

Article

« La mondialisation et les groupes d'intérêt : un futur incertain »

William D. Coleman

Études internationales, vol. 24, n° 3, 1993, p. 631-651.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/703212ar>

DOI: 10.7202/703212ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

La mondialisation et les groupes d'intérêt : un futur incertain

William D. COLEMAN*

Au premier aspect, l'intensification de la concurrence mondiale et la croissance du commerce international pendant les années suivant la Deuxième Guerre mondiale ne sembleraient pas fournir une situation très avantageuse aux groupes d'intérêt qui voudraient assumer un rôle gouvernemental dans la gestion de l'économie. Pour plusieurs États capitalistes, l'idéologie néolibérale, qui vante la mondialisation des rapports économiques, exerce une influence sur la classe politique. Cette idéologie glorifie les vertus des marchés en les désignant comme les institutions d'allocation par excellence, loue leur efficacité, et énonce leur capacité d'augmenter le bien commun. Il faut laisser les marchés, ces instruments d'allocation extraordinaires et «naturels», libres de créer leur magie. Les politiques publiques, qui favorisent l'utilisation des marchés au lieu des autres instruments possibles et qui cherchent à démanteler les autres mécanismes de gouvernement, participent de cette idéologie. Les idéologues engagés repoussent toutes les tentatives de planification des politiques économiques par l'État. On attaque même l'idée du dirigisme étatique comme étant protectionniste, inefficace, et ne profitant qu'aux intérêts privés désuets.

En bref, il y a un rapport étroit entre l'essor des idéologies néolibérales et la mondialisation. La diminution des barrières douanières entre les économies nationales ouvre plus de possibilités commerciales aux grandes sociétés multinationales. Normalement, ces sociétés exercent une influence significative sur leurs propres autorités nationales. L'idéologie néolibérale fournit une justification théorique au développement des marchés globaux. Elle devient alors l'idéologie préférée des grandes corporations et l'idéologie retenue par les leaders politiques les plus proches de ces dernières.

* Professeur au Département de science politique de l'Université McMaster, Hamilton, Ontario, Canada. Ce projet de recherche bénéficie d'une subvention de recherche du CRSR. Je remercie Henry J. Jacek pour ses commentaires.

On ne s'attend pas à ce que les groupes d'intérêt survivent comme instruments de gouvernement dans un tel monde néolibéral¹. Au niveau sectoriel, les néolibéraux les perçoivent comme des serviteurs d'intérêts particuliers et corrompus qui refusent de s'inscrire dans le monde tonifiant de la concurrence internationale. Au niveau macro-économique, on les stigmatise comme étant corporatistes, un concept qui suggère à mots couverts l'obstruction du marché et la collusion entre l'État, les grands capitalistes, et les syndicats les plus puissants. Le concept d'un État des entreprises («company state») met en valeur ces idées². Ces gouvernements commencèrent à démanteler les divisions sectorielles dans les ministères de l'industrie afin de mettre en relief les rapports directs avec les entrepreneurs eux-mêmes. On met les associations à l'écart comme étant des fournisseurs réduisant les vues sectorielles au plus petit commun dénominateur.

Néanmoins, malgré ces pressions, beaucoup d'associations ont survécu comme instrument de gouverne pendant la vague actuelle de mondialisation et d'hostilité néolibérale. Plusieurs éléments aident à expliquer cette survie. D'abord, la perspective néolibérale des politiques économiques et sociales ne supplante pas encore un grand nombre de routines normales du processus politique. Même les gouvernements néolibéraux continuent de mettre en train des interventions dans des secteurs particuliers, tels l'agriculture, l'industrie d'armements, ou les services financiers. Même les gouvernements néolibéraux se voient forcés de réagir aux échecs du marché et à leurs impacts sur les travailleurs et les travailleuses, sur l'environnement, les consommateurs, et les plus faibles. On continue de formuler des politiques publiques pour traiter ces problèmes et, dans ces circonstances, le processus politique reste ininterrompu, technique, et complexe. La formulation et la mise en œuvre des politiques exigent des négociations entre l'État et les acteurs sociaux; elles requièrent aussi un certain partage des responsabilités et des connaissances. Tant que ces caractéristiques du processus politique ne changent pas, l'on peut présumer que leur rôle et la place des associations comme instruments de gouvernement ne s'en trouvent pas modifiés eux non plus.

-
1. Nous utilisons une définition assez large du concept de gouvernement: l'action de gouverner inclut l'ensemble des institutions qui coordonnent et réglementent les transactions à l'intérieur et à travers les frontières des secteurs économiques. Les associations agissent comme institutions de gouvernement dans les situations où elles définissent et obtiennent des biens publics en organisant le comportement coopératif parmi leurs membres, en fixant des contrats avec d'autres associations, et en recevant une délégation de l'autorité de l'État avec laquelle elles disciplinent leurs membres. Nous employons le concept «l'association-gouvernement» pour désigner les associations avec les caractéristiques nécessaires.
 2. Voir D. WILLIS et Wyn GRANT, «The United Kingdom – Still a Company State?» dans M.P. van SCHENDELEN et R.J. JACKSON, dir., *The Politicisation of Business in Western Europe*, London, Croom Helm, 1987, pp. 158-183.

Deuxièmement, le soutien à l'idéologie néolibérale varie selon les pouvoirs capitalistes. En dehors des pays anglo-américains, les gouvernements cherchent plus à équilibrer les vertus des marchés et leurs vices. En somme, tout le monde ne croit pas qu'il faille laisser les marchés entièrement libres. Au contraire, quelques gouvernements les voient comme des institutions comme les autres, que l'on peut façonner afin de réaliser des objectifs divers. D'autres ordres sociaux au sein desquels les organisations intermédiaires, comme les associations, contrôlent et réglementent les marchés avec les systèmes sociaux très denses, semblent capables d'exécuter les tâches aussi bien que les ordres dépouillés des seuls marchés³. Dans ces circonstances, on ne renonce pas au dirigisme étatique. Quand on veut diriger quelques activités économiques, il est souvent nécessaire de cultiver des rapports étroits entre l'État et les intermédiaires qui représentent les entreprises et les travailleurs d'un secteur.

Enfin, un engagement néolibéral au niveau général n'a pas nécessairement un impact sur les politiques publiques au niveau sectoriel. En particulier, dans les systèmes politiques opposés anglo-américains⁴, plusieurs facteurs tels l'absence d'une tradition étatique, la diffusion du pouvoir vers des directions administratives autonomes, la fragmentation et le faible niveau d'intégration des systèmes des associations patronales⁵ créent des conditions qui permettent des variations importantes dans les approches politiques choisies au niveau sectoriel. Ces conditions historiques permettent aux directions bureaucratiques de développer des connaissances considérables et de gagner ainsi une autonomie d'action appréciable. Les associations qui partagèrent l'autorité de l'État dans le passé, peuvent souvent s'ajuster aux circonstances nouvelles et trouver des rôles nouveaux de gouvernement. Au cours d'un tel processus de changement, ces associations peuvent encourager la fondation d'autres associations et, avec l'État, peuvent choisir une approche planifiée de la formulation des politiques. Un ordre social de production peut ainsi se développer dans un secteur choisi dans un État qui demeure néanmoins néolibéral. Dans une certaine mesure, l'industrie laitière américaine⁶, ou le secteur financier des valeurs mobilières

3. J. Rogers HOLLINGSWORTH et Robert BOYER, «Contemporary Capitalism : The Embeddedness of Institutions», manuscrit, 1991 ; Wolfgang STRECK, «On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production» dans Egon MATZNER et STRECK, dir., *Beyond Keynesianism : The Socio-Economics of Production and Full Employment*, Aldershot, Hants, Edward Elgar, 1991.
4. Kenneth DYSON, *The State Tradition in Western Europe*, Oxford, Martin Robertson, 1980.
5. William D. COLEMAN, «State Traditions and Comprehensive Business Associations: A Comparative Structural Analysis», *Political Studies*, Vol. 38, 1990, pp. 231-252.
6. Brigitte YOUNG, «Does the American Dairy Industry Fit the Meso-Corporatism Model?», *Political Studies*, Vol. 38, 1990, pp. 72-82 ; YOUNG, J. Rogers HOLLINGSWORTH et Leon LINDBERG, «The Governance of the American Dairy Industry: From Regional Dominance to Regional Cleavage» dans W.D. COLEMAN et H.J. JACEK, dir., *Regionalism, Business Interests, and Public Policy*, London, Sage, 1989.

aux États-Unis, au Canada, et au Royaume-Uni⁷ démontrent comment des secteurs, même dans les États affrontés, peuvent suivre une route différente où les associations fonctionnent comme des organisations de gouvernement.

I – La mondialisation et le développement organisationnel

Les groupes d'intérêt prennent des rôles de gouvernement comme intermédiaires, une caractéristique qui distingue l'action des associations des autres institutions dites « de gouvernement ». Afin de prendre un tel rôle de gouvernement, les associations doivent atteindre un certain niveau de « développement organisationnel⁸ ». Une association à un niveau plus élevé de développement possède la capacité d'organiser et de coordonner les informations et les activités très complexes que ses adhérents et d'autres organisations, surtout l'État, lui demandent. Deuxièmement, une telle association jouit d'une mesure d'autonomie face à ses adhérents et à l'État, et peut ainsi s'élever au-dessus des intérêts à court terme et égoïstes de ses adhérents.

L'émergence de ces caractéristiques pour un intermédiaire comme une association, dépend des rapports qu'elle établit avec les adhérents et avec les acteurs-clés de son environnement. Schmitter et Streeck suggèrent deux concepts pour l'étude de ces rapports⁹. D'abord, ils mettent en relief la façon dont une association définit le domaine de ses adhérents admissibles. Cette définition circonscrit l'ampleur de l'association, le type de l'organisation industrielle et la situation géographique de ses membres, ainsi que le niveau de spécialisation sectorielle. En bref, le domaine met en jeu une logique particulière d'organisation, une *logique d'adhésion*. Deuxièmement, ils prennent note de l'environnement dans lequel une association agit au profit de ses adhérents. Toujours complexe, cet environnement se peuple de divers acteurs dont l'État qui est normalement le plus important. Les caractéristiques de l'État, y compris sa capacité organisationnelle et ses besoins et objectifs particuliers, influencent les caractéristiques organisationnelles d'un groupe d'intérêt, influence à laquelle Schmitter et Streeck font allusion avec le concept d'une *logique d'influence*.

7. Voir Michael MORAN, «Investor Protection and the Culture of Capitalism» dans Leigh HANCHER et MORAN, dir., *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford, Clarendon Press, 1989; «Regulating Britain, Regulating America: Corporatism and the Securities Industry» dans Colin CROUCH et Ronald DORE, dir., *Corporatism and Accountability: Organized Interests in British Public Life*, Oxford, Clarendon Press, 1990; et W.D. COLEMAN, «Self-Regulation in the Canadian Securities Industry: A Case Study of the Investment Dealers Association of Canada», *Administration publique du Canada*, Vol. 32, 1989, pp. 503-523.

8. Philippe C. SCHMITTER et Wolfgang STREECK, «The Organization of Business Interests», Discussion Paper IIM/LMP 81-13, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin, 1981; W.D. COLEMAN et Wyn P. GRANT, «Business Associations and Public Policy: A Comparison of Organisational Development in Britain and Canada», *Journal of Public Policy*, Vol. 4, 1984, pp. 209-235.

9. «The Organization of Business Interests», *passim*.

Comme organisations intermédiaires, les associations doivent concilier les exigences souvent concurrentielles de ces deux logiques. Certainement, leur capacité à jouer un rôle de gouvernement dans un secteur donné est fondé sur un ensemble de conditions liées au maintien de l'équilibre entre la logique d'adhésion et la logique d'influence ainsi qu'aux effets de cet équilibre sur les structures internes de définition d'objectifs et de mise en œuvre des décisions¹⁰. Néanmoins, ce qui est évident, c'est que normalement les associations jouent un rôle de gouvernement dans un environnement institutionnel plus large qui favorise les organisations sociales denses autour des allocations de marché. Par conséquent, toutes évaluations du sort de ces associations comme instruments de gouvernement pendant la conjoncture actuelle exigent de prendre en considération l'impact sur les structures sociales de la concurrence globale croissante et les idéologies néolibérales qui la soutiennent. Ces changements, à leur tour, peuvent contraindre la capacité des associations à organiser et à coordonner des informations complexes et ce faisant, à maintenir leur propre autonomie.

La croissance de la concurrence internationale pourrait toucher à la logique d'adhésion et, ainsi nuire au développement organisationnel des associations. Par exemple, elle peut forcer la rationalisation de la production dans un pays avec le résultat que l'industrie deviendrait plus monopolistique et la production plus centralisée. Par conséquent, le nombre de firmes qui ont droit à l'adhésion peut diminuer, la répartition géographique des adhérents peut changer, et la définition elle-même du secteur peut s'élargir ou rétrécir. Ces modifications des conditions de l'adhésion peuvent bouleverser l'organisation interne d'une association et ses rapports avec d'autres associations. Les adhérents peuvent ne plus avoir besoin de l'action collective. D'autres changements peuvent survenir tels que les fusions d'associations, l'étude et l'apprentissage de nouveaux renseignements, la réorganisation de structures internes et de modes de procédure. Ce type de changements peut influencer les ressources d'une association, y compris ses fonds, la qualité de son personnel, et sa capacité à profiter de l'expertise de ses adhérents. Si cette sorte de changement fait obstacle à la définition des intérêts collectifs, ou à la coordination d'actions avec d'autres associations, ou à la rétention de ses ressources, un rôle de gouvernement pour une telle association deviendra moins probable.

Comme nous l'indiquons plus bas, les industries de production à grande échelle, qui font face au déclin à cause de la mondialisation, ont le plus de chance de détenir une association avec un niveau de développement organisationnel en baisse. Par contraste, les secteurs de production diversifiée de qualité ou de flexibilité productive qui se stabilisent ou même

10. W. STREECK, «The Territorial Organization of Interests and the Logics of Associative Action: The Case of Handwork Organization in West Germany» dans COLEMAN et JACEK, *Regionalism*, op. cit., pp. 59-94.

croissent pendant cette phase de mondialisation, ont le plus de chance de pouvoir maintenir ou faire avancer des associations-gouvernements.

La concurrence économique mondialisée peut avoir un impact sur la *logique d'adhésion* de façon à freiner le développement organisationnel. La libéralisation du commerce extérieur et de marchés financiers a diminué l'emploi de tarifs douaniers et autres barrières au commerce, ainsi que les contrôles sur les taux de change et les taux d'intérêt. Les pouvoirs publics se retrouvent avec moins d'options politiques pour promouvoir ou défendre un secteur. Par conséquent, un État pourrait faire face à des questions difficiles si un secteur commençait à décliner rapidement et s'il ne pouvait pas employer des remèdes traditionnels, telle une hausse de tarifs. Cependant, normalement, en essayant de définir et de gérer ces sortes d'instruments distributifs et réglementaires, les pouvoirs publics cherchent souvent la participation des groupes d'intérêt.

Dans d'autres secteurs, la concurrence mondiale croissante peut mener à la formation de «régimes» supranationaux pour surveiller les règles du jeu. Non seulement les gouvernements nationaux doivent adopter des stratégies nouvelles afin de négocier à l'intérieur de ces régimes, mais les associations doivent aussi assimiler une nouvelle définition de l'État lui-même. La complexité de ce nouvel environnement, en particulier la diffusion de l'autorité, peut rendre plus difficile la délégation de l'autorité publique qui est souvent centrale pour que les associations jouent un rôle de gouvernement.

Un engagement revivifié aux principes néolibéraux par les pouvoirs publics accompagne souvent la mondialisation des rapports de production et peut entraîner des attaques contre les associations comme gouvernements. Un tel engagement entraîne la primauté des marchés sur les autres institutions telles que les associations. Les néolibéraux préconisent moins de dirigisme étatique et livrent bataille contre d'autres structures de gouvernement, soit les associations, soit les arrangements informels collusoires, soit les réglementations excessives de l'État qui restreignent la liberté de marché. Ces attaques visent souvent les syndicats perçus comme des obstacles néfastes à l'essor libre des marchés du travail. En bref, les changements idéologiques des classes politiques nationales qui accompagnent la concurrence globale toucheront à la légitimité des gouvernements associatifs. L'environnement politique peut devenir moins accueillant pour des rapports étroits entre l'État et les associations ainsi que pour des comportements coopératifs à l'intérieur des associations.

En résumé, les effets économiques et politiques de la mondialisation de l'activité économique ne semblent pas favoriser les associations-gouvernements. Ils promettent de déstabiliser l'adhésion, peut-être jusqu'au point où les associations pourraient disparaître. Ils favorisent une évolution du processus politique qui minera le comportement coopératif entre l'État et les groupes. Pendant que la coopération décroît, les associations perdent

leur capacité de gérer les informations dont elles disposent et de garder l'autonomie de leurs adhérents. Comme tel, elles deviennent moins capables de jouer un rôle gouvernemental.

Néanmoins, après un examen comparatif de plusieurs études empiriques de l'analyse comparative des politiques, il est évident qu'un déclin constant d'associations-gouvernements ne se produit pas aussi clairement qu'on peut s'y attendre. Deux facteurs semblent aller à l'encontre de la tendance. D'abord, malgré les efforts des néolibéraux, le caractère ininterrompu, technique et complexe des procédures politiques reste et ce caractère exige des rapports étroits et actifs entre l'État et les groupes d'intérêt intéressés. La conservation d'associations bien développées demeure dans l'intérêt de beaucoup de fonctionnaires. Deuxièmement, la logique irrésistible de la mondialisation ne touche pas tous les systèmes de production de la même façon. La mondialisation contribue à mettre à nu l'environnement institutionnel autour des marchés que l'on trouve dans les systèmes de production fordistes. Par contraste, quelques résultats empiriques indiquent que la mondialisation encourage une nouvelle définition et la préservation des associations-gouvernements dans les secteurs de production diversifiée de qualité ou de flexibilité productive. Ici les associations semblent en mesure d'utiliser leurs propres ressources afin de participer à la rénovation de leurs environnements. En place comme associations-gouvernements, ces dernières «collent» et trouvent souvent de nouvelles méthodes pour préserver leur statut.

II – La mondialisation et les associations-gouvernements au niveau nationale

A — L'approche politique : la signification de la structure de l'État

La résistance des associations-gouvernements aux pressions qui viennent de la mondialisation dépend de deux facteurs : les structures de l'État et le développement historique des associations comme instruments de gouvernement. La structure de l'État est un concept global qui inclut les arrangements entre l'exécutif et le parlement, le rôle de la constitution, les procédures administratives, et ce que Hall nomme «la structure du discours politique¹¹». Cette structure inclut : «des conceptions et des idées partagées concernant la nature de la société, l'économie, et le rôle approprié dévolu au gouvernement auxquels s'ajoutent des expériences politiques passées communes et une mémoire collective». Quand on fait la comparaison entre ces structures et le processus politique au niveau sectoriel, les premières semblent relativement fixées et stables. En parlant d'un modèle évolutif des réseaux politiques nationaux, Lehmbruch écrit que de telles grandes

11. Peter A. HALL, «Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas» dans HALL, dir., *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 383.

structures semblent être établies pendant des crises majeures et qu'ensuite elles limitent les options politiques pour longtemps¹². Une telle interprétation est compatible avec les travaux de Dyson sur les traditions étatiques et avec ses efforts pour définir une typologie de systèmes politiques.

Un complexe donné de structures étatiques aura un rapport variable avec la formulation des politiques au niveau sectoriel. Comme Maurice Wright le remarque : «non seulement ce qui se passe avec le processus politique propre à un secteur industriel peut être différent de celui d'un autre secteur, mais le comportement des décideurs politiques peut se révéler inconsistant avec les explications conventionnelles du type «le rôle de l'État», la bureaucratie, les associations représentatives et les institutions financières¹³. Par conséquent, les structures étatiques nationales et le processus politique sembleraient avoir peu en commun. Mais il y aura des circonstances où les structures étatiques nationales auront un impact direct sur l'organisation des réseaux politiques au niveau sectoriel. En particulier, des conjonctures, où le destin du secteur lui-même est en jeu, peuvent faire ressortir ces réponses nationales typiques.

Il est évident qu'on ne peut pas faire le tracé dans tous ses détails des différences de structures étatiques et de leur impact particulier sur la formulation des politiques publiques sectorielles. Nous nous proposons plutôt, d'utiliser une variable sommaire, l'approche politique, pour mettre en contraste deux ensembles de structures étatiques. L'approche politique se réfère à la méthode qu'un gouvernement emploie pour résoudre les problèmes d'un secteur. Bien qu'il y ait plusieurs typologies qui décrivent des variations d'approches politiques, nous retiendrons ici celle qui fait la distinction entre des approches planifiées et des approches réactives. Richardson, Gustafsson, et Jordan firent les premiers cette distinction et Hayward, Duchêne, et Atkinson et Coleman la développèrent dans des études subséquentes¹⁴.

Une approche planifiée pour résoudre des problèmes requiert d'abord la collecte d'informations afin de créer une banque de connaissances pour

12. Gerhard LEHMBRUCH, «The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks: Elements of a Developmental Theory of Interest Systems» dans Roland CZADA et Adrienne WINDHOFF-HÉRITIER, dir., *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*, Frankfurt, Boulder, Col., Campus/Westview Press, 1990.

13. Maurice WRIGHT, «Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies», *Political Studies*, Vol. 36, 1988, pp. 593-612.

14. J.J. RICHARDSON, G. GUSTAFSSON, et A.G. JORDAN, «The Concept of Policy Style» dans J.J. RICHARDSON, dir., *Policy Styles in Western Europe*, London, George Allen & Unwin, pp. 1-16; K. DYSON, «West Germany: The Search for a Rationalist Consensus» dans *ibid.*, pp. 17-46; Jack HAYWARD, «Mobilising Private Interests in the Service of Public Ambitions: The Salient Element in the Dual French Policy Style?» dans *ibid.*, pp. 111-140; François DUCHÊNE, «Policies for a Wider World» dans DUCHÊNE et G. SHEPHERD, dir., *Managing Industrial Change in Western Europe*, London, Frances Pinter, 1987; M.M. ATKINSON et W.D. COLEMAN, *The State, Business and Industrial Change in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1989.

des gouvernements activistes et innovateurs¹⁵. Elle suppose la présence de directions d'État très capables et un ensemble d'idées politiques qui accueille froidement les admonestations des néolibéraux contre le dirigisme gouvernemental. Une approche planifiée à la réalisation des politiques favorise les objectifs à long terme; elle sacrifie la croissance économique à court terme pour la stabilité économique à plus long terme; et elle peut entraîner l'intrusion importante de l'État dans les affaires des firmes privées. L'hypothèse de travail veut que les signaux du marché ne correspondront pas avec les grands objectifs macro-économiques, plus particulièrement la préservation et le développement des industries stratégiquement importantes¹⁶. On ne présume pas que les décisions d'investissement des firmes particulières soient des décisions entièrement privées; en effet, leur caractère public, la façon dont elles touchent à la vie ouvrière, les rendent sujettes à la discussion publique.

Dans ce sens, une approche planifiée présuppose un champ large d'activité – elle comprendra un secteur entier plutôt qu'une firme – et une portée considérable – elle tiendra compte des caractéristiques détaillées des firmes d'un secteur. Enfin, des politiques planifiées entraînent normalement une application intégrée d'une série d'instruments politiques. «Des efforts importants sont faits afin d'atteindre une certaine complémentarité, une attention spéciale étant accordée aux liens en amont et en aval entre les secteurs industriels¹⁷.»

Une approche planifiée dépendra souvent des associations-gouvernements pour réussir. Le degré de coordination des divers instruments politiques, le niveau de renseignements sur les forces et les faiblesses des firmes, le besoin de coopération entre les directions de l'État et le secteur, tous ces facteurs créent des conditions qui favorisent le développement des associations. Il est vrai que l'État peut agir par lui-même et imposer une politique dans un secteur, mais, en fait, ces situations sont assez rares dans les économies de marché. On ne les retrouve qu'en dernier ressort pour encourager les participants dans le processus politique à faire marcher les négociations, soit au début de l'évolution d'un secteur quand une association n'existe pas, ou bien encore dans certains domaines politiques comme la politique monétaire où l'État cherche à limiter les contacts avec la société civile¹⁸. Normalement, lorsque les pouvoirs politiques préfèrent une approche

15. K. DYSON, «Rationalist Consensus», *op. cit.*, p. 17.

16. M. ATKINSON et W. COLEMAN, *Industrial Change*, p.24.

17. *Ibid.*, p. 25.

18. Voir John WOOLLEY, *Monetary Politics: The Federal Reserve and the Politics of Monetary Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984 et W.D. COLEMAN, «Fencing off: Central Banks and Networks in Canada and the United States» dans Bernd MARIN et Renate MAYNITZ, dir., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Band 9, Frankfurt/Boulder, CO, Campus/Westview, 1991.

planifiée, il faut organiser un ordre négocié¹⁹ ou suivre ce que Richard Samuels appelle «the politics of reciprocal consent» entre l'État et la société²⁰.

Les politiques planifiées seront basées sur la présence d'associations bien organisées et fortes, capables de formuler une perspective à long terme de l'évolution du secteur et de convaincre leurs adhérents de maintenir cette perspective. Dans un tel environnement politique, les rapports entre l'État et le secteur sont intensifs, ininterrompus et très techniques. Sans un système d'associations développé, il devient très difficile de soutenir la réalisation planifiée des politiques.

Une approche réactive de réalisation des politiques fonctionne selon un ensemble différent de présupposés ; elle est basée «on a neo-liberal view of the importance of the state-society distinction and of the impartial role of the government as a referee²¹». Cela signifie que les objectifs gouvernementaux sont limités et à court terme en ce qui concerne l'évolution d'un secteur. L'adaptation structurale devrait rester entre les mains des forces du marché, l'État n'intervenant que pour corriger les échecs à court terme de ce dernier. Ici un gouvernement puissant n'implique pas nécessairement une bureaucratie vaste et fortement compétente. Les politiques réactives n'entraînent pas d'ingérence dans les affaires de firmes particulières ; elles donnent plutôt la primauté à l'intervention «environnementale» c'est-à-dire à la création d'un climat convenable à l'investissement par l'adaptation du système fiscal, des lois sur les relations industrielles, et de la politique monétaire. Les politiques réactives ne semblent pas aussi importantes ou coordonnées comme les politiques planifiées ; elles donnent l'apparence d'une série de mesures *ad hoc* qu'on applique à une firme ou à un secteur dans les moments difficiles. Par conséquent, il est moins probable qu'une approche réactive requerra les associations-gouvernements pour la mise en œuvre des politiques. En effet, pour la plupart, les associations jouent un rôle subordonné dans la mise en œuvre de politiques réactives.

Il existe une exception majeure, ce sont les situations où on utilise de manière réactive les instruments politiques réglementaires. Mais, la mondialisation promet de déséquilibrer ces formes réactives d'associations gouvernementales. À l'intérieur de l'État-nation et à l'extérieur, on commence à mettre en question les privilèges des associations monopolistiques. Par conséquent, la surveillance de l'État augmente dans certains secteurs,

19. Paul WHITELEY, *Political Control of the Macro-Economy: The Political Economy of Public Policy-Making*, London, Sage, 1987.

20. Richard SAMUELS, *The Business of the Japanese State*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

21. K. DYSON, «Rationalist Consensus», *op. cit.*, p. 17.

comme ceux des valeurs mobilières²² et de l'industrie laitière l'indiquent²³. Dans certains cas, les associations-gouvernements s'écroulent entièrement comme le démontrent l'industrie laitière en Californie et les valeurs mobilières en France²⁴.

Néanmoins, ni une approche planifiée, ni une constellation particulière de politiques réactives et d'instruments réglementaires ne sont des conditions suffisantes pour l'émergence des associations-gouvernements. Il semblerait que la présence de ces associations dépend beaucoup du niveau de développement organisationnel atteint avant une crise précipitée par la mondialisation des rapports économiques. Des niveaux de développement organisationnel importants seront plus probables dans les systèmes sectoriels de production dont les caractéristiques ressemblent à la production diversifiée de qualité ou à un système de flexibilité productive. L'accent mis sur la qualité, plutôt que sur le prix, comme réponse à la concurrence invite à une approche planifiée à la réalisation des politiques et des réseaux sociaux denses d'organisations y compris les associations. Quand ces secteurs sont confrontés à la concurrence internationale croissante, il ne faut pas sous-estimer la capacité des associations impliquées de se transformer et de s'accommoder aux circonstances nouvelles.

B — La gestion de déclin

Peut-être le problème le plus difficile suscité par la concurrence internationale croissante a-t-il rapport aux secteurs qui ne peuvent plus faire concurrence dans les marchés globaux ? À ce niveau, on peut distinguer deux réponses typiques. Premièrement, l'État, avec la coopération du secteur, prépare un plan à moyen ou à long terme qui se propose soit de rationaliser la production à l'avantage des firmes les plus concurrentielles, soit d'abandonner le secteur. Une telle option exige une approche planifiée à la réalisation de politiques, avec l'utilisation des instruments de péréquation. Deuxièmement, les entreprises, peut-être avec le soutien des ouvriers et des ouvrières, forcent l'État à les subventionner et à les protéger, pendant qu'elles cherchent à s'ajuster individuellement aux conditions compétitives nouvelles. Dans ce cas, l'État réagit au lieu de planifier et utilise des instruments distributifs plutôt que des instruments de péréquation.

22. W.D. COLEMAN, «Keeping the Shotgun behind the Door: Governing the Securities Industry in Canada, the United Kingdom and the United States» dans J.R. HOLLINGSWORTH et W. STRECK, eds. *Comparing Capitalism: Economic Performance and the Governance of Sectors*, New York et Oxford, Oxford University Press, 1993; Michael MORAN, *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK, and Japan*, London, Macmillan, 1991.
23. Franz TRAXLER et Brigitte UNGER, «Industry or Infrastructure? A Cross-National Comparison of Governance, its Determinants and Economic Consequences in the Dairy Sector» dans HOLLINGSWORTH et STRECK, *Comparing Capitalism*.
24. B. YOUNG, «American Dairy Industry»; P. CERNY, «The 'Little Bang' in Paris: Financial Market Deregulation in a Dirigiste System», *European Journal of Political Research*, 17, 1989, pp. 169-192; Fabrice DEMARIGNY, «L'évolution de la profession d'agent de change», Mémoire présenté pour le D.E.A. d'Études politiques, Institut d'Études Politiques, Paris, 1988.

Selon la première approche planifiée avec la péréquation, on s'attendrait à ce que les associations reçoivent un rôle gouvernemental. Par contraste, il est probable qu'une réponse réactive et distributive n'exigerait pas de rôle gouvernemental de la part des associations.

L'évidence empirique démontre que quelques États seulement semblent ouverts à une approche planifiée et que les associations n'arrivent pas à jouer un rôle gouvernemental dans cette stratégie planifiée à moins qu'elles n'aient été déjà impliquées dans la gestion et le développement du secteur pendant une étape antérieure mais stable de l'industrie. Le «sédiment» historique compte. Un ordre industriel, fondé sur des firmes de concentration verticale engagées dans la production fordiste, n'est pas un candidat idéal pour la promotion des associations-gouvernements. Les exemples de la sidérurgie américaine, les machines-outils américaines et l'industrie allemande de la construction navale démontrent ce point²⁵.

Examinons de plus près le cas du secteur américain des machines-outils. Herrigel décrit l'évolution de cette industrie pendant le vingtième siècle²⁶. Il démontre que les firmes devenaient de plus en plus spécialisées, tout en appliquant leur énergie à la manufacture des machines-outils standardisées. Ils adoptèrent une stratégie fordiste de production. Pendant la période de l'après-guerre, les grandes firmes absorbèrent petites et moyennes entreprises et ces grandes firmes intégrées prirent la responsabilité de gouverner le secteur. Les questions de stratégies de production, de formation des travailleurs et des travailleuses, et d'innovations de produits devinrent des responsabilités internes des entreprises dominantes du secteur.

Une telle logique d'adhésion fournit un terrain infertile pour le développement organisationnel d'associations d'intérêt; ainsi, les associations sectorielles n'occupaient pas de position gouvernementale centrale pendant la période de l'après-guerre. Lorsque des formes nouvelles de la concurrence internationale fondées sur l'innovation technique se sont manifestées au début des années quatre-vingt, le secteur n'avait promu ni des activités associatives dans les domaines de la formation des travailleurs et de l'étude des changements techniques de production, ni développé l'expertise par des directions de l'État. Devant l'absence d'autres soutiens institutionnels, les firmes elles-mêmes devaient gérer l'ajustement. Mais comme Herrigel l'indique, même avec la connaissance des techniques les plus avancées, les firmes américaines ne pouvaient pas adapter la technologie aux fins commerciales pour répondre à la concurrence internationale.

25. Voir Gary HERRIGEL, «Industrial Order in the Machine Tool Industry: A Comparison of the United States and Germany» dans HOLLINGSWORTH et STREECK, dir., *Comparing Capitalism*; Patricia A. O'Brien, «Steel: The United States and Japan since World War II» dans *ibid.*; Bo STRATH, «Modes of Governance in the Shipbuilding Sector in West Germany, Sweden and Japan» dans *ibid.*

26. G. HERRIGEL, *op. cit.*

Il y a aussi des exceptions : l'industrie suédoise de la construction navale et l'industrie électronique britannique²⁷. La première démontre l'importance des institutions macro-politiques où on applique une logique néo-corporatiste ; la deuxième illustre comment une préférence étatique pour une approche planifiée des politiques peut encourager des associations-gouvernements. Le secteur suédois de construction navale démontre que les associations peuvent jouer un rôle gouvernemental, même dans un secteur fordiste. Ce qui était crucial ici, c'était l'environnement macro-politique qui légitimait le corporatisme et un rôle important pour les syndicats. L'association suédoise de constructeurs navals avait toujours confronté une logique d'adhésion qui faisait obstacle au développement organisationnel. Chaque firme s'identifia avec une localité particulière et sa culture locale plutôt qu'entre elles. Par conséquent, l'association ne devenait jamais une voix forte pour l'industrie. Cependant, comme l'exemple allemand, on fit appel à l'association pour adhérer à un conseil tripartite, formé en réponse à la crise sectorielle des années soixante-dix. La coalition commençait à chercher une approche planifiée de péréquation quand le chantier naval d'Eriksberg ferma en 1974. En 1977-78, on nationalisa les chantiers restants tout en restreignant le réseau politique à l'État et aux syndicats.

On essaya plusieurs méthodes différentes de lutte au déclin du secteur pendant les six années suivantes. À la toute fin, le syndicat et l'État tombèrent d'accord sur un plan pour la fermeture des chantiers restants, avec les sociétés Volvo et Saab acceptant de prendre le contrôle des installations et d'en renouveler l'outillage pour la manufacture des voitures. Strath souligne le rôle crucial du syndicat dans ces négociations avec l'État. Dans les arènes corporatistes plus larges, les syndicats suédois avaient accepté depuis longtemps le besoin d'une politique active pour les marchés du travail, une politique qui cherche à transférer les ouvriers des secteurs moins compétitifs et productifs aux secteurs plus compétitifs et très productifs. Cette philosophie syndicale complétait l'approche planifiée choisie par l'État.

C — De l'expansion à la maturité

La mondialisation engendre un deuxième ensemble de changements qui pose aussi la question des associations dans les rôles gouvernementaux. Prenons le cas d'un secteur qui profite davantage de la libéralisation du commerce après la Deuxième Guerre mondiale et de la vague de prospérité engendrée par la reconstruction. Il croît rapidement, non seulement dans l'économie domestique, mais aussi dans les marchés internationaux. Mais, lorsque la reconstruction prend fin et que les concurrents européens et japonais surmontent la domination américaine la croissance internationale ralentit, la concurrence s'intensifie et ledit secteur parvenu à maturité fait

27. Voir B. STRATH, «Shipbuilding Sector» ; Mari SEKO, «Neither Markets nor Hierarchies : A Comparative Study of the Printed Circuit Board Industry in Britain and Japan» dans HOLLINGSWORTH et STREECK, *Comparing Capitalism*, op. cit.

face à une période d'ajustement provoqué par cet environnement bouleversé.

Bien que les recherches restent insuffisantes pour formuler des généralisations rigoureuses, ces changements ne semblent pas favoriser les rôles de gouvernement pour les associations nationales sectorielles. Si le processus de maturation commence à entraîner le transfert d'autorité de l'État-nation à un niveau international, les associations nationales peuvent perdre des pouvoirs de gouvernement. Si aucun régime international ne se crée, la capacité de gouverner d'association est improbable; cela, parce que les associations-gouvernements surviennent seulement quand il y a une longue tradition d'action collective dans un secteur. L'existence d'une telle tradition étant plus probable dans les secteurs de production diversifiée de qualité ou de flexibilité productive, c'est surtout au sein de ces dernières que l'on trouve encore aujourd'hui les associations-gouvernements.

Le développement organisationnel nécessaire à ces associations prend du temps et requiert un contexte national plus protecteur que l'environnement actuel avec un haut niveau de concurrence internationale. L'instabilité des années soixante-dix détourna le développement des associations nouvelles avec une capacité gouvernementale. Les associations-gouvernements arrivent ainsi dans ces secteurs où cette capacité s'était établie pendant les phases antérieures du cycle d'une industrie. On doit remarquer aussi l'importance des structures des États nationaux. Un ensemble particulier de normes, celles qui valorisent l'objectivité et *Sachlichkeit* en Allemagne, et le consentement réciproque négocié au Japon, ont été décisives parce qu'elles ont fourni un environnement national propice à l'action collective, même en face de la mondialisation²⁸. Le secteur japonais de circuits imprimés nous fournit un exemple utile.

Dans l'industrie japonaise de circuits imprimés, l'Association japonaise des circuits imprimés apparut en 1962, au commencement de l'industrie²⁹. Dès 1976, elle avait développé un monopole de représentation et le ministère du Commerce extérieur et de l'Industrie l'avait reconnue comme représentant légal du secteur. Pendant que le secteur atteignait son plein développement à la fin des années soixante-dix, le gouvernement japonais, en consultation avec le secteur, créa une série de programmes pour la modernisation et la rationalisation des firmes. Ces changements rendirent possible la transition de la production fordiste à la production diversifiée de qualité. On délégua la responsabilité pour l'administration de ces programmes à l'association et on lui donna l'autorité d'imposer des décisions aux adhérents. Ainsi, dans ce cas, une association-gouvernement arriva dans des circonstances où ce type de gouvernement était bien établi et où l'État avait adopté une approche planifiée à la réalisation des politiques. Une telle approche planifiée, fondée sur les négociations entre l'industrie et l'État,

28. K. DYSON, «Rationalist Consensus», *op. cit.*; SAMUELS, *op. cit.*

29. M. SAKO, «Printed Circuit Board Industry», *op. cit.*

n'aurait pas été possible si l'association n'avait pas déjà joué, depuis longtemps, un rôle crucial dans le gouvernement du secteur.

III – La mondialisation et les associations-gouvernements au niveau international

S'il est plausible que la mondialisation diminue l'impact des associations-gouvernements au niveau national, est-il possible que cette diminution corresponde à la création des associations-gouvernements au niveau international ? Afin d'examiner cette question, nous analyserons deux secteurs des services financiers, les opérations de banque et les services d'investissement. Les affaires dans ces secteurs évoluent vers le niveau international depuis les dernières années, à un rythme plus rapide que dans n'importe quel autre secteur. Un changement substantiel prend place dans le nombre et les sortes d'activités internationales exécutées par les actionnaires, les emprunteurs et les institutions financières dans une partie considérable du monde capitaliste³⁰.

L'activité bancaire et les services d'investissement sont les secteurs où l'autoréglementation et la coordination bipartite des politiques survenaient dans le passé. Quand on examine les arrangements actuels des gouvernements dans ces secteurs, on ne trouve que des exemples embryonnaires d'associations-gouvernements au niveau international. Les changements qui eurent lieu semblent avoir été éclipsés par le renforcement des rôles de gouvernement par les associations au niveau national. Des actions planifiées de l'État n'expliquent pas cette permanence des associations-gouvernements. Plutôt, la mondialisation dans ces secteurs a créé un besoin pour des politiques publiques très complexes. La gestion d'un tel corpus de politiques astreint l'État à recourir à l'expertise et aux banques de données du secteur.

Dès les années soixante, les organisations purement autoréglementaires commencèrent à apparaître au niveau international dans le secteur des valeurs mobilières. Citons à titre d'exemple l'Association of International Bond Dealers (AIBD), l'International Primary Markets Association, ainsi que l'International Swap Dealers Association. Ces organisations fonctionnaient comme des mécaniques d'autoréglementation pure, puisqu'elles ne recevaient aucune autorité ou direction de la part de l'État. Pendant que les affaires internationales de ces secteurs croissaient et avaient un impact de plus en plus important sur les marchés domestiques, les pouvoirs publics au niveau national commencèrent à chercher à surveiller les activités des firmes en jeu. L'AIBD illustre bien cette évolution. En échange de non-réglementation par l'État, l'association chercha et obtint d'être reconnue comme «une

30. Voir Conseil économique du Canada, *Les marchés financiers canadiens et la mondialisation*, Ottawa, CEC, 1990 ; R.M. PECCHIOLI, *The Internationalisation of Banking : The Policy Issues*, Paris, OCDE, 1983.

bourse internationale» basée à Londres³¹. Par conséquent, l'AIBD resta l'organisation réglementaire pour l'échange d'obligations, mais accepta de présenter ses règlements et ses procédures pour approbation par les autorités réglementaires britanniques. Une association-gouvernement internationale survint, mais sous la surveillance des autorités nationales ! Une augmentation des activités d'autres associations au niveau international complète cette sorte de gouvernement limité. La Fédération internationale des bourses de valeurs apparut comme une organisation importante pour l'échange de renseignements par les bourses de valeurs nationales. Le conseil international de courtiers de valeurs mobilières, la National Association of Securities Dealers aux États-Unis et la Securities and Futures Authority au Royaume-Uni jouent elles aussi un rôle d'organisation et d'auto-réglementation. Au niveau de la Communauté européenne, la Fédération des Bourses de Valeurs de la CE s'est ranimée et joue maintenant un rôle de conseil dans la libéralisation des marchés financiers de la Communauté. Toutes ces organisations servent à contrôler le progrès vers la coordination des politiques par l'Organisation internationale des commissions de valeurs mobilières (OICVM), une organisation internationale composée de surintendants nationaux de valeurs mobilières.

Néanmoins, du point de vue du gouvernement des secteurs de valeurs mobilières ces événements sont moins importants que les changements survenus au niveau national³². Pendant la dernière décennie, il y eut un renforcement significatif des bureaux nationaux dont la responsabilité était de surveiller les marchés de valeurs mobilières. Il y eut aussi une définition nouvelle et une formalisation des rôles des associations autoréglementaires, ainsi qu'une augmentation et un renforcement de leurs capacités. Les autorités nationales étendirent la coordination bilatérale, avec la Securities and Exchange Commission (SEC) des États-Unis en tête, en cherchant à souscrire des accords pour l'échange de renseignements avec les organisations similaires d'autres pays.

L'importance continue d'une forte présence nationale dans le secteur des valeurs mobilières se révèle dans l'évolution de la représentation allemande à l'OICVM. Au moment où cette organisation devient un lieu central de coordination des politiques des États capitalistes, l'Allemagne devait faire face à la possibilité d'être exclue. Avec son système de banques universelles, l'Allemagne n'avait pas une commission nationale de valeurs mobilières comme la SEC qui aurait été éligible à devenir membre de l'OICVM. Les valeurs mobilières étaient sous la surveillance soit du surintendant des banques (Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen) soit des autorités des Länder qui n'avaient pas le droit de représenter le pays au niveau international. Comme compromis, on accepta une association qui représenta les

31. W.D. COLEMAN, «Keeping the Shotgun Behind the Door: Governing the Securities Industry in Canada, the United Kingdom and the United States» dans HOLLINGSWORTH et STREECK, *op. cit.*

32. *Ibid.* et MORAN, «Regulating Britain» et *Financial Services Revolution*.

bourses de valeurs allemandes, la *Arbeitsgemeinschaft der deutschen Wertpapierbörsen*, comme représentant allemand. Cependant, tous les adhérents se sentaient mal à l'aise avec un arrangement où une association privée était le représentant national dans une organisation composée de directions de l'État. Enfin, en 1990, il a été décidé que le ministère des Finances fédéral poserait sa candidature comme membre de l'OICVM. Cet exemple démontre bien comment les organisations internationales et les États nationaux peuvent prendre de l'essor ensemble.

Les changements dans le secteur bancaire sont encore plus intéressants parce qu'on y trouve déjà les grandes lignes d'un régime international. Le Groupe des 10 (G10) gouverneurs de banques centrales avait commencé à se réunir tous les mois à la Banque de Règlements Internationaux (BRI) à Bâle en 1969. En 1974, ils établirent un comité sur la réglementation bancaire. Reconnu à titre non officiel comme le Comité Cooke, cette organisation encouragea plus d'harmonisation dans les procédures de la surveillance des banques au niveau national et un plus grand partage des renseignements entre les surintendants bancaires.

L'augmentation des risques liée à la croissance de l'endettement international pendant les années quatre-vingt soulève plusieurs questions. Le montant des fonds bloqués par les banques pour la garantie des prêts était-il suffisant ? (NDLR) Les diverses définitions nationales de ce capital de base ont-elles forcé le système bancaire international au dénominateur commun le plus bas ? Après un compromis anglo-américain en 1987, le Comité Cooke publia un «livre vert» avec des propositions pour une nouvelle définition du pourcentage de fonds bloqués. Ce «livre vert» proposa une définition à deux volets, composée d'un pourcentage minimum incompressible et éventuellement d'un pourcentage supplémentaire. (NDLR) Les composants du capital seraient pesés par leur degré de risque, surtout leur risque de crédit. Ce «livre vert» était le point de départ pour des discussions et des consultations dans chaque pays du G10. En juillet 1988, les gouverneurs des banques centrales s'accordèrent sur une nouvelle définition du pourcentage de fonds bloqués pour les banques internationales³³. Ce pourcentage reste sur le ratio entre tous les actifs d'une banque et ses fonds bloqués plus les réserves divulguées. Cet accord fournit une nouvelle définition du pourcentage de fonds bloqués, tempérée avec une mesure de discrétion pour les autorités nationales. Finalement, les États membres s'accordèrent sur 1992 comme année d'introduction pour les nouvelles normes.

Plusieurs aspects de cet accord international sont importants pour une analyse de l'évolution des associations-gouvernements. Premièrement, jusqu'à maintenant, ce mouvement vers un régime international n'a engendré ni la fondation d'une nouvelle association internationale, ni le renforcement

33. Voir Ethan KAPSTEIN, «Resolving the Regulator's Dilemma : International Coordination of Banking Regulations», *International Organization*, Vol. 43, pp. 323-347.

de l'Association internationale des banques. Deuxièmement, l'impact sur les associations nationales de banques est mixte mais généralement tend vers une augmentation de leurs pouvoirs de gouvernement. Il est vrai que plusieurs associations nationales, surtout celles du Canada et de l'Allemagne, mentionnent qu'elles étaient exclues pendant les premières étapes des travaux du Comité Cooke. Les négociations au niveau international permettent aux surintendants nationaux de tenir les associations nationales à distance. Tout de même, l'évolution du régime international a aussi encouragé plus d'associations-gouvernements au niveau national. Les efforts pour définir le niveau du pourcentage des fonds bloqués et, plus important, les réglementations pour mettre en œuvre l'accord, exigent beaucoup de concertation dans tous les pays entre les surintendants bancaires et les associations. Le niveau de connaissances techniques et la complexité des nouveaux produits financiers sont tels qu'aucune direction de tutelle ne possède l'expertise nécessaire pour formuler à elle seule les politiques. Dans plusieurs pays comme la France et l'Allemagne, le fait que l'État délègue la responsabilité pour l'assurance-dépôts aux associations bancaires nationales renforce la concertation entre les banques et l'État³⁴.

Quand on limite l'analyse à la Communauté européenne, de nouveau l'évidence montre un renforcement des associations nationales de concert avec un rôle plus important pour les associations européennes. La réalisation d'un régime bancaire communautaire évolue vite depuis l'adoption de l'Acte unique européen. La deuxième directive bancaire, de concert avec des directives sur les fonds propres et la solvabilité, adoptée par le Conseil européen en décembre 1989, assure qu'un espace financier européen sera réalisé en 1993. Les divers États se sont associés étroitement avec leurs propres associations bancaires nationales pendant les négociations des directives et la formulation des réglementations nationales.

De plus, au niveau communautaire, La Fédération bancaire européenne, dont les adhérents sont les associations nationales, devient la voie préférée de la Commission auprès du secteur bancaire. La Fédération est aussi un lieu important où les divers secteurs bancaires nationaux peuvent négocier; les associations reconnaissent que leur influence se multiplie quand elles trouvent une position commune. En ce sens, la Fédération fit des progrès vers un rôle gouvernemental. Cependant, elle reste toujours dépendante de ses adhérents nationaux. Son nombre d'employés permanents n'est qu'un cinquième de celui des plus grandes associations bancaires nationales (la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie). De plus, elle ne montre aucune capacité à discipliner ses membres lorsque les négociations échouent et que les associations nationales se servent de leurs ressources impressionnantes pour influencer directement la Commission et

34. Jean-Jacques BURGARD, *La banque en France*, Paris, Les Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques & Dalloz, 1989, pp. 259-260; Volker RONGE, *Bankpolitik im Spätkapitalismus: Politische Selbstverwaltung des Kapitals?*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1979.

le Conseil. Quelques associations nationales ouvrirent même leurs propres bureaux à Bruxelles. En bref, toute augmentation d'influence pour les associations supranationales a été contrebalancée, sinon supplantée, par une augmentation des pouvoirs gouvernementaux des associations nationales.

Conclusion

Les associations continuent d'agir comme instruments de gouvernement au niveau national malgré l'essor de la mondialisation. Elles ne se sont pas manifestées comme des instruments importants de gouvernement au niveau supranational. Cependant, même la survie des associations-gouvernements dans les secteurs les plus touchés par la mondialisation n'aurait pas semblé probable. Dans le discours public, on associe souvent ces mécanismes à des concepts chargés: le corporatisme, le patronage, les intérêts privilégiés, l'autoréglementation. Souvent, les associations-gouvernements sont des cibles pour les hommes ou les femmes politiques ou les partis de l'opposition. Nous avons offert dans cette présentation plusieurs explications pour la persistance des associations-gouvernements dans des circonstances difficiles: la complexité des procédures politiques, la détermination de l'État d'employer une approche planifiée à la réalisation des politiques, et le rebondissement des associations comme organisations, surtout lorsqu'elles font partie d'un secteur de production diversifiée de qualité ou de flexibilité productive. Cette caractéristique mérite plus de réflexion.

Quoi qu'on choisisse comme définition d'association-gouvernement, elle comprendra presque toujours une interpénétration de l'État et de la société et un transfert des fonctions publiques aux acteurs privés reconnus. Des associations prennent part à la formulation des politiques publiques et à leur mise en œuvre. Elles font partie des réseaux informels qui comprennent des instituts de recherche, des organisations de formation professionnelle, et des gouvernements locaux. En échange, l'État gagne une mesure de liberté à participer dans la définition de la structure de l'association et dans l'organisation du secteur³⁵. Comme telles, les associations-gouvernements ne sont pas seulement l'affaire des adhérents, mais aussi celle de l'État lui-même. Les deux parties deviennent très familières l'une avec l'autre dans des groupes de travail et des réunions fréquentes. Les deux parties ont fréquemment accès aux renseignements informels et elles sont dans une bonne position pour influencer les décisions cruciales prises par l'autre. Par conséquent, comme Segestrin le signale, l'association-gouvernement devient plus qu'un instrument de réglementation du marché³⁶. L'association

35. Bruno JOBERT, «La version française du corporatisme: définition et implications pour la modernisation de l'État dans une économie en crise» dans Dominique COLAS, dir., *L'État et les Corporatismes*, Paris, Les Presses Universitaires de France, 1988.

36. Denis SEGESTRIN, *Le Phénomène corporatiste: Essai sur l'avenir des systèmes professionnels fermés en France*, Paris, Fayard, 1985.

devient un acteur en propre. Elle développe une identité collective qui commence à pénétrer la conscience de ses adhérents et qui est reconnue par l'État.

Dans un environnement de libéralisation et de mondialisation, tous ces éléments sont mis en question. Le mode de fonctionnement et les mécanismes de réglementation du marché apparaissent restrictifs. Comme acteur social, l'association prend l'image d'un dinosaure dont on souhaite la disparition. L'identité collective, bâtie soigneusement depuis longtemps, devient de moins en moins compatible avec la réalité du marché, engendrant ainsi des dissensions parmi les adhérents et des menaces de la part des non-adhérents. Tous ces changements seront connus par l'État par ses rapports étroits et bien établis avec l'association.

Ainsi, pourquoi les associations-gouvernements survivent-elles en face d'un tel défi ? Segestrin répond que l'association profitera de ses rapports de longue date avec l'État et cherchera à négocier un nouvel arrangement³⁷. Les deux parties sont habituées à parlementer et sont souvent liées dans des réseaux denses d'organisations privées et para-publiques. L'association se trouve ainsi dans un environnement organisationnel qui favorise les efforts pour négocier un nouvel arrangement plus compréhensif. La complexité du processus politique et les bénéfices présumés de la stabilité des marchés conduiront souvent l'État à avoir des négociations avec une association. L'expérience commune historique avec des consultations réciproques et les bonnes relations entre les partenaires augmenteront la probabilité de succès de ces négociations.

Le développement organisationnel de l'association est aussi un atout dans ce processus. Comme acteur autonome, elle peut solliciter une définition nouvelle de son domaine ou une fusion avec d'autres associations nécessaire afin d'obtenir des membres conformes aux marchés nouveaux. Comme gardienne de la responsabilité de définir l'identité collective de ses adhérents, l'association contrôlera d'habitude des instituts de formation qui servent à former et à accréditer les salariés et les employés permanents professionnels. On peut renouveler des programmes d'études, passer des exigences en revue, et engager des nouveaux instructeurs. Si la fabrication des machines-outils doit accommoder le dessin assisté par les ordinateurs ou les affaires d'un courtier de valeurs mobilières comprendre des opérations de terme ou des options, alors l'association est dans une bonne position pour contrôler l'introduction de ces changements. Elle est aussi dans une bonne position pour convaincre l'État que les adaptations nécessaires doivent être faites. À la fin du processus, l'association surveillera une définition nouvelle de l'identité collective de ses adhérents et elle établira une nouvelle base pour sa propre autonomie.

37. *Ibid.*, pp. 109-113.

Le rétablissement d'une association-gouvernement face aux crises causées par la mondialisation n'est pas certain. Les changements peuvent se passer si vite, ou un secteur peut entrer en déclin si précipitamment, que l'association peut ne pas réagir à temps. Néanmoins, comme ce texte le met en relief, le changement peut être plus graduel et le déclin pas si évident en soi. Dans ces conditions, les associations se sont montrées assez ingénieuses en profitant de leurs rapports avec l'État, de leur contrôle de la définition du domaine des adhérents, de leur influence sur des instituts de recherche et de formation professionnelle, et de leur responsabilité à promouvoir une identité collective. Tous ces facteurs aident l'association à survivre dans la tempête de la libéralisation des marchés mise en train par la mondialisation.