



HAL
open science

Les groupes d'intérêt font-ils la loi ?

Guillaume Courty

► **To cite this version:**

Guillaume Courty. Les groupes d'intérêt font-ils la loi ?. Pluralisme juridique et effectivité du droit économique, Larcier, pp.205-222, 2011. halshs-00964019

HAL Id: halshs-00964019

<https://shs.hal.science/halshs-00964019v1>

Submitted on 23 Mar 2014

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.

PLURALISME JURIDIQUE ET EFFECTIVITÉ DU DROIT ÉCONOMIQUE

Sous la direction de
Laurence Boy
Jean-Baptiste Racine
Jean-Jacques Sueur

Droit | Economie internationale



larcier



*Les groupes d'intérêt font-ils la loi ?
Les critiques du pluralisme dans la science politique*

Guillaume Courty
Professeur de science politique
Sciences Po – Lille, Ceraps-Lille2.

La notion de pluralisme a une résonance particulièrement forte dans les sciences sociales américaines. Elle a été érigée en paradigme pour recouvrir une approche qui, dès le début du XXe siècle, portait le label de théorie des groupes d'intérêt¹. Cette théorie a dominé la vie politique et intellectuelle américaine pendant plus d'un demi-siècle même s'elle avait fait l'objet d'une première salve de critiques au lendemain de la seconde guerre mondiale quand des chercheurs ont insisté sur les biais que mettait en place le système politique : seuls certains intérêts se faisaient entendre, ceux des milieux d'affaires avant tout. Ils venaient de découvrir que les plus démunis et les plus marginaux n'avaient pratiquement aucune chance de participer à cette dynamique de la vie politique.

Après ce premier débat (duquel est sortie la réglementation du lobbying au Congrès), la critique de ce paradigme est devenue un des enjeux de la rénovation de l'analyse de la politique aux Etats-Unis. Dans les années 1980, des auteurs qualifiés de néo-pluralistes ont entendu non seulement montrer que l'élaboration de la loi était très éloignée de la théorie pluraliste mais que, en plus, ce paradigme reposait sur des illusions (croire que toutes les voix comptent) et sur des conceptions désuètes pour les unes (l'influence) et idéologiques pour les autres (l'intérêt général).

Les lignes qui suivent ont donc pour objectif de présenter ce qu'est la critique néo-pluraliste en insistant sur ces deux apports méconnus : comment et par qui la loi est produite. Il sera également question de préciser que le pluralisme, introduit en France à la fin des années 1950, est également utilisé pour penser l'Union européenne même si le débat n'a ni la même intensité ni la même publicité qu'aux Etats-Unis. En somme, le pluralisme est toujours le mode de pensée ordinaire de la vie politique dont la critique n'a pas réussi à faire réviser certains postulats.

1. Le pluralisme : un imaginaire de la politique

Pourquoi les élites pensent-elles avec des schémas qui ne concordent pas avec les relations objectives dans lesquelles elles vivent ? Pourquoi l'activité politique est-elle symbolisée par un imaginaire retraçant la lutte d'une pluralité d'acteurs (les représentants de la société civile) contre les élus ou pour obtenir leurs faveurs ? Comment se fait-il que presque tout le monde adhère à cette vision sans s'apercevoir que nombre de pratiques ne rentrent pas dans le tableau et que son cadre ne permet pas de mettre la lumière au bon endroit sur tous les acteurs ?

Une première réponse peut reprendre cette formule : ce schéma pluraliste permet aux acteurs de la vie politique « de vivre dans un monde symboliquement vivable, c'est-à-dire suffisamment cohérent et satisfaisant, à tout le moins non désespérant »². Les raisons seraient alors de montrer aux citoyens que l'issue des batailles parlementaires se joue toujours dans le Parlement, entre parlementaires, au nom de la Nation.

Pour conserver sa crédibilité, ce schéma bénéficie également d'un allié : l'absence de connaissances considérées comme de quasi vérités sur les modalités de la fabrique de la loi. Du fait de l'absence de littérature sur le travail parlementaire - ou du fait de la consécration d'une approche exclusivement procédurale de cette fabrique -, il est difficile de réfuter la pertinence d'un récit précisant que telle loi a privilégié telle catégorie sociale à sa demande, comme il est tout aussi difficile d'affirmer la thèse inverse. Le doute profite ici autant à la victime qu'à l'accusé.

1. Voir la dernière présentation de cette histoire in A. S. MCFARLAND, «Interest Group Theory», in *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

2. Propos de J.-C. Passeron dans son introduction à la nouvelle traduction de la sociologie des religions de M. Weber (Paris, Gallimard, 2006, p.16)

Pour explorer un peu plus cette question de l'imaginaire, deux historiens sont une aide autant que des guides. Le premier, G. Dumézil³ découvre très tardivement dans ses travaux que si les mythes et les épopées ordonnent le monde en trois ordres, les hommes vivaient largement au quotidien dans des structures binaires. Comment pensent-on en utilisant des schémas qui ne sont pas la réalité? Reprenant cette question, G. Duby⁴ a montré que ces schémas (ce qu'il appelle le féodalisme dont l'imaginaire combine les trois ordres - guerriers, paysans et clergé) avaient leur implication dans la vie quotidienne car ils dotaient les individus de modes de pensée. Ils avaient également une efficacité proprement politique : ils permettaient aux élites de la modeler et d'imposer à tous la conception logique et idéale qu'il fallait discuter, commenter, respecter.

Toutes choses égales par ailleurs, le schéma pluraliste est un imaginaire de cette catégorie. Elaboré par des intellectuels, il est consacré par les élites et leur permet de penser grâce à un vocabulaire particulier et des notions centrales (l'influence). Il abonde en défenseurs qui bénéficient du soutien efficace de tous ceux qui, pensant que la vie politique est ainsi faite, ne veulent se défaire de cette vision qui permet avec les mêmes questions de souligner que la loi est conforme aux attentes des citoyens (les élus l'ont emporté sur les lobbys) ou qu'elle a été dévoyée de l'objectif qu'elle aurait dû atteindre (les lobbys l'ont emporté sur les élus). Chaque camp peut croire dans l'intégralité d'un de ces récits ou y croire partiellement ; certains textes font d'ailleurs l'objet de versions variées alimentant les rancœurs de ceux qui condamnent le texte ou les louanges de ceux qui le saluent.

Aux anthropologues revient une dernière réflexion utile pour concevoir le pluralisme comme un imaginaire. M. Godelier⁵ revient sur cette dimension fondamentale, la capacité de l'homme de produire intellectuellement la société et d'adapter cet imaginaire à de nouveaux contextes. Si la piste des historiens permet de comprendre comment dans des conjonctures données, des politologues se muent en mythologues des temps modernes en bricolant des concepts permettant aux politiques de faire croire dans le « supportable » de leur régime, celle des anthropologues permet de comprendre comment des intellectuels qui coproduisent l'imaginaire politique dominant ont découvert, restauré et transposé un schéma que des américains avaient eux-mêmes bricolé du fait de leur formation universitaire en Europe.

Le pluralisme : le schéma et le processus

Ce que la science politique américaine a consacré comme « pluralism » est à la fois un schéma d'analyse de la vie politique et un processus⁶. En fait, c'est même à l'origine une révolte d'universitaires contre le formalisme ambiant (la croyance dans le primat de formes juridiques), la seule qui soit considérée comme marquante de cette discipline académique⁷. 1908 est la date fondatrice, A. F. Bentley l'un des théoriciens et *The Process of Government* l'ouvrage de référence⁸. Dans les années 1950, D. Truman⁹ prend sa suite et marque la science politique dite behavioriste en reprenant le même schéma et le même processus : une pluralité de groupes dans une société impose ses conceptions morales, éthiques, économiques (ou autres) aux pouvoirs publics. L'issue de cette concurrence – l'emporter en imposant sa conception aux autorités politiques – caractérise ce processus de gouvernement de la société américaine.

3. G. DUMÉZIL, *Mythe et Épopée. I. L'Idéologie des trois fonctions dans les épopées des peuples indo-européens*, Paris, Gallimard, [Quarto], 1995.

4. G. DUBY, *Les Trois ordres ou l'imaginaire du féodalisme*, Paris, Gallimard, [Bibliothèque des histoires], 1978.

5. M. GODELIER, *Au fondement des sociétés humaines. Ce que nous apprend l'anthropologie*, Paris, A. Michel [Bibliothèque des idées], 2007

6. Cette distinction fait dire à certains que le néopluralisme concerne ceux qui veulent rester dans le camp de l'analyse et que le pluralisme reste la pomme de discorde de ceux qui veulent corriger le système en touchant au processus. J. Berry a en effet souligné qu'il fallait faire la part entre un pluralisme à vocation descriptive (en débat et réforme depuis les années 1960) et un pluralisme à vocation prescriptive qui concerne les *political scientists* jouant le rôle d'experts. Cf. *The Interest Group Society*, Harger Collins, 1997, 3è édition

7. J. S. DRYZEK, «Revolutions without Enemies : Key Transformations in Political Science», *American Political Science Review*, vol.100, n°4, nov. 2006, p.487-492.

8. A. F. BENTLEY, *The Process of Government. A study of Social Pressures*, Chicago, The university of Chicago Press, 1908. 2e édition, Introduction de P. ODEGARD, 1967, The John Harvard Library.

9. D. B. TRUMAN, *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, 1951, New York, Alfred A. Knopf, [1955, 3è édition]

Plusieurs vagues de critiques ont ouvert sur le néopluralisme (ou pluralisme critique). R. Dahl (le terme péjoratif de *behavioralism* est de son fait) marque le premier temps¹⁰, suivi par deux critiques de la théorie libérale : celle qui s'inscrit dans sa logique en l'explicitant¹¹ et celle qui souhaite la dépasser en abordant les mouvements sociaux¹². Depuis les années quatre-vingt-dix, le débat a été réouvert¹³ mais la défaite des politistes est pour l'instant toujours marquante. Les notions qu'ils critiquaient sont toujours utilisées et les questions qu'ils ne voulaient plus entendre sont celles qui alimentent l'espace public.

Le paradigme pluraliste a été extrêmement efficace en arrivant à convaincre des citoyens nombreux du bien fondé de ces affirmations. Il était efficace tout d'abord parce qu'il permettait d'expliquer l'action des groupes avec la même équation quelles que soient les institutions en présence (au chapitre sur les groupes devant le Parlement succède celui sur l'exécutif puis sur l'opinion ou les tribunaux) et quels que soient les enjeux ou les secteurs de la société. Tous tombaient sous le projecteur pour avoir communiqué une information dans les médias, organisé une manifestation ou rencontré un responsable à condition qu'un texte soit en préparation ou en discussion dans le champ politique.

L'efficacité était à ce point remarquable que certains auteurs présumaient que des groupes avaient exercé leur influence du seul fait qu'une loi les concernant avait été adoptée. La magie était déjà présente dans cette équation entre des formes d'action en politique et l'écriture du contenu de la loi. Elle est encore plus extraordinaire quand le joueur principal se fait entendre sans être sur scène.

L'efficacité de ce paradigme c'est enfin la naturalisation de problèmes difficiles à résoudre en sciences sociales. Le premier évite de se poser la question « qu'est-ce qu'un groupe ? » en consacrant l'équation entre la notion de groupes d'intérêt et une forme d'organisation : les associations sont érigées comme la catégorie englobée par excellence par cette notion (la relecture de Tocqueville et la vision rétrospective qu'elle occasionne n'est pas étrangère à cette vénération). Le deuxième problème renvoie aux pays qui ont été convaincus par la pertinence de cette théorie. En France, en Italie ou en Grande Bretagne, l'importation de cette théorie a été opérée par des politologues américains entre 1955 et 1958. Mais sa reconnaissance comme façon courante d'imaginer la lutte politique doit beaucoup à la capacité de ceux qui l'ont défendue pour en finir avec les autres façons plus traditionnelles qui, pour les unes fâchaient (ie : le corporatisme), pour les autres dérangent (ie : les corps intermédiaires) ou, pour les dernières ennuyaient (ie : l'Etat dépassé ou perverti). Devenue un dogme de la démocratie américaine, cette conception a aussi été reprise en Europe avec quelques aménagements locaux. Mais, et c'est certainement une autre facette de son efficacité, peu d'auteurs connaissent l'étendue des critiques qui ont été portées sur cet imaginaire. Certaines ont même été oubliées très récemment et très rapidement.

Les critiques américaines : entre oubli et novation conceptuelle

Les années 1960 ont ouvert un débat vif et stimulant au cours duquel, paradoxalement, le pluralisme n'est pas tombé en désuétude dans les médias et la population. Au pluralisme dit analytique (dont l'université de Chicago a été le chantre dès l'entre-deux-guerres), succèdent les premiers pluralistes critiques (R. Dahl à Yale et D. Riesman à Harvard). À l'opposé, les théoriciens élitistes (W. Mills à Columbia) combattent la pensée pluraliste « romantique » (qui, à leurs yeux, a le double inconvénient d'être anglaise et orthodoxe – soutenant la démocratie). En économie, J. Buchanan ou M. Olson imposent le choix rationnel. En science politique, la

10. R. A. DAHL, *Qui gouverne ?*, Paris, A. Colin, 1971 (première édition américaine, 1961).

11. M. OLSON souligne l'incapacité des grandes organisations qui arrivent difficilement à inciter leurs membres à agir in *La Logique de l'action collective*, Paris, PUF, [Sociologies], 1978 (première édition américaine, 1965).

12. T. J. LOWI, «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, 1972, juil.-août, p.298-310.

13. Cf. A. S. MCFARLAND, *Neopluralism. The Evolution of Political Process Theory*, Lawrence, University of Kansas, 2004 ; D. LOWERY, V. GRAY, « A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests », *Political Research Quarterly*, 2004, 57, p.164-175.

publication en 1963 de l'enquête sur la politique étrangère américaine de R. Bauer, I. de Sola Pool et L. Dexter participe de l'abandon du pluralisme analytique¹⁴. Lue et commentée par T. Lowi, elle préside à la revendication d'une nouvelle posture du politiste fondée sur trois refus. Refus de prendre position pour le camp orthodoxe pluraliste ; refus également d'adopter la critique élitiste ; refus enfin d'abonder dans le sens du camp hérétique du choix rationnel. Une nouvelle ouverture théorique est faite avec la typologie des politiques publiques¹⁵. La magie de l'influence des groupes trouve une explication dans les formes de marchandage avec les pouvoirs publics qui structurent trois arènes dans lesquelles des biens politiques sont produits. Cette première typologie fait la synthèse des paradigmes en présence : les arènes de *régulation* et de *distribution* correspondent à la description des groupes par les auteurs pluralistes (la règle du « chacun pour soi » prévalant dans la deuxième) et l'arène de *redistribution* renvoie aux auteurs élitistes. A la même époque, d'autres novations conceptuelles brouillent un peu plus l'évidence des problèmes posés par le pluralisme. C'est le cas de la publication largement commentée de P. Bachraz et M. Baratz¹⁶. En démontrant que les « non-décisions » des pouvoirs publics sont aussi importantes que les décisions, ils critiquent tous les modèles en présence et remettent le projecteur sur les institutions au détriment des groupes¹⁷. Insistant sur le fait que la science politique n'aborde le pouvoir que comme une relation causale, ils le conçoivent comme une relation sociale dans laquelle « A » agit auprès de « B » pour neutraliser ce qui pourrait lui nuire : le pouvoir de jouer sur la mise en agenda (tenter d'empêcher la mise en chantier d'un texte) excède maintenant celui de faire faire quelque chose au législateur.

Une fois ces débats ouverts, des questions ont été curieusement oubliées. Les oublis portent sur le travail de représentation des intérêts (que font ces acteurs ?) et sur les relations sociales dans les groupes (que font les membres ? quelle est la nature de leur lien ?).

Dans ces années soixante, la « grande » critique adressée aux pluralistes porte sur leur absence de prise en compte des enjeux politiques qui scandaient alors la vie politique américaine. Les *political scientists* entendaient, tout en critiquant la théorie, imposer à la recherche de se préoccuper des enjeux du moment. Pendant pratiquement deux décennies, la recherche a été décalée par rapport aux mouvements sociaux. Nombre de problèmes (le Viêt-Nam ou le black power) et de causes entendues sur les campus leur ont échappé politiquement et parfois intellectuellement. Durant cette période, trop de questions ont été laissées de côté¹⁸ amenant ceux qui souhaitaient se caler sur les enjeux politiques à plaider pour un pluralisme critique¹⁹. Pour ce faire, ils ont mobilisé d'autres paradigmes que le behaviorisme. Les théories de l'action collective, devenues incontournables, ont permis d'intégrer les problèmes de l'engagement, du travail des représentants et de leur relation avec les représentés. La problématique sur les nouveaux mouvements sociaux a emporté la réfection des typologies des groupes et des politiques publiques²⁰. Enfin, la découverte de l'accroissement des bureaux de lobbyistes et des agents en poste à Washington a imposé de passer à l'enquête sociologique pour ne plus dépendre de clichés les concernant.

La reformulation du paradigme pluraliste a ainsi été l'occasion de poser une nouvelle question sur la société américaine : comment les biens politiques produits correspondent-ils aux attentes des citoyens ? Elle amène une nouvelle définition des groupes. Jusque là, tous ou presque admettaient la définition la plus classique : « Ceux qui essaient d'influencer les pouvoirs

14. R. A. BAUER, I. DE SOLA POOL, L. A. DEXTER, *American Business and Public Policy. The Politics of Foreign Trade*, New York, Atherton press, 1963.

15. T. J. LOWI, art. cit, 1972 ; *La Deuxième république des États-Unis : la fin du libéralisme*, Paris, PUF, [Recherches politiques], 1987

16. P. BACHRAZ et M. BARATZ, «Two Faces of Power», *American Political, Political Science Review*, 1962, vol.56, p. 947-952.

17. Le dernier ouvrage collectif d'auteurs néopluralistes reformule cette thèse : le pouvoir des défenseurs d'intérêts s'analyse comme la recherche du statu quo et non comme la tentative de modification de la conception des pouvoirs publics. Cf. F. R. BAUMGARTNER, J. M. BERRY, M. HOJNACKI, D. C. KIMBALL, B. L. LEECH, *Lobbying and Policy Change, Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago, Chicago university press, 2009

18. R. H. SALISBURY, «Interest Groups : Toward a New Understanding», in A. J. CIGLER, B. A. LOOMIS, eds., *Interest Group Politics*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1994 4^e édition, p.354s.

19. A. S. MCFARLAND, *op.cit.*, 2004.

20. J. M. BERRY, *Lobbying for the People. The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton, Princeton University press, 1977 et *The Interest Group Society*, Harger Collins, 1989, 2^e édition.

publics.» En changeant de lexique et en contournant momentanément la problématique de l'influence, les nouvelles définitions insistent certes toujours sur la forme associative, mais soulignent surtout que l'enjeu est de faire prendre conscience au gouvernement de l'importance d'un intérêt ou d'une cause et non de peser ou d'influer. Cette conception forgée par J. Walker s'insère dans un outillage conceptuel différent de celui des behavioristes. À la remise en cause de la notion d'influence correspond l'arrivée du débat sur l'importance des réseaux et du patronage dans les relations avec les pouvoirs publics²¹. Les sociographies du personnel employé insistent, elles, sur le rôle d'entrepreneur²² de ces agents et leur credo dans la portée civique de leurs activités (défendre des intérêts est conçu comme une pratique démocratique (voir la conversion de P. Rosanvallon dans ces derniers ouvrages sur ce point). Une dernière voie s'est penchée sur les organisations de masse dites consensuelles que J. Berry définit comme des *public interest groups*²³, ceux qui recherchent des biens publics sans se réserver l'exclusivité de leur usage.

Malgré toutes ces critiques et reformulations, la science politique contemporaine a éprouvé des difficultés non négligeables à ne plus dépendre de cet imaginaire. Le « coup de balai »²⁴ théorique revendiqué n'a pas retiré toutes les miettes du behaviorisme. Même si les recherches publiées par plus de 500 auteurs aux États-Unis évitent de ressasser l'influence des groupes d'intérêt, souvent jadis soulignée comme néfaste, il reste beaucoup de prénotions et de fausses problématiques issues parfois de l'histoire de cette discipline, de ses hésitations doctrinales ou de ses participations à la politique gouvernementale. « Ingérence » ou « influence » sont encore des mots utilisés pour marquer la participation non prévue (ou non voulue) des lobbys à la mise en forme des politiques publiques.

Le néo-pluralisme offre pourtant un autre paradigme même s'il n'est pas fréquemment utilisé. Il vaut autant par le résumé fourni que par le programme de recherches ouvert²⁵ : les groupes d'intérêt participent à la *préconisation politique* en étant des prescripteurs de solutions au côté – et souvent en concurrence – des parlementaires, des journalistes, des essayistes, des experts, des autorités scientifiques comme parfois, mais plus rarement, des simples citoyens. Mais, précise l'auteur, « prescription » ne signifie en rien participation à la prise de décision, ce serait là méconnaître la part que ces acteurs non politiques prennent au jeu politique.

Enfin, ces travaux ont beau s'échiner à combattre les idées reçues, la fissure provoquée dans cet imaginaire ne trouble pas durablement le champ de vision des journalistes et des autres experts de la vie politique. Pour preuve la publication récente de cette nouvelle loi de la politique américaine formulée par les politistes les plus réputés : ceux qui dépendent le plus ne sont pas ceux qui l'emportent le plus souvent dans les batailles parlementaires²⁶. Même traduite en d'autres termes (les plus pauvres ne sont pas les plus exclus de la vie politique), cette découverte d'une enquête qui a duré quatre ans sur 100 enjeux législatifs qui ont impliqué plus de 2000 personnes a peu de poids comparée à la force d'une information sommaire ou d'une simple rumeur qui prétend que le Congrès a suivi les arguments des compagnies pétrolières sur tel ou tel dossier fiscal.

2. Le pluralisme en France : absence de doute conceptuel et victoire du sens commun

21. J. L. WALKER, «The Origins and Maintenance of Interest Groups in America», *American Political Science Review*, Vol.77, n°2, 1983, p.390-406 ; *Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions, and Social Movements*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1991

22. R. H. SALISBURY, «An Exchange Theory of Interest Groups», *Midwest Journal of Political Science*, vol.13, n°1, Février, 1969, p.1-32 ; T. M. MOE, *The Organization of Interests. Incentives and the Internal Dynamics of Political Interest Groups*, Chicago, Chicago university press, 1980

23. *Op.cit.*, 1977.

24. A. S. MCFARLAND, *op.cit.*, 2004.

25. R. H. SALISBURY, «Putting Interest Back into Interest Groups», in A. J. CIGLER, B. A. LOOMIS, éd., *Interest Group Politics*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1991 3^e édition, p.383.

26. BAUMGARTNER et al., *op. cit.*, 2009.

Le pluralisme pourrait n'être qu'un modèle américain. Il est aussi présent en France, depuis son adaptation aux institutions de la V^e République et son acceptation par tous les commentateurs, acteurs ou critiques de la vie politique.

La fabrique de l'imaginaire français en matière de lobbying

La conversion des élites françaises au pluralisme s'est effectuée en trois temps. Le premier commence dans les années cinquante quand des intellectuels échangent avec des hauts fonctionnaires et des élus sur le régime politique en place et les solutions possibles pour le réformer. Plusieurs cercles se sont focalisés sur cette théorie américaine : les intellectuels et hauts fonctionnaires catholiques, les soutiens et défenseurs de la solution Mendès-France, les protagonistes de la Planification et ceux du marché commun. Aux premiers rangs de ces débats se trouvent les auteurs qui ont animé la conversion : A. Sauvy, M. Duverger, J. Meynaud²⁷.

L'effet de ces débats aussi éthiques qu'académiques a été de consacrer un nouveau lexique : « groupes de pression » et « groupes d'intérêt » sont devenus dès les années 1950 des acteurs évidents de la vie politique. On les voyait au Parlement mais également lors des élections. Certains soutenaient même qu'ils avaient des accès privilégiés au Gouvernement.

Le deuxième temps est l'occasion d'un assourdissant silence. A l'euphorie de la discussion avec de nouveaux mots a succédé un calme sidérant. Au début des années soixante-dix, les recherches s'arrêtent. La presse ne fait plus état des « féodalités » et ne cherche plus à savoir si des hommes font la loi en l'achetant. Les colloques changent de sujets. L'usage du lexique se fait plus rare même si les termes sont désormais acquis. Alors que la critique américaine fait rage et que le paradigme est remis en question, rien ne filtre en France (ni ailleurs). Ce deuxième temps est long. Il dure pratiquement jusqu'à la fin des années 1980 où commencent à apparaître des textes écrits souvent de retour des Etats-Unis, expliquant que la dynamique d'un espace politique ne réside pas systématiquement dans ses institutions mais dans ses « parties prenantes », ceux qui parlent au nom de la société civile.

Le troisième temps est à nouveau celui d'une discussion animée. Elle a lieu autour d'un mot nouveau dans la langue française même s'il avait été ramené des Etats-Unis dès la fin du XIX^e siècle : le lobbying. Ce nouveau mot séduit et dépasse le précédent lexique en intensité et en polysémie. Dans le cadre de l'imaginaire politique, il donne une nouvelle signification à des activités traditionnelles (les relations publiques). Avec les alternances politiques des années 1980, il permet de donner du travail aux collaborateurs qui se retrouvent sans poste politique. Avec l'arrivée sur le marché du travail des cohortes d'étudiants ayant emprunté les cursus de la science politique, il offre de l'espoir. Pour les militants à la recherche d'une nouvelle cause à défendre, il offre le thème de la « transparence » et d'autres croisades de moralisation de la politique.

L'Influence : notion centrale de l'imaginaire pluraliste

Cet imaginaire politique français est extrêmement efficace et utile. Pour en comprendre la capacité à dénier les autres formes d'objectivation de la réalité (même l'objectivation statistique²⁸), un mot en est le condensé : l'influence.

Cet imaginaire permet de voir ainsi la réalité. Tout commence lorsqu'un texte est adopté pour un domaine particulier d'activité économique (mettons une directive sur les levures). Ce paradigme invite à trier les faits considérés comme significatifs. Seront retenues les organisations de défense

27. Pour les tenants et enjeux de cette discussion cf. G. COURTY, *Les Groupes d'intérêt*, Paris, La Découverte, Coll. Repères, 2006 ; « Les modes conceptuelles de la science politique française. Du "groupe de pression" au "Lobby" » in J. ROWELL, A.-M. SAINT-GILLE (éds), *La société civile organisée aux XIX^e et XX^e siècles : perspectives allemandes et françaises*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion, 2010, p.31-44.

28. Pour preuve cette impossible neutralisation d'un présumé tenace des journalistes et des militants (ceux qui demandent plus de transparence des institutions notamment) : la reconversion dans le lobbying des membres de la Commission européenne. Même en leur montrant que cette part est quasi insignifiante statistiquement (seuls quelques commissaires sont concernés depuis 1960), ils refusent d'envisager qu'elle n'est significative que symboliquement. Ils refusent tout autant de penser que ce « scandale » est leur conception du phénomène et non une caractéristique « naturelle » de ce qu'ils considèrent comme un problème.

des intérêts de certains producteurs de levure (les plus en vue généralement) et les membres de la DG qui a instruit le dossier agrémenté des autres acteurs politiques impliqués (les rapporteurs du Parlement).

Entraînés par ce paradigme à formuler des hypothèses pour analyser les faits sélectionnés plus haut, les observateurs prennent deux dossiers. Dans le premier, ils mettent les différentes versions du texte élaboré par les institutions. Dans l'autre, ils collationnent les mémo, drafts, communiqué de presse envoyés ou publiés par les organisations de défense de la levure. L'hypothèse soumise à validation est que les documents de la chemise numéro 1 sont « impactés », dépendants ou encore contiennent des éléments présents dans la chemise numéro 2. C'est ce qu'ils appellent l'influence des groupes d'intérêt dans l'élaboration d'un texte.

Reprenons les étapes de ce mode pensée et essayons de passer outre ce qu'il incite à ne pas voir.

Cet imaginaire comporte déjà une vision idéelle qui est celle des vainqueurs de la bataille. Très rares sont en effet les observateurs qui quadrillent un terrain de recherche en intégrant toutes les institutions et tous les groupes d'intérêt mobilisés. Procédant parfois par entretien, ils se contentent de faire parler le ou les représentants du groupe de la levure (chimique en passant outre les autres) et quelques fonctionnaires. Tous ceux qui n'ont pas été entendus, reçus, auditionnés ou tous ceux dont les brouillons ont été déchirés²⁹, réécrits ou abandonnés ne rentrent pas dans leur vision. La lutte politique est ainsi celle de ses héros qui en racontent le déroulement avec d'autant plus de brillant qu'ils sont les seuls à être sollicités (c'est d'ailleurs pour eux une vocation leur permettant d'édifier leur légitimité auprès de leurs mandants ou de leurs clients³⁰).

Venons maintenant sur l'hypothèse qui met en correspondance deux formes : une forme juridique, le texte adopté, et une forme d'action collective, les mobilisations des défenseurs ou des opposants au texte. L'influence conférée aux groupes d'intérêt mobilisés se déduit d'une analyse littéraire ou d'un rapport de force (le « Gouvernement a cédé » étant la conclusion de cette démonstration). L'analyse littéraire ne nécessite qu'un simple comptage de mots ou une simple apparente ressemblance faciale entre deux paragraphes pour valider l'influence. Pour le rapport de force, la validation prend aussi bien en compte le nombre de manifestants que l'autorité d'un défenseur du dossier. En somme, dans le paradigme pluraliste, la notion d'influence a été élaborée pour explorer les relations de pouvoir entre les détenteurs de l'autorité et les représentants de la société civile. Dans cette relation, est influent celui qui peut faire faire à l'autre ce qu'il n'aurait pas fait autrement selon la célèbre formule de R. Dahl.

Pour démonter cette relation les néo-pluralistes demandent aux observateurs d'être attentifs aux modalités du travail de représentation des intérêts. L'influence ne passe pas (quand elle passe ce qui est fort rare) par la force magique des mots mais beaucoup plus par la conviction et le travail de ceux qui les écrivent et les utilisent. Cette exploration rarement effectuée est redoublée par un autre phénomène que les adeptes de l'imaginaire pluraliste ne veulent pas voir : l'homologie entre les représentants d'intérêts et les détenteurs du pouvoir. Ceux qui se font entendre le plus et le mieux des acteurs politiques sont ceux qui sont à même d'anticiper leurs attentes. Le travail de représentation des intérêts tend donc à mettre en forme les intérêts de la levure conformément aux attentes des fonctionnaires et des élus. Si ce travail est efficace c'est pour une bonne part par la compétence technique des représentants mais, également, par leur sens politique qui leur permet de sélectionner les données statistiques pertinentes et les arguments convaincants. Le tout est soutenu par cette logique : ils sont à même d'anticiper les attentes des politiques car, soit ils sont passés dans leur carrière par la politique, soit ils sont issus des mêmes instances de socialisation, familiales ou scolaires, parfois les deux à la fois. Max Weber avait déjà souligné dans

29. Cette réduction de la bataille politique sur un périmètre réduit des combattants oublie quasiment systématiquement de prendre en compte les administrateurs des assemblées et les staffs parlementaires dans la mise en forme des textes de loi. Les *legislative studies* qui sont une autre marque de fabrique de la science politique américaine aident beaucoup à corriger ce défaut.

30. Voir à ce propos les nombreux ouvrages publiés par les représentants d'intérêt et leurs opposants qui offrent des récits épiques des conditions d'élaboration de la loi.

sa célèbre conférence sur le métier d'homme politique³¹ que celui qui est battu aux élections peut trouver dans la représentation des intérêts un terrain de repli permettant de continuer à vivre autour de la politique (il y ajoutait la diplomatie et le journalisme). Même sans le réservoir de ceux qui sont défaits électoralement, la représentation des intérêts tient son efficacité de cette disposition des individus. Ils sont tellement proches des hommes politiques qu'ils sont dotés des mêmes modes de pensée à tel point qu'ils peuvent les alimenter en informations conformes à leurs attentes : elles se retrouvent donc dans les textes de loi sans nécessiter de tour de passe-passe. Indépendamment de cette anticipation, le texte élaboré peut comporter des éléments analogues pour les mêmes raisons que, dans une société, deux personnes peuvent croire avoir eu la même idée sans nécessairement avoir copié l'un sur l'autre. Ces protagonistes subissent l'illusion du penseur solitaire en méconnaissant (ou en ne voulant pas reconnaître) les phénomènes de diffusion des biens symboliques qui leur ont permis d'être informés à peu près en même temps de la même chose sans en avoir conscience.

En se laissant emporter par leur imaginaire, les adeptes de cette vision du réel auront au passage négligé les outsiders de la vie politique qui n'arrivent pas à imposer la présence de leur document dans la chemise que doit regarder l'auteur ou coauteur du texte. Ils auront retenu comme terrain de la lutte politique un bureau ou un couloir d'une institution alors que l'énigme est le mode de pensée des coproducteurs du texte. *In fine*, ils n'auront pas compris qu'une part du travail de représentation des intérêts consiste à parler plus fort, plus vite et plus longtemps que tous ceux qui n'ont ni le temps, ni la capacité ni les moyens de se livrer à un tel exercice. Cette caractéristique de la lutte politique était la critique du pluralisme formulée une première fois par E. Schattschneider en 1935³² ! Ceux qui ont vulgarisé le pluralisme analytique en France, se sont bien gardés d'en livrer toutes les réserves. Une part de sa réussite réside aussi dans ce silence longtemps et savamment entretenu.

La loi et les intérêts particuliers : improbable causalité et introuvable corrélation

Comme pour nombre d'institutions nationales, la recherche consacre l'importance des formes scripturaires dans les institutions politiques. Il faudrait aussi ouvrir le répertoire d'action collective sur toutes les pratiques et les rituels qu'il convient d'orchestrer pour faire lire, recevoir, surligner, annoter ou archiver un écrit. Mais, même en dehors de cette ouverture, deux questions sont ici aussi à préciser et à approfondir. Le lobbying est-il une relation causale ou une corrélation ? La corrélation entre les pratiques des lobbyistes et celles des acteurs politiques posent la question du lien et de l'enchaînement dans le temps des actions des uns et des autres.

Qu'est-ce qui doit et peut-être entrepris avant l'adoption d'une loi ? Autrement formulé, quand l'écrit peut-il mettre en forme l'enjeu ? Quelles formes sont considérées comme les plus efficaces ? Qu'est-ce qui peut y être associé ? De l'oral ? Des échanges de courriers ? Une médiation ?

Cette première série de questions permettrait d'exhumer le sens politique tactique des staffs politiques, de découvrir les logiques des interactions politiques et également de découvrir la variation des compétences présentes. Une autre question devrait y être ajoutée. Qu'est-ce qui a une chance de faire modifier le texte en cours d'élaboration ? La causalité (faire en sorte que le texte change en agissant sur les brouillons ou sur autre chose) peut renvoyer là aussi à une découverte d'un sens politique mêlant des connaissances techniques (les procédures en vigueur), des connaissances humaines (les administrateurs et collaborateurs) à de la pensée magique (croire qu'en offrant un déjeuner la loi peut changer, ou croire que c'est en rencontrant *de visu* un élu qu'on peut le convaincre).

31. M. WEBER, *Le Savant et le politique*, Paris, La Découverte, 2004

32. E. E. SCHATTSCHNEIDER, *Politics, Pressures and the Tariff. A Study of Free Private Enterprise in Pressure Politics, as Shown in the 1929-1930 Revision of the Tariff*, Hamden, Archon Books, 1963 (1ère édition 1935).

Reste alors (mais l'entreprise est longue et lourde) à collecter des données pour analyser statistiquement la relation entre une variable dépendante et des variables indépendantes. La première question serait donc de savoir quelle est en l'espèce la variable dépendante, celle qui varie dans la population étudiée (mettons le nombre et la nature des textes de loi élaborés par législature). La réponse à cette question est loin d'être simple car la morphologie de ces populations et le répertoire de leurs pratiques ne sont pas encore identifiés et hiérarchisés. Une seconde question s'enchaîne : quelles sont les variables indépendantes, celles qui « causent » celle de la variable dépendante. Là les réponses sont plus nombreuses mais toutes aussi difficiles à tester. Imaginons qu'un tel protocole soit possible, il reste encore à analyser la covariance (causalité) qui affecte de manière régulière nos deux catégories de variables. Comme le constatait un commentateur de la recherche américaine en science politique, les groupes d'intérêt ont fait le plein de débats théoriques mais sont faibles en données³³. Cette faiblesse n'empêche pas les adeptes de la vulgate de faire comme s'il y avait une corrélation entre les pratiques des lobbyistes et les textes de loi adoptés.

Beaucoup de paragraphes consacrés à la fameuse pression sur les pouvoirs publics rentrent dans le cadre de l'une ou l'autre de ces questions mais en évitant soigneusement d'apporter une réponse ou en évitant de préciser quelle hypothèse est suivie (la causalité ou la corrélation). Qu'est-ce qu'une campagne de presse lors de l'élaboration d'un texte de loi ? De la pensée magique des représentants d'intérêt ou une attente des pouvoirs publics afin d'avoir une bonne raison d'infléchir un texte (et pourquoi pas la conjonction des deux) ? La même interrogation prévaut pour la publication de mémo, de dossier de presse, de fiches techniques, la compilation de statistiques, l'organisation de colloques parlementaires... Entre des professionnels de la politique qui soulignent qu'ils ont besoin de ces produits pour connaître, voir, comprendre l'état de la société et des représentants d'intérêt qui soulignent qu'ils doivent aussi produire ces chiffres pour rassurer leurs mandants en démontrant ainsi qu'ils travaillent effectivement et efficacement pour eux, nous sommes au cœur de l'exploration de cet imaginaire politique. Il rend simple et évident des relations complexes et ambiguës (*ie* la politique énergétique s'explique par la force des ingénieurs des mines). Il donne du sens à ce qui en aurait moins autrement (*ie* le calendrier des vacances scolaires est aménagé pour satisfaire l'industrie hôtelière). Il remet de la certitude dans des conjonctures où les craintes sont nombreuses (*ie* des maladies ont été tuées pour ne pas mettre en péril certaines industries – le tabac, l'amiante...). Ici aussi, l'imaginaire dans lequel les acteurs croient et pensent ne signifie pas qu'ils vivent dans de telles conditions. Pour preuve tous les acteurs avec lesquels ils travaillent et dont cet imaginaire ne tient pas compte. Analyser la vision pluraliste des groupes d'intérêt comme un imaginaire permet de comprendre comment ces organisations sont investies d'un fort potentiel à faire croire dans leur pouvoir et leur nombre. Reste néanmoins à saisir qu'elles ne sont pas les seules à entretenir cette croyance.

Que l'on soit dans le cadre hexagonal où soit disant la culture politique française empêche l'implantation du lobbying³⁴, ou que l'on se trouve dans les institutions ou soit disant les anglosaxons l'ont à ce point emporté qu'ils en ont évincé les français³⁵, on se trouve les deux fois confrontés au même cadre d'analyse qui prévoit que la loi est élaborée en partie par des acteurs dont beaucoup trouvent qu'ils ne sont pas autorisés à le faire. La recherche montre pourtant en faisant des *case studies* ou en se livrant à une monographie sectorielle que l'un des enjeux de la représentation des intérêts est d'arriver à se faire consacrer comme une des personnes autorisées

33. D. LOWERY, art. cit., 2004.

34. G. COURTY, « L'attitude ambivalente à l'égard du lobbying en France et les évolutions perceptibles », in V. DE BEAUFORT, éd., *Lobbying Portraits croisés*, Paris, Autrement, 2008, p.157-165.

35. Les spécialistes des groupes d'intérêt dans l'Union européenne ont inventé la théorie de « l'élite-pluralisme » pour caractériser ce système et les relations privilégiées qu'entretiennent les permanents bruxellois des groupes d'intérêt avec la Commission. Cf. D. COEN, J. RICHARDSON, eds., *Lobbying the European Union : Institutions, Actors and Issues*, Oxford, Oxford university press, 2009 ; G. COURTY, « La sociologie politique des groupes d'intérêt et la construction européenne », *Fare*, 2010, n°1.

à transmettre ses doléances. Reste à ne pas faire de cette issue de la compétition le modèle théorique prévalant partout.

En guise de conclusion provisoire à ce débat, une règle de méthode doit s'imposer à ceux qui entendent analyser la mise en forme d'un texte législatif : penser cette activité comme une lutte concurrentielle dont l'observateur ne connaît a priori ni les acteurs ni l'issue. A cette injonction doit se lier une précaution : ne pas présupposer que le jeu est toujours ouvert ou qu'aucun joueur n'est favorisé, ou plus ou moins prédisposé que les autres, pour s'imposer dans le jeu au détriment d'autres. A ces deux réserves, la discussion sur l'approche pluraliste de l'élaboration d'un texte peut continuer. Autrement, elle ne serait qu'un retour sur des questions tellement tranchées et débattues que la seule mise à plat de la littérature en présence épuiserait les velléités des chercheurs les plus tenaces.