

revue française de sociologie

R. franç. sociol. XXXVI, 1995, 725-742

Franz Urban PAPPI
Thomas KÖNIG

Les organisations centrales dans les réseaux du domaine politique :

une comparaison Allemagne – Etats-Unis dans le champ de la politique du travail

EXTRAIT

RÉSUMÉ

Les auteurs définissent un réseau du domaine politique comme un réseau de communication entre acteurs organisationnels prenant part aux choix d'une politique. Ils ont reconstitué ce type de réseau dans le domaine de la politique du travail de l'administration Reagan aux Etats-Unis et des gouvernements Kohl en Allemagne de l'Ouest jusqu'en 1988. A partir de données confirmées sur les relations entre plus de cent grandes organisations dans chaque pays, ils envisagent le rôle des grandes centrales comme celui d'intermédiaires entre les organisations membres. Sur la base de la typologie des intermédiaires de Fernandez et Gould (1994), les résultats montrent que les centrales allemandes jouent leur rôle de représentant mieux que leurs homologues américaines, quoique ce rôle soit en partie contrebalancé par un rôle de « gate-keeper » du système politique. Cet article est un exemple de la capacité de l'analyse comparée de réseaux à répondre à des questions de sociologie politique auxquelles on n'apporte trop souvent que des réponses de niveau individuel et non structural.

Problématique

Les organisations centrales (*Spitzenverbände*) sont des regroupements d'intérêts particuliers qui représentent certains groupes fonctionnels, comme les salariés ou le patronat, et sont reconnus comme leurs porte-parole. A leur tour, les fédérations membres des organisations centrales sont constituées d'associations qui représentent les intérêts de groupes plus restreints. La centrale syndicale allemande (Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB) peut être considérée comme un exemple type de ce genre d'organisation. Elle est composée de syndicats spécifiques disposant d'une très large autonomie dans leur domaine propre, en particulier en matière de politique des salaires. Mais en tant que groupes d'intérêts, ils s'en remettent au DGB qui, de son côté, est reconnu par l'Etat comme le porte-parole

légitime des intérêts du salariat. Certes, il existe d'autres syndicats, mais ils ne peuvent disputer au DGB le monopole de la représentation de fait des intérêts des salariés.

Ce type d'organisation centrale constitue un élément essentiel du système des intérêts que l'on appelle « corporatistes ». Lorsque les principaux secteurs économiques d'un pays disposent de ce type d'organisation, la politique économique peut prendre la forme de négociations entre l'Etat et ces organismes. De son côté, l'Etat a tout intérêt à collaborer avec eux : ils facilitent la mise en œuvre de sa politique. Dans les systèmes corporatistes, les organisations centrales représentatives du secteur privé sont reconnues par l'Etat et créditées d'une fonction quasi officielle (Offe, 1981).

Pour caractériser la manière dont se concilient les intérêts dans les sociétés industrielles avancées, en particulier en ce qui concerne la politique économique et le marché du travail, les recherches sur le corporatisme s'appuient essentiellement sur la structure des organisations dans les divers domaines fonctionnels et sur des études de cas où des politiques sont négociées corporativement. On a souvent qualifié de « corporatiste » le système de conciliation des intérêts en Allemagne (Katzenstein, 1987; Hancock, 1988 et surtout l'étude comparative menée par Lijphart et Crepaz, 1991). S'il ne l'est pas vraiment, du moins depuis l'échec de l'action concertée des années 70, l'Allemagne rassemble cependant les conditions essentielles à l'existence d'un mode de traitement corporatiste des divers intérêts. Ceci est d'autant plus vrai si on la compare aux Etats-Unis qui peuvent passer pour un type relativement pur de système pluraliste (Lijphart et Crepaz, 1991).

On confronte, dans cet article, le rôle des organisations centrales dans le domaine de la politique du travail en Allemagne et aux Etats-Unis. Nous considérons les réseaux du champ politique comme le maillon entre les structures organisationnelles des groupes d'intérêt et les processus d'adoption de certaines mesures politiques. Le choix d'une politique passe par un processus décisionnel dont la forme légale est largement prédéterminée. De ce point de vue, les groupes d'intérêt n'ont pas de pouvoir de décision. Pour eux l'essentiel est d'avoir accès aux instances de décision.

Un des aspects du système corporatiste tient précisément au fait que les organisations centrales sont bien introduites auprès des décideurs. De nombreux théoriciens du corporatisme estiment que l'accès aux ministères et aux autorités de l'Etat est plus important que l'accès au Parlement. Pour eux, celui-ci joue plutôt le rôle d'une machine à approuver la politique du gouvernement. D'autres ne partagent toutefois pas cet avis (Lehmbruch, 1984).

A la phase de décision d'une politique succède celle de son exécution. Dans les systèmes réellement corporatistes, on fait appel aux organisations centrales pour contribuer à la mise en œuvre de la politique adoptée. Nous mettrons ici entre parenthèses ce second aspect du corporatisme pour nous

limiter à la question : jusqu'où les organisations centrales américaines et allemandes jouent-elles le rôle d'intermédiaire majeur permettant aux associations d'accéder aux autorités ayant un pouvoir législatif dans le domaine du travail ?

C'est une problématique descriptive d'autant plus significative qu'il est possible, aux Etats-Unis comme en Allemagne, de faire une description quantitative précise, grâce à des données fiables, du rôle des organisations centrales dans le domaine de la politique du travail. Les études de cas qualitatives, elles, semblent démontrer que le rôle d'intermédiaire des organisations allemandes est plus important que celui des américaines. Mais l'enquête est conçue sans a priori et doit servir à décrire et expliquer ces différences. Pour cela, nous nous référons au concept d'« Etat organisationnel » de Laumann et Knoke (1987). Premièrement, le système national de décision est segmenté en domaines politiques – soit un parallèle avec les réseaux politiques sectoriels étudiés par les « méso-corporatistes » (Cawson, 1985). Deuxièmement, les acteurs principaux ne sont plus les autorités individuelles comme le montrent les anciennes études sur les élites, mais des acteurs corporatifs : partis, autorités et groupes d'intérêts. Troisièmement, les relations d'ordre politique, par exemple l'échange d'informations essentielles, tissent entre ces acteurs des réseaux que l'on peut analyser grâce à l'analyse de réseaux et dont on ne peut dire qu'ils sont seulement métaphoriques.

Cette étude n'est cependant pas étrangère aux études de cas qualitatives des politologues. Elle permet de réexaminer certaines hypothèses sur les rapports entre acteurs publics et privés de certains réseaux politiques, hypothèses émises aussi par les chercheurs qualitatifs. Nous examinerons ici dans quelle mesure les groupes d'intérêts pouvant être formellement considérés comme des organisations centrales jouent leur rôle de médiateur entre secteur privé et secteur public. Les mêmes données pourraient servir à évaluer le degré de coordination des acteurs publics entre eux, ce qui correspondrait davantage à l'idée d'un Etat fort qu'à celle d'un Etat faible (Atkinson et Coleman, 1989).

Un des objectifs descriptifs des études de ce type peut être de vérifier la classification courante des pays selon les systèmes de médiation pluraliste ou corporatiste. Notre étude confirme que la structure du domaine aux Etats-Unis est plutôt pluraliste et en Allemagne plutôt corporatiste. N'en concluons cependant pas trop vite que nous n'avons rien appris de nouveau. Les instruments d'enquête utilisés dans ces comparaisons entre pays peuvent en effet être appliqués de la même façon à des pays plus difficiles à classer en la matière, par exemple la France ou surtout le Japon (Lijphart et Crepaz, 1991).

Avant de préciser les concepts essentiels et de détailler le dispositif d'enquête, il est utile d'en présenter rapidement les données.

Le champ de la politique du travail en Allemagne et aux Etats-Unis comme réseau d'échange d'information

Les données proviennent d'une étude comparative qui a répandu le concept d'«Etat organisationnel» (Laumann et Knoke, 1987) dans la recherche internationale (Knoke *et al*, 1995). On a choisi le domaine politique du travail en Allemagne et aux Etats-Unis, champ au sein duquel sont formulées les principales lois façonnant le système des relations industrielles et les prestations sociales inhérentes au statut de salariés. L'enquête s'étend sur les années 80, lorsque des régimes conservateurs avaient pour objectif, tant en Allemagne qu'aux Etats-Unis, la dérégulation du marché du travail. Du fait de la meilleure protection du travail en Allemagne, le gouvernement Kohl a introduit à cet effet plus de lois que l'Administration Reagan – par exemple la loi sur la promotion de l'emploi (*Beschäftigungsförderungsgesetz*) autorisant des contrats de travail à durée limitée, ou encore la modification du § 116 de la loi sur la promotion du travail (*Arbeitsförderungsgesetz*) qui limite les allocations de chômage partiel à des travailleurs en grève. L'Administration Reagan pouvait s'appuyer sur le veto présidentiel pour refuser les propositions des démocrates.

A l'exemple de l'Etat organisationnel, le réseau de la politique du travail et de la politique sociale en Allemagne et aux Etats-Unis se comprend en tant que système social où l'adoption de politiques dépend du jeu entre différents acteurs. Les acteurs politiques doivent tenir compte des puissants groupes d'intérêts avant de prendre des décisions socio-politiques majoritaires et les acteurs privés ne peuvent pas l'emporter sur les autorités officielles (König, 1992a).

Un des critères d'appartenance à un système social est bien la participation renouvelée aux principales décisions, soit comme autorité compétente, soit comme groupe d'intérêt ayant la possibilité de se faire entendre au cours de la discussion du projet de loi. L'enquête a eu lieu en République Fédérale Allemande de 1983 à 1988 (deuxième et troisième gouvernements Kohl) et de 1981 à 1988 en Amérique (présidence Reagan). Le questionnaire a été soumis en 1988, dans les deux pays, à une population composée de toutes les organisations pertinentes ayant une influence dans le domaine de la politique du travail. Sur le plan public, nous avons distingué les autorités législatives, au sens le plus étroit, des autres acteurs politiques. Dans le système parlementaire allemand, il s'agit des partis représentés au Bundestag; dans le système présidentiel américain, des démocrates et des républicains à la Chambre des représentants et au Sénat, auxquels s'ajoute le droit de veto présidentiel. Les ministères fédéraux comptent aussi au nombre des instances pertinentes; en général, ce sont eux qui formulent les propositions de loi qui seront effectivement adoptées. La même règle a été appliquée au système américain. On a obtenu ainsi

un ensemble de neuf acteurs ayant pouvoir décisionnel en Allemagne, de dix aux Etats-Unis, y compris le Department of Labor et ses divisions.

A côté de ces autorités au sens strict, que nous pouvons aussi appeler «agents» politiques, le domaine de la politique du travail compte d'autres acteurs qui, à l'inverse des agents, peuvent difficilement être comparés dans les deux pays. Dans une démocratie multipartite comme l'Allemagne, les partis non représentés au Parlement doivent également être pris en considération dans le champ politique, tout comme les groupes parlementaires. D'autres agents, comme les Länder, y sont aussi représentés par leur gouvernement; ces autorités participent aux décisions parce qu'elles prennent part au processus législatif du Bundesrat. Les particularités du système politique allemand donnent à cette dernière catégorie une importance qu'elle n'a pas aux Etats-Unis, où les agents incluent des autorités fédérales.

Dans le secteur des associations, on peut comparer dans les deux pays les syndicats et les associations patronale et/ou économiques, ainsi que les associations professionnelles, comme celle des médecins, qui jouent un grand rôle dans le domaine de la politique du travail. Les autres groupes, volontiers décrits aux USA comme des «*public interest groups*» sont constitués aussi bien par des représentants des minorités que par des associations écologiques. En Allemagne, les associations d'aide sociale et les associations de soutien aux défavorisés jouent un rôle prépondérant dans le domaine de la politique du travail. S'il y a peu de différence entre les deux pays en ce qui concerne ces deux groupes, il faut pourtant mentionner une particularité allemande. En Allemagne, les assurances sociales, en tant que corps géré par l'Etat, prennent une part essentielle à la politique du travail. Pendant l'enquête, la commission parlementaire chargée du travail et de l'ordre social a souvent entendu leur fédération en tant que groupes d'intérêts. Selon nos critères empiriques nous devons les compter au nombre des acteurs politiques influents. Il n'y a aucun groupe équivalent aux Etats-Unis. Concernant le choix des acteurs du système social des deux pays, le critère a été la participation à la définition de la politique du travail. Ce critère a été respecté en tenant compte des spécificités nationales. Pour permettre la comparaison, les participants ont été classés selon une typologie qui ne nivèle pas les différences entre les deux pays.

Une fois les acteurs identifiés, il faut établir les relations qu'ils doivent nouer pour former un réseau dans le domaine politique. Dans notre cas, il s'agit à la fois de réseaux partiels (parce qu'un seul type de relation est étudié) et complets (parce que ces liens ont été tissés entre un ensemble fini d'acteurs bien identifiés) (Pappi, 1987). C'est à dessein que nous parlons d'un réseau du domaine politique et non d'un «*policy network*». Nous voulons souligner la durée des liens entre les acteurs, liens qui persistent au-delà de collaborations épisodiques (König, 1993; Pappi, König et Knoke, 1995). L'intérêt n'est plus alors «qui a travaillé avec qui», dans tel cas particulier, mais quels sont les acteurs dont le travail en commun

acquiert une certaine durée. L'analyse d'un réseau de ce genre permet de comprendre la structure des conflits dans un domaine politique (Knoke et Pappi, 1991).

Nous nous intéressons surtout à l'accès des groupes d'intérêt à la sphère politique. Mais nous ne résoudrons pas ce problème au moyen d'un réseau « bipartite », formé d'une part des groupes d'intérêt, d'autre part des acteurs publics. Nous partirons plutôt de la conception – rapidement présentée ci-dessus – de l'Etat organisationnel où les acteurs peuvent aussi bien être publics que privés. On doit donc construire un réseau dans le domaine politique au sein duquel les relations ont la même signification pour tous les acteurs. C'est ce que représente le transfert d'informations importantes (Pappi, Knoke et Bisson, 1992; König, 1992b). Appartenir à un domaine politique en tant qu'acteur responsable signifie pouvoir être une source importante d'informations tout en ayant soi-même besoin d'informations. Déterminer la façon dont les relations se forment en matière de transfert d'informations prend une importance particulière dans une comparaison internationale. La perspective comparative suppose que les acteurs politiques américains et allemands attribuent la même signification au transfert d'informations, considéré comme facteur essentiel d'accès aux autorités de décision dans les deux pays. Nous nous sommes décidés pour ce type de lien parce que la fréquence des audiences des commissions montrent, au Bundestag comme au Congrès, que les décideurs cherchent à s'informer aussi auprès des organisations privées.

Notre réseau a ceci de particulier que chaque lien est défini par les deux parties. En effet, aux USA comme en Allemagne, le transfert d'informations s'effectue d'une part à partir du demandeur et d'autre part à partir de celui qui offre. On commence par demander au représentant des acteurs corporatifs sur quels points ils ont besoin des informations des autres et qui les met à leur disposition. C'est le lien « réception d'informations importantes » dans lequel les organisations interrogées, en ligne dans la matrice, représentent les récepteurs, alors que les colonnes sont les émetteurs qu'ont indiqués les acteurs en ligne. On demande ensuite quel est l'émetteur d'informations que l'organisation reconnaît comme important. Les représentants des organisations interrogées doivent alors indiquer qui leur organisation va faire profiter de ces informations essentielles. La matrice des émetteurs correspondante est constituée, en ligne, des organisations émettrices et en colonnes des récepteurs indiqués. En procédant ainsi la comparabilité est assurée car nous pouvons poser les mêmes questions à tous les acteurs pertinents du champ politique du travail aux USA et en Allemagne.

Le réseau de transmission d'informations que nous avons étudié se situe à l'intersection de la matrice de récepteurs et de celle des diffuseurs. En d'autres termes, la réception par un acteur *j* d'une information émise par un acteur *i* n'est établie que si l'acteur *i* a indiqué dans le questionnaire émettre des informations vers l'acteur *j* et si, de son côté, l'acteur *j* a

indiqué recevoir des informations de l'acteur *i*. On exige rarement, dans les études empiriques de réseaux sociaux, la confirmation de la présence d'une relation entre deux acteurs de leur propre point de vue. Nous recommandons ce procédé; il permet d'améliorer la validité des données et la fiabilité des résultats (Pappi, Knoke et Bisson, 1992).

Soulignons encore que le réseau obtenu est formé de relations orientées. Certes, un récepteur donné doit confirmer la relation avec un émetteur, mais il est clair que des flux réciproques d'informations peuvent se produire. Ce réseau asymétrique de diffusion confirmée de l'information contient en Allemagne 121 acteurs de 1 007 relations, et aux Etats-Unis 112 acteurs et 1 508 relations. La densité du réseau atteint 0,069 dans le premier cas et 0,108 dans le second.

De qui proviennent les données sur les relations entre organisations? Nous avons interrogé les représentants de ces organisations qui pouvaient avoir une bonne connaissance des contacts extérieurs de leur organisation dans le domaine de la politique du travail. Par exemple, pour les groupes d'intérêts, les collaborateurs ayant assisté aux séances du Parlement; pour les autorités, leurs hauts responsables ou les agents de presse. De cette façon, 126 acteurs sur 127 ont pu être interrogés en Allemagne, 112 sur 117 aux Etats-Unis. Ce sont là des taux de réponse que l'on n'atteint que rarement aujourd'hui dans les enquêtes sociologiques.

Plan d'enquête

Dans un Etat organisationnel, la construction d'un réseau demande d'abord que les relations entre tous les types d'acteurs aient une signification analogue. Mais si notre réseau est exploité sous l'angle, de l'accès des acteurs privés à la sphère politique, nous nous écartons consciemment de ce principe. La première question est donc : l'accès à qui? Nous nous intéressons à la négociation de mesures politiques en vue de la formulation de textes de loi. La réponse à cette question est donc : les instances de décision en matière de législation. Cependant, nous voulons dépasser le modèle purement législatif pour savoir qui, dans le processus législatif, a le pouvoir de définir une politique. Cette autorité peut être institutionnelle, mais elle peut aussi être plus informelle. Dans le système parlementaire allemand, les décideurs sont les ministres fédéraux. En général, les textes de loi qui seront arrêtés ultérieurement sont formulés par le ministère compétent. A ce stade, accéder au rapporteur ministériel est de la plus haute importance pour les groupes d'intérêts. Au cours des délibérations qui se tiennent surtout dans les commissions du Bundestag, bien des modifications peuvent être apportées. Suivant ce modèle, les acteurs ayant le pouvoir de décision ont été, pendant la durée de l'enquête, les ministres compétents et les quatre anciens groupes du Bundestag, soit les neuf agents

cités ci-dessus (p. 728). Aux Etats-Unis, on a choisi les commissions du Sénat et de la Chambre des représentants, plus les deux partis républicain et démocrate, soit en tout cinq acteurs avec le président. S'y ajoutent cinq autorités supplémentaires, en particulier le Department of Labor ou certains de ses services responsables des propositions de lois pendant la durée de l'enquête. Ce sont les dix agents évoqués plus haut, cibles d'accès à la sphère politique.

On peut représenter facilement cet accès si chaque groupe d'intérêt cherche à l'obtenir directement. On obtiendrait alors une structure « pleine » grâce à laquelle tous les groupes allemands et américains pourraient atteindre leur cible directement et sans intermédiaire. Mais la réalité est naturellement tout autre parce que les cibles interrogées déclarent ne pas recevoir les informations de façon identique de la part de tous les groupes. Elles sont très circonspectes quant à la question de savoir si elles ont besoin d'informations extérieures et, si oui, quelles autres organisations pourraient la leur fournir. Le principal ministère concerné, le Ministère fédéral du travail et de l'ordre social, a même estimé qu'il n'avait besoin d'aucune information extérieure. Mais il s'agissait là d'une exception. Les représentants des partis politiques et des autorités reconnaissent volontiers avoir besoin de nombreuses informations de la part de l'extérieur.

S'il s'avère que les structures « pleines » ne sont pas le cas normal et qu'il manque des liens directs, l'accès doit être réalisé par des chemins ou des liens indirects, qui peuvent être de longueur variable. Si l'on a besoin par exemple de trois intermédiaires entre l'émetteur originel et l'acteur politique, la distance correspondante sera quatre : de l'émetteur au premier intermédiaire, du premier au second, du second au troisième et enfin du troisième à la cible. Le nombre de pas définit la distance. L'accès signifie la possibilité de présenter son propre point de vue aux autorités compétentes. Celui qui a un accès direct a droit à un rapport immédiat. Mais il ne peut pas influencer les autorités au point qu'elles adoptent le point de vue du groupe d'intérêt. Dans ce cas, chaque entretien leur ferait changer d'avis. Nous partons de l'idée que l'autorité responsable pèse le pour et le contre des arguments particuliers et que ce poids est essentiellement identique à la fréquence avec laquelle les arguments de ce groupe sont présentés. Il peut être utile de se servir d'un intermédiaire pour exposer ses arguments, soit une distance de deux pas. L'intermédiaire expose ces arguments directement à l'autorité ayant pouvoir décisionnel. Il est clair que seul convient comme intermédiaire celui qui peut mettre de côté ses propres intérêts lorsqu'il défend ceux de son client. Une organisation centrale est d'autant plus avantageuse que, représentant son secteur, elle n'a pas normalement à défendre d'intérêts particuliers puisqu'ils coïncident avec ceux des organisations plus petites de ce secteur.

Nous pouvons maintenant spécifier de manière plus précise ce que nous appelons l'accès canalisé par les organisations centrales. Nous nous intéressons à tous les liens de longueur deux, des groupes d'intérêt aux auto-

rités décisionnelles, établis au moyen d'un intermédiaire lorsqu'il n'y a aucun lien direct entre émetteur et récepteur.

On peut distinguer plusieurs rôles d'intermédiaire, selon l'appartenance de l'émetteur, de l'intermédiaire et du récepteur à un groupe déterminé (Fernandez et Gould, 1994). Les cas essentiels pour nous sont ceux où émetteur et récepteur appartiennent à des groupes différents. Dans notre cas, l'émetteur est un groupe d'intérêt privé, le récepteur la cible de l'accès parce qu'il est une autorité législative. Si l'intermédiaire appartient au même groupe que l'émetteur, nous l'appellerons *représentant* (Voir Figure 1). C'est exactement le rôle dont devraient se charger les organisations centrales auprès des membres de leur domaine d'activité. L'alternative est qu'un groupe d'intérêt trouve directement un intermédiaire dans le secteur politique qui le conduise à la cible fixée. Avec Fernandez et Gould, nous appellerons l'intermédiaire politique un *gatekeeper*. La troisième possibilité est qu'un groupe d'intérêt dans un domaine particulier, par exemple l'assurance sociale, se serve d'un syndicat comme intermédiaire. Celui-ci joue alors le rôle d'une *liaison*.

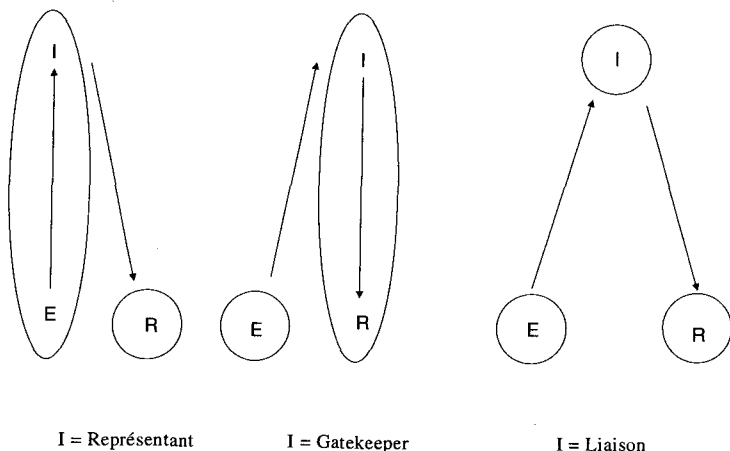
Pour être complet, il faut encore distinguer deux autres cas qui dans notre questionnaire ne concernent que le domaine politique. Ainsi, le groupe des autorités peut comprendre des coordinateurs qui établissent le lien entre une autorité et une autre. Par exemple, la Maison Blanche peut mettre en rapport un parti du congrès et une autre autorité. L'autre possibilité a été qualifiée d'*itinerant broker* par Fernandez et Gould. Dans notre cas, cela se ramène à la liaison entre deux autorités par un groupe extérieur.

La Figure 2 classe ces différents rôles dans le réseau selon les différents types d'organisation. Nous nous intéressons aux acteurs privés qui émettent et aux organisations qui peuvent être des intermédiaires. Les organisations centrales ne peuvent ici jouer que des rôles de représentant ou de liaison.

On peut dire d'une organisation centrale qu'elle remplit son rôle dans le réseau si, premièrement, elle occupe une place prépondérante incontestée parmi les représentants du domaine et si, deuxièmement, elle canalise l'accès à l'autorité politique pour les autres organisations de son domaine sans subir une concurrence trop forte de la part des *liaisons* et des *gatekeepers*. En outre, sa prépondérance sera favorisée si elle peut aussi servir dans une large mesure de liaison pour les organisations d'autres domaines. Nous quantifions ce concept, qualitatif au paragraphe suivant, pour comparer les rôles des organisations centrales dans le domaine politique du travail en Allemagne fédérale et aux USA.

FIGURE 1. – Types d'intermédiaires (I) entre et au sein des groupes d'après Fernandez et Gould (1994).

1. – Emetteur (E) et Récepteur (R) appartenant à des groupes différents.



2. – Emetteur et Récepteur appartenant au même groupe.

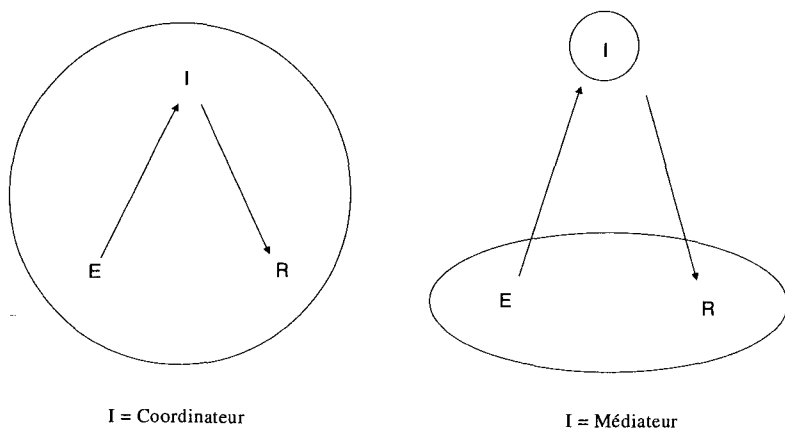


FIGURE 2. – Types d'intermédiaires permettant aux différents types d'organisations d'accéder aux instances politiques ayant pouvoir de décision.

		Emetteur				
		Acteurs politiques		Acteurs privés		
Acteurs politiques	Intermédiaire	avec pouvoir de décision	sans pouvoir de décision	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
	avec pouvoir de décision	Coordinateur	Gatekeeper	Gatekeeper 1		
sans pouvoir de décision		Médiateur	Représentant	Gatekeeper 2		
Acteurs privés	Groupe 1		Liaison	Représentant	Liaison	
	Groupe 2			Liaison	Représentant	
	Groupe 3			Représentant		

Résultats

La densité générale du réseau de transmission de l'information s'élève à 0,069 pour les 121 acteurs allemands et à 0,108 pour les 112 organisations américaines. Si on ne considère que la partie du réseau concernée par les liens des groupes d'intérêts émetteur vers les agents politiques, la densité monte à 0,111 dans le réseau allemand et à 0,166 dans l'américain. Cela montre que pour tous les acteurs du réseau, l'accès aux agents politiques est plus important que tous les autres liens dans leur ensemble. Mais, en même temps, ces densités sont encore si minimes que la médiation par des intermédiaires est tout à fait significative.

Le *Tableau 1* présente les principales données permettant de comparer les rôles des organisations centrales dans les deux systèmes. Les différences sont fortement accentuées selon les divers types d'associations. La densité des liens directs entre les associations et les autorités politiques est très différente en Allemagne et aux Etats-Unis. Ainsi, la densité des liens directs entre syndicats ou groupements économiques et agents américains est plus du double de celle des associations allemandes correspondantes. Cela ne signifie pas que le nombre des intermédiaires est inférieur aux Etats-Unis. Au contraire, si l'on a beaucoup de liens directs dans le réseau, les chances augmentent d'atteindre d'autres acteurs en deux pas. Ce ne serait différent que si les liens directs se rapprochaient d'une structure pleine ne laissant presque aucune place à des distances de longueur deux. Dans les grands réseaux et avec de faibles densités ce n'est de loin pas le cas.

TABLEAU I. – Relations directes et indirectes des organisations centrales avec les agents politiques.

Organisations	n	Densité des relations directes	Densité des relations indirectes à un intermédiaire	Nombre de rôles d'intermédiaire pour chaque pas
1. RFA (9 agents)				
Syndicats	17	0,08	0,44	1,85
Associations patronales	21	0,10	0,31	2,45
Associations professionnelles	12	0,11	0,28	2,97
Autres associations	18	0,14	0,30	2,48
Assurances sociales	13	0,14	0,50	4,00
2. USA (10 agents)				
Syndicats	19	0,21	0,44	2,48
Associations patronales	26	0,24	0,47	2,61
Associations professionnelles	12	0,12	0,58	2,64
Autres associations	35	0,08	0,58	2,14

Une distance de longueur deux est établie lorsqu'une association ne peut pas atteindre directement un agent donné et doit s'aider d'un ou de plusieurs intermédiaires. Le nombre des rôles d'intermédiaires par distance exprime le nombre d'intermédiaires assignés à un type d'associations donné. Plus ce nombre proportionnel est élevé, moins il y a d'assignations aux intermédiaires spécifiques.

Si l'on compare maintenant la dernière colonne du Tableau I pour l'Allemagne et les Etats-Unis, on est frappé par les fortes différences dans le système allemand et les faibles différences dans le système américain. Aux Etats-Unis, les associations «Autres», les *public interest groups*, ont les plus petites possibilités de choix de leur intermédiaire, d'une valeur de 2,14. Les organisations économiques et professionnelles, suivies de près par les syndicats, ont une liberté de choix plus grande, d'une valeur, respectivement, de 2,6 et 2,5. Mais en Allemagne, l'écart va d'une très faible valeur de 1,85 pour les syndicats à 4,0 pour les assurances sociales. Ceci est un résultat important. Mieux les organisations centrales jouent leur rôle et moins les associations ont de liberté dans le choix de leur intermédiaire. Ces faibles possibilités de choix des syndicats allemands avec un nombre proportionnel de 1,85 sont l'indice d'un système fonctionnant essentiellement sur la base d'organisations centrales.

Observons maintenant la fréquence avec laquelle les groupes émetteurs se tournent vers certains types d'intermédiaires et demandons-nous jusqu'à quel point, parmi ces intermédiaires, certaines organisations émergent. Seules les fréquences absolues sont interprétées, puisqu'il s'agit de comparer les fréquences pour les colonnes comme pour les lignes (Tableau II).

TABLEAU II. – Indications données par les associations sur les différents types d'intermédiaires et sur les intermédiaires uniques.

Rôles d'intermédiaire	Syndicats		Associations patronales		Associations professionnelles		Autres associations		Assurances sociales	
	R ¹	F ²	R	F	R	F	R	F	R	F
1. RFA										
Gatekeeper 1	28	24 ³	33	18 ³	22	15 ³	40	27 ³	29	17
Gatekeeper 2	27	11 ⁴	48	19 ⁴	30	21 ⁴	25	7 ⁴	69	21 ⁵
Représentant	44	44 ⁶	42	17+17 ⁷	16	8	39	8+8+8	62	20
Liaison	25	7	19	4	21	5	15	6	72	34 ⁶
Rôle d'intermédiaire	124		142		89		119		232	
Intermédiaire	22		33		23		22		29	
2. USA										
Gatekeeper 1	22	10 ⁸	20	10 ⁹	12	4+4	25	611	–	–
Gatekeeper 2	28	17 ¹⁰	47	18 ¹⁰	58	19 ¹¹	57	30 ¹¹	–	–
Représentant	111	46 ¹²	178	41 ¹³	16	6	86	17	–	–
Liaison	45	11	74	9	96	16	267	94 ¹⁴	–	–
Rôle d'intermédiaire	206		319		182		435			
Intermédiaire	35		49		41		44			

- 1) Fréquence des différents rôles (R) d'intermédiaires.
- 2) Intermédiaires le plus fréquent (F) dans la catégorie.
- 3) Groupe SPD au Bundestag.
- 4) Membres FDP de la Commission du Bundestag pour le travail et l'ordre social.
- 5) Département « Santé et assurance maladie » du Ministère fédéral du travail.
- 6) DGB.
- 7) BDI et BDA.
- 8) House Republicans.
- 9) White House Office.
- 10) Occupational Safety and Health Administration.
- 11) General Accounting Office.
- 12) United Mine Workers.
- 13) Chamber of Commerce of the United States.
- 14) AFL/CIO.

Les organisations centrales cherchent d'abord à monopoliser le rôle de représentant. Le cas classique est fourni par les syndicats allemands. Ils présentent 44 liens de longueur 2 avec les agents politiques et ces liens passent tous par la même organisation, le DGB. Aucun autre groupe n'atteint une concentration aussi élevée, ni en Allemagne, ni aux Etats-Unis.

En ce qui concerne les associations économiques, on constate une division du travail entre le Conseil fédéral de l'industrie allemande (Bun-

desverband der Deutschen Industrie, BDI) et la Confédération des associations patronales (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA). Cette dernière représente les intérêts socio-politiques du patronat, y compris du patronat non industriel. Le premier représente les intérêts politiques et économiques des associations sectorielles de l'industrie. A chacune de ces deux organisations centrales reviennent 17 rôles d'intermédiaires, soit 34 en tout. Comme la BDI et la BDA entretiennent d'étroites relations, on constate que les associations économiques allemandes fonctionnent selon le système des organisations centrales. Les trois quarts environ des rôles d'intermédiaires sont joués par l'une de ces deux organisations centrales.

Il en va autrement pour les autres associations. Trois organisations uniques jouent 8 des 39 rôles d'intermédiaire. Elles ne sont pas étroitement reliées entre elles, et on ne peut donc parler d'un système d'organisation centrale. C'est aussi le cas pour les assurances sociales allemandes. L'intermédiaire le plus fréquemment pris comme représentant ne concentre sur lui qu'un tiers des rôles d'intermédiaire. En ce qui concerne les associations professionnelles, la Chambre fédérale des médecins obtient la moitié des 16 rôles d'intermédiaire. Mais il faut souligner que pour le groupe des associations professionnelles les *gatekeepers* sont bien plus importants que les représentants. Or il faut que ce soit l'inverse pour qu'un système d'organisations centrales puisse fonctionner.

Si on compare ces résultats à ceux des représentants américains, on voit tout de suite qu'aucune organisation américaine ne monopolise le rôle de représentant. Même si l'on utilise un critère faible, selon lequel une organisation centrale doit au moins exercer la moitié des rôles de représentant, aucun syndicat, aucune association économique, aucun *public interest group* ne répond à ce critère.

On peut pousser plus loin la comparaison. Il s'avère en effet qu'aux Etats-Unis les représentants, dans leur diversité, sont bien plus importants pour les syndicats et les unions économiques que tout autre intermédiaire. En Allemagne, ce sont les *gatekeepers* qui jouent le rôle principal. Des diverses autorités décidant de la politique du travail, c'est le groupe socio-démocrate du Bundestag qui est le principal *gatekeeper*. Pendant la période d'enquête il représentait le principal parti d'opposition. Les membres FDP (Parti Libéral Allemand) de la commission du Bundestag pour le travail et l'ordre social étaient, parmi les acteurs politiques, les *gatekeepers* pour toutes les autres associations, excepté les assurances sociales. Pour ces dernières, un intermédiaire essentiel est constitué par le département du Ministère du travail et de l'ordre social, très lié à la Caisse d'assurance maladie.

On n'observe pas aux Etats-Unis cette concentration sur certains *gatekeepers*. L'autorité principale des *gatekeepers* est la Occupational Safety and Health Administration. En outre, il est intéressant de noter que les républicains sont les plus importants *gatekeepers* des syndicats à la Cham-

bre des représentants. Ceci est sans aucun doute lié au fait que la plupart des syndicats particuliers peuvent directement atteindre les partis au Congrès. Il incombait alors aux républicains à la Chambre de mettre en rapport les syndicats avec le Department of Labor qui, sous Reagan, était justement dirigé par un républicain.

Nous avons déjà examiné l'une des caractéristiques des organisations centrales, à savoir que le fait de jouer un rôle de liaison peut les aider à remplir leurs objectifs. Dans les deux pays, c'est l'organisation centrale des syndicats qui joue le principal rôle de *liaison*, aux Etats-Unis pour les *public interest groups* et en Allemagne pour les assurances sociales. D'après des critères qualitatifs, aux Etats-Unis c'est l'American Federation of Labor-Congress of Industrial Organisations (AFL-CIO) qui joue le rôle essentiel d'organisation centrale pour les syndicats. Mais l'AFL-CIO n'est pas le principal représentant des syndicats, rôle dévolu aux United Mine Workers (UMW). Ceci est dû au fait que les UMW occupent dans le groupe des syndicats une position d'autant plus centrale qu'ils sont plus facilement accessibles que l'AFL-CIO. La personne interrogée pour l'AFL-CIO considérait son organisation comme un émetteur d'informations vers les syndicats plus que comme un récepteur. Par contre, le flux était réciproque entre l'UMW et les autres syndicats. L'UMW pouvait d'autant mieux jouer le rôle de représentant qu'il dispensait de meilleures informations aux agents législatifs. Comme, en Amérique, la plupart des syndicats peuvent atteindre directement les agents qui les intéressent, l'AFL-CIO ne souhaite pas modifier ses bonnes relations avec tous les agents pour prendre le rôle de principal représentant. L'AFL-CIO joue, en outre, un autre rôle important de liaison pour de nombreux *public interest groups*.

Si on utilise des critères étroits pour définir le rôle d'une véritable organisation centrale, seul le DGB allemand en a le profil. Sous réserves, le BDI et le BDA peuvent être aussi considérés comme tels. Certes, le système américain connaît des organisations centrales formelles mais elles ne parviennent pas à monopoliser le rôle de représentant. Comme les *gatekeepers* jouent dans le système politique américain un rôle moindre qu'en Allemagne, quelques organisations centrales émergent malgré tout parmi les intermédiaires. Aux Etats-Unis, ce sont l'UMW et la Chambre de Commerce pour les associations économiques. L'AFL-CIO ne joue que 24 fois le rôle d'intermédiaire auprès des syndicats. Mais elle apparaît comme ayant une place prépondérante de liaison pour les *public interest groups*.

*
* *

L'hypothèse selon laquelle les organisations centrales sont plus importantes dans le système allemand est vérifiée. Les organisations centrales allemandes, en particulier le DGB, peuvent jouer un rôle de représentant

de leur domaine beaucoup plus influent. Mais, en même temps, les *gatekeepers* du système politique jouent en Allemagne un grand rôle qui relativise la canalisation par les représentants de l'accès aux agents.

Les liens, au sein du groupe, des agents jouent naturellement un rôle important. Pendant le déroulement de l'enquête, les deux pays avaient des gouvernements conservateurs. Pour les syndicats, par exemple, cela signifiait une plus grande difficulté d'accès, leurs alliés politiques traditionnels, en Allemagne les socio-démocrates et aux Etats-Unis les démocrates, étant dans l'opposition. Une analyse précise des liens entre syndicats et agents politiques d'une part, entre les agents eux-mêmes d'autre part, montre qu'en règle générale les syndicats ont d'excellentes relations directes avec les démocrates aux Etats-Unis et avec les socio-démocrates en Allemagne. Ils n'ont pas besoin de la médiation de leur organisation centrale pour atteindre leurs alliés politiques traditionnels. Mais ils en ont besoin s'ils veulent essayer de faire pression sur l'exécutif conservateur. En Allemagne, seul le DGB a des relations directes avec les partis de la coalition et les ministres. Les autres syndicats n'en ont pas. Aux USA, seule l'AFL-CIO en a avec tous les agents politiques, les syndicats ayant généralement le plus grand mal à atteindre les responsables de l'Administration Reagan. Par contre, le Congrès reste la porte d'accès au cœur du système politique les républicains de la Chambre pouvant ainsi conserver leur rôle de *gatekeepers*.

On peut généraliser le résultat obtenu pour les syndicats. Les organisations centrales se distinguent par un large accès à tous les agents alors que les autres associations n'ont en général accès qu'à un petit nombre d'agents. Selon le régime, cela peut rendre l'accès à l'exécutif plus difficile pour tel ou tel groupe d'intérêts. Contrairement à ce qu'indique la plupart des écrits sur le corporatisme, on peut donc affirmer que le Parlement remplit parfaitement, dans les deux pays, sa fonction d'institution ouvrant l'accès aux groupes d'intérêts privés.

Terminons sur un point méthodologique. Nous avons entrepris ici une analyse descriptive des rôles d'intermédiaires, plus ou moins bien remplis par les organisations centrales dans les réseaux du domaine politique. La méthode d'évaluation a été relativement simple et on a pu comparer les analyses des tableaux de données. On pourrait se demander maintenant jusqu'à quel point pourrait être développé un modèle strict des positions et des rôles d'intermédiaire dans ces réseaux à la manière des *blockmodels*. Suivant le modèle de l'analyse structurale des rôles (Kappelhoff, 1987), nous ne nous sommes pas contentés de relations obtenues directement dans la transmission de l'information. Nous avons aussi établi les relations à un degré plus élevé, à savoir la distance de longueur 2. Pour cela, on n'avait besoin ni d'une symétrisation des relations d'information, ni d'utiliser un réseau complet. Contrairement au procédé de l'équivalence structurale orientée sur les positions, les organisations centrales sont ici définies par leurs rôles locaux dans le réseau du domaine politique. Elles jouent

ces rôles dans leur fonction d'intermédiaires avec les autorités ayant pouvoir de décision.

Une analyse en termes de *blockmodel* orientée sur les positions n'identifierait pas obligatoirement les organisations centrales comme un bloc unique d'intermédiaires (Knoke *et al.*, 1995, chap. 8). De même, on doit déconseiller les mesures de centralité pour le réseau complet, surtout si les relations doivent être symétrisées. Dans les grands réseaux, avec des acteurs relativement hétérogènes, l'analyse des intermédiaires atteint difficilement son objectif si elle passe par les procédés standards de l'analyse de réseaux. Cependant, il n'est pas exclu que les résultats obtenus ici avec des procédés simples puissent être représentés par des modèles de structure plus élégants. Mais ces derniers doivent alors aider à l'approche comparative et construire un pont entre les représentations de la structure interne des systèmes pluralistes et corporatistes.

Franz Urban PAPPI
Thomas KÖNIG

Universität Mannheim, Seminargebäude A5
68131 Mannheim 1

Traduit de l'allemand par Claire Guinchat et Emmanuel Lazega

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Atkinson Michael M, Coleman William D., 1989. – « Strong states and weak states : sectoral policy networks in advanced capitalist economies », *British journal of political science* (19), pp. 47-67.
- Cawson Alan (ed), 1985. – *Organized interests and the state : studies in meso-corporation*, London, Sage.
- Fernandez Roberto M., Gould Roger V., 1994. – « A dilemma of state power : brokerage and influence in the national health policy domain », *American journal of sociology*, 99, pp. 1455-1491.
- Hancock M. Donald, 1988. – *West Germany : The politics of democratic corporatism*, Chatham, N.J., Chatham House.
- Kappelhoff Peter, 1987. – « Blockmodellanalyse : Positionen, Rollen und Rollenstrukturen », dans F.U. Pappi (Hrsg.), *Methoden der Netzwerkanalyse*, München, Oldenbourg ; Band 1 der Techniken der empirischen Sozialforschung.
- Katzenstein Peter J., 1987. – *Policy and politics in West Germany. The growth of a semi-sovereign state*, Philadelphia, Temple University Press.
- Knoke David, Pappi Franz Urban, 1991. – « Organizational action sets in the US and German labor policy domains », *American sociological review* (56), pp. 509-523.
- Knoke David, Pappi Franz Urban, Broadbent Jeffrey, Yutaka Tsujinaka, 1995. – *Comparing policy networks, labor politics in the U.S., Germany and Japan*, Cambridge, Cambridge University Press.
- König Thomas, 1992a. – *Entscheidungen im Politiknetzwerk*, Wiesbaden, DUV.

- 1992b. — « Kollektive Entscheidungsfindung im deutschen Politikfeld « Arbeit » : Ein modellorientierter Politikfeldansatz », *Politische Vierteljahresschrift*, (4), pp. 597-621.
- 1993. — « Die Bedeutung von Politik-Netzen in einem Modell politischer Entscheidung und politisch-privater Einflußnahme », *Journal für Sozialforschung* (4), pp. 343-367.
- Laumann Edward O., Knoke David**, 1987. — *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Lehmbruch Gerhard**, 1984. — « Concertation and the structure of corporatist networks », dans **J.H. Goldthorpe** (ed), *Order and conflict in contemporary capitalism*, Oxford, Clarendon, pp. 60-80.
- Lijphart Arend, Crepaz Markus**, 1991. — « Corporatism and consensus democracy in eighteen countries. Conceptual and empirical linkages », *British journal of political science* (21), pp. 235-256.
- Offe Claus**, 1981. — « The Attribution of public status to interest groups : observations on the West German case », dans **S. Berger** (ed), *Organizing interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 123-158.
- Pappi Franz Urban**, 1987. — « Die Netzwerkanalyse aus soziologischer Perspektive », dans **F.U. Pappi** (Hrsg.), *Methoden der Netzwerkanalyse*, München, Oldenbourg ; Band 1 der Techniken der empirischen Sozialforschung, herausgegeben von Koolwijk, J., M. Wieken-Mayser, pp. 11-37.
- Pappi Franz Urban, Knoke David, Bisson Susanne**, 1992. — « Information exchange in policy networks » dans **F.W. Scharpf** (Hrsg.) *Games in hierarchies and networks*, Frankfurt und Boulder, Colorado, Campus und Westview, pp. 287-313.
- Pappi Franz Urban, Koenig Thomas, Knoke David**, 1995. — *Entscheidungsprozesse in der deutschen und amerikanischen Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Ein Deutsch-amerikanischer Vergleich*, Frankfurt, Campus.