

# *Intérêt général et organisation interprofessionnelle\**

par

JEAN-LUC BARBIER

*Diplômé d'études supérieures de Droit public  
de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Reims*

1 - L'organisation interprofessionnelle entretient des relations étroites avec l'intérêt général. En fait, les deux notions sont largement interdépendantes et se complètent mutuellement dans un mouvement dialectique. Tandis que l'interprofession donne un contenu opérationnel à la théorie de l'intérêt général, celle-ci féconde l'organisation interprofessionnelle, lui donne un principe justificateur de son action et lui permet d'affirmer son autonomie face à l'administration. L'intérêt général est donc au cœur de l'interprofession qui ne peut subsister que par lui et pour lui.

2 - La relation qui s'établit entre l'intérêt public et l'interprofession est apparue récemment. Dans l'Etat absolutiste, l'individu n'est qu'un sujet et l'administration, fidèle exécutante des décisions du pouvoir central, agit au nom de principes supérieurs qui peuvent être le droit divin ou tout simplement le droit du plus fort. C'est dans l'Etat libéral que la notion d'intérêt général prend naissance : l'individu devient citoyen, titulaire de droits subjectifs et l'action administrative est soumise au principe de l'égalité ; l'intérêt général joue comme technique de limitation du pouvoir étatique. Enfin, dans l'Etat interventionniste, la puissance publique, qui entend imposer sa volonté, doit cependant tenir compte des droits reconnus aux personnes ; pour justifier ses atteintes aux libertés et ses interventions dans tous les domaines de la vie quotidienne, elle trouve dans l'utilisation permanente de la référence à l'intérêt général une rationalité efficace et légitimante. C'est dans cet Etat interventionniste que s'établit la relation entre l'organisation interprofessionnelle et l'intérêt général.

3 - La théorie de l'intérêt général (1) repose sur la distinction simpliste entre la société civile divisée par des intérêts particuliers antagonistes et la société politique, incarnée par l'Etat, qui a pour seul objectif de faire prévaloir l'intérêt général. Ne poursuivant pas de fins propres, détentrice du savoir et de la compétence, l'administration peut valablement imposer ses solutions sur les points de vue égoïstes des groupes d'intérêts. De cette façon, l'intérêt général fonde l'autorité du pouvoir de l'Etat, même s'il apporte également une limite à ce pouvoir. L'Etat doit, certes, agir dans le

---

\* Cette étude expose quelques-unes des orientations d'une thèse à soutenir pour le doctorat de 3<sup>e</sup> cycle d'administration publique (Reims, 1979).

(1) Cf. J. Chevallier : « L'intérêt général dans l'administration française », *R.I.S.A.* 1975 n° 4 p. 325 et *Science Administrative* (en collaboration avec D. Loschak) L.G.D.J. 1978 p. 358 et suivantes (§ 389 à 396).

sens du bien commun, mais comme il détient le monopole de la définition de cette valeur suprême, qui est reconnue et acceptée de tous, il peut agir librement sans connaître d'autres bornes que celles qu'il s'est fixées. Ainsi, l'intérêt général sert à légitimer l'action de l'administration et à sacraliser l'institution étatique ; il devient tout à la fois mythification (2) et mystification.

4 - Dans l'Etat interventionniste, il est fait appel, en permanence et dans tous les domaines, à la notion d'intérêt public. L'administration n'hésite plus à corriger les effets des lois économiques et à réduire l'initiative privée. Pour remplir efficacement son rôle, elle doit se tenir en étroite et constante relation avec les acteurs privés du développement économique qu'elle sera alors conduite à soutenir dans leurs efforts d'organisation et de modernisation. Aussi, il apparaît clairement que la double équation action publique — intérêt général/action privée — intérêts particuliers constitue une caricature de la réalité. Dans la pratique, il n'est guère facile d'établir une ligne de partage stricte entre l'intérêt général et les intérêts particuliers et les limites entre le secteur public et le secteur privé sont particulièrement mouvantes (3).

