



**HAL**  
open science

## Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ?

Emiliano Grossman, Sabine Saurugger

► **To cite this version:**

Emiliano Grossman, Sabine Saurugger. Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ?. Revue Française de Science Politique, 2006, 56 (2), pp.299 - 321. 10.3917/rfsp.562.0299 . hal-03459131

**HAL Id: hal-03459131**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03459131v1>**

Submitted on 30 Nov 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

---

# LES GROUPES D'INTÉRÊT AU SECOURS DE LA DÉMOCRATIE ?

---

EMILIANO GROSSMAN, SABINE SAURUGGER

Les transformations auxquelles sont sujettes les arènes politiques nationales suscitent de plus en plus d'interrogations sur l'apport potentiel de certaines innovations démocratiques telles que la démocratie participative, délibérative ou encore associative. Ces projets pourraient permettre de renouveler le contrôle démocratique dans un contexte de relatif affaiblissement de celui-ci – perçu ou réel. Les transformations sociales, technologiques et politiques induites entre autres par les processus de la mondialisation économique et l'intégration européenne semblent pousser à une délocalisation croissante du pouvoir public en exigeant l'intervention d'acteurs de plus en plus spécialisés ou le choix du niveau d'action pertinent. Dans un système de gouvernance multi-niveaux, le gouvernement cède ainsi certaines de ses prérogatives en les déléguant vers des niveaux supranationaux ou des agences spécialisées. Un nombre d'acteurs sans cesse croissant intervient à la fois dans les processus de prise de parole, de décision et de mise en œuvre.

L'objectif de cet article est de s'interroger sur le rôle des groupes d'intérêt français<sup>1</sup> dans un contexte de transformation des formes de la politique et leur contribution potentielle au renouvellement du contrôle démocratique. Il s'agit de réfléchir à la manière dont la vision traditionnelle de la démocratie, fondée essentiellement sur la représentation électorale, s'adapte à un contexte où la fonction de gouverner est partagée entre un nombre croissant d'acteurs et de niveaux de prise de décision. Plus particulièrement, nous voudrions examiner deux questions liées. Il s'agit, d'une part, de comprendre la manière dont l'émergence d'un système de gouvernance à niveaux multiples affecte les formes dites classiques de représentation politique ; de manière générale, nous soutenons que ce type de système met à mal ces formes et que ceci peut expliquer certains des problèmes rencontrés actuellement par les démocraties libérales, souvent résumés par la formule de « crise de la représentation ». D'autre part, il importe d'étudier à la fois théoriquement et empiriquement les fonctions qui reviennent aux groupes d'intérêt dans ce système. Plus précisément, nous analysons les modes de participation de ces acteurs dans le système politique français à travers leur rôle de médiation des intérêts dans un contexte de gouvernance à niveaux multiples. Si les cadres conceptuels nous permettant d'analyser ces rôles et ces fonctions ressemblent à des innovations<sup>2</sup>, l'étude empirique montre au contraire que les groupes d'intérêt jouent de longue date un rôle important dans la vie politique française<sup>3</sup>.

---

1. Définis de manière large dans l'introduction de ce numéro et compris comme des entités cherchant à représenter les intérêts d'une section spécifique de la société dans l'espace public. Cette définition inclut aussi bien les associations, les syndicats, les entreprises que les mouvements sociaux.

2. Michael Saward, *Democracy*, Londres, Polity Press, 2003.

3. Cf. à ce sujet le chapitre 2 de notre ouvrage : Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006. Pour une vaste analyse historique, cf. Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.

Pour évaluer plus précisément le rôle des groupes d'intérêt français et leur contribution potentielle ou réelle à un « nouvel âge de la participation », cet article définit dans un premier temps ce que nous entendons par gouvernance à niveaux multiples et résume les principaux problèmes qui en résultent pour les formes classiques de la représentation démocratique. La seconde partie propose une grille de lecture des formes alternatives de démocratie dans lesquelles s'inscrivent les activités des groupes d'intérêt en France.

## L'ÉMERGENCE D'UN SYSTÈME POLITIQUE À NIVEAUX MULTIPLES ET SES EFFETS POUR LES DÉMOCRATIES LIBÉRALES

Les systèmes politiques contemporains sont caractérisés par un mouvement de fragmentation et de différenciation croissante de l'action publique. Ce mouvement s'exerce pour l'essentiel dans deux directions : de manière verticale et de manière horizontale. On assiste ainsi à l'émergence de niveaux supranationaux de gouvernance sectorielle qui partagent désormais des prérogatives de prise de décision avec les niveaux nationaux. En Europe, l'Union européenne concentre une grande partie de ces prérogatives partielles, mais d'autres existent au niveau mondial. Parallèlement, on assiste à une dévolution de ressources et de prérogatives vers les niveaux sous-nationaux et vers des agences spécialisées. Tous ces mouvements tendent à éloigner des pans entiers des politiques publiques des mécanismes de représentation et de contrôle démocratiques.

### LES LOGIQUES POLITIQUES DE LA GOUVERNANCE À NIVEAUX MULTIPLES

La gouvernance à niveaux multiples<sup>1</sup> constitue un terme descriptif plus qu'un concept, renvoyant à l'émergence de nouveaux niveaux de gouvernance, qui se juxtaposent le plus souvent ou doublent les niveaux de gouvernance plus classiques. Selon Marks *et al.*<sup>2</sup>, la gouvernance à niveaux multiples se caractérise par trois éléments principaux :

– Le pouvoir de décision est partagé entre plusieurs niveaux plutôt que monopolisé par les seuls gouvernements. C'est le cas de l'Union européenne où des institutions supranationales comme la Commission européenne et le Parlement européen jouent un rôle important dans les processus décisionnels.

– La prise de décision collective implique une perte de pouvoir significative pour les gouvernements. Le recours à des votes à la majorité qualifiée, voire à la majorité simple plutôt que des décisions à l'unanimité débouche nécessairement sur des pertes pour des États pris individuellement.

---

1. Le terme « jeu à niveaux multiples » a pour la première fois été utilisé dans un ouvrage passé largement inaperçu : Dale Smith, James Lee Ray (eds), *The 1992 Project and the Future of Integration in Europe*, Armonk, NY, ME Sharpe, 1993. Dans cet ouvrage, les auteurs s'efforcent pour l'essentiel de complexifier quelque peu le jeu à deux niveaux (*two-level game*) de Robert D. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, 42 (3), 1988, p. 427-460.

2. Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, « European Integration since the 1980s. State Centric Versus Multilevel Governance », *Journal of Common Market Studies*, 34, 1996, p. 343-378.

– Enfin, les arènes politiques nationales et supra- ou extranationales sont interconnectées. Des acteurs sous-nationaux peuvent essayer d’avoir accès à des arènes supranationales et des acteurs supranationaux peuvent intervenir au niveau national.

Malgré les imperfections du concept, la gouvernance à niveaux multiples décrit des phénomènes bien réels. Elle renvoie à des évolutions qui posent des problèmes et défis aux systèmes politiques contemporains. Les solutions employées actuellement pour y remédier échappent, en général, aux formes classiques du contrôle démocratique telles qu’elles se sont institutionnalisées à travers les élections et la compétition partisane. Cela est dû d’abord à la nature des problèmes, qui résultent souvent de l’interdépendance croissante entre les niveaux. L’état de la couche d’ozone, la stabilité des marchés financiers ou la gestion des domaines d’Internet sont des sujets qui dépassent par définition le cadre des compétences et des capacités d’un État nation individuel. Ces tendances peuvent également découler de choix politiques délibérés, dus à des évolutions idéologiques, des moments de crise ou d’une accumulation de facteurs plus conjoncturels. À ce titre, il faut souligner, pour les pays membres de l’Union européenne, le rôle moteur de l’intégration européenne dans ce processus. Et, surtout, ces solutions débouchent sur diverses formes de transferts de compétences et de prérogatives vers des institutions et/ou des niveaux où le contrôle démocratique ne connaît pas le même degré d’organisation que dans les processus politiques plus classiques.

Par conséquent, on assiste à un processus de *dispersion* de l’autorité des États à travers un nombre croissant de nouveaux centres de prise de décision <sup>1</sup>. Cela concerne d’abord les relations internationales, avec la multiplication des régimes internationaux ou la « juridification » des relations internationales <sup>2</sup>. Ces niveaux tendent à se juxtaposer aux niveaux nationaux existants et, progressivement, les compétences sont partagées, plutôt que divisées, entre ces différents niveaux.

Ensuite, une autre évolution concerne la dispersion horizontale des compétences. Ainsi, un nombre croissant de domaines est soustrait au jeu politique parlementaire pour être délégué, notamment, à des agences spécialisées et plus ou moins autonomes. Le moteur de ce type de multiplication des niveaux de gouvernance, comme pour la dispersion verticale, est la spécialisation croissante du politique. Ainsi, l’État a amorcé un processus de transformation qui est visible surtout au niveau de la transformation de l’action publique. Incapable désormais de façonner le politique à sa guise, l’État réduit les politiques volontaristes et développe des formes nouvelles d’action publique, fondées sur l’incitation et la régulation et, ensuite seulement, comme dernier recours, la coercition <sup>3</sup>. Selon la thèse de l’État régulateur <sup>4</sup>, l’État se limite progressivement à fixer des règles

---

1. Liesbet Hooghe, Gary Marks, « Unraveling the Central State, but how ? Types of multi-level governance », *American Political Science Review*, 97 (2), 2003, p. 233-243.

2. Judith Goldstein, Lisa Martin, « Legalization, Trade Liberalization and Domestic Politics : A Cautionary Note », *International Organization*, 53 (3), été 2000, p. 603-632.

3. Cf. sur la transformation de l’action publique en France : Patrice Duran, *Penser l’action publique*, Paris, LGDJ, 1999 ; Jean Leca, « La “gouvernance” de la France sous la Cinquième République », dans François d’Arcy, Luc Rouban (dir.), *De la Cinquième République à l’Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 328-365. Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès proposent une perspective originale sur le changement, mettant l’accent sur l’évolution des « instruments » des politiques publiques. Cf. Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « L’action publique saisie par les instruments », dans Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 11-44.

4. Giandomenico Majone, *La Communauté européenne : un État régulateur*, Paris, Monchrestien, 1996.

de jeux destinées à prévenir les défaillances du marché plutôt que de « diriger » ce marché. Pour ce faire, il va de plus en plus souvent déléguer la prise de décision à des agences indépendantes, dotées d'une autonomie financière et réglementaire, censées assurer l'objectivité des processus de prise de décision et mieux adaptées à la technicité croissante de certains domaines de la loi. Ainsi, désormais, en France, la politique monétaire, le marché des télécommunications ou encore celui de l'audiovisuel sont gérés par des agences indépendantes, même si leur degré d'autonomie et, plus encore, leur pouvoir de sanction peut varier fortement d'un secteur et d'un pays à l'autre <sup>1</sup>.

Ce double mouvement de dispersion de prérogatives précédemment soumises au contrôle démocratique n'est pas sans conséquences pour le fonctionnement des démocraties libérales contemporaines, à la fois pour les institutions et les acteurs politiques.

#### LA SPÉCIALISATION DU POLITIQUE, LE RÉTRÉCISSEMENT DE L'ACTION DE L'ÉTAT ET LES LIMITES DU CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

L'État voit ses prérogatives continuellement contestées. Il est désormais, selon l'expression de Bruno Jobert, « en interaction » dans l'exercice de ses prérogatives. Cette évolution pèse aussi indirectement sur la lisibilité de l'action publique à partir de catégories politiques classiques comme le clivage gauche-droite. Ce qui est le plus intéressant, peut-être, est le fait que l'État accepte d'abandonner certaines prérogatives en autorisant expressément la « dispersion » de son autorité à travers la délégation. Il faut, cependant, distinguer plusieurs formes de délégation, limitant la marge de manœuvre de l'État.

Les logiques de dispersion à l'œuvre ne sont, en effet, pas les mêmes selon les secteurs et les enjeux considérés. De manière générale, l'État délègue surtout quand sa prise sur un domaine politique décline. Le premier exemple de cette catégorie est sans doute celui de la politique monétaire. Encore largement considérées comme un outil fondamental de la politique macroéconomique au début des années 1980, les interventions dans l'économie par le biais de la monnaie se sont progressivement avérées non effectives dans un contexte de mobilité croissante des capitaux. À ce titre, le revirement de la France en 1983 en faveur du Système monétaire européen et, plus tard, de la monnaie unique et la création de la Banque centrale européenne illustrent bien un premier cas de dispersion délibérée et volontaire. Ainsi, cette politique est d'abord retirée du contrôle de la compétition politique nationale par le biais de l'indépendance de la Banque de France. Ensuite, cette politique sera même retirée entièrement de la scène politique nationale avec la délégation des principales prérogatives de politique monétaire vers la Banque centrale européenne lors de la mise en place de la monnaie unique <sup>2</sup>.

---

1. Les recherches de Jordana et Levi-Faur montrent, en outre, qu'il s'agit d'une tendance mondiale, qu'ils tentent de démontrer de manière quantitative. Cf. David Levi-Faur, « The Global Diffusion of Regulatory Capitalism », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 2005, p. 12-32 ; Jacint Jordana, David Levi-Faur, « Towards a Latin American Regulatory State ? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors », *International Journal of Public Administration*, 29, 2006.

2. Pour un résumé des débats d'économistes sur ce sujet, cf. Paul de Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 5<sup>e</sup> éd. ; cf. également pour la France : David Howarth, *The French Road to European and Monetary Union*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

Cette logique de délégation met l'accent sur la « capacité de résolution de problèmes supérieure de la gouvernance à niveaux multiples », selon l'expression de Fritz Scharpf<sup>1</sup>. Certains domaines sont progressivement délégués vers des niveaux supérieurs ou inférieurs, parce que le niveau national n'est plus pertinent – ou ne l'a parfois jamais été – pour s'attaquer à certains problèmes. Plusieurs politiques ont subi ce sort du plein gré des gouvernements. Ainsi, une grande partie de la réglementation des produits et des processus de production a été déléguée vers l'Union européenne au moment de la création du marché unique. La logique ici pour des pays avec des régulations relativement strictes en matière de santé des travailleurs ou, ce qui est moins le cas de la France, en matière de soutenabilité écologique de la production industrielle était de s'assurer que le marché unique ne se solde pas par un nivellement par le bas du niveau de réglementation.

Dans bien des endroits, si l'international joue un rôle important, il n'est pas le seul ni peut-être le plus important facteur de changement. Ainsi, au niveau national, on assiste à une multiplication des autorités administratives indépendantes. Les raisons d'être de ces formes décentralisées d'action publique sont au nombre de trois : l'impartialité, la participation et l'efficacité de l'action publique<sup>2</sup>. Dans des domaines sensibles, comme la surveillance du respect des libertés publiques, l'État tient à démontrer son impartialité. C'est sans doute la principale motivation qui a présidé à la création de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), historiquement la première « autorité administrative indépendante » (AAI), créée en 1978, même si d'autres agences antérieures méritent également ce qualificatif. Pour ce qui est de la participation, les AAI ont également fourni une opportunité pour impliquer davantage dans certains processus politiques des experts, des professionnels ou encore des représentants d'association. Mais très souvent, c'est le souci d'efficacité qui prime et qui est mis en avant, notamment dans le domaine de la régulation économique et financière. Le résultat est très substantiel : un rapport du Conseil d'État dénombre 34 AAI en 2001.

Ce rapide survol des formes de dispersion horizontales et verticales des prérogatives étatiques montre que celles-ci sont souvent liées entre elles. Ainsi, l'indépendance de la Banque de France en 1992 préfigure la délégation de ses prérogatives en matière de politique monétaire vers la Banque centrale européenne. De même, la création en 1999 de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) va de pair avec le mouvement européen qui a entraîné la création en 2002 de l'Agence européenne de sécurité alimentaire.

Il serait faux de voir dans ces logiques de dispersion une perte nette de pouvoir ou de souveraineté des États. On n'assiste pas à un « évidemment » de l'État<sup>3</sup>. Il s'agit plutôt d'une restructuration de ses activités dans un contexte de plus en plus internationalisé. La conclusion de Bruno Jobert<sup>4</sup> est que l'État est certes remis en cause dans une partie de ses activités, mais qu'il garde un noyau central dans lequel sa capacité d'action ou sa « capacité instituante » reste intacte. De manière générale, on est désor-

---

1. Fritz Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

2. Conseil d'État, « Réflexion sur les autorités administratives indépendantes », dans *Rapport public 2001*, Paris, La Documentation française, 2001.

3. Cf. à ce titre, les contributions de Bruno Théret et Stéphane Palombarini à l'*Année de la Régulation, État et politique économique*, Paris, La Découverte, 3, 1999.

4. Bruno Jobert, « Des États en interactions », *Année de la Régulation, État et politique économique*, *op. cit.*, p. 77-96. Ce travail se situe dans le prolongement de Jacques Commaille, Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999.

mais en présence d'un « État en interaction » ou un « État négociateur, inséré dans un ensemble polycentrique »<sup>1</sup>, renvoyant à la déconnexion croissante entre secteurs politiques, ainsi qu'au degré variable d'intégration internationale (ou européenne) de chaque politique publique.

Cette évolution n'est pas sans conséquences pour la lisibilité politique de l'action publique. L'argument de la fin des clivages politiques et de la convergence des programmes politiques sous l'influence de la mondialisation et de la crise économique est fortement débattu depuis plusieurs années<sup>2</sup>. L'impératif de réduction de la dette et d'équilibre budgétaire ne met pas fin à la distinction gauche/droite, dans la mesure où « l'offre politique » continue souvent à être structurée par ce clivage<sup>3</sup>. Ces différences mesurables ne sont cependant pas pour autant toujours perceptibles pour les citoyens-électeurs, en France ou ailleurs.

De plus en plus de prérogatives sont retirées de l'arène politique parlementaire, qu'elles soient « européanisées » ou gérées par des agences autonomes. La montée de l'État régulateur, assez ancienne aux États-Unis, est encore récente en Europe et semble susciter avant tout du scepticisme. Le principal problème résultant de ces développements réside dans l'apparition d'un « déficit démocratique », pour reprendre un terme propre aux débats sur la gouvernance de l'Union européenne : alors qu'un nombre croissant de domaines sont soustraits au scrutin et, surtout, au vote parlementaire, cette perte de contrôle n'est pas compensée par des gains équivalents de contrôle sur les arènes internationales. Dans ces arènes, les seuls représentants élus sont, en général, les gouvernements. Or, le contrôle de leurs actions dans les arènes internationales est, le plus souvent, restreint à un vote de ratification d'un traité international, à la transposition d'une directive, pour le contexte européen, voire à un simple débat sans vote. Il y a pourtant une prise de conscience de ces problèmes, comme l'illustre l'introduction de l'article 88-4 dans la Constitution française en 1992, qui favorise la participation du Parlement dans les procédures politiques européennes<sup>4</sup>.

On assiste donc à une transformation en profondeur de certaines politiques publiques, qui sont progressivement soustraites de l'arène parlementaire classique et des administrations dépendant directement de l'exécutif national. C'est dans ce sens qu'on peut parler d'un rétrécissement du politique. Le politique est donc compris dans le sens restreint d'arène parlementaire, et souffre d'une marginalisation relative. La création d'agences spécialisées, comme les AAI, représente une autre limitation de son pouvoir législatif, même si toutes les AAI sont créées par la voie législative et peuvent, de ce fait, être transformées par ce même biais. On assiste donc à l'apparition de plusieurs types de « déficits démocratiques » parallèles. Nous soutenons que cette

---

1. Bruno Jobert, « Des États en interactions », *ibid.*, p. 92.

2. Cf., par exemple, Carles Boix, *Political Parties, Growth and Equality : Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 ; Geoffrey Garrett, *Partisan Politics in a Global Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 ; Ton Notermans, *Money, Markets and the State : Social Democratic Economic Policies since 1918*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

3. Carles Boix, « Partisan Governments, the International Economy, and Macroeconomic Policies in Advanced Nations, 1960-93 », *World Politics*, 53 (1), 2000, p. 38-73.

4. Au cours des cinq premières années d'existence, l'article 88-4 avait donné lieu à 45 résolutions sur divers projets de directives et règlements européens, même s'il faut souligner que les parlementaires ont eux-mêmes réclamé une révision de cet article pour renforcer le rôle du Parlement. Cf. Lucien Lanier, *Rapport d'information sur une révision de l'article 88-4*, 281, Délégation européenne du Sénat, février 1998.

évolution n'est pas sans lien avec la « crise de la représentation » qu'observent, depuis des années, les spécialistes des élections et de l'engagement politique.

LA « CRISE DE LA REPRÉSENTATION » EN FRANCE

La question du divorce entre les citoyens-électeurs et leurs dirigeants et/ou la démocratie représentative est un thème récurrent de la science politique contemporaine. L'incapacité perçue de ces classes dirigeantes à résoudre les problèmes auxquels se confrontent les démocraties et les économies contemporaines n'y est pas pour rien. Il ne saurait être question d'expliquer cette crise de la représentation par la seule juxtaposition de niveaux de gouvernance ou la capacité instituante déclinante de l'État contemporain. L'objet de cet article ne saurait être de *démontrer* un lien entre ces phénomènes. Cependant, les études électorales et les analyses de l'engagement politique permettent d'indiquer un certain nombre de tendances, qui sont, à nos yeux, étroitement liées aux phénomènes discutés plus haut. À ce titre, on réfléchira successivement au rapport des citoyens à leurs élites et aux institutions, aux partis et, plus largement, aux mutations des formes de la participation. Les explications ou interprétations de cette évolution sont nombreuses et variées et il ne peut être question ici de trancher<sup>1</sup>. Plutôt, nous résumerons les principales tendances structurelles dans les relations entre citoyens et démocratie en France.

De manière générale, on constate dans les démocraties occidentales une tendance uniforme et assez paradoxale combinant un enracinement de plus en plus profond des valeurs démocratiques avec une méfiance de plus en plus importante envers le fonctionnement de cette démocratie, ainsi qu'envers ceux qui exercent des responsabilités au sein des institutions politiques<sup>2</sup>. La France ne fait pas figure d'exception. Pour ce qui est des institutions, d'abord, en France comme dans toutes les démocraties européennes<sup>3</sup>, la confiance en la démocratie reste très élevée, de même que l'importance accordée au vote, malgré une certaine détérioration et malgré des taux d'abstention croissants<sup>4</sup>. Cependant, en même temps, la confiance dans les institutions censées incarner cette démocratie est en déclin constant, comme le montre le tableau 1<sup>5</sup>.

---

1. Pour aller plus loin, voir, notamment, Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens : Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press, 1999 ; cf. également les volumes de la série « Beliefs in government », publiés en 1995 par Oxford University Press.

2. Russel Dalton, « Political Support in Advanced Industrial Democracies », dans Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens...*, *op. cit.*, p. 57-77 ; Joseph Nye, « The Decline of Confidence in Government », dans Joseph Nye, Philip Zelikow, David King (eds), *Why People don't Trust Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, p. 1-18.

3. Cf. Pierre Brechon, « Des valeurs politiques entre pérennité et changement », *Futuribles*, 277, juillet-août 2002, p. 108-109. Il s'agit d'une analyse comparée, réalisée à partir du European Value Survey (EVS).

4. Cf., par exemple, Bruno Cautrès, Vincent Tiberj, « Une sanction du gouvernement mais pas de l'Europe. Les élections européennes de juin 2004 », *Les Cahiers du Cevipof*, 41, mai 2005, p. 79 et suiv.

5. Nonna Mayer, « Les dimensions de la confiance », dans Gérard Grunberg, Nonna Mayer, Paul Sniderman, *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 89.



Tableau 1 : Confiance dans les institutions politiques (en % des confiants)

	1981	1990	1999	
Justice	57	58	45	- 12
Parlement	56	48	39	- 17
Administrations	53	49	44	- 9
Police	64	67	66	+ 2
Armée	55	56	61	+ 6

Source : Enquêtes « Valeurs »

On constate également une insatisfaction croissante à l'égard du « bilan du gouvernement ». En 2004 <sup>1</sup>, les niveaux d'insatisfaction atteignent en France 38 % pour « le fonctionnement de la démocratie » et 31,5 % pour l'Assemblée nationale. 40 % des interrogés « ne font pas confiance » au gouvernement et 68,5 % désapprouvent le bilan du gouvernement. Plus largement, l'image des hommes politiques et des partis s'est substantiellement détériorée depuis la fin des années 1970. Pour reprendre les termes de Pierre Bréchon, « le pessimisme institutionnel va de pair avec la non-confiance dans les hommes politiques, ce qui fragilise la démocratie » <sup>2</sup>. Cette crise se traduit également par l'identification de plus en plus difficile avec les partis, telle qu'elle s'exprime, bien sûr, à travers le déclin du militantisme, mais, également et surtout, à travers la structuration du vote par les partis <sup>3</sup>.

L'une des principales explications est celle de la prétendue « homogénéisation de l'offre politique », qui pourrait s'expliquer, comme nous l'avons vu dans la section précédente, par le manque de lisibilité des politiques publiques et des processus décisionnels de plus en plus éclatés. La question que posent les tendances présentées concerne bien sûr leur signification pour le fonctionnement de la démocratie. Deux types d'explications s'affrontent ici. D'un côté, il y a ceux qui voient dans la méfiance croissante des citoyens envers leurs gouvernants, élites et partis, un élément majeur d'inquiétude dans la mesure où cette méfiance pourrait mettre en danger la stabilité du régime politique. L'autre explication, plus optimiste, met l'accent sur le niveau d'études croissant des électeurs. Leur méfiance serait alors plutôt le résultat d'un esprit plus critique et leur opposition se situerait clairement à l'intérieur du système, ne serait

1. Il s'agit des résultats du European Elections Study, analysés par Bruno Cautrès, Vincent Tiberj, « Une sanction du gouvernement... », art. cité, p. 86 et suiv. Les interrogés doivent classer leur niveau de satisfaction sur une échelle de 1 (pas satisfait du tout) à 10 (très satisfait). Sont considérés comme « insatisfaits » ceux qui indiquent un niveau de satisfaction inférieur à cinq, par référence à la moyenne scolaire.

2. Pierre Bréchon, « Crise de confiance dans les élites politiques », dans Bruno Cautrès, Nonna Mayer (dir.), *Le nouveau désordre électoral. Les leçons du 21 avril 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 67 ; cf. également p. 53 et suiv.

3. Un nombre croissant de travaux y voit avant tout le résultat de l'évolution des partis eux-mêmes. Pour un exemple récent, cf. Peter Mair, « Democracy Beyond Parties », *Center for the Study of Democracy*. Paper 05-06, le 1<sup>er</sup> 2005, <<http://repositories.cdlib.org/csd/05-06>>. En France, les interrogés du panel électoral français se déclarent de moins en moins proches d'un parti : on est passé de 42 % « assez et très proches » à 32 % entre 1988 et 2002. Parallèlement, on assiste à un déclin du vote conforme à la proximité partisane. Cf. Jean Chiche, Florence Haegel, Vincent Tiberj, « Erosion et mobilité partisanes », dans Bruno Cautrès, Nonna Mayer (dir.), *Le nouveau désordre électoral...*, op. cit., p. 257-258. Et pourtant, les auteurs appellent à prendre davantage de précautions dans l'analyse des rapports citoyens-partis. Ici, comme pour les élites et les institutions, les liens s'affaiblissent, mais on assiste aussi à une plus grande variété de liens.

donc pas « anti-systémique ». Concrètement, ces deux types de méfiance coexistent en France<sup>1</sup>.

Et pourtant, un autre corpus de travaux tend à montrer que l'engagement politique ne tend pas nécessairement à décroître, mais qu'*il se transforme*. La montée en puissance des formes de participation dites « non conventionnelles » est là pour rappeler que l'intérêt politique se redéploie bien plus qu'il ne disparaît. Si nous suivons Gérard Grunberg et Nonna Mayer, notamment, nous pourrions y voir la demande d'une politique plus participative.

Il ressort des analyses existantes, en effet, que la France, comme d'autres pays industriels avancés<sup>2</sup>, présente une augmentation substantielle du « potentiel protestataire »<sup>3</sup>. Ainsi, les Français se caractérisent par une approbation – qui ne vaut pas, bien sûr, un engagement personnel – relativement plus grande pour l'occupation des bâtiments et pour la participation à une manifestation que leurs voisins européens<sup>4</sup>. On sait par ailleurs que la protestation n'est guère le produit d'une « dépolitisation », mais qu'elle repose, au contraire, sur des individus hautement politisés et plus instruits que la moyenne<sup>5</sup>.

Ces comportements protestataires ne correspondent pas, par définition, à des demandes précises concernant l'attitude vis-à-vis des institutions politiques. Grunberg et Mayer ne trouvent pas, par exemple, que ces individus soient plus en faveur d'instruments de démocratie directe, comme le référendum d'initiative populaire<sup>6</sup>. De même, il est difficile de dériver d'autres contributions positives concernant le fonctionnement de la démocratie.

Les travaux sur les mouvements sociaux en France tendent, cependant, à souligner l'importance de la critique de la démocratie dans les mouvements sociaux contemporains<sup>7</sup>. Il est certain en outre qu'une partie, au moins, des mouvements sociaux canalisant la protestation a pris conscience d'une grande part des problèmes résultant de l'émergence de nouveaux niveaux de gouvernance, comme en témoignent les groupes « altermondialistes » et plus particulièrement certaines organisations comme ATTAC, Droit devant, et autres, qui ont fait de la lutte contre le déclin du contrôle démocratique l'un de leurs objectifs fondateurs<sup>8</sup>. Mais ils ne sont pas les seuls – d'autres groupes d'acteurs participent aux différentes phases du processus

---

1. Bruno Cautrès, Vincent Tiberj, « Une sanction du gouvernement... », art. cité, p. 81 et suiv.

2. Cf. l'étude comparative de Pippa Norris, *Democratic Phoenix : Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

3. Celui-ci est défini par une liste de types d'actions politiques pour lesquels les interrogés déclarent s'ils l'approuvent. Cf. Daniel Boy, Nonna Mayer, « Les formes de la participation », dans Daniel Boy, Nonna Mayer (dir.), *L'électeur a ses raisons*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 56.

4. Ces analyses ont été réalisées par Nonna Mayer sur la base des résultats de l'enquête European Social Survey et fourniront la base de certaines analyses à paraître dans *Les comportements politiques*, Paris, Armand Colin, fin 2006. Nous la remercions ici pour la mise à disposition de ces éléments.

5. Daniel Boy, Nonna Mayer, « Les formes de la participation », art. cité, p. 59.

6. Gérard Grunberg, Nonna Mayer, « Démocratie représentative, démocratie participative », dans Pascal Perrineau (dir.), *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2003, p. 215-230.

7. Pour une revue, cf. Isabelle Sommier, *Le renouveau des mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Paris, Champs Flammarion, 2003.

8. Cf. sur ce point Eric Agrikolianski, Olivier Filleule, Nonna Mayer (dir.), *L'altermondialisme en France. La longue histoire d'une nouvelle cause*, Paris, Flammarion, 2005.

politique. C'est aussi à ce titre que nous posons maintenant la question de la possible contribution des groupes d'intérêt – publics ou privés – au renouveau du contrôle démocratique.

## LA PARTICIPATION NON ÉLECTIVE AU SECOURS DE LA DÉMOCRATIE ?

La structure de l'action publique, mais aussi celle de l'État en général, compris dans son sens générique d'institutions et de collectivités publiques, s'est transformée. Ces transformations constituent autant de défis pour la légitimité des institutions et des politiques, qui souffrent aujourd'hui d'une désaffection croissante de la part des citoyens. À bien des égards, le « non » français au référendum sur le traité constitutionnel européen reflète les problèmes découlant d'une gouvernance à niveaux multiples pour la légitimité des décisions politiques et des représentants.

Cette deuxième partie s'interroge plus particulièrement sur les formes alternatives de participation et de légitimation. Il s'agit d'analyser la manière dont les groupes d'intérêt participent à l'élaboration des politiques, leur mise en œuvre et leur évaluation afin de résoudre les carences perçues. Leur participation peut-elle combler, au moins pour partie, les déficits démocratiques multiples qui découlent d'une prise de décision éclatée sur plusieurs niveaux politiques dont un seul finalement, le national, est soumis au scrutin parlementaire ?

Pour y parvenir, nous nous proposons d'analyser les principales « innovations démocratiques »<sup>1</sup> et leur développement ou, à défaut, leur applicabilité dans le contexte français<sup>2</sup>. Il s'agit de s'intéresser aux rôles des groupes d'intérêt en amont de la prise de décision, plus particulièrement dans les processus délibératifs, ainsi qu'aux modes de participation des groupes d'intérêt dans un processus plus large qui englobe à la fois la délibération et la mise en œuvre des politiques publiques. Si ces innovations démocratiques assurant la participation des groupes d'intérêt aux processus décisionnels permettent à la démocratie de se transformer tout en s'appuyant sur les groupes organisés de citoyens, elles posent aussi de problèmes.

### LES GROUPES D'INTÉRÊT DANS LES PROCESSUS DE DÉLIBÉRATION POLITIQUE

Si plusieurs analystes différencient clairement délibération et participation<sup>3</sup>, en insistant sur le caractère fonctionnaliste de la participation contrairement au caractère normatif de la délibération, il importe de souligner le lien étroit qui existe entre les deux. Les deux approches ont en commun de mettre en avant trois principes centraux :

1. Michael Saward, *op. cit.*

2. Cf. Yannis Papadopoulos, *Démocratie directe*, Paris, Economica, 1998. Ce constat trouve également un écho dans l'analyse de Loïc Blondiaux qui souligne le décalage entre l'importance des enjeux soulevés par la question de la participation et la pauvreté des concepts et des cadres théoriques dont les acteurs disposent pour penser cette relation, en France.

3. Joshua Cohen, Archon Fung, « The Radical-Democratic Project », *Revue suisse de science politique*, 10 (4), 2004, p. 169-180 ; Joshua Cohen, Joel Rogers, « Secondary Association and Democratic Governance », dans Joshua Cohen, Joel Rogers (eds), *Associations and Democracy. The Real Utopias Project*, Londres, Verso, 1995, p. 7-98.

un principe d'argumentation, un principe d'inclusion et un principe de transparence<sup>1</sup>. « L'impératif délibératif » est central à l'organisation d'un échange raisonné. Les revendications des uns et des autres ne peuvent s'imposer, mais doivent s'appuyer sur des critères de justice, de nécessité, de sagesse<sup>2</sup>. Les groupes participent à la délibération qui peut mener à une décision, à un débat prolongé ou encore peut être conçue comme une opération de communication mise sur pied par des autorités<sup>3</sup>. Les groupes d'intérêt peuvent être considérés comme des acteurs contribuant potentiellement à l'information des acteurs politico-administratifs, d'une part, mais aussi comme des arènes de délibération dans lesquelles les membres peuvent échanger leurs opinions de manière raisonnée. Ils peuvent par ailleurs participer à des échanges délibératifs avec les citoyens et les acteurs politiques et font ainsi partie des acteurs à analyser dans le débat sur la démocratie participative et délibérative en France.

Afin de clarifier le rôle des groupes d'intérêt dans les processus de délibération politique, deux formes peuvent être distinguées – le modèle de délibération compétitive et celui de la délibération collaborative.

### *La délibération compétitive*

S'inscrivant dans la logique du pluralisme des études des groupes, le mode de délibération compétitive est fondé sur l'interaction des acteurs mus par la défense de leurs intérêts quantifiables et stables. Ainsi, du fait de l'opposition des différents groupes d'intérêt et de l'exposition de leurs arguments respectifs, la « vérité » apparaît peu à peu. Ce phénomène est semblable à celui des cotations boursières : chaque acteur ne connaît ou plutôt n'expose qu'une partie de l'information et au final, en tenant compte de tous les acteurs, l'information totale est disponible.

Le citoyen, par l'intermédiaire de ses représentants, se positionne ici comme un juge, récoltant les points de vue de chacun des « plaidants ». Une fois tous les arguments exposés, une décision peut être prise, en toute connaissance de cause, dans

---

1. Carol Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970 ; Crawford B. MacPherson, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977 ; Jürgen Habermas, *L'espace public : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1978, et *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987 ; Richard Bellamy, *Liberalism and Pluralism : Towards a Politics of Compromise*, Londres, Routledge, 1999 ; Loïc Blondiaux, Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15 (57), 2002, p. 17-35.

2. Iris M. Young, *Inclusion and Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 2002. Il importe néanmoins de souligner le phénomène de la « polarisation des groupes », analysé en particulier par Cass Sunstein et Bernard Manin. Il s'agit de la tendance de chaque groupe de voir les opinions préexistantes se renforcer. Ainsi, Manin insiste sur deux mécanismes : le premier est lié au désir de chaque individu de plaire, donc d'être approuvé par ou d'approuver les autres, le deuxième facteur est le fait que le penchant d'opinion exerce un effet quantitatif sur les autres arguments formulés par le groupe ; il devient dès lors très difficile pour des arguments divergents d'être formulés et présentés. Cf. Bernard Manin, « Délibération et discussion », *Revue suisse de science politique*, 10 (4), 2004, p. 180-193 ; Cass Sunstein, *Republic.com*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

3. Pour un débat initial, voir James S. Fishkin, *The Voice of the People. Public Opinion and Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1997 ; Loïc Blondiaux, « L'idée de la démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans Henri Rey, Marie-Hélène Bacqué, Yves Sintomer (dir.), *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La Découverte, 2005, p. 119-137 ; Loïc Blondiaux, « Prendre au sérieux l'idéal délibératif : un programme de recherche », *Revue suisse de science politique*, 10 (4), 2004, p. 158-169.

l'intérêt général. En effet, ce sont les groupes d'intérêt qui s'efforcent de convaincre les décideurs, alors que les représentants élus ne jouent que le rôle « d'accumulateurs d'information » pour prendre leur décision. La prise de décision ne nécessite aucunement que les groupes aux intérêts divergents trouvent un compromis. Chacun peut avoir des positions bien arrêtées sans que cela entrave le processus décisionnel. Il s'agit d'une présentation des points de vue, sans nécessité de se mettre d'accord autour d'un projet commun : les différents groupes d'intérêt présentent leurs positions et cherchent à obtenir le plus grand soutien parmi les citoyens.

Ces formes de délibération compétitive peuvent généralement être observées en France lorsqu'un groupe d'intérêt présente ses revendications auprès du gouvernement ou dans les espaces publics. Le débat autour de l'interdiction des distributeurs d'aliments sucrés dans les écoles, l'instauration des espaces publics non fumeurs, la privatisation partielle d'EDF constituent des situations dans lesquelles on constate la prise de parole des groupes d'intérêt afin d'influencer les décisions. Ce mode de délibération compétitive s'inscrit dans un système pluraliste, ouvert aux revendications des groupes en concurrence. Ce modèle néglige toutefois le fait que les représentants élus ne sont pas seulement des enregistreurs de demandes. Leur rôle de médiateur et de cadreur du discours a maintes fois été démontré <sup>1</sup>.

### *La délibération collaborative*

Contrairement à la délibération compétitive, l'intérêt général est mis en avant et appartient aux débats dans le contexte d'une délibération collaborative. Les échanges et les discussions prennent deux formes distinctes : délibération externe et délibération interne <sup>2</sup>. La délibération externe a lieu entre les « élites » que sont les représentants des différents groupes, ainsi que les représentants politiques et les décideurs. Les échanges sont informels, chacun exposant son opinion aux autres, cherchant des alliances en essayant d'aboutir sinon à un consensus, du moins à un compromis. L'objectif de ces discussions est de modifier les préférences adverses en argumentant sur l'intérêt de ses propres préférences. En ce sens, les débats sont davantage fondés sur l'argumentation que sur une opposition frontale, comme cela pouvait être le cas dans une délibération compétitive. La délibération s'oppose ainsi à la négociation (*bargaining*), comprise comme une recherche de compromis par le biais d'échanges de concessions entre acteurs aux préférences stables <sup>3</sup>.

La délibération interne, quant à elle, se déroule au sein même des groupes d'intérêt. Elle est nécessaire pour changer les préférences des membres. Les représentants ne peuvent (et ne doivent) pas changer d'opinion sans consulter leurs membres au préalable et obtenir leur accord. S'appuyant sur ce large réseau d'élites, les décideurs prennent leur décision, une fois le compromis maximal établi, dans l'intérêt général des citoyens.

---

1. Beate Kohler-Koch, « Framing : The Bottleneck of Constructing Legitimate Institutions », *Journal of European public Policy*, 7 (4), 2000, p. 513-531 ; et le numéro spécial « Les approches cognitives des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 50 (2), avril 2000, p. 187-350.

2. Jane J. Mansbridge, « A Deliberative Theory of Interest Representation », dans Mark P. Petracca (ed.), *The Politics of Interest*, Boulder, Westview Press, 1992, p. 32-57.

3. Cf. pour une présentation particulièrement limpide de cette opposition répandue, Paul Magnette, « La Convention européenne : argumenter et négocier dans une assemblée constituante multinationale », *Revue française de science politique*, 54 (1), février 2004, p. 5-42.

En ce qui concerne la délibération externe, nous pouvons distinguer deux séquences législatives en France <sup>1</sup>. Une première mène au début des années 1990 à la publication d'une série de textes qui définissent la nécessité de la consultation, de l'information et de la concertation avec les habitants. Il s'agit de la loi d'orientation sur la ville en 1991, de la loi sur l'administration territoriale de février 1992 et de la loi Barnier du 2 février 1995 qui oblige à la concertation pour tous les grands projets ayant des incidences sur le gouvernement et crée la Commission nationale du débat public (CNDP). L'invitation émise à l'égard des associations de riverains et de tout citoyen concerné pour le grand projet TGV Méditerranée en est une illustration parlante <sup>2</sup>. Les difficultés rencontrées pour ce TGV Méditerranée conduisent à la rédaction de la « circulaire Bianco » du 15 décembre 1992. Celle-ci prévoit une procédure de concertation dès la conception des projets sur l'opportunité des grands projets d'infrastructures. La circulaire « Billardon » du 14 janvier 1993 relative aux projets de postes électriques à haute et très haute tension est l'une des applications les plus représentatives de ce mouvement vers une reconnaissance des apports du débat public.

À la fin des années 1990 émerge une deuxième vague de réglementation permettant aux groupes d'intérêt de participer aux débats. Il s'agit d'abord de la loi Voynet pour l'aménagement du territoire et le développement durable de juin 1999, qui introduit les conseils de développement auxquels participent des membres des groupes d'intérêt concernés. Viennent ensuite la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain de décembre 2000 et, enfin, la loi Vaillant du 27 février 2002. Cette loi Vaillant attribue par ailleurs à la Commission nationale du débat public le statut d'agence administrative indépendante, création qui s'inscrit clairement dans la logique de l'externalisation poursuivie par l'État. Certaines politiques sont ainsi soustraites à l'arène parlementaire classique et attribuées directement à l'exécutif national. La CNDP est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Or, si l'on peut constater que les citoyens individuels participent à la délibération <sup>3</sup>, il importe de souligner que la plupart des négociations se déroulent avec la participation des groupes d'intérêt. C'est donc une élite qui se fait le porte parole des opinions des citoyens. Au-delà des groupes d'intérêt qui participent à ces délibérations, on observe également la présence de représentants des agences indépendantes, de députés, d'experts et d'universitaires <sup>4</sup>. Prendre en considération cette multiplicité de participants est donc nécessaire pour comprendre l'émergence de liens de connaissance et d'argumentation.

---

1. Loïc Blondiaux, « L'idée de démocratie participative... », cité.

2. Sandrine Rui, *La démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2004 ; Antoine Bevort, *Pour une démocratie participative*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

3. Daniel Cefaï, Danny Trom (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisation dans des arènes publiques*, Paris, EHESS, 2001. Pour une revue de la littérature anglo-saxonne sur ce sujet, voir Michael X. Delli Carpini, Fay Lomax Cox, Lawrence R. Jacobs, « Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement », *Annual Review of Political Science*, 7, 2004, p. 315-344.

4. Pour un débat nord-américain, voir toutefois Jane J. Mansbridge, *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1983 ; Theda Skocpol, *Diminished Democracy : From Membership to Management in American Civic Life*, Norman, University of Oklahoma Press, 2003.

En ce qui concerne la délibération collective au sein des groupes d'intérêt, les travaux menés par Renaud Sainsaulieu <sup>1</sup> révèlent les difficultés de mettre en œuvre une démocratie associative interne aux groupes, notamment du fait de l'opposition entre les salariés et les bénévoles du groupe, entre l'élite directrice et les membres. Ces problèmes sont généralement subsumés sous la formule d'absence de démocratie interne des groupes d'intérêt, au point d'en faire l'argument central dans le refus d'attribuer un caractère démocratique aux formes de la démocratie participative, associative ou délibérative <sup>2</sup>.

Ces deux modèles de délibération permettent de penser les rôles des groupes d'intérêt dans les processus délibératifs. Alors que la délibération compétitive est clairement inscrite dans une logique pluraliste des groupes, à savoir l'existence d'un grand nombre de groupes à intérêts très divers qui s'affrontent pour influencer le processus décisionnel, nous avons vu que la délibération externe du modèle collaboratif doit être davantage structurée et même instaurée par l'État <sup>3</sup>.

#### LA PARTICIPATION DES GROUPES D'INTÉRÊT DANS LES PROCESSUS DÉCISIONNELS : AU-DELÀ DE LA DÉLIBÉRATION

Pour comprendre le rôle des groupes d'intérêt dans les processus politiques, il importe toutefois d'aller au-delà de la délibération et d'analyser les groupes d'intérêt aussi bien dans les processus de négociation que dans la mise en œuvre des politiques.

##### *Le néo-corporatisme : participation dans la gestion de l'économie politique*

Le modèle néo-corporatiste part du principe que les groupes d'intérêt sont représentatifs des citoyens et de leurs intérêts et sont capables de mettre en danger l'« ordre public » <sup>4</sup>. Par conséquent, ils doivent être intégrés au processus décisionnel afin d'améliorer son efficacité. Cette intégration est faite de manière institutionnelle et les groupes d'intérêt acquièrent donc un statut semi-public.

Les arrangements néo-corporatistes lient ainsi directement les groupes d'intérêt aux décideurs dans les procédures de mise sur agenda et de la mise en œuvre. Le système accorde à certains groupes d'intérêt un statut privilégié en excluant d'autres. Selon les théoriciens néo-corporatistes, l'association étroite des organisations professionnelles à la formation des politiques qui les concernent est un moyen d'assurer l'efficacité et la légitimité des politiques publiques. Dans l'idéal-type original déve-

---

1. Patrick Boulte, *Le diagnostic des organisations appliqué aux associations*, Paris, PUF, 1991 ; Jean-Louis Laville, Renaud Sainsaulieu (dir.), *Sociologie de l'association*, Paris, Desclée de Brouwer, 1997.

2. Cf. la critique décapante de Guy Hermet, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 54 (1), février 2004, p. 159-178.

3. On retrouve ici l'hypothèse centrale du lien entre une bureaucratie forte, mais contrôlée et la qualité démocratique d'un État, développée de manière particulièrement pertinente par Ezra Suleiman, *Dismantling Democratic States*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

4. Cf. Claus Offe, « The Attribution of Public Status to Interest Groups : Observations on the West German Case », dans Susanne Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe : Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 123-158.

loppé par Schmitter <sup>1</sup>, le néo-corporatisme est un système de représentation des intérêts dans lequel les individus font partie d'un nombre limité d'organisations, auxquelles l'adhésion est obligatoire. Celles-ci sont organisées de manière hiérarchique et différenciées par secteur économique. Enfin, elles sont reconnues, et, parfois, créées par l'État, qui leur accorde un monopole de représentation dans leur secteur spécifique en échange d'un certain contrôle dans les processus de sélection des dirigeants et de formulation des demandes politiques.

Si la définition initiale n'exclut *a priori* aucune politique publique de la gestion par délibération corporative, il importe de souligner que les politiques sociales et particulièrement de l'emploi sont souvent associées à ce mode de gestion. Si les négociations sont des arènes où se déroulent des luttes d'influence et où émergent des rapports de forces, Wolfgang Streeck et Philippe Schmitter <sup>2</sup> considèrent les organisations également comme des « agents transformateurs des intérêts individuels ». Il semble donc s'agir de la force délibérative qui mène à une transformation des préférences. Ce modèle suggère une empathie importante de la part des participants : chacun doit être capable de se mettre à la place de l'autre pour mieux connaître ses intérêts et ses préférences et ainsi être en mesure de les faire évoluer pour son propre avantage.

Bien que la question de savoir si le système français est corporatiste ou pas soit loin d'être close <sup>3</sup>, elle suscite moins de débats aujourd'hui. On peut voir que, dans les politiques sociales et de l'emploi, à partir de la Libération, les partenaires sociaux ont participé à la mise en place et à la régulation des régimes sociaux, notamment de l'assurance chômage, des retraites complémentaires, de la formation ou des divers mécanismes d'aide à l'emploi <sup>4</sup>. Ces institutions sont gérées conjointement par les organisations représentatives des employeurs et des salariés siégeant à égalité dans les conseils. Malgré cette cogestion, que l'on retrouve par ailleurs également dans le domaine agricole <sup>5</sup>, la situation française présente une forme faible de délibération

1. Philippe C. Schmitter, « Still the Century of Corporatism ? », dans Gerhard Lehmbruch, Philippe C. Schmitter, *Trends toward Corporatist Intermediation*, Londres, Sage, 1979, p. 7-52 ; paru à l'origine dans *Review of Politics*, 36 (1), 1974, p. 85-131.

2. Wolfgang Streeck, Philippe C. Schmitter (eds), *Private Interests Government*, Londres, Sage, 1985, p. 16.

3. Alors que Frank L. Wilson considère à la fin des années 1980 le système de représentation des intérêts en France comme un système hybride dans lequel se côtoient des formes pluralistes, néo-corporatistes, élitistes et néo-marxistes, analyse qui s'appuie sur celle de Pierre Muller et Bruno Jobert, caractérisant la France comme un système de corporatisme sectoriel, Jack Haward et Andrew Cox soulignent, eux, que le modèle néo-corporatiste n'est pas applicable à la France. Cf. Andrew Cox, Jack Hayward, « The Inapplicability of the Corporatist Model in Britain and France », *International Political Science Review*, 4 (2), 1983, p. 217-240 ; John T. S. Keeler, « Corporatism and Official Union Hegemony : The Case of French Agricultural Unionism », dans Suzanne Berger (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 185-208 ; Pierre Muller, *Le technocrate et le paysan. Essai sur la politique française de la modernisation : de 1945 à nos jours*, Paris, Éditions ouvrières, 1984. Cf. sur le débat corporatiste/pluraliste en France : Frank L. Wilson, « Alternative Models of Interest Intermediation : the Case of France », *British Journal of Political Science*, avril 1982, p. 173-200 ; « Les groupes d'intérêt sous la Cinquième République. Test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et gouvernement », *Revue française de science politique*, 33 (2), avril 1983, p. 220-254 ; *Interest-Group Politics in France*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987. Pour une analyse très fine du système corporatiste en France, cf. Patrick Hassenteufel, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interaction », *Pouvoirs*, 74, 1995, p. 155-167.

4. Cf. également les contributions de Jérôme Minonizio et Jean-Philippe Vallat, de Cornelia Woll et de Dominique Andolfatto et Dominique Labbé dans ce numéro.

5. Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.



corporatiste, pour au moins deux raisons. La première peut être trouvée dans l'affaiblissement des syndicats des salariés<sup>1</sup>, leur faible enracinement social et leurs rivalités. Ces caractéristiques ont donné aux organisations patronales un rôle d'arbitre et ont déséquilibré le système en leur faveur. Ainsi, en 1999, le MEDEF lance la « refondation sociale », appelant à la refonte des relations de travail, en opposant le recours au droit au contrat négocié entre partenaires sociaux, dont l'une des conséquences est aujourd'hui l'augmentation des accords d'entreprise<sup>2</sup>.

La deuxième raison est le déséquilibre des délibérations entre les partenaires sociaux en amont de la prise de décision. Il s'agit davantage d'une véritable cogestion que d'une délibération corporatiste. Si les partenaires sociaux sont invités par l'État à négocier au niveau interprofessionnel un accord dont le contenu est repris par la loi<sup>3</sup>, il semble que les diverses crises, notamment dans l'assurance chômage, nécessitent de plus en plus souvent l'intervention de l'État, ce qui entraîne également une tutelle de plus en plus étroite.

Alors que le modèle néo-corporatiste s'intéresse à la légitimité démocratique principalement par l'angle de l'efficacité économique, l'approche de la démocratie associative met la question du caractère démocratique de la cogestion au centre de son analyse.

### *La démocratie associative*

Le modèle de la démocratie associative<sup>4</sup> suppose que les groupes d'intérêt peuvent à la fois être des instruments pour améliorer l'efficacité des processus politiques et assurer la participation des citoyens. Dans des situations où les partis politiques ne fournissent pas d'accès adéquat aux citoyens pour participer aux processus de prise de décision, les groupes d'intérêt peuvent offrir des opportunités pour un engagement des citoyens dans le processus politique.

Dans leur conception de la démocratie associative, Joshua Cohen et Joel Rogers soulignent non seulement les capacités managériales des associations, mais également leur contribution potentielle aux formes démocratiques de la vie politique. Ainsi, les associations peuvent renforcer l'égalité politique, économique et sociale, les capacités de l'État et la responsabilité civique des citoyens. Pour que leur participation soit bénéfique, elles doivent néanmoins remplir un certain nombre de conditions. Les associations en question doivent couvrir un nombre de préoccupations clairement défini ; le nombre de membres doit être élevé ; elles doivent être capables de discipliner leurs

---

1. Cf. Dominique Andolfatto, Dominique Labbé, *La transformation des syndicats français : vers un nouveau « modèle social » ?*, dans ce numéro.

2. Jean-François Amadiou, Guy Groux, « Entre entreprise et État. Les nouveaux systèmes de règle », dans Jacques Commaillé, Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, op. cit., p. 241-255.

3. Michel Lallemand, Olivier Mériaux, « Tout n'est pas contractuel dans le contrat... Relations professionnelles et action publique à l'heure de la "refondation sociale" », *L'Année de la régulation*, Paris, La Découverte, 5, 2001, p. 171-210.

4. Joshua Cohen, Joel Rogers, « Secondary Association and Democratic Governance », dans Joshua Cohen, Joel Rogers (eds), *Associations and Democracy. The Real Utopias Project*, op. cit., p. 7-98 ; Paul Hirst, *Associative Democracy : New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge, Polity Press, 1994 ; Paul Hirst, Veit Bader (eds), « Associative Democracy : The Real Third Way », *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 4 (1), 2001, p. 1-207.

membres ; elles ont besoin d'une structure organisationnelle stable et généralement acceptée ; et finalement, leur statut doit être public et doit renforcer le pouvoir des associations sur leurs membres et leur responsabilité pour l'intérêt général <sup>1</sup>.

Alors que la vision de Cohen et Rogers se fonde davantage sur le rôle vertical de la relation entre l'État et les associations, dans la mesure où c'est l'État qui fait émerger et renforce ces dernières, l'approche de Paul Hirst introduit davantage de décentralisation et de localisme dans le concept de la démocratie associative <sup>2</sup>. Selon sa conception, les structures existantes de la démocratie représentative seront remplacées par un grand nombre de nouvelles institutions. Il s'agit pour la plupart d'associations locales telles que des organisations culturelles et religieuses, des groupes d'intérêt économiques et des syndicats. En étant financées par l'État, ces associations prendront en charge une partie des services de l'État providence. La démocratie associative adopte et modifie ainsi des éléments des conceptions de la démocratie directe et représentative. L'élément direct n'est pas exprimé prioritairement par l'élection, mais par la participation dans et par les associations. Les intérêts des citoyens sont représentés par les associations qui gagnent ou perdent financièrement, en fonction de leur efficacité perçue par l'État.

Selon les deux conceptions, les citoyens peuvent ainsi utiliser les structures du système afin de contrôler les associations. Le système de représentation classique est un rempart contre les intérêts privés et individuels qui empêcheraient l'expression de l'intérêt général. Les représentants des groupes sont tenus pour responsables devant les institutions représentatives pour leur mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi, le système politique représentatif exerce trois fonctions dans une démocratie associative : il contrôle le système des groupes, il définit les conditions de la représentation des groupes et évalue les résultats de la négociation entre les groupes et, enfin, il forme de manière subtile les conditions de base pour l'organisation des intérêts et leur expression dans les processus politiques.

Les formes empiriques de ces modèles normatifs sont nombreuses en France. Après la seconde guerre mondiale, la France, comme d'autres démocraties libérales, a vu une extension des rôles de l'État <sup>3</sup>. Une des conséquences en est l'accroissement des associations de toute sorte, mais en particulier de celles fournissant des services sur lesquels l'État s'appuie pour la mise en œuvre des politiques <sup>4</sup>. Ainsi, l'offre de services d'aide à domicile s'est structurée autour d'associations employeuses appartenant à des grandes fédérations. Les services et les emplois générés sont loin d'être négligeables : par exemple, les 80 000 aides ménagères du début des années 1980 sont essentiellement employées par des associations pour plus de 500 000 personnes âgées et 15 000 personnes handicapées <sup>5</sup>.

La régulation des années 1950 à 1980 mène cependant à une dépendance accrue des associations vis-à-vis de l'État, mais aussi à un effacement des activités gratuites au profit du travail salarié dans les associations gestionnaires de services. Si cette période

---

1. Joshua Cohen, Joel Rogers, « Secondary Association and Democratic Governance », cité, p. 61.

2. Paul Hirst, *Associative Democracy...*, *op. cit.*

3. Calliope Spanou, *Fonctionnaires et militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991 (Logiques Politiques).

4. Martine Barthélémy, *Associations : un nouvel âge de la participation ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000 ; Jean-Louis Laville, Renaud Sainsaulieu (dir.), *Sociologie de l'association*, *op. cit.*

5. Jean-Louis Laville, Renaud Sainsaulieu, *ibid.*, p. 271.

permet aux associations de développer un rôle de prestataires de service <sup>1</sup>, ce qui les amène également à participer dans l'élaboration des cadres politiques dans leur domaine, on constate dans les années 1980 et 1990 un désengagement politique et financier important de l'État. Selon Jonah Levy, ce désengagement de l'État l'a en même temps affaibli dans sa capacité de régulation puisqu'il n'arrivait plus à s'appuyer sur ces partenaires sociétaux et locaux qu'il ne supportait plus économiquement <sup>2</sup>.

#### POSSIBILITÉS ET LIMITES DE LA PARTICIPATION NON ÉLECTIVE

Les groupes d'intérêt disposent ainsi de différentes manières de contribuer au renouvellement des procédures de contrôle et de légitimation démocratique. Le besoin de rénovation, tout en assurant la participation des représentants de certains secteurs de la société, est d'ores et déjà reconnu dans un nombre croissant de domaines. Cependant, ce phénomène est le plus souvent le résultat de couches successives de réformes souvent peu coordonnées et répondant à des problèmes sectoriels en fonction de la configuration politique spécifique de ces secteurs <sup>3</sup>.

Si ces nouveaux modes de participation approchent les citoyens à travers les groupes d'intérêt les représentant dans les processus politiques, la réflexion sur leur participation se doit d'être prudente quant aux effets pervers potentiels. Pour les uns, partisans de la culture délibérative, la participation des groupes d'intérêt et des associations correspond à la très salutaire résistance à l'État, mais d'autres, plus sceptiques, valorisent le modèle républicain lié à la souveraineté populaire. Le lien entre les groupes et la démocratie peut être à double tranchant, « recouvrant des valeurs aussi différentes, voire contradictoires, que la solidarité et l'autogestion d'un côté, l'initiative privée et la concurrence de l'autre » <sup>4</sup>. Empiriquement, on observe néanmoins que la désaffectation vis-à-vis de la politique classique se répand sur fond de mouvements contestataires, des groupes d'intérêt qui ne sont pas tous autocentrés sur les loisirs de leurs membres, et de formes nouvelles d'engagement.

Deux problèmes découlent néanmoins de ce que nous venons d'exposer. Si les groupes d'intérêt peuvent être considérés comme un soutien essentiel du politique face au désengagement des citoyens vis-à-vis de la représentation électorale, ce soutien pose le problème de l'inégalité des groupes face à la participation et dans les processus de délibération. Une structuration juridique de la participation et des arènes de délibération, ainsi que le soutien financier aux associations les plus faibles peuvent être considérés comme une solution <sup>5</sup>. Un deuxième problème est davantage inhérent au concept de la démocratie associative : il s'agit de la professionnalisation des élites de la représentation et l'aliénation de la base.

---

1. Ou, comme le note Pierre Lascoumes dans le domaine environnemental, elles « constituent, de fait, les véritables services extérieurs d'un ministère qui en est partiellement dépourvu » : Pierre Lascoumes, *L'éco-pouvoir. Environnement et politiques*, Paris, La Découverte, 1994, p. 193-194.

2. Jonah Levy, *Tocqueville's Revenge*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.

3. En cela, le cas français conforte la vieille formule selon laquelle « *policy shapes politics* » : Theodore Lowi, « American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory », *World Politics*, 16 (4), 1964, p. 677-715.

4. François Rangeon, « Société civile : histoire d'un mot », dans CURAPP, *La société civile*, Paris, PUF, 1986, p. 32.

5. Cf. Sabine Saurugger, « Les groupes d'intérêts entre démocratie associative et mécanismes de contrôle », *Raisons Politiques*, 10, mai 2003, p. 151-169.

*Inégalités entre les groupes*

Un des grands problèmes des nouvelles formes de démocratie participative, délibérative et associative est que l'inégalité de ressources financières et sociales entre les groupes empêche une participation équilibrée aux processus décisionnels.

La définition large de la notion de groupes d'intérêt adoptée ici rend la présentation des données davantage complexe. En laissant de côté les groupes d'intérêt économiques, *a priori* plus influents, il est toutefois possible de s'appuyer sur des chiffres existants pour les associations, qui représentent la forme organisationnelle la plus répandue des groupes d'intérêt en France <sup>1</sup>. On constate que le poids économique et social des associations reste important. Ainsi, le CNVA dénombre actuellement 10 à 12 millions de bénévoles et 1,6 millions de salariés. Le secteur sanitaire et social reste le principal « employeur », suivi du secteur éducatif et des secteurs culturel et sportif.

Les budgets sont toutefois très variables selon la taille et la tâche principale des groupes. Ainsi, deux tiers ont des budgets annuels inférieurs à 7 500 euros. Seules 5 % des associations, soit environ 40 000 d'entre elles, disposent de budgets supérieurs à 150 000 euros.

Contrairement aux associations s'appuyant essentiellement sur des bénévoles, l'État entretient des relations financières avec près de la moitié des associations employeurs. Il exerce ainsi une influence essentielle sur la structuration de la participation des groupes aux processus politiques, à la fois à travers le financement qu'il accorde et par l'organisation de leur participation.

*La professionnalisation de la représentation des intérêts*

Au-delà des limites d'accès égalitaire que présentent ces nouvelles formes démocratiques, nous sommes confrontés à un problème inhérent aux modes participatifs de la démocratie, à savoir la professionnalisation des groupes d'intérêt. Car, seul un petit nombre d'individus participe *in fine* aux processus politiques : les délégués ou les représentants de plus en plus professionnalisés et souvent éloignés de la base.

Le phénomène de la professionnalisation n'est pas nouveau <sup>2</sup>. Les études américaines sur les mouvements sociaux ont très tôt insisté sur la professionnalisation inévitable des structures fluides lorsqu'elles cherchent à influencer les processus politiques <sup>3</sup>. La division du travail politique présentée dans ces analyses peut également être observée dans le contexte de la représentation des intérêts. Les études portant sur les syndicats et leur professionnalisation au niveau national montrent un phénomène similaire – des luttes de pouvoir et une plus grande division du travail interne <sup>4</sup>.

---

1. Cf. <[www.associations.gouv.fr](http://www.associations.gouv.fr)>, octobre 2005.

2. Comme l'ont expérimenté tout d'abord les recherches sur les partis politiques depuis le travail fondateur de Roberto Michels sur « l'oligarchie ».

3. John McCarthy, Meyer N. Zald, « The Trend of Social Movements in America : Professionalisation and Resource Mobilization », dans John McCarthy, Meyer N. Zald (eds), *Social Movements in an Organized Society*, New Brunswick, Transaction, 1987 ; Theda Skocpol, *Diminished Democracy...*, *op. cit.*

4. Claude Dubar, Pierre Tripier, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998 ; Claude Dubar, Yvette Lucas, *Genèse et dynamique des groupes professionnels*, Lille, Presses universitaires de Lille, 1994.

Certaines analyses concernant les « nouveaux mouvements sociaux »<sup>1</sup> soulignent que la professionnalisation et l'institutionnalisation peuvent transformer le groupe en un instrument conventionnel de la représentation des intérêts. Au lieu de défendre des visions qui devraient mener à des réformes profondes de la société, ces groupes professionnalisés seraient moins intéressés par un changement des règles des politiques institutionnelles que par l'idée d'exercer une plus grande influence au sein de ces mêmes politiques. Ainsi, plutôt que de permettre aux citoyens de participer au débat politique, la structure même du système permettrait seulement à une élite associative ou une élite de la représentation des intérêts de participer. Cette augmentation de la perception de l'efficacité des groupes d'intérêt peut toutefois mener à une diminution de sa légitimité et son *accountability* vis-à-vis de ses adhérents.

Il est important de différencier deux formes de professionnalisation des groupes d'intérêt. D'un côté, la professionnalisation de la représentation des intérêts renvoie à un processus dans lequel les groupes d'intérêt économiques, mais aussi les associations civiques font de plus en plus souvent appel à des « professionnels de la représentation » : des cabinets d'avocats, de consultants ou des cabinets de relations publiques. De l'autre côté, la professionnalisation touche également les structures internes des groupes d'intérêt. Cette restructuration implique un remplacement des militants par des « représentants des intérêts professionnalisés », qui entrent dans le groupe après une formation juridique ou de communication.

En France, les données disponibles sur cette première forme de professionnalisation restent pour l'instant parcellaires, mais indiquent une transformation en profondeur du paysage des groupes d'intérêt français. On constate le développement d'un véritable marché de travail de *lobbying*, avec des ressources et un savoir-faire précis, valorisés de plus en plus en dehors des compétences concernant un secteur spécifique. Ainsi, d'anciens négociateurs, hommes politiques ou hauts fonctionnaires trouvent un débouché de plus en plus intéressant dans le secteur privé<sup>2</sup>.

Les recherches sur la professionnalisation interne des groupes sont, au contraire, plus abondantes. Si l'on regrette, pour le moment encore, le caractère davantage descriptif qu'analytique de ce grand nombre d'études<sup>3</sup>, ces recherches nous permettent néanmoins d'émettre l'hypothèse d'une ouverture progressive du milieu de la participation des militants en expertise professionnelle. Les études sur la démocratie locale ou le syndicalisme nous amènent à constater l'émergence d'un véritable marché de la représentation des intérêts<sup>4</sup>. Les militants prennent ainsi leurs distances avec la rhétorique militante et utilisent un discours davantage centré sur la contribution constructive de leurs demandes au débat. Représenter les intérêts sous forme d'expertise, de

---

1. Sidney Tarrow, David Meyer, *The Social Movement Society : Contentious Politics for a New Century*, Lanham, Rowman et Littlefield, 1998 ; Douglas Imig, Sidney Tarrow (eds) *Contentious Europeans : Protest and Politics in an Emerging Polity*, Lanham, Rowman et Littlefield, 2001.

2. Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, « Les groupes d'intérêt français : entre exception française, l'Europe et le monde », *Revue internationale de politique comparée*, 11 (4), 2004, p. 523 et suiv.

3. Cf. le numéro spécial, « Militantismes institutionnels », *Politix*, 70, 2005.

4. Cf. Magali Nonjon, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante », *Politix*, 70, 2005, p. 89-112 ; Jacques de Maillard, « Les chefs de projet et les recompositions de l'action publique : un nouveau métier urbain », *Annales de la recherche urbaine*, 88, 2000, p. 7-17 ; cf. aussi Dominique Andolfatto, Dominique Labbé dans ce numéro ; Anne-Catherine Wagner, *Vers une Europe syndicale ? Une enquête sur la Confédération des syndicats*, Paris, Éditions du Croquant, 2005.

savoir-faire est un avantage sur le marché de la représentation, afin d'être entendu. Parallèlement, on observe aussi un remplacement du militant par l'expert en communication ou en affaires juridiques. Les logiques militantes ne se trouvent toutefois pas systématiquement remplacées par des logiques professionnelles. En particulier au niveau de l'Union européenne, on observe qu'au sein des instances élues, les militants semblent toujours représenter la majorité, alors qu'au sein des secrétariats, les professionnels de la représentation dominent. Les professionnels du *lobbying* développent une carrière par rebond d'une association à une autre, sans avoir connu de socialisation militante préalable<sup>1</sup>. Le soutien principalement financier de l'État afin de parer au déséquilibre entre les groupes d'intérêt économiques et civiques a mené à une situation dans laquelle les groupes d'intérêt civiques en particulier semblent plus loin de leur base. La représentation des citoyens passe de nouveau entre les mains d'une élite, associative cette fois.

Toutefois, cette évolution vers une professionnalisation n'est-elle pas inhérente à tout système politique, comme l'ont montré les études de la professionnalisation du métier du politique<sup>2</sup> ? Plutôt que de parler d'une limite au caractère démocratique de la participation des groupes d'intérêt aux processus politiques, il conviendrait donc de parler d'une normalisation du système politique français.

\*\*

La gouvernance à niveaux multiples entraîne des « situations de *stress* » pour les systèmes politiques fondés sur la représentation électorale. La France, comme toutes les démocraties industrielles, est confrontée à des niveaux de décision supra- et infranationaux qui mettent en question la centralité de la légitimité des représentants élus. On observe tant une augmentation du nombre des centres de décision, et en particulier des agences de régulation indépendantes au niveau national, qu'une désaffectation des électeurs. Ces deux phénomènes contribuent, pour des raisons différentes, à une augmentation des points d'accès des groupes d'intérêt dans les différentes phases du processus décisionnel.

D'une part, les autorités administratives indépendantes deviennent de nouveaux organismes à la recherche d'un savoir dont les groupes d'intérêt sont porteurs ; l'État accorde par ailleurs à certaines agences un rôle central dans l'organisation de la consultation avec les groupes organisés de citoyens. D'autre part, le phénomène des électeurs démissionnaires permet l'émergence d'autres formes de participation des citoyens. Les mouvements sociaux et groupes d'intérêt français sont particulièrement actifs dans leurs revendications politiques et leur demande de participer « autrement » aux processus politiques.

Ces demandes et transformations sont, le plus souvent, incitées par l'État lui-même. Ainsi, au lieu de se retirer du jeu politique pour devenir un État régulateur, il structure les lieux dans lesquels les débats et les négociations avec les groupes d'intérêt se déroulent. Les financements accordés aux groupes d'intérêt employant des

---

1. Cf. Aude Cavaille, « Au nom des femmes : Trajectoires sociales et carrières associatives au Lobby Européen des Femmes », communication pour le colloque « Société civile organisée et gouvernance européenne », Institut d'études politiques de Strasbourg, 21-23 juin 2004 ; Sabine Saurugger, « The Professionalisation of Interest Representation : A Problem for the Participation of Civil Society in EU Governance ? », dans Stijn Smismans (ed.), *European Governance and Civil Society*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

2. Michel Offerlé (dir.), *La profession politique*, Paris, Belin, 1999.

salariés pour la mise en œuvre des politiques sociales, ou encore l'initiative d'un débat public dans le cadre des grands projets d'infrastructure ou technologiques sont des incitations étatiques. Cependant, il importe de tempérer quelque peu ce rôle central de l'État dans la mesure où il s'agit d'une interaction entre l'État et les groupes d'intérêt, et non seulement d'une « colonisation » des groupes d'intérêt par l'État. La professionnalisation accrue de l'organisation et de la participation des groupes d'intérêt pourrait être considérée comme un signe de la « normalisation » du processus. Tout comme celle du métier du politique ou des partis aux 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles, la professionnalisation des groupes d'intérêt dans leur contribution au politique montre l'émergence de nouveaux modes démocratiques.

Enfin, les « innovations démocratiques » qui structurent la réflexion sur la participation des acteurs non étatiques se révèlent moins des innovations du terrain que celles des cadres conceptuels utilisés pour étudier ces processus. En même temps, il importe de ne pas minimiser la nouveauté du discours qui porte sur la participation de la société civile, ayant vu son émergence dans les années 1970 et son « revival » dans les années 1990. Car ce discours entraîne une nouvelle régulation de la participation des groupes d'intérêt et une nouvelle réflexion sur leur rôle et leur légitimité dans le système politique. Les groupes d'intérêt semblent ainsi extrêmement actifs et participatifs dans le système politique français. Au lieu de se cantonner dans le rôle qui leur est attribué théoriquement dans le système politique français, à savoir celui de « trouble-fête » des processus démocratiques représentatifs, ils participent sous différentes formes activement aux processus décisionnels et à la mise en œuvre des politiques. Les cadres théoriques redécouverts dans le contexte français permettent donc de structurer l'analyse des formes participatives : démocratie délibérative, participative et associative. Elles rendent visibles les formes de la participation, ses possibilités et ses limites.

---

Emiliano Grossman est chercheur au Cevipof (Sciences Po) et enseigne à l'Institut d'études politiques de Paris. Il a notamment publié : (avec Bastien Irondelle et Sabine Saurugger) *Les mots de l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001 ; et (avec Sabine Saurugger) *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006. Ses recherches actuelles portent sur les déterminants institutionnels des relations entre États et groupes d'intérêt et sur l'évolution des institutions politiques dans un contexte d'internationalisation (<emiliano.grossman@sciences-po.fr>).

Sabine Saurugger est professeure des universités à l'Institut d'études politiques de Grenoble et directrice de la revue *Politique européenne*. Elle a notamment publié : (avec Emiliano Grossman et Bastien Irondelle) *Les mots de l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001 ; *La représentation dans l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2003 ; *Européaniser les intérêts ? Les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2004 ; et (avec Emiliano Grossman) *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Paris, Armand Colin, 2006. Ses recherches actuelles portent sur l'émergence de la notion de « société civile » dans la gouvernance européenne et internationale et les théories de l'intégration européenne (<sabine.saurugger@iep.upmf-grenoble.fr>).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

LES GROUPES D'INTÉRÊT AU SECOURS DE LA DÉMOCRATIE ?

*Dans cet article, les auteurs s'interrogent sur les conséquences de l'émergence progressive d'une gouvernance à niveaux multiples dans laquelle le gouvernement cède certaines de ses prérogatives aux niveaux supranationaux, aux agences spécialisées ou encore aux groupes d'intérêt. Ce phénomène crée des problèmes de légitimité face auxquels notre compréhension de la démocratie est assez démunie. En partant d'une analyse critique des travaux théoriques qui conceptualisent les notions de démocratie délibérative, participative et associative, les auteurs analysent les formes participatives des groupes d'intérêt français en rendant visibles les formes de la participation, ses possibilités et ses limites.*

CAN INTEREST GROUPS RESCUE DEMOCRACY ?

*In this article, the authors analyse the consequences of the emergence of multi-level governance, whereby governments abandon certain tasks by delegating them to supranational levels of governance, specialised agencies or non-state actors. This phenomenon generates problems of legitimacy that cause serious threats to our understanding of democratic governance. An ever increasing number of actors participates in deliberation, decision-making and implementation. After a critical assessment of existing work on deliberative, participative and associative democracy, the authors analyse the modes of participation of French interest group, insisting on the possibilities and limits for a democratic system.*