

L'intervention des groupes d'intérêt dans la politique économique

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

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **14 (1956)**

Heft 4

PDF erstellt am: **22.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-134709>

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.

L'intervention des groupes d'intérêt dans la politique économique

par JEAN MEYNAUD,

Directeur d'études à l'École pratique des Hautes Etudes (Sorbonne)

La notion la plus simple que l'on puisse donner des groupes d'intérêt comme catégorie de la vie sociale est celle de l'ensemble des associations de formes très diverses qui, sur le fondement d'une communauté d'aspirations et d'attitudes, s'efforcent de faire prévaloir un certain nombre de positions et de revendications par tous les moyens en leur pouvoir, y compris l'action sur les pouvoirs publics. Ces groupes sont particulièrement nombreux dans le domaine économique : l'une de leurs activités essentielles y est d'influencer l'élaboration et le déroulement de la politique économique.

Il est à signaler que le terme de groupe de pression (*pressure group*) est plus souvent et plus volontiers employé pour désigner ce phénomène. Cependant, deux raisons peuvent conduire à ne pas l'utiliser : d'une part, il a pris, dans de nombreux pays, comme une saveur d'abus moral ; d'autre part, il peut donner l'impression erronée que la mise en œuvre d'une pression constitue le seul mode d'intervention de ces groupements.

Le sujet de cet article relève à la fois de la science économique et de la science politique. Cependant, les études approfondies qui lui ont été consacrées demeurent rarissimes, spécialement en Europe. C'est dire par avance que la présentation fournie demeurera partielle. On exposera successivement, pour ce qui concerne la politique économique, la fonction de ces groupes, les modalités de leur action, la nature des résultats obtenus : le raisonnement sera conduit essentiellement d'après le cas français auquel sera emprunté la quasi-totalité des exemples cités.

I

L'action des groupes d'intérêt se situe au carrefour de certaines tendances fondamentales des sociétés économiques contemporaines. Un bref rappel de ces tendances est indispensable pour dégager la physionomie propre de ces groupes.

A. L'organisation des intérêts

De plus en plus, la défense des positions et la présentation des revendications s'effectue, à tous les niveaux, dans le cadre d'une action collective organisée, en quelque sorte structurée. Cette observation élémentaire ne signifie

nullement que les divers intérêts soient également aptes à établir un front uni. Mais il semble permis de dire que le groupement constitue en lui-même un facteur d'efficacité supérieure et que la mise en œuvre d'une organisation solide, précise, disciplinée, accroît les chances de réalisation de n'importe quel programme.

Cette tendance de fond à l'action collective est, depuis longtemps, particulièrement marquée dans le domaine économique. Elle se relie, mais sans se confondre avec elle, à la concentration du pouvoir économique qui, lorsqu'elle est suffisamment poussée, facilite l'entente volontaire (sans d'ailleurs y aboutir forcément comme en témoigne, dans certaines branches oligopolistiques, le maintien d'un état d'agressivité, parfois très accentué, entre les firmes) : il en résulte un certain nombre de conséquences — qui sortent du cadre de cette étude — quant au comportement des unités économiques sur le marché, mais il en découle aussi une plus grande aptitude à la formulation et à la présentation de revendications professionnelles communes, notamment à l'égard des pouvoirs publics. Cependant, la concentration économique n'est pas la condition indispensable de la formation des groupes d'intérêt, comme l'atteste la présence de tels groupes, parfois singulièrement puissants, dans des secteurs (agriculture et petit commerce par exemple), où continue de prédominer l'exploitation individuelle de faibles dimensions : l'un des motifs de l'appel aux pouvoirs publics pouvant être, notons-le au passage, le désir d'introduire dans le secteur une certaine discipline économique que l'absence de concentration ne permet pas de réaliser de façon spontanée.

On a pris l'habitude de classer les groupes d'intérêts dans le domaine économique en trois catégories : l'agriculture, les affaires, le travail. Mais on a noté que, dans certains pays — et notamment en France — il convenait d'ajouter une quatrième catégorie : celle des petites et moyennes entreprises pour reprendre la terminologie consacrée. Il est certain que l'action d'un organisme comme la Confédération générale des petites et moyennes entreprises — ou plus récemment l'Union de défense des commerçants et artisans de M. Poujade, dont l'ambition est d'ailleurs aujourd'hui beaucoup plus politique que professionnelle — présente des traits spécifiques par rapport à l'activité d'un organisme comme le Conseil national du patronat français.

Dans chacune de ces catégories, on trouve des groupements de style très divers. Les uns représentent des intérêts globaux de portée extrêmement étendue. Mentionnons à titre d'exemple : pour les affaires, le Conseil national du patronat français, la *National Association of Manufacturers* qui rassemble, aux Etats-Unis, environ 85 % de la production totale des biens manufacturés... ; pour l'agriculture, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, l'*American Farm Bureau Federation* qui couvre les intérêts de la population agricole moyenne et du grand commerce agricole des Etats-Unis ; pour le travail, les centrales syndicales ouvrières constituées au niveau national... Il s'agit là de lourdes machines dotées d'un personnel administratif permanent et bénéficiant de ressources financières parfois considérables : le nombre de leurs adhérents, leur structure généralement fédérale, la diversité des groupes et des sous-groupes qu'elles unissent font à la fois leur force et leur faiblesse.

A côté de ces organisations aux ambitions forcément larges on aperçoit des groupes représentant des intérêts corporatifs beaucoup plus spécialisés (par exemple, pour la métallurgie, la Chambre syndicale de la sidérurgie française, l'*American Iron and Steel Institute*, l'*Associazione delle Industrie Siderurgiche Italiane...*). Dans la plupart des pays, chaque branche économique de quelque importance possède ainsi une organisation professionnelle chargée de défendre ses intérêts spécialisés. Ces groupements corporatifs sont le plus souvent reliés, d'une façon ou d'une autre, aux organes de caractère global : il arrive que le lien soit assez lâche et même purement symbolique. Ils témoignent en général d'un degré de cohérence marquée qui accroît leur force de persuasion et leur puissance de marchandage. Leur attitude peut être plus nette — et partant plus efficace que celle d'organismes plus vastes qui doivent ménager des intérêts parfois contradictoires. Encore ne faut-il pas s'exagérer la portée de cette homogénéité des groupements corporatifs ou du moins, la considérer comme totale : les divers secteurs qui composent une industrie donnée — par exemple l'industrie chimique française — ont sans doute de nombreux intérêts communs, mais leur position peut diverger à propos de certains problèmes importants (par exemple les secteurs à vocation exportatrice comme la parfumerie, marquant des réticences quant à la protection réclamée par les autres). On peut ainsi aboutir à de nouvelles subdivisions dans la représentation des intérêts et à la constitution de groupes plus homogènes, soit sous l'angle professionnel, soit sur le plan territorial : mais ce rétrécissement de la sphère des groupes comporte évidemment le risque d'une diminution de leur influence.

On voit donc, qu'en définitive, la force de pénétration des groupes d'intérêt dépend à la fois de leur puissance spécifique (nombre de leurs adhérents, ampleur de leurs ressources...) et de leur cohérence interne : or, il n'est pas toujours possible de combiner ces deux facteurs ou, plus exactement, il est rarement donné de pouvoir développer l'un, sans consentir quelques sacrifices sur l'autre.

B. Le rôle économique des pouvoirs publics

Il n'est pas certain que l'on ait correctement interprété la conduite des pouvoirs publics au XIX^e siècle en la présentant comme une attitude d'abstention totale à l'égard de la vie économique. La vision d'un Etat se conformant complètement et exclusivement à la maxime du laissez-faire ne paraît pas correspondre entièrement à la réalité du siècle écoulé. Mais cette réserve faite, on peut affirmer, sans aucune originalité, que notre temps se caractérise par une extension considérable de l'action et de la responsabilité économiques des pouvoirs publics. Ce phénomène est universel et atteint les pays en apparence les plus réfractaires à l'idéologie dirigiste : il faut aujourd'hui des volumes pour décrire le rôle de l'Etat dans la vie économique aux Etats-Unis. Il en découle que, de plus en plus, l'activité des affaires privées — leur liberté de manœuvre et leur possibilité de réaliser un profit — dépendent de décisions prises, sinon d'injonctions formulées, par les pouvoirs publics.

Mais le développement de l'action économique de l'Etat paraît s'être accompagné d'une modification du rôle respectif des diverses branches du pouvoir dans la formulation de la politique économique. Cet aspect du problème n'a encore été que peu étudié : il est pourtant fondamental, spécialement en ce qui concerne l'activité des groupes d'intérêt.

Le point de départ en la matière est la constatation, particulièrement fondée pour la France, du rôle accru du pouvoir exécutif en matière économique et, corrélativement, de la décadence des fonctions du Parlement dans ce domaine. « Il est devenu banal, écrit un spécialiste particulièrement avisé, de constater qu'en France le vote d'une loi est nécessaire pour modifier le nombre des boudets des haras nationaux, alors qu'un simple décret suffit pour fixer un prix pilote comme celui du blé et qu'un avis de l'Office des changes peut pratiquement opérer une dévaluation de la monnaie... Ce n'est plus le Parlement qui prend les décisions les plus graves pour la vie nationale... On constate que toutes les matières importantes qui relèvent de la seule compétence du pouvoir exécutif ont deux caractères communs : elles sont de nature économique et financière et elles sont entrées dans le domaine habituel d'action des pouvoirs publics postérieurement au déclenchement de la première guerre mondiale. Le Parlement reste en somme seul qualifié pour connaître des questions qui relevaient au XIX^e siècle de l'action de l'Etat. Il ne l'est pas devenu pour la plupart de celles dont l'Etat a commencé à s'occuper au XX^e siècle. Cette constatation suggère l'idée que... les Chambres ne sont pas capables de se saisir utilement de certaines décisions aujourd'hui essentielles qui n'avaient pas à être prises à l'époque où elles ont été organisées sous la forme qui est encore aujourd'hui la leur ¹. » En réalité, cette décadence est peut-être encore plus accusée dans la mesure où le Parlement tend à abandonner à l'exécutif, même des matières — telle la protection douanière — dans lesquelles il tenait encore, il n'y a pas si longtemps, à avoir le dernier mot. A des variantes près — et sous des modalités différentes — une telle situation se retrouve de nos jours dans la plupart des pays à régime politique représentatif.

On a pu, dans certains cas, mettre cette déficience sur le compte de l'opportunisme des parlementaires (refusant en particulier de prendre leurs responsabilités à l'égard de mesures indispensables mais impopulaires). Cependant, il faut voir que la nature même de certains problèmes économiques — peut-être de la plupart — rend difficile d'en chercher la solution par la technique longue, compliquée et périlleuse des débats parlementaires traditionnels. De nombreuses décisions économiques doivent être prises à l'improviste ou de façon très rapide (action pour agir sur l'état de la conjoncture), certaines doivent être préparées dans le secret le plus absolu pour éviter la spéculation (dévaluation par exemple). Il est des cas où l'action du Parlement pourrait se révéler spécialement inadéquate : exemple d'un programme — et a fortiori, d'un plan économique, conçu et présenté comme un ensemble équilibré — qui risquerait d'être compromis par les amendements particuliers qui découleraient presque fatalement d'une discussion parlementaire. Au surplus, nombreuses

¹ GOGUEL FRANÇOIS : « La déficience du système parlementaire », *Esprit*, juin 1953, pp. 853-854.

sont les décisions économiques susceptibles d'imposer certains sacrifices — ou peut-être simplement la réduction de certains avantages — à des groupes de citoyens ou à des régions déterminées : il est peu vraisemblable qu'un Parlement, élu selon le principe de la représentation politique, accepte sans protester — et sans essayer de les modifier ou de les tourner — de telles décisions. Notons que le pouvoir exécutif lui-même, est loin de surmonter dans tous les cas, ces difficultés et ces écueils : mais il dispose tout de même d'une marge de recul plus étendue que le Parlement, d'une liberté de manœuvre supérieure à celle que ce dernier veut — ou peut — s'octroyer.

L'une des conséquences les plus visibles de cet état de choses consiste dans l'habitude prise par de nombreux Parlements de déléguer à l'exécutif, pour une période plus ou moins étendue et de façon plus ou moins large, une fraction de leurs attributions législatives, spécialement en matière économique et sociale (c'est ainsi qu'en France, malgré l'article 13 de la Constitution interdisant toute délégation législative, le procédé des décrets-lois a été utilisé à diverses reprises au cours des années récentes). Une telle méthode ne peut que contribuer à accroître les pouvoirs effectifs de l'Exécutif en matière économique : c'est ici l'occasion de signaler la création progressive, à côté de l'administration traditionnelle, d'une nouvelle bureaucratie économique, rendue indispensable par le développement de l'action des pouvoirs publics.

Il n'entre pas dans le cadre de cette étude de rechercher si cette décadence du Parlement dans la formulation de la politique économique doit être ou non considérée comme un fait inéluctable. On marquera seulement les difficultés singulières de tout essai de restauration de la primauté des Assemblées en matière économique et la faiblesse des remèdes généralement préconisés à cet effet. Il est clair que la situation présente joue un rôle considérable dans la stratégie des groupes d'intérêt.

C. La fonction des groupes d'intérêt

Elle se déduit très aisément des observations précédentes. Les diverses branches de l'activité économique, les différentes catégories professionnelles sont susceptibles d'être affectées de façon très sensible par des décisions générales ou particulières des pouvoirs publics. Il est donc naturel — et l'indignation témoignée par certains à cet égard manque totalement de réalisme — que les intérêts organisés s'efforcent d'infléchir en leur faveur l'activité des autorités publiques. On notera que le processus s'entretient de lui-même : la volonté de faire appel aux pouvoirs publics rendant l'organisation plus souhaitable, les interventions de l'Etat se développant à la demande et sur la pression des intérêts coalisés. Or, dans un régime politique représentatif, les forces économiques et sociales n'ont, comme telles, aucun accès direct à l'exercice du pouvoir : la seule voie qui leur soit ouverte est d'intervenir sur les centres possédant la faculté de décision en matière économique. L'accès des groupes à l'appareil étatique demeure donc indirect : pesée sur les centres décisionnels, mais non prise des décisions.

Une telle fonction n'exprime pas, il s'en faut de beaucoup, toutes les raisons d'être des groupes d'intérêt. Ou alors, il faudrait, arbitrairement, réduire ces derniers à la seule catégorie de ceux dont l'action tend exclusivement à influencer les pouvoirs publics. Mais une telle différenciation serait excessivement peu réaliste, si l'on considère qu'en matière économique et sociale, la plupart des groupes d'intérêt mettent en œuvre un dispositif complexe d'action, dont l'intervention sur les pouvoirs publics est seulement une pièce, plus ou moins importante selon les cas. Peut-être est-il possible de distinguer, sans attacher à cette classification une portée excessive, deux types de groupes d'intérêt :

- ceux pour lesquels l'action politique représente un élément parmi les nombreuses techniques mises en œuvre : il en va ainsi par exemple des grandes centrales patronales et ouvrières ;
- ceux pour lesquels une telle action constitue une pièce essentielle, sinon tout à fait exclusive. Soit par exemple en France, l'Association destinée à obtenir une décision des pouvoirs publics relative à l'achèvement du Canal du Nord. Une telle décision ne peut être l'œuvre que de l'Etat lui-même. C'est donc sur la conquête de cet appareil que reposera l'essentiel de l'action de l'Association (dont les statuts précisent qu'elle mettra tout en œuvre afin de rallier à sa cause le plus grand nombre possible de membres du Parlement et les services ministériels).

Il est évident que le développement de l'action économique de l'Etat est susceptible d'accroître la part de l'action politique dans l'activité des groupes n'ayant pas été spécialement constitués à cet effet. Par exemple, à partir du moment où l'Etat s'arroge le droit de fixer les salaires, l'action des organismes intéressés va s'orienter essentiellement vers les autorités économiques. L'économie dirigée aboutit de façon générale à donner, dans tous les groupes d'intérêt, une place éminente, sinon prépondérante, aux relations avec les pouvoirs publics.

Deux observations sont nécessaires pour achever cette présentation générale des groupes d'intérêt.

1. La première vise à dissiper l'impression qu'ils formeraient un front uni devant l'appareil étatique. A cet égard, on ne saurait trop se défier de l'emploi d'expressions comme l'« Etat investi », qui donnent le sentiment d'une attaque unifiée. En fait, la rivalité entre les groupes d'intérêt est fréquente, parfois très violente, les pouvoirs publics étant mis en présence de prétentions rivales qu'ils sont sommés d'arbitrer (ce qui pourrait leur donner l'occasion d'exercer une magistrature d'intérêt public). Les exemples abondent de conflits entre branches : disputes entre les « betteraviers » et les « pétroliers » quant à l'écoulement de l'excédent d'alcool industriel invendable sur une base commerciale (les betteraviers insistant pour la transformation de cet alcool en carburant routier, ce à quoi s'opposent, pour des raisons évidentes, les importateurs d'hydrocarbure) ; contestations entre ces deux groupes d'intérêts très puissants que sont les chemins de fer (S.N.C.F.) et la Fédération nationale des transporteurs routiers, au sujet de la répartition du trafic... La rivalité peut même jouer

à l'intérieur d'une branche d'activité économique : c'est ainsi que les petits vigneronns se sont toujours efforcés de rejeter sur les gros producteurs la charge de la distillation obligatoire des excédents de vin.

En sens inverse il est vrai, certains événements susceptibles de constituer une menace à l'égard de la branche peuvent provoquer la constitution d'un front commun au moins tacite, entre des forces généralement opposées (réactions sensiblement analogues des centrales patronales et ouvrières françaises devant la libération des échanges dans le cadre européen). On peut citer un cas particulièrement illustratif de ce front commun. En 1946, placé devant des revendications généralisées de hausse des prix et des salaires, le gouvernement crut habile de convoquer une conférence groupant les principales forces intéressées à ces revendications, dans l'espoir que le choc des intérêts rivaux en provoquerait la neutralisation favorable à un arbitrage des pouvoirs publics : en fait, patrons, ouvriers et paysans s'entendirent pour additionner leurs revendications et imposer à l'Etat des solutions qui devaient relancer l'inflation pour deux ans.

2. La seconde observation est relative à la nature même de la force d'intervention. Jusqu'à présent, on a raisonné comme si la pression des intérêts sur le cadre politique ne pouvait s'exercer que par l'intermédiaire de groupes. En réalité, il existe un certain nombre d'unités qui détiennent suffisamment de puissance ou occupent des positions stratégiques assez importantes pour que leurs dirigeants ou même (et peut-être surtout) les syndicats du personnel, puissent, comme tels, agir avec efficacité sur les décisions de l'appareil étatique. C'est aujourd'hui le cas de certaines affaires nationalisées : en tout premier lieu la S.N.C.F. Ainsi en allait-il autrefois pour les organes dirigeants de la Banque de France ¹. Mais, compte tenu de la place relativement réduite occupée par le monopole pur dans les structures économiques, la formule normale d'intervention des intérêts est l'action du groupe.

II

On va donc s'attacher à analyser l'influence des groupes d'intérêt sur la politique économique. On examinera successivement les objectifs visés, les niveaux d'intervention, les moyens mis en œuvre, en vue de dégager un modèle, au moins approché, de l'action des groupes d'intérêt dans l'Etat moderne.

A. Les objectifs des groupes

Ils concernent aussi bien l'orientation générale de la politique économique que la prise de mesures spécifiques : il existe, entre ces deux aspects de l'action des pouvoirs publics, une relation indestructible qui oblige les groupes à témoigner de vigilance et d'initiative sur les deux plans.

¹ Dans ses *Souvenirs d'un gouverneur de la Banque de France* (pp. 32-39), EMILE MOREAU a exposé avec minutie comment son action appuyée par le Conseil de Régence contribua à écarter M. Herriot du gouvernement, en juillet 1926.

1. *Effort d'orientation générale de la politique économique*

L'orientation d'ensemble, le ton même de la politique économique important en premier lieu aux intérêts organisés. On se plaît souvent à signaler qu'au moins dans les pays où l'ordre social n'est pas contesté, la marge qui, à un moment donné, sépare les diverses politiques économiques concevables est assez étroite. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, tout gouvernement, qu'il soit républicain ou démocrate, se devrait d'engager une lutte très active contre un fléchissement prononcé de l'emploi : cependant, les républicains insisteraient peut-être plus volontiers sur une réduction des impôts, les démocrates sur un accroissement des dépenses publiques. Certaines réactions récentes des affaires montrent qu'elles ne sont pas du tout insensibles à la perspective d'un changement de couleur politique de l'Administration. Le phénomène est encore plus net lorsque le gouvernement, comme c'est le cas dans les systèmes à partis multiples, repose sur une combinaison de forces parlementaires (deux combinaisons également acquises au régime établi pouvant se révéler, l'une plus favorable au monde rural, l'autre au monde industriel).

Le problème devient beaucoup plus aigu lorsqu'est susceptible d'entrer en jeu une volonté de réformisme économique impliquant des modifications proprement structurelles (par exemple, réalisation d'un plan de nationalisations) : l'effort pour éviter la mise en œuvre d'un tel programme revêt alors une importance vitale pour de larges secteurs — souvent parmi les plus puissants — du monde des affaires.

2. *Effort relatif à des mesures spécifiques*

On entend par là des mesures nettement identifiables par rapport à tel ou tel groupe d'intérêt. Elles peuvent concerner des centaines de milliers d'exploitations (fixation du prix du blé), ou n'intéresser qu'un nombre très réduit d'entreprises (octroi de licences d'importation). A la limite, telle revendication peut être relative principalement, sinon même exclusivement, à une affaire particulière. C'est là une situation qui peut prêter le flanc à une critique facile : d'où les efforts accomplis pour couvrir l'octroi d'avantages individuels d'un manteau d'intérêt collectif. Il apparaît impossible de fournir une présentation systématique de ces mesures en raison de leur extraordinaire variété : on se cantonnera à quelques observations de portée générale :

a) l'objectif du groupe peut être d'obtenir, soit la modification d'une situation existante (octroi d'une protection douanière supplémentaire — suppression d'un abattement de zone en matière de salaires — développement de certains avantages sociaux), soit le maintien pur et simple du statu quo (conservation de privilèges fiscaux précédemment attribués). Parfois, la revendication visera seulement à obtenir la neutralité des pouvoirs publics dans un conflit déterminé. Etant donnée l'inertie naturelle de la machine bureaucratique, l'effort de conservation se révèle en général plus facile à faire aboutir qu'une volonté de promotion impliquant une intervention active.

- b) L'objectif du groupe peut ou non impliquer une conséquence pour les finances publiques. Certaines interventions semblent tout à fait neutres à cet égard au moins dans l'immédiat (réglementation de la vente par camions-bazars à la demande du petit commerce). De telles interventions peuvent aboutir plus facilement que celles pesant sur le Trésor : encore faut-il distinguer selon le caractère plus ou moins ostensible de cette pesée. Une dépense nouvelle (octroi d'une subvention) suscitera normalement plus de réticence qu'une simple moins value (diminution d'un taux, recul d'une limitation d'assujettissement, a fortiori modification des conditions juridiques d'une imposition dont l'effet éventuel n'est perceptible qu'aux rares initiés). Dans certains cas la liaison, si elle est réelle, n'est qu'indirecte, ce qui peut faciliter l'adoption de la mesure demandée (concession d'un tarif de faveur pour les services rendus par une entreprise publique dont le déficit n'apparaîtra que plus tard dans les comptes budgétaires).
- c) L'objectif du groupe peut se révéler ou non en contradiction avec les intérêts manifestes d'un autre. Certes toutes les décisions économiques de pouvoirs publics se répercutent, en fin de compte, sur tout ou partie de la communauté. Mais une chose est une mesure aux effets diffus et généraux, même s'ils se révèlent finalement graves, une autre, une décision qui heurte de façon immédiatement perceptible les intérêts d'un groupe au profit d'un rival. Il peut en résulter une épreuve de force très sérieuse, susceptible, si les groupes ne diffèrent pas trop en puissance, d'engendrer une position d'immobilisme (impossibilité de parvenir en France, malgré vingt ans de réglementation, à une répartition véritablement effective du trafic entre la route et le rail). Même si une décision positive est obtenue au profit de l'une des forces en présence, la possibilité d'une revanche — génératrice d'instabilité — demeure, dans bien des cas, ouverte à l'autre. Il en résulte pour les groupes dont la position est contestée par d'autres, la nécessité de ne jamais relâcher leur vigilance.

B. Les niveaux d'intervention

Le choix de ces niveaux est fonction de la nature des objectifs et de la structure des organes du pouvoir. Tout essai de systématisation confine à l'arbitraire. On peut cependant, à un niveau élevé d'abstraction, distinguer trois niveaux d'intervention : choix des gouvernants, conduite courante de l'appareil étatique, orientation de l'opinion publique. Le caractère conventionnel d'un tel schéma est d'ailleurs atténué si l'on considère qu'en fait tout groupe d'intérêt de quelque importance doit se préoccuper d'agir à chacun de ces niveaux.

1. *Intervention dans le choix des gouvernants*

Il est tout à fait courant que les groupes d'intérêt se préoccupent du choix des gouvernants dans la mesure où il commande l'orientation ultérieure de la politique économique. En régime de démocratie politique représentative cela implique la participation au processus électoral.

Une telle participation peut être entreprise par les groupes d'intérêt susceptibles, soit d'exercer une influence sur une partie appréciable du corps électoral dans l'ensemble des circonscriptions, ou dans des circonscriptions déterminées, soit de mobiliser des fonds importants en faveur de certains candidats. Seuls peuvent donc aborder la lutte électorale les groupes disposant d'adhérents nombreux et quelque peu disciplinés ou bénéficiant de ressources substantielles. Parfois, le groupe — ou l'organisme créé à cet effet par un certain nombre de groupes — se bornera à soutenir les candidats qui, en raison de leur comportement passé et de leur attitude générale lui paraissent présenter les garanties voulues, dans d'autres cas il exigera des engagements précis (au besoin par écrit).

La stratégie électorale des groupes, spécialement sous l'angle du financement, dépend de la nature des partis qui se disputent le pouvoir : s'agissant de partis fortement organisés (en ce qui concerne notamment le choix des candidats), le groupe entrera tout naturellement en négociation avec les instances centrales. Dans le cas de partis à structure lâche, le groupe s'intéressera de façon plus marquée aux candidats individuels. La technique même du système électoral est à prendre en considération. Ainsi, l'élargissement de la dimension des circonscriptions (par exemple, passage du scrutin uninominal d'arrondissement au scrutin de liste départemental) impose-t-il aux groupes une modification de leur stratégie dans la mesure où il accroît quelque peu le poids des instances centrales du parti sur l'élection.

Enfin, il faut signaler que, dans les régimes à partis multiples, où la constitution de gouvernements sur la base de coalitions parlementaires entraîne l'instabilité ministérielle, l'action pour le choix des gouvernants s'étend bien au-delà du processus électoral. La porte y est en effet ouverte aux groupes d'intérêt pour obtenir le renversement ou empêcher l'investiture de gouvernements défavorables à leur cause. (Voici des exemples français, sous la IV^e République : chute du gouvernement Marie en août 1948 par les soins du parti socialiste et du Mouvement républicain populaire qui l'accusaient d'avoir accepté de trop fortes hausses des produits agricoles au détriment des salariés ; refus de l'investiture à Guy Mollet en mars 1951, son programme de politique agricole déplaisant aux représentants des intérêts agrariens ; renversement du gouvernement Pleven en janvier 1952 sur intervention directe du personnel des chemins de fer qui s'estimait menacé par son projet de réforme de la S.N.C.F., etc.)

De l'intervention dans le choix des gouvernants, il convient de rapprocher l'action sur la désignation des fonctionnaires, du moins dans les pays où les procédés de recrutement de la fonction publique laissent une marge de manœuvre suffisante. La tendance actuelle est d'entourer l'entrée dans le service public de solides garanties d'impartialité et d'objectivité, et d'accorder aux fonctionnaires des protections très sérieuses contre tout arbitraire. Mais, même dans les pays où elle joue au maximum (c'est le cas de la France), il existe un certain nombre de postes élevés dont les titulaires ne peuvent guère être choisis qu'en fonction de considérations politiques, et par là une possibilité d'intervention est ouverte aux groupes d'intérêt. Mais nous touchons ainsi au second niveau d'intervention.

2. *Intervention dans la conduite de l'appareil étatique*

Une telle intervention s'exerce naturellement sur les partis politiques dans la mesure où ils disposent de cet accès direct au pouvoir qui, hors des régimes à structure corporative, est refusé aux groupes d'intérêt. Les partis représentés au Parlement participent évidemment, en proportion de leurs forces respectives, à l'élaboration de la politique économique et leur appui est essentiel au succès des revendications professionnelles. De plus, l'Exécutif est assuré par les représentants des partis majoritaires sous le contrôle des partis minoritaires (étant précisé que, dans certains régimes politiques, la composition respective de la majorité et de la minorité peut se modifier au cours d'une même législature). L'action sur les partis politiques est donc l'un des niveaux essentiels d'intervention des groupes d'intérêts.

Cette action prolonge tout naturellement les liens noués à l'occasion de la campagne électorale et les constatations déjà effectuées à propos de l'intervention des groupes dans le processus électoral demeurent valables. Face à des partis forts, capables d'imposer la discipline de vote, les groupes devront se ménager l'appui de la direction centrale : de tels partis sont peut-être plus difficiles à conquérir mais leur concours, s'il est acquis, se révèle entier et probablement assez solide. Il est plus aisé de se procurer l'aide d'individualités relevant de partis à structure lâche : mais le concours global de tels partis demeure souvent hors de portée.

L'action sur les partis s'accompagne d'une action directe sur les hommes qui occupent les postes ministériels — et cela d'autant plus que l'Exécutif s'émancipe davantage du Parlement en matière économique. Une modalité particulièrement utilisée de l'accès aux ministres est l'établissement de relations étroites avec les membres de leurs cabinets. Le rôle exact des cabinets ministériels est mal connu : il varie fortement au surplus selon les ministres. Mais il semble que l'on ait généralement eu tendance à sous-estimer l'efficacité des services que beaucoup ont rendus aux groupes d'intérêt en facilitant leur pénétration dans le cercle gouvernemental.

Reste l'Administration proprement dite comme centre décisionnel. Son rôle est essentiel dans la préparation des mesures économiques : disposant d'une permanence qui est refusée aux ministres, la bureaucratie se trouve apte à défendre avec force — et souvent avec continuité — des points de vue qui lui sont propres. Les groupes d'intérêt se sont efforcés, en conséquence, d'agir aussi sur l'Administration mais, comme on le verra un peu plus loin, les moyens qu'ils peuvent utiliser sont généralement plus puissants à l'égard des hommes politiques que des fonctionnaires. S'agissant de la France, il semble possible de retenir comme une hypothèse de travail fondée, que l'Administration est plus imperméable aux groupes que l'appareil politique proprement dit.

3. *Intervention dans la formation de l'opinion publique*

On entend par là l'action sur les différents publics susceptibles d'adopter une attitude définie quant aux positions générales et particulières des groupes d'intérêt. Mais l'attitude de ces derniers à l'égard de l'opinion est variable.

Certains travaillent de façon particulièrement discrète, sinon tout à fait occulte : l'un de leurs soucis essentiels sera de tenir le public à l'écart de leurs préoccupations. D'autres, au contraire, agissent au grand jour et dévoilent très clairement leurs ambitions en s'efforçant de gagner à leur cause la sympathie de l'opinion publique ou du moins sa neutralité bienveillante. Mais les premiers peuvent être obligés de sortir de leur réserve — par exemple, pour faire face à une campagne dénonçant ouvertement leurs activités : si certains groupes préfèrent le silence et peuvent essayer de l'organiser autour d'eux, il leur est difficile de ne pas réagir à des attaques perçant ce silence. En tout cas, l'action sur l'opinion publique exige que les groupes d'intérêt aient accès aux instruments de formation de l'opinion. Ainsi sommes-nous conduits à l'analyse de leurs moyens d'action.

C. Les moyens mis en œuvre

C'est peut-être le point sur lequel l'effort de systématisation tenté dans cette rubrique risque de se révéler le plus arbitraire. Non seulement les moyens utilisés varient selon les objectifs visés et les niveaux d'intervention : mais, de plus, ils sont étroitement fonction de caractéristiques propres à chaque groupe (puissance financière, mentalité des dirigeants, style même de l'institution...). En fait, le choix, ou plutôt la combinaison des moyens est l'un des éléments qui particularisent l'action de chaque groupe. C'est donc avec un sens très aigu des imperfections de l'analyse effectuée que l'on distinguera trois grands types de moyens : information et documentation ; persuasion et négociations ; menaces et violence.

1. Information et documentation

C'est un aspect très caractéristique de l'activité présente des groupes d'intérêt qui peut être rattaché au mouvement plus général tendant à améliorer la position des affaires dans l'esprit du public (*public relations*). En même temps, l'effort accompli peut fortifier la résolution des adhérents et les munir d'arguments pour toute discussion. La propagande possède ainsi un double visage, externe et interne.

L'œuvre d'information des groupes d'intérêt peut porter sur la défense et l'illustration de thèmes très généraux : voir par exemple en France, l'action de la puissante « Association de la libre entreprise » qui s'efforce de lutter contre le développement des interventions de l'Etat. Le plus souvent cependant, les groupes se préoccupent de mettre en valeur les positions qui leur sont propres. Un trait caractérise en tout cas ce travail d'information : un effort de rationalisation visant à présenter les thèses soutenues avec des arguments fondés et à donner à la démonstration une allure, sinon une consistance, tout à fait objective. Les groupes d'intérêt, surtout au niveau des grandes affaires, tiennent compte du prestige de l'expert sur la mentalité de notre temps : dans bien des cas leurs exposés ont l'aspect extérieur de véritables rapports scien-

tifiques. Incontestablement, cette façon de procéder est susceptible, au moins dans certains milieux, de leur valoir une audience plus étendue que celle résultant d'actions sommaires et brutales ¹.

La volonté d'information se prolonge tout naturellement dans la remise d'une documentation aux autorités chargées de préparer et de prendre les décisions. Souvent fort bien présentée, contenant de nombreux éléments utiles, elle peut exercer une grande influence — spécialement au niveau des parlementaires qui, faute de l'existence à l'Assemblée d'un service de documentation approprié, n'en possèdent pas d'autre dans de nombreux cas : il arrivera ainsi que la discussion en commission s'engage à partir du matériel remis par le groupe intéressé. Les fonctionnaires, par leur entraînement professionnel, sont plus réfractaires aux séductions de ces démonstrations.

Enfin, il n'est pas rare que la documentation remise comprenne un projet de loi ou de règlement entièrement rédigé. Plusieurs textes législatifs ou réglementaires reçoivent ainsi leur rédaction initiale — sinon finale — dans les bureaux des groupes eux-mêmes. Encore faut-il que les professionnels trouvent des parlementaires acceptant de présenter ces textes sous leur nom. Ce n'est pas exceptionnel et, par exemple, la Confédération générale des petites et moyennes entreprises a signalé à diverses reprises dans son journal qu'elle avait fait déposer sur le bureau de l'Assemblée tel texte sorti de son secrétariat par l'intermédiaire d'un ou plusieurs députés nommément désignés.

2. *Persuasion et négociations*

C'est la phase au cours de laquelle le groupe va essayer de convaincre les centres décisionnels appropriés de la justesse de sa position : les porte-parole du groupe utiliseront naturellement tous les arguments favorables à leur thèse, mais ils disposent, bien entendu, d'autres moyens de persuasion.

Une question doit être posée : quelle place tient l'argent dans la vie politique ? Encore que l'on possède peu de données indiscutables, il est certain que les fonds patronaux interviennent dans les campagnes électorales (de même que, dans de nombreux pays, les fonds syndicaux aident les candidats socialistes). Mais la corruption — dont certaines formes sont très subtiles — joue-t-elle au niveau du député individuel ? Il serait semble-t-il excessif, et même irresponsable, de ramener à un tel procédé l'essentiel, voire une part appréciable des techniques de persuasion. A notre époque, l'achat direct ou indirect des voix et des consciences représente probablement un mode exceptionnel d'intervention des groupes d'intérêt. Et il ne paraît pas non plus réaliste d'attribuer sous cet angle une importance primordiale au départ de fonctionnaires

¹ Voir par exemple la très habile et efficace propagande menée par les constructeurs français d'automobiles contre tout élargissement de l'accès au marché national des voitures étrangères. Cette campagne repose sur l'affirmation que la production française souffrirait du fait des charges fiscales et sociales d'un grave handicap par rapport aux industries étrangères. Incontestablement les arguments utilisés sont sérieux, même s'ils sont excessifs. Voir une étude originale de CLAUDE ZARKA : *L'industrie automobile française et la libération des échanges*. Contribution à l'étude des groupes de pression (publication ronéotypée du Centre d'études économiques, Paris, 1956).

vers les affaires privées (pratique dite en France du « pantouflage »). En réalité, l'effort de persuasion prend une forme plus raffinée et d'ailleurs fortement diversifiée, selon les centres décisionnels à atteindre.

Au niveau de l'Administration, on pratiquera la méthode des contacts suivis avec les services. L'un des objectifs sera de connaître la pensée des fonctionnaires afin de se prémunir contre toute surprise désagréable et, éventuellement, de tenter le torpillage anticipé de tout projet défavorable. Comme l'a souligné un observateur particulièrement qualifié : « Toute idée, toute pensée, tout début de pensée gouvernementale ou administrative est saisi *ab ovo* et diffusé avant que d'être. Il devient impossible de préparer quoi que ce soit dans le calme et la liberté d'esprit ¹ ». Mais on ne doit pas pour autant perdre de vue qu'à la longue, des relations humaines s'établissent entre les fonctionnaires et les professionnels qui, sans conduire les premiers à aller aussi loin que les seconds le souhaiteraient, les rendront peut-être finalement moins imperméables aux revendications présentées.

S'agissant de l'appareil politique proprement dit, les moyens de persuasion sont nombreux : visites aux ministères et aux groupes parlementaires avec accompagnement de délégations plus ou moins massives, envoi d'émissaires dans les couloirs de l'Assemblée (technique du *lobby* proprement dit), mise en alerte des partis et des députés favorables, publication d'articles dans la presse technique ou la grande presse, occupation des tribunes le jour du débat, etc. Un procédé de plus en plus employé, semble-t-il, consiste à noyer le parlementaire sous un flot de lettres ou de télégrammes émanant de sa circonscription et l'invitant (ou le sommant) de prendre une position déterminée.

3. Menaces et violence

L'aspect pour ainsi dire le plus classique est la menace faite par le groupe de s'opposer, avec le concours de ses adhérents, à la réélection du député. Or, spécialement dans les régimes de partis multiples, toute voix tend à lui apparaître comme indispensable à cette réélection : quiconque, à tort ou à raison, affirme être en mesure de déplacer un certain nombre de voix constitue un interlocuteur dont les avertissements ne sont pas à négliger ². Il est évident que la menace de gêner sa carrière, proférée à l'égard d'un fonctionnaire, sera beaucoup moins puissante (au moins dans les pays où les agents de l'Etat disposent d'un statut les mettant à l'abri des aléas de la politique).

Mais les groupes d'intérêt, spécialement ceux réunissant une clientèle à la fois modeste et très nombreuse, peuvent aller plus loin et tenter de déclencher une véritable pesée sur l'appareil gouvernemental en mettant obstacle ouvertement à l'exécution de décisions des autorités publiques, soit à l'échelon individuel (oppositions à la réalisation de contrôles fiscaux ou de saisie de patrimoines), soit même à l'échelon collectif (grève de l'impôt). Certains groupes

¹ PAUL DELOUVRIER dans l'ouvrage collectif *Crise du pouvoir et crise du civisme*, p. 83.

² « Aussitôt élu, le parlementaire pense à sa réélection. Au lieu d'être un simple moyen indispensable pour participer au pouvoir législatif, les élections deviennent en elles-mêmes à ses yeux une fin qu'il n'ose plus perdre de vue un un seul instant », LÉON NOËL, *Notre dernière chance*, p. 99.

tenteront même de paralyser la trésorerie de l'Etat en donnant comme consigne le retrait de fonds des caisses publiques et privées (action qui, combinée avec le refus de l'impôt, est dite « fermeture du robinet »). Notons qu'il y a, dans tout cela, une part appréciable de bluff, les adhérents ne suivant que très partiellement les consignes susceptibles de leur valoir des difficultés sérieuses avec les autorités.

Enfin, il faut noter que ces mêmes groupes s'efforcent aujourd'hui de mettre en œuvre diverses techniques d'intervention massive, susceptibles à la fois d'alerter l'opinion par la gêne qu'elles provoquent et de faire pression sur l'appareil étatique : grève des producteurs de lait mécontents des prix fixés, fermeture des boutiques en guise de protestation contre la fiscalité... Ces modes d'action aboutissent à mettre au service de revendications professionnelles une menace de désorganisation plus ou moins étendue de la vie nationale — à l'instar des mouvements de grève déclenchés par le personnel de certains services publics essentiels. A cette tendance se rattache le barrage des routes par les paysans mécontents de la politique agricole du gouvernement. Force est bien de constater que le citoyen moyen en est la première victime.

III

Les effets spécifiques de l'action des groupes d'intérêt sur la politique économique sont difficiles à isoler. Le repérage même des cas d'intervention demeure tout à fait partiel : il se limite généralement aux cas les plus saillants et ne saurait guère embrasser la technique quasi quotidienne de pression sur le pouvoir. Au surplus, les décisions prises résultent très souvent d'un affrontement de forces rivales à chacune desquelles il apparaît difficile de faire sa part.

A. L'ampleur des résultats obtenus

Le bilan de l'intervention des groupes d'intérêt est très loin de se révéler uniformément positif. On peut signaler des échecs éclatants : l'un des plus nets, au cours des années récentes, a été l'adoption du Plan Schuman, malgré l'opposition de la Chambre syndicale de la sidérurgie¹. Il serait du plus haut intérêt d'analyser les causes qui ont emporté la ratification par le Parlement du Traité de Communauté européenne du charbon et de l'acier, en dépit de l'hostilité des professionnels (supériorité de la campagne des partisans du Traité sur celle des sidérurgistes ; ralliement au Traité des milieux agrariens qui souhaitaient l'établissement ultérieur d'une communauté européenne agricole ; absence d'opposition de la part des houillères et des chemins de fer que leur situation d'entreprises nationalisées écarta d'une conjonction avec la sidérurgie qui eût pu, en d'autres temps, se révéler insurmontable). Cet

¹ Sur le point de vue et la tactique des sidérurgistes, voir un rapport ronéotypé, préparé par PIERRE GERBET pour l'Association française de science politique, *L'exemple du Plan Schuman*.

exemple éclaire les limites que connaît l'intervention des groupes même les plus puissants. C'est un fait beaucoup plus général qu'au cours des dernières décennies, l'opposition des milieux d'affaires n'a pas réussi à empêcher la réalisation de profondes transformations structurelles dans l'économie française : cela revient à souligner que l'action des professionnels risque de se trouver désarmée devant un courant de réformisme appuyé sur une large base politique.

Il est vrai que l'on ne serait pas en peine d'aligner, en sens inverse, des cas où l'action des professionnels s'est révélée décisive. La meunerie en fournit, entre bien d'autres, une illustration saisissante : la combinaison des législations de 1938 (interdiction de créer de nouvelles entreprises, de dépasser le plafond d'activité fixé à chaque moulin...) et de 1943 (répartition égalitaire du blé entre tous les moulins) aboutit à un statut tout à fait antiéconomique dont l'un des résultats est de faire fonctionner des installations désuètes, sans utiliser à plein les capacités des moulins modernes. Les paradoxes de ce statut ont été dénoncés depuis longtemps. En février 1954, le gouvernement, en proie à des revendications incessantes de la meunerie, prit un arrêté susceptible de permettre l'établissement d'un régime de travail plus efficace. Cependant un nouvel arrêté du 30 mars 1954 venait très vite rétablir l'essentiel du régime antérieur. C'est qu'entre temps, comme l'expose un professionnel¹, les associations intéressées avaient multiplié les démarches pour torpiller un projet qui tendait à donner plus de souplesse au marché du blé par un rétablissement de la concurrence dans la meunerie.

C'est surtout, semble-t-il, sur le plan du fonctionnement courant de l'économie que l'intervention a revêtu sa plus grande densité et sa plus nette efficacité. Il apparaît presque impossible de tenter l'inventaire de toutes les mesures par lesquelles l'Etat a été amené, au cours des dernières années, à infléchir le jeu normal du marché. Il faudrait pour cela, comme l'écrit M. Delouvrier, « revoir toutes les exonérations fiscales, toutes les subventions, tous les droits de douane, naturellement tout le cycle de l'alcool, celui de la viande, celui de la route, le régime de la meunerie, le régime du port de Strasbourg, celui des Halles de Paris, etc...² ». Ainsi que le constate le Rapport sur les comptes provisoires de la nation des années 1951 et 1952 : « Il apparaît clairement que cette action qui a mis en jeu des systèmes de protections, de garanties, de privilèges, de fraudes consenties ou tolérées, si elle a été souvent animée par des considérations politiques ou sociales généreuses, a été aussi parfois inspirée par le souci ou sous la pression d'intérêts particuliers³ ». Il existe en particulier deux domaines privilégiés d'intervention des groupes d'intérêt :

— Octroi de la protection douanière : la conclusion des accords commerciaux a toujours donné lieu à des interventions plus ou moins marquées des branches intéressées. L'institution des contingentements est venue ren-

¹ CHABANON MAURICE : *La meunerie française*. Une expérience d'économie dirigée, p. 225.

² *Op. cit.*, p. 84.

³ Rapports du Service des études économiques et financières du Ministère des finances sur les comptes provisoires de la nation des années 1951 et 1952..., p. 58.

forcer l'importance et l'efficacité de ces interventions. Le problème des groupes d'intérêt est aujourd'hui d'obtenir le maintien de la protection acquise pour leur secteur et de reculer l'échéance de la libération des échanges.

- Répartition de la charge fiscale : l'objectif essentiel des groupes d'intérêt est ici d'obtenir un infléchissement en leur faveur des dispositions de la loi, de manière à minimiser le plus possible la part de leurs membres dans le financement des dépenses publiques. C'est ainsi que l'agriculture (y compris les exploitations modernes à grand rendement), et, encore qu'à un degré moindre, le petit commerce ont obtenu un régime d'imposition beaucoup plus favorable que celui de l'industrie. De plus, ces groupes interviennent de façon constante dans l'application courante de la loi fiscale (intervention auprès de l'Administration et des hommes politiques pour obtenir des dégrèvements ; envoi aux adhérents de circulaires conseillant d'établir les documents comptables d'une certaine manière, de laisser sans suite certains avertissements émanant des services fiscaux ; rédaction de doléances, pétitions, etc. ¹).

Mais au cours des récentes décennies, en fait depuis 1930, l'ambition des groupes s'est sensiblement élargie tendant, dans bien des cas, à obtenir la prise de mesures destinées à infléchir, voire à annuler, dans un secteur donné, le jeu normal du marché. Le résultat de cet effort est qu'il n'existe aujourd'hui en France qu'assez peu de marchés réellement libres. Les modalités de cette réglementation sont diverses et complexes. Ne pouvant les analyser en détail, on signalera les plus caractéristiques ² : protection de certaines formes ou branches d'activité contre la concurrence de rivaux généralement mieux équipés et plus efficaces (réglementation de l'ouverture et de l'extension des magasins à prix uniques : interdiction d'y vendre de la viande...) ; réalisation d'opérations de stockage, engageant les finances publiques, en vue de régulariser les cours de certains produits (beurre, vin, rhum...) ; octroi de garanties de prix impliquant parfois pour l'Etat, si le cours tombe au-dessous d'un prix plancher, l'obligation de racheter la production ou d'engager totalement sa garantie financière, etc. Mais la modalité la plus accusée d'intervention est celle où, devant un déséquilibre permanent, l'Etat fournit une double garantie de prix et d'écoulement. C'est le cas en particulier du blé et de la betterave. Ce dernier produit jouit à la fois d'un prix garanti et d'un écoulement assuré par les achats de la Régie des alcools. Or, la Régie, compte tenu de la production pléthorique des betteraves, se trouve en possession d'un stock d'alcool tout à fait disproportionné par rapport aux besoins : la cession de ce stock s'effectue à des cours impliquant des pertes pouvant atteindre jusqu'à près de 90 % du prix de revient. Ces pertes sont supportées par le Trésor qui, dans la période récente, a dû, selon Alfred Sauvy ³, déboursier de ce fait une vingtaine de

¹ Sur tous ces points, voir LAUFENBURGER HENRY : *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, notamment pp. 242-250.

² Exemples tirés du rapport cité sur les Comptes de la nation.

³ SAUVY ALFRED : « Les Faits et les Opinions », cours de l'Institut d'études politiques de Paris. Fascicule II, p. 363.

milliards par an. Des voix très nombreuses se sont élevées pour dénoncer cette situation ; mais jusqu'à présent, la puissante Confédération générale de la betterave est parvenue à minimiser substantiellement les quelques efforts entrepris pour réduire son privilège.

Ici, apparaît un trait spécifique de la situation : la grande difficulté de s'attaquer aux avantages acquis. Cela est vrai dans tous les domaines. Il y a quelques années, le gouvernement a tenté de relever certaines limites d'âge pour l'admission à la retraite, particulièrement basses ¹. Il en est résulté le déclenchement de la grève la plus violente de la période récente (août 1953).

B. Les conséquences pour l'économie

Les avantages ainsi acquis par les groupes d'intérêt sont fonction du nombre et de la solidarité de leurs membres, de l'ampleur de leurs ressources, de l'habileté de leurs dirigeants... Tous ces éléments confèrent aux groupes une puissance de pénétration politique qui, dans certains cas, peut être irrésistible. Il en résulte que les intérêts, si légitimes soient-ils, qui ne peuvent mettre en œuvre une telle puissance risquent d'être singulièrement négligés, sinon totalement oubliés ² : d'où des risques de déséquilibre social. Mais pour demeurer sur le plan économique, on doit constater que l'intervention des groupes, à partir du moment où elle va plus loin que le désir entièrement compréhensible d'éclairer les responsables de l'action, est susceptible de provoquer une transformation assez profonde de l'esprit du système tout entier.

Dans la pureté du modèle théorique, le mécanisme des prix a essentiellement pour objectif d'orienter l'entrepreneur privé, par le stimulant du profit personnel et sous la sanction de la faillite, vers la meilleure satisfaction des besoins collectifs au moindre coût. Transposé dans la pratique, le mécanisme y subit presque fatalement des imperfections et des altérations ; mais, sous réserve que l'on n'entrave pas systématiquement la concurrence, il fournit un principe de calcul économique rationnel. On peut critiquer les résultats fournis par l'économie de marché et lui préférer un autre type d'organisation économique (planification plus ou moins totale, économie dirigée plus ou moins composite) : encore faut-il avoir bien présente à l'esprit, sous n'importe quel

¹ Voir en particulier le cas des agents de la S.N.C.F. qui prennent leur retraite à 50 ans (personnel de conduite) et 55 ans (autres catégories). En liaison avec la réduction du personnel du fait de la modernisation, il en résulte une augmentation constante du pourcentage des retraités par rapport à l'effectif du travail (88,69 % en 1952, 98,87 % en 1954). Selon un rapport officiel récent sur les entreprises nationales du secteur industriel et commercial de 1951 à 1954 (*Statistiques et Etudes financières*, mars 1956, pp. 297-341), le nombre des pensionnés (y compris les bénéficiaires des pensions de reversion) dépasse actuellement celui des cotisants. En 1954, la charge des retraites s'est élevée à 39,9 % de la masse des salaires. Une telle situation est d'autant plus contestable que la subvention de fonctionnement de la S.N.C.F. dépasse largement la centaine de milliards ; mais jusqu'à présent aucun gouvernement n'a été en mesure d'y porter remède, du fait de la puissance politique des syndicats du personnel.

² A. SAUVY cite comme exemples de catégories « sacrifiées » : les rentiers et retraités, les propriétaires fonciers, les sans-logis, les chômeurs, les jeunes... D'importants secteurs de l'intérêt général lui paraissent négligés : le souci de la santé publique, l'amélioration du sort des populations d'outre-mer, l'enseignement et la recherche scientifique (*op. cit.*, pp. 395-404).

régime, la nécessité d'un mode de calcul économique, d'un critère rationnel d'action. Or, précisément, l'intervention des groupes contre les effets de la concurrence aboutit à substituer au calcul économique du marché, non pas un autre critère rationnel, mais un élément complexe de puissance politique et sociale, tout à fait exclusif de la recherche de l'efficacité et du moindre coût. Il en résulte une modification essentielle dans la signification et le rôle de catégories fondamentales comme les prix et les profits. Les prix cessent d'exprimer les tensions enregistrées sur le marché et perdent dès lors toute valeur comme instrument autonome d'orientation des forces productives. Quant aux profits, au lieu de constituer ces marges fragiles et contestées dont la sauvegarde et le développement incitaient à la réduction des coûts, il dégénèrent, de ce fait, en rentes pures et simples : résultant d'intervention des pouvoirs publics, ils en viennent à traduire largement, sinon principalement, l'efficacité déployée dans l'exercice de cette pression. A la limite, les profits apparaissent comme la conséquence des diversités dans la puissance des divers groupes. Ainsi prix et profits, dans les secteurs où les groupes imposent leurs revendications, cessent-ils de relever de mécanismes économiques pour revêtir une signification assez clairement politique.

Peut-être l'objectif dominant de l'action des groupes d'intérêt sur le plan économique est-il la recherche d'une protection : protection du passé, des avantages acquis, évitant ou minimisant le souci des ajustements souvent douloureux qui sont le lot de toute économie dynamique et la condition du progrès. L'action des groupes aboutit en définitive à provoquer un immobilisme certain ; sous cet angle, l'octroi d'un statut fiscal privilégié peut aboutir à la survie de formes économiques périmées qui disparaîtraient du seul fait d'être ramenées à la loi commune.

Il serait sans aucun doute excessif, et même absurde, de ramener toutes les difficultés présentes de l'économie française à l'action des groupes d'intérêt. Après tout, les succès qu'ils ont remportés peuvent être interprétés comme le résultat de tendances profondes de la vie économique en France. Mais en augmentant la force d'expression et de pénétration de ces tendances, les groupes ont contribué, dans une mesure qu'il serait dangereux de sous-estimer, au renforcement de ces difficultés.

On en citera deux. En premier lieu, l'affaiblissement de la position compétitive de l'économie française sur les marchés internationaux : la disparité entre les prix français et les prix étrangers. Elle dépend, pour partie, de facteurs échappant à la volonté française (poids de la guerre et de ses diverses conséquences depuis 1914), mais elle est aussi le résultat de toutes les actions de soutien et de protection (interne et externe), réclamées et obtenues par les intérêts coalisés. En second lieu, la prédisposition structurelle à l'inflation : la structure rigide des coûts et des prix qui résulte des politiques suivies réagissant d'un seul bloc vers la hausse dès que la moindre pression inflationniste se révèle en quelque secteur de l'économie.

Ces caractéristiques ne sont pas absolument particulières à la France, si elles y demeurent très marquées. Pour prendre un exemple précis, il n'est que de rappeler l'insistance avec laquelle les économistes anglo-saxons dénoncent les risques que fait courir à la politique de stabilisation l'existence de groupes

d'intérêt puissamment organisés : il semble que l'action de ces groupes soit l'un des principaux obstacles à la réalisation de l'expansion économique dans la stabilité financière ¹. Sur un plan plus général, Schumpeter n'a-t-il pas analysé le processus par lequel l'évolution capitaliste, après avoir détruit les cadres de la société féodale, en venait à miner son propre support par une action analogue ². Or il est clair que les groupes d'intérêt prennent partout leur part de ce travail de sape.

C. La réaction des pouvoirs publics

On sait qu'aux Etats-Unis, le législateur a tenté de réglementer l'activité des groupes d'intérêt : au niveau fédéral, une loi de 1946 (*Federal Regulation of Lobbying Act*) impose un certain nombre d'obligations aux groupes d'intérêt (en particulier la déclaration de leurs ressources financières) : les spécialistes semblent d'accord pour en trouver les résultats décevants. Par ailleurs, dans divers pays (Etats-Unis, Royaume-Uni...), on a tenté d'exercer un contrôle plus ou moins strict des dépenses électorales. En France, où n'existe aucune procédure de referendum permettant d'en appeler directement au corps électoral, les efforts accomplis pour contenir l'activité des groupes d'intérêt ont suivi deux directions :

1. Interdiction de certaines formes d'actions. Sous cet angle, on ne peut guère citer que la défense faite aux députés par le règlement de l'Assemblée de constituer des groupes dits « de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels ». Cette prohibition a très vite été tournée par la formation de groupes d'« études » (par exemple, constitution, dès décembre 1949, d'un groupe d'études pour les problèmes de l'alcool auquel ont immédiatement adhéré des députés de tous les groupes parlementaires).
2. Essai de canalisation de l'activité des groupes. C'est là une tentative assez originale : acceptant comme un fait acquis l'existence d'intérêts organisés, on va s'efforcer de les associer à la préparation du travail administratif et même législatif, mais sans leur donner un droit de décision, ce qui reviendrait à changer la nature du régime représentatif. Ainsi vise-t-on un double objectif : faire bénéficier les autorités des avis et points de vue d'un certain nombre de professionnels particulièrement compétents dans un domaine déterminé ; détourner les groupes d'intérêt d'autres formes d'intervention en leur ouvrant de larges possibilités d'exposer leurs thèses. Sur cette voie, le gouvernement peut se limiter à procéder à des consultations spontanées, sans y être contraint par une obligation précise. Il peut aller plus loin en créant auprès des ministères un certain nombre d'organes délibérants — conseils et commissions — chargés d'éclairer par leur avis l'action économique des pouvoirs publics. C'est la méthode dite de l'Administration consultative (Conseil supérieur de l'agriculture, de la production industrielle,

¹ On trouvera de multiples exposés de cette crainte dans un recueil récent : *Readings in fiscal policy* (en particulier, l'article de G.-L. BACH : « Monetary-Fiscal policy reconsidered »).

² *Capitalisme, Socialisme et Démocratie* (notamment le chapitre 12, « Les murs s'effritent »).

des transports, Comité consultatif du tourisme...). Enfin l'on est allé jusqu'à la création de Conseils économiques ayant pour rôle de faire participer, au niveau du Parlement, les organisations professionnelles économiques et sociales à la préparation et à la formulation des décisions économiques dans le but d'améliorer le contenu de ces décisions et l'espoir de les faire mieux accepter. Une première expérience a été faite avec le Conseil économique national, créé en 1925, quelque peu développé en 1936 et supprimé en 1940. La Constitution de 1946 devait donner naissance à une seconde expérience en créant un Conseil économique chargé d'examiner pour avis les projets ou propositions de lois d'ordre économique et devant être consulté sur l'établissement d'un plan ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources.

En ce qui concerne la portée et l'efficacité de cette représentation des intérêts, les opinions demeurent partagées. S'agissant des organismes à compétence limitée et précise, il semble que leurs avis puissent peser d'un certain poids sur la politique gouvernementale, même si leur rôle est purement consultatif. Mais il ne semble guère possible d'attribuer une telle influence aux Conseils économiques, spécialement au Conseil économique actuel. D'abord, le Conseil économique n'intervient qu'une fois les projets de lois arrêtés par le gouvernement et déposés, ce qui l'écarte de la préparation technique de ces projets. De plus, les débats du Conseil, étant publics, tendent naturellement à se politiser dans la mesure où les comptes rendus qui en sont publiés peuvent être regardés comme des documents de propagande par les groupements représentés au Conseil. Compte tenu des résultats obtenus jusqu'à présent par le Conseil, beaucoup seront sans doute tentés de partager l'opinion de M. Prelot selon lequel un service objectif d'information des parlementaires serait bien moins coûteux et rendrait plus de services à l'Etat ¹.

Au surplus, la création du Conseil économique, pas plus que le développement de l'Administration consultative, n'a fait disparaître les agents d'intérêts économiques des couloirs du Palais Bourbon, ou diminué la pression des intérêts coalisés sur les pouvoirs publics. Ainsi se dégagent très clairement les limites d'efficacité de la représentation officielle des intérêts.

* * *

« Les interventions des groupements professionnels auprès des parlementaires seraient parfaitement admissibles, écrit Léon Noël, si elles se limitaient à leur transmettre des informations susceptibles de les éclairer sur des questions d'actualité, à condition toutefois de porter sur ce qui est la raison d'être de chacune de ces organisations. Elles cessent d'être légitimes... quand elles prennent la forme de revendications agrémentées de menaces sous conditions ². » C'est reconnaître comme socialement fondée, et même utile, une partie de

¹ Dans le recueil collectif, *Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, p. 181.

² *Op. cit.*, p. 121.

l'activité de ces groupes, dont seuls les abus de puissance seraient condamnables. Mais la question n'est-elle pas précisément de savoir pourquoi les députés sont sensibles à de telles menaces ? Ainsi posé le débat dépasse le cadre de la politique économique : c'est tout le problème du régime politique et de la structure de l'Etat qui est en cause. De cette faiblesse de l'appareil gouvernemental, devant les intérêts coalisés, les institutions portent sans doute une bonne part de responsabilité : mais il serait vain de considérer que leur réforme produirait à elle seule une modification radicale de la situation.

Analysant l'action des groupes d'intérêt en France, l'un des meilleurs connaisseurs étrangers de la vie politique française a insisté sur la responsabilité des Français eux-mêmes dans ce déchaînement des intérêts particuliers — responsabilité dont il serait injuste de se décharger simplement en vouant au blâme ceux que l'on a choisis et que l'on s'efforce d'influencer ¹. Encore qu'amicale, la leçon est dure, mais elle pose bien le problème central et en termes de portée générale : dans une démocratie, la perméabilité aux intérêts particuliers de l'appareil gouvernemental est étroitement fonction de l'attitude politique générale du peuple.

¹ WILLIAMS PHILIP : *Politics in post-war France*, p. 341.

Confiez
vos assurances
à la

MUTUELLE
VAUDOISE ACCIDENTS

fondée en 1895, sur l'initiative
de la Société industrielle et
commerciale de Lausanne.