5 - Les organismes interprofessionnels rendent compte de ce phénomène. Ils constituent une tentative de réponse, dans une dimension nouvelle qui dépasse les limites des préoccupations catégorielles, aux maux provoqués par le fonctionnement défectueux des mécanismes libéraux et ils se placent, de cette façon, à égale distance entre les intérêts particuliers et l'intérêt général, entre la société civile et l'Etat, entre l'action privée et l'action publique.

L'idée fondamentale qui est à la base de l'organisation interprofessionnelle est d'établir, par productions économiques (ou par groupes de produits), une structure associant la production, la transformation et la commercialisation, afin de discipliner le marché et de promouvoir la vente du produit (4). Ainsi, les différents professionnels intéressés par le même cycle production — commercialisation peuvent, au sein d'une organisation structurée, normaliser leurs relations et remédier à certaines incohérences. Cette idée a été mise en œuvre d'abord dans le secteur agricole durant l'entre-deux-guerres puis, de façon généralisée, dans toute l'économie, sous le régime de Vichy. A partir de 1945, des tentatives nouvelles ont été réa-

---

(2) Voir à propos de la notion de service public l'étude de L. Nizard : « Mythes étatiques et représentations sociales », *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Cujas 1975 p. 91 et suivantes. L'auteur mentionne en particulier une citation de Roland Barthes (*Mythologies*, p. 251) : « le mythe ne nie pas les choses, sa fonction est au contraire d'en parler simplement : il les purifie, les innocente, les fonde en nature et en éternité ; il leur donne une clarté qui n'est pas celle de l'explication mais du constat ». Tel est bien le cas de la notion d'intérêt général.

(3) Cf. J.C. Venezia : « Puissance publique et puissance privée », *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, *op. cit.*, p. 379 et suivantes. Par ailleurs, le juge administratif français est récemment revenu sur une jurisprudence traditionnellement hostile à toute confusion entre l'intérêt général et les intérêts particuliers (C.E. 20 juillet 1971, ville de Sochaux, A.J.D.A. 1972 p. 227).

(4) Cf. rapport Sordel, au nom de la Commission des affaires économiques et du plan, annexe P.V. séance du 5 juin 1975, D.P. n° 360 Sénat, p. 8 et suivantes.

lisées (5) et un régime-cadre a même été établi, par des textes successifs, en 1953, 1960, 1964 et 1975 (6). Ces différentes expériences ont toutes été entreprises en réaction contre l'insuffisance des lois capitalistes et en fonction d'une volonté de régulariser les mécanismes économiques.

6 - Dans de telles conditions, les organisations interprofessionnelles font concurrence, dans leur secteur de compétence, à l'appareil administratif. Parce qu'elles disposent, en général, d'un pouvoir économique d'intervention elles portent atteinte à l'autorité de l'Etat. Celui-ci ne peut plus définir de façon unilatérale et souveraine les normes applicables dans le domaine considéré en se prévalant de la mise en œuvre de l'intérêt général ; il se heurte à un écran intermédiaire, à un organe représentatif de l'ensemble des professionnels qui ne se laisse plus impressionner par le discours étatique.

7 - Le décor étant ainsi dressé, il importe de connaître le déroulement de la pièce. Comment va s'exprimer la volonté de l'interprofession d'utiliser, pour son propre compte, la notion d'intérêt général ? Quelle sera la réplique de l'acteur principal qui entend conserver en même temps son rôle de metteur en scène ? Que va-t-il advenir de la notion d'intérêt général, composante unique du monologue de l'Etat ? Il est possible de distinguer deux actes : tout d'abord, l'organisation interprofessionnelle met l'accent sur la mission d'intérêt général qu'elle remplit dans son rayon d'activité et s'efforce d'estomper la manifestation des intérêts particuliers de ses composantes (I) ; ensuite, l'Etat accepte — et même quelquefois précède — cette tendance en se déchargeant de ses responsabilités d'intérêