rencontres une information supplémentaire (« orientée » certes, mais pas nécessairement sans valeur technique) sur les solutions à prendre. Dans plusieurs Etats, un système analogue fonctionne directement auprès des Parlements (Commissions royales en Grande-Bretagne et en Suède, par exemple). En quelques pays enfin, on est allé jusqu'à la création d'assemblées de style parlementaire (dont le Conseil économique français constitue un cas significatif).

Pour caractériser ce mouvement, on utilise parfois l'expression «démocratie fonctionnelle». Ce système aurait pour rôle d'assurer la représentation du producteur, les institutions parlementaires classiques garantissant celle du citoyen. En réalité, cette terminologie est très contestable. Réserve faite de diverses expériences «corporatives» destinées surtout à assurer un «camouflage» relatif du pouvoir personnel (Italie fasciste), la prétendue «démocratie fonctionnelle» se ramène à une simple technique de consultations spécialisées. Il n'apparaît pas souhaitable d'assimiler un tel procédé de gestion à un mode global de gouvernement. D'un autre côté, l'application de cette formule n'a généralement rien de « démocratique »: la capacité de différents intérêts à obtenir l'« accès » dépend de variables multiples, dont plusieurs de nature extra-économique, et n'a parfois aucun rapport avec la place respective de ces activités dans la vie nationale. Enfin, la plupart du temps, ce procédé ignore le consommateur ou ne lui accorde qu'une attention dérisoire.

On notera en tout cas que le système a été étendu aux organisations internationales. En dirigeant ses investigations vers les rapports interétatiques, le spécialiste en science politique ne connaît aucun dépaysement. Il retrouve à ce niveau les phénomènes d'intervention et de pression qui lui sont coutumiers sur le plan interne. Une bonne partie de ces contacts manque de base institutionnelle: la conversation se déroule, si l'on peut dire, dans la coulisse. Mais, spécialement depuis 1945, plusieurs des organisations intéressées ont créé des mécanismes officiels de consultation qui donnent à ces contacts un tour public.

Sans même parler de l'Organisation internationale du travail, dont la structure repose sur la volonté d'associer organiquement au fonctionnement du système les éléments en cause, évoquons le statut consultatif aménagé auprès de l'O.N.U., qui se fonde sur l'article 71 de la Charte. L'Unesco attache aussi une grande importance à la réception de renseignements et d'avis. Les organisations européennes ont également mis au point des procédures de ce type: ainsi l'adoption par le Conseil de l'Europe d'un système de relations inspiré de celui de l'O.N.U.

Les institutions de l'Europe des Six comportent des systèmes qui, sur plusieurs points, diffèrent des modes traditionnels de consultation, mais visent en somme le même but. La C.E.C.A. dispose d'un Comité consultatif qui comprend des producteurs, des travailleurs, des utilisateurs et négociants (les nominations faisant intervenir, dans le cas des deux premiers groupes, les organisations professionnelles compétentes choisies par le Conseil). La Communauté économique européenne possède un Comité économique et social composé de représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale. Enfin, l'Association européenne de libre-échange a suivi une voie analogue en instituant un Comité consultatif qui doit permettre à tous les milieux de l'économie de procéder à des échanges de vue sur la politique à suivre.

Les techniciens ne sont pas d'accord sur le sens et la portée de ces relations et, en particulier, sur la valeur du travail accompli par les organisations non gouvernementales. Le seul point comptant ici est que l'on se préoccupe d'introduire ces dernières dans le processus d'élaboration des décisions. Ce qui revient *ipso facto* à admettre que leur concours présente quelque utilité pour les responsables des choix.

Au total, sur les plans national et international, nous assistons à un mouvement d'interpénétration des secteurs public et privé, spécialement, mais non exclusivement, dans l'ordre économique. L'extension et l'approfondissement de ces contacts conduisent à vérifier le bien-fondé de catégories forgées à une époque où ces phénomènes, sans être inconnus, n'avaient pas la même ampleur. Les classes de l'analyse doivent être adaptées sans cesse à l'évolution des phénomènes qu'elles sont censées embrasser. Il est indispensable d'éliminer de l'étude positive les concepts qui n'ont pas ou n'ont plus de valeur opérationnelle.

Allant au point extrême des opinions, nous voudrions dès lors évoquer une position qui néglige la catégorie « groupes de pression » dans l'explication des rapports Etat-organisations professionnelles, ou ne lui fait qu'une place discrète.

II

La notion de pression suggère l'idée d'une démarche s'exerçant dans un sens déterminé et s'analysant en un courant irréversible (ce qui est d'ailleurs une vue très rudimentaire par rapport aux théories modernes de la communication). La thèse que nous exposons maintenant repousse cette présentation en ramenant d'emblée à un « système de relations » les rapports qui s'établissent entre l'Etat et n'importe quel autre secteur des affaires sociales. Dès le début, l'« unilatéral » fait face au « réciproque », mieux, au « mutuel ».

Soit, par exemple, l'industrie. Elle comporte de multiples problèmes — économiques, sociaux, financiers; internes ou externes — dont l'attitude des pouvoirs est susceptible de permettre ou de faciliter la solution. Il est donc normal qu'elle s'efforce d'établir les contacts qui lui permettront d'exprimer ses préoccupations aux responsables. Mais, contrairement à ce que certains feignent encore de penser, le phénomène n'est pas à sens unique. L'Etat connaît aussi des questions qu'il lui serait difficile de résoudre sans l'avis et éventuellement l'appui des techniciens. D'où la recherche par les gouvernants d'un « accès » auprès des industriels. Les impératifs d'un programme de recherche atomique ou d'exploration spatiale illustrent bien cette interdépendance. Cependant la nécessité de telles liaisons s'affirme aussi pour des activités d'apparence plus humble.

Dans cette perspective, l'organisation professionnelle est indispensable aux deux parties: l'on s'explique ainsi qu'à de nombreuses reprises et dans plusieurs pays, la puissance publique, soucieuse d'exercer une pesée sur la situation, ait rendu obligatoires des rassemblements que les agents privés ne parvenaient pas à réaliser d'eux-mêmes.

On comprend aussi que les dirigeants des entreprises attachent de plus en plus d'importance à leurs relations avec les autorités publiques. Le temps n'est plus où dominait le mot d'ordre (peu suivi d'ailleurs en général) de ne pas mélanger les affaires avec la politique. Les responsables savent qu'ils failliraient à leur tâche en repoussant des contacts dont dépend parfois l'expansion ou simplement la santé de leur entreprise, ou encore en laissant la charge de ces rapports à d'obscurs intermédiaires, comme ce fut souvent le cas dans le passé. L'enjeu est désormais trop sérieux pour que les démarches en relevant ne figurent pas dans les responsabilités supérieures de la direction. Les efforts accomplis en plusieurs pays par les entreprises pour recruter comme collaborateurs permanents des agents de la puissance publique qui, comme tels, connaissent les pratiques du sérail — en portent témoignage.

Il résulte de ce mouvement que les écoles de formation de cadres sont conduites à inculquer à leurs élèves des notions précises sur le fonctionne-

ment concret de la machine gouvernementale et le comportement réel de ceux qui en ont la charge. Compte tenu de l'interpénétration des secteurs public et privé, on sera probablement tenté d'admettre qu'il s'agit là d'une exigence si élémentaire que sa nécessité doit être immédiatement perçue. Agir autrement serait livrer le *management* à l'empirisme et à l'improvisation en un domaine où les lacunes dans l'information et les erreurs d'interprétation peuvent être fort coûteuses. Force est pourtant d'admettre que les programmes scolaires ne s'ajustent aux besoins de la vie sociale qu'avec un retard généralement appréciable.

Ce point de vue semble en tout cas susceptible de transformer le sens de l'analyse des rapports entre l'Etat et les forces économiques. Plus exactement peut-être, son adoption conduit à modifier l'angle d'étude des phénomènes. On voudrait énumérer ici quelques-unes des directions de recherche qu'il suggère.

Un premier effort d'analyse doit porter sur la liaison elle-même et, en particulier, sur ses modalités caractéristiques. Il est certain que l'inventaire révélerait, pour n'importe quelle branche, une grande variété de procédés, depuis l'établissement de simples contacts privés (et, le cas échéant, de rapports purement personnels) jusqu'à la formation d'organismes officiels spécialisés (constitués, soit pour l'étude d'un problème donné, soit sur la base d'objectifs permanents). Un point important de l'investigation serait la recherche des hommes qui, par l'effet de circonstances diverses, sont en mesure de jouer un rôle d'intermédiaire entre les deux secteurs.

Il est également clair que la configuration de ces rapports dépend de nombreuses variables: nature de l'industrie en cause (concentrée ou dispersée), portée du problème (individuel ou collectif, structurel ou conjoncturel), jeu des circonstances (prospérité - dépression; guerre - paix - mobilisation), etc.

Appliquée simultanément à plusieurs branches, cette étude qui, dans la plupart des cas n'a pas encore été faite, montrerait de grandes variations dans la nature (souplesse ou rigidité) et la valeur (aptitude à couvrir tous les cas ou série de lacunes) de la liaison établie. Divers auteurs ont évoqué, à ce propos, la notion de structures publiques, corporatives ou quasi corporatives. Le perfectionnement de ces rapports n'est-il pas inclus dans l'idée de *Welfare State*?

Le second volet de la recherche est l'examen des positions respectives des deux parties sur les différents problèmes en cause. Dans un premier moment de la réflexion on pourrait être tenté de diviser les questions pendantes selon un principe de répartition élémentaire: opposition - coopération. Cette typologie, séduisante par sa simplicité comme toutes les formulations dualistes, paraît correspondre, au moins en plusieurs occasions, à la réalité des comportements. Telle branche, qui se heurtera avec violence aux pouvoirs publics sur l'application de la foi fiscale, trouvera dans l'autorité un parte-

naire très coopératif quand il s'agit de dresser un programme d'exportation. Mais à la lumière de la recherche empirique, il suffit d'un peu de recul pour déclarer cette présentation simpliste et fallacieuse.

Encore que le fait se produise, il est rare que, dans leurs rapports respectifs, les services gouvernementaux et les activités privées apparaissent comme des ensembles monolithiques. La ligne de séparation (plus exactement l'ensemble des frontières fluctuantes qui en tient lieu) passe souvent à l'intérieur de chacun des deux secteurs: éventualité d'autant plus fréquente que l'on considère de vastes familles professionnelles. Le domaine dit de la « coordination » des transports illustre particulièrement bien cette fragmentation: en de nombreux pays, les diverses catégories de transporteurs trouvent chacune des défenseurs au sein des bureaux officiels. Voici un autre exemple: la censure du cinéma français. Sur cette question, les Départements ministériels intéressés (ordre public, famille, affaires culturelles) sont divisés, mais il en va de même de l'autre côté de la barricade (les exploitants de salles, alarmés par la chute des recettes qu'entraîne dans les villes de province la tendance à un érotisme sans vergogne, réclamant de l'Etat un renforcement de la censure appliquée aux producteurs).

D'un autre côté, il est peu fréquent que, sur un problème quelconque, on ne trouve pas à la fois des éléments d'opposition et de coopération: fixant le prix des produits agricoles, le gouvernement britannique veut à la fois développer la production (coopération) et ménager les intérêts du consommateur (opposition).

La même situation — qui suggère l'importance du compromis dans la prise des décisions — engendre d'ailleurs un traitement global des problèmes impliquant concessions et avantages réciproques. Il est par exemple facile de concevoir que le souci de coopération dans un domaine, entraîne un adoucissement des oppositions dans un autre secteur: soucieux de favoriser l'exportation et d'obtenir à cet effet des industriels un effort de promotion, l'Etat acceptera, peut-être, de concéder des faveurs fiscales propres à encourager les professionnels.

Cette remarque nous met sur la voie du troisième effort d'analyse: le procédé employé par les interlocuteurs, ou imposé par l'un à l'autre, pour mettre fin à la dispute ou régler le problème pendant. Les travaux les plus récents en cette matière soulignent l'existence de nombreuses et profondes ressemblances entre les divers secteurs des relations sociales, politique compris. En d'autres termes, les méthodes de négociation employées par les administrations publiques ne diffèrent pas nécessairement de celles en vigueur dans les rapports interentreprises. Le commandement de style hiérarchique continue à s'appliquer dans la sphère des attributions traditionnelles de l'autorité (maintien de l'ordre public; recrutement et organisation de l'armée...). Mais il convient rarement aux fonctions nouvelles qui exigent la mise en œuvre de techniques plus souples.

Le déroulement de l'affaire dépend alors de la force respective des interlocuteurs en présence. L'issue peut être trouvée en termes de domination (une des parties parvenant à imposer son point de vue à l'autre) ou découler d'un marchandage dont le résultat dépend, notamment, de l'habileté avec laquelle chacun sait utiliser ses atouts. Ce point est sans aucun doute le plus difficile de ceux évoqués jusqu'à présent car, en dépit de quelques efforts isolés, nous ne disposons d'aucun modèle permettant de retrouver les principes directeurs sous l'extrême diversité apparente des cas singuliers.

Le lecteur aura remarqué qu'en exposant cette position, nous n'avons pas encore évoqué la catégorie « groupes de pression ». En réalité, deux solutions sont possibles. La première est de continuer à faire silence sur cette notion, ce qui aboutit à l'« escamoter » complètement. La seconde consiste à la réintroduire, mais comme le résultat d'un mauvais fonctionnement de la liaison, une sorte d'accident ou d'incident pathologique.

En voici un exemple: confronté à l'impossibilité de parvenir à un compromis acceptable par la voie de la négociation, l'un des adversaires s'efforcera d'imposer sa volonté à l'autre par un procédé brutal ou, en termes plus généraux, par un quelconque moyen d'action directe. Ce serait en somme la transposition, dans les rapports avec les autorités, de procédés comme la cessation collective du travail ou le *lock-out*. Ainsi, la grève des fonctionnaires ou une manifestation ouverte des commerçants contre le Parlement ou encore le barrage des routes par les paysans un jour de fête.

En somme, l'acte de pression sanctionnerait ou provoquerait la rupture de la liaison, mais ayant pour ultime finalité — hors l'hypothèse d'une tentative révolutionnaire — la réouverture de la négociation, il se présenterait essentiellement comme un geste de transition. Ce serait, si l'on préfère l'épreuve de force qui, dans la pensée de ses initiateurs, doit marquer le passage d'un palier à l'autre de la transaction.

Que penser au total de cette thèse ? Disons tout de suite lui trouver de nombreux mérites et en premier lieu celui de mettre en évidence qu'à notre époque les rapports Etat-industrie (ou toute autre branche), forment un bloc complexe dont l'analyse usuelle, en termes de pression, ne donne qu'une vue partielle et parfois tronquée. A l'issue de longues recherches sur ce problème, nous avons la conviction que le concept « groupes de pression » ne saurait suffire à l'analyse d'une société partiellement dirigée du centre. Il aboutit, en particulier, à présenter comme une intrusion dangereuse ou intolérable des démarches utiles aux autorités et, éventuellement, sollicitées par elles. Les positions intellectuelles valables pour la « cité libre » ne le sont plus pour le *Welfare State*. Mais plusieurs raisons rendent difficile de jeter complètement par-dessus bord la vieille explication.

La première est qu'en raison d'un souci de symétrie, cette conception aboutit à minimiser, parfois de façon intentionnelle, la force du courant qui va du secteur privé aux autorités publiques. Elle conduit à considérer

comme des phénomènes de liaison des situations qui comportent déjà, par leur seule existence, l'amorce d'une pression (ainsi, rapports sociaux de tous ordres par identité d'origine, d'éducation ou de fréquentation mondaine, entre responsables des deux secteurs). Manifestement inspirée du souci d'écarter de l'opinion publique le spectre des *lobbies,* cette position, si on la poussait à l'extrême, prendrait une allure «apologétique» et réintroduirait dans notre discipline le conformisme dont le schéma «groupe de pression» a tout de même eu pour mérite de la débarrasser partiellement.

Afin de pallier les conséquences de ce système et d'éviter les implications les plus choquantes de cette présentation, on peut tenter d'isoler les actes qui, manifestement, se situent au-delà ou en dehors de la négociation. Mais l'opération serait rendue difficile par l'absence d'un principe capable de s'imposer objectivement à tous les chercheurs. Nous aurions, au mieux, des séries de critères prenant appui, soit sur la nature des actes considérés, soit sur les intentions des acteurs, soit enfin sur l'existence d'une période séparant deux stades de la négociation. La détermination des actes de pression prendrait un tour partiellement subjectif et serait, dès lors, sans valeur pour la formulation de la théorie.

Ajoutons une considération qui, dans une perspective d'analyse « dynamique », paraît décisive. Les phases d'une négociation ou d'un conflit ne sont séparables que par un processus conventionnel, et souvent arbitraire, dont la clarté de l'exposé est la seule raison d'être. Mais cette séparation ne touche pas à la substance qui est indissociable. En ce sens, toute phase dite nouvelle, contient les résultats de la totalité des phases écoulées.

Si la négociation reprend après une grève, on peut y voir une « relance » de la liaison, mais désormais celle-ci sera marquée par l'action directe précédente. Autrement dit, la pression sera incluse dans la structure nouvelle des rapports. N'en est-il pas de même en un point quelconque du temps, si l'on sait que les parties se connaissant, savent approximativement, sur la base de l'expérience acquise, ce dont chacune est capable et tendent à se conduire en conformité avec ce jugement ? Sur ce fondement, la séparation envisagée entre pression et liaison est pratiquement dépourvue de validité.

Notre hypothèse de travail est donc que, au stade actuel des recherches, il est préférable de retenir l'approche « groupes de pression », quitte à l'entourer de conditions d'emploi tenant compte de ce qu'il y a de juste dans la thèse « système de relations ».

*

Les considérations présentées dans cette note s'appliquent aux organisations patronales, comme aux groupements de travailleurs. Ayant essentiellement raisonné à propos des premières, nous voudrions énoncer quelques remarques sur les seconds.

Dans les pays industrialisés, la phase du syndicalisme anarchiste semble définitivement close. Ou, si l'on préfère, l'idée d'une séparation radicale entre l'action syndicale et le combat politique paraît complètement abandonnée. Sans doute la configuration des rapports entre les syndicats et les partis varie-t-elle selon les pays. En divers régimes, le rapprochement est si marqué que le groupement de travailleurs constitue la base de recrutement du parti ou du moins sa source principale (formations socialistes de type indirect en Grande-Bretagne et en Suède). Ailleurs une certaine méfiance subsiste qui conduit à proscrire le cumul de fonctions dans les deux séries d'organismes. Mais, dans l'un et l'autre cas, les syndicats empruntent volontiers la voie gouvernementale pour assurer le triomphe de leurs demandes.

Jusqu'où vont ces dernières ? Il est permis de considérer qu'en ce milieu du XXe siècle, les préoccupations concernant le bien-être et la répartition du revenu national tiennent une place dominante dans les aspirations des salariés. La situation actuelle, que renforce la conjoncture de plein emploi, résulte d'une évolution complexe. Dans un premier temps, l'intervention par les procédures parlementaires remplace progressivement le vieux mythe de la révolution violente. La transformation sociale n'est plus attendue du combat de rue, mais du bulletin de vote. Par la suite, le contenu même de la revendication va changer : à la volonté de modifier complètement le cadre des relations sociales, se substitue le souhait de tirer le maximum d'avantages du système existant (tendance que l'on présente parfois comme l'« américanisation » de la classe ouvrière).

Nul ne saurait dire si ces positions traduisent un état d'esprit destiné à se maintenir dans la longue période, ou sont seulement caractéristiques d'une époque déterminée. Nous sommes probablement au début d'une immense révolution industrielle dont les conséquences politiques éventuelles restent encore mystérieuses. Mais ces traits aident en tout cas à comprendre le jeu actuel des forces syndicales à l'égard du pouvoir.

Les syndicats sont d'abord des groupes de pression qui, en plusieurs pays, possèdent une force de marchandage considérable dans leurs relations avec les autorités publiques. Cette puissance est parfois si grande que plusieurs auteurs n'hésitent plus à attribuer aux syndicats une part de responsabilité dans le mouvement ascensionnel des prix qui « grignote » toutes les monnaies, même les plus saines (inflation dite « salariale ») : aux Etats-Unis, par exemple, le sous-emploi du potentiel ou l'accumulation des stocks dans une branche (sidérurgie, automobile, etc.) n'empêche pas les travailleurs, disposant de facultés monopolistes, d'obtenir des augmentations de salaires. Cette force est utilisée à l'occasion pour bloquer les conséquences du progrès technique (ainsi, conservation d'un personnel dont un perfectionnement mécanique rend les services sans objet).

Mais les syndicats sont également associés à l'élaboration et à l'exécution de la politique économique et sociale. Durant la Seconde Guerre mondiale,

la mobilisation de la main-d'œuvre en plusieurs Etats (notamment en Grande-Bretagne) a reposé sur une étroite collaboration entre les gouvernements et les leaders syndicaux. Les efforts d'accroissement de la productivité et, plus généralement, les essais de planification du développement ont été facilités par l'adhésion des travailleurs aux dispositifs considérés. Désormais, le syndicalisme ouvrier fait figure de partenaire gouvernemental: il participe à la gestion publique des ressources rares, dans les mêmes conditions que les représentants patronaux.

Le schéma proposé dans cette étude cadre donc parfaitement avec les attitudes présentes du mouvement ouvrier. Une réserve toutefois: les complications provoquées par l'action communiste dans les pays où elle parvient à mobiliser une large fraction des travailleurs. Les conséquences de cet état de choses diffèrent certes, selon les tactiques de l'heure, mais elles obligent à nuancer le tableau exposé.

Encore que la pratique oblige parfois les responsables à apporter des adoucissements aux principes, le syndicat lié au communisme constitue, avant tout, un instrument au service de cette idéologie. Il relève davantage de l'« organisation annexe » que du groupe de pression proprement dit et, sauf sous les gouvernements que le parti entend soutenir ou ménager, il tend à compliquer systématiquement les problèmes, par une surenchère permanente et un refus de collaboration qui, finalement, risque de contaminer les syndicats non communistes eux-mêmes. Autrement dit, ce schéma ne s'applique plus dans la mesure où les organisations à direction ou d'inspiration communiste ne sont pas des groupements professionnels, mais des outils de destruction de l'ordre établi.

*

Cette note, de dimensions réduites, n'appelle que des conclusions modestes. On les offre au lecteur comme autant de suggestions méthodologiques ou d'hypothèses de travail.

1. Quand il s'agit d'étudier la vie politique proprement dite, en particulier la répartition de l'influence — ce qui, n'en déplaise aux faiseurs de rhétorique, constitue l'une des tâches fondamentales de notre discipline — il est préférable de partir du schéma « groupes de pression » (l'approche « système de relations » présentant une utilité certaine pour l'analyse de la politique économique ou l'examen des rapports entre le politique et l'économique).

Ce schéma s'applique, et de façon neutre, dès l'instant que les dirigeants font entrer dans leur dispositif d'action la volonté de recevoir un appui de l'Etat pour la réalisation de leur programme, ou la suppression des obstacles qui en compromettent l'exécution. A partir de là, l'existence même du groupe

engendre des virtualités de pression (dont les modes d'« actualisation » vont, selon un *continuum* à plusieurs dimensions, de la simple conversation à la grève générale). Autrement dit, dès le moment où il se tourne vers les autorités gouvernementales, le groupe n'a plus la faculté de repousser l'étiquette d'organisme de pression.

La question est volontairement ignorée ici de savoir si l'identification du groupement comme « groupe de pression » ne devrait pas être soumise à la constatation d'un certain *quantum* de puissance. La formulation d'une réponse positive permettrait de concentrer les efforts d'explication sur les points essentiels du combat politique. Il est possible que l'on trouve un jour un principe de solution dans les mathématiques de l'ordre. Dans l'état actuel des choses, le problème ne semble pas susceptible d'un traitement opérationnel.

2. Le groupe de pression ainsi présenté paraît capable, en définitive, de valoir des avantages à la puissance publique soit comme « interlocuteur valable », soit comme instrument de pénétration. Le second point correspond au cas où les pouvoirs publics utilisent pour leurs fins propres la force, économique ou culturelle, d'un groupe quelconque. Le phénomène a été observé à de multiples reprises sur le plan des relations internationales, spécialement dans l'ordre des mouvements d'argent. Contrairement aux énonciations dogmatiques du marxisme vulgaire, les autorités publiques ont su, en de nombreux cas, employer dans un dessein autonome (par exemple, réalisation d'un plan stratégique) les ressources financières du pays.

Cependant, la première éventualité reste la plus habituelle. Elle correspond à des services multiples: renseigner le pouvoir et lui présenter des suggestions concrètes; servir de relai entre les autorités et les membres de la profession; obtenir éventuellement des adhérents un concours actif à la politique gouvernementale.

Si l'on disposait d'un instrument de mesure adéquat, on aurait le plus grand intérêt à comparer les avantages respectifs tirés par les deux interlocuteurs de ces liaisons. Il est en tout cas dangereux d'admettre qu'en cette matière, c'est toujours le groupe privé qui l'emporte.

La lecture attentive de la presse professionnelle laisse généralement peu de doute sur la capacité de résistance des autorités. Sans doute les critiques et récriminations, portant sur l'incompréhension des services officiels, ont-elles pour partie un fondement « tactique ». Cependant, elles correspondent souvent à la réalité des faits. Sans songer un instant à nier la capacité de pénétration et de marchandage des *lobbies* (y compris à l'égard des fonctionnaires), disons qu'ils sont rarement tout-puissants.

Cette présence du pouvoir est évidemment indispensable pour écarter les abus et les phénomènes d'exploitation. On prendrait toutefois une position dogmatique en affirmant que les refus et réticences des gouvernants sont

toujours favorables aux intérêts de la communauté. Les assemblées parlementaires et les bureaux ne détiennent aucune recette d'infaillibilité.

On commettrait également une erreur en déclarant que la protection des consommateurs (prix et qualité) constitue toujours le mobile de cette résistance des responsables publics aux revendications professionnelles. En dépit d'affirmations multiples, et pour ainsi dire de style, le fonctionnement de la démocratie représentative favorise davantage la production que la consommation. On s'explique dès lors que l'un des facteurs les plus efficaces de modération des demandes soit, non l'opposition des consommateurs (dont la plupart du temps l'effort d'organisation est pratiquement inexistant), mais l'existence d'une branche rivale ou, en d'autres termes, la surveillance qu'exercent les intérêts économiques les uns sur les autres.

3. S'il rend des services, de son plein gré, ou involontairement, l'organisme considéré reste toujours un groupe de pression. D'où sa tendance au marchandage, son souci de conquérir l'avantage le plus élevé. Les fonctionnaires habitués à traiter avec les groupes soulignent que l'opération risque d'avoir des conséquences fâcheuses si les agents de l'Etat ne témoignent pas de la plus extrême vigilance. Il faut éplucher la documentation, vérifier les indications orales, procéder à l'examen critique des demandes et effectuer des abattements sur les revendications (toutes choses que les parlementaires sont souvent mal équipés pour accomplir).

Il convient également que les serviteurs de l'Etat se gardent des pratiques que les affaires — en dehors de toute velléité de corruption — emploient pour « amadouer » leurs interlocuteurs (petits cadeaux de fin d'année, invitations à déjeuner, octroi d'une situation à un membre de la famille, etc.). L'expérience établit, de manière irrécusable, que l'acceptation du plus léger avantage réduit par la suite la capacité de manœuvre et la faculté de résistance de l'agent public.

Mais, ces réserves faites, il n'y a aucune raison pour repousser le concours des professionnels, initialement, par méfiance ou par mépris. Un seul exemple pour illustrer cette dépendance nécessaire: serait-il possible de réaliser le moindre programme cohérent, de remembrement foncier, sans l'appui actif des syndicats de paysans ?

4. Cette utilité des groupes est un phénomène absolument général. Deux exceptions toutefois. Dans une société libérale, au sens d'une économie intégrale de marché, les groupes sont dangereux, en tant que tels, pour l'ordre social. Toute intervention sur les pouvoirs ne saurait en effet avoir d'autre résultat que de détraquer les mécanismes délicats de l'économie spontanée. Comme il n'existe pas aujourd'hui de société économique qui repose sur l'ordre du marché (ordre qu'annule aussi bien l'intervention publique que le dirigisme privé), la discussion de cette hypothèse paraît superflue.

Une éventualité plus intéressante est celle des groupes qui constituent de purs facteurs d'exploitation, sinon de pillage, des finances publiques, sans apporter de contrepartie en échange de ces prestations. Si l'on prend le cas de la France, qui d'ailleurs n'a rien de singulier, on peut observer qu'à de nombreuses reprises les associations de petits commerçants et de paysans ont joué un tel rôle. Acharnées à obtenir des faveurs et protections de toutes sortes, elles ont régulièrement contribué à l'échec des mesures gouvernementales visant à assainir l'économie et à sauvegarder la valeur de la monnaie. Le poujadisme fiscal mérite des commentaires sévères et les bouilleurs de cru appellent le même jugement. Notons au passage que, globalement, le comportement de la Ve République s'est révélé analogue à celui des précédents régimes. Dès maintenant, il paraît acquis que l'essentiel des recommandations du rapport Armand-Rueff sur les obstacles à l'expansion économique ne sera pas mis en œuvre.

Il est clair que le nombre de ces formations, que les auteurs américains appellent parfois « purs groupes de pression », n'est pas insignifiant. Malheureusement, les études monographiques qui permettraient d'établir une liste approximative de ces pratiques, au moins pour les cas les plus importants, font presque partout défaut, en Europe.

5. Il est possible qu'un modèle fondé sur la cybernétique aide à débrouiller l'écheveau complexe dont nous avons donné une vue encore très grossière et rudimentaire. L'utilisation à tout propos, généralement par des néophytes, des notions de « signal » ou de *feed-back* est certes aussi vaine qu'irritante. Mais la théorie de l'information est un puissant outil de réflexion. A condition de n'y voir qu'un stimulant intellectuel, le raisonnement analogique peut présenter une certaine valeur pour les sciences humaines (son rôle étant peut-être plus grand en sciences physiques et biologiques). Mais il ne semble pas que le temps soit proche où ces relations pourront faire l'objet d'une formulation générale d'inspiration mathématique.

JEAN MEYNAUD.

Professeur aux
Universités de Genève et de Lausanne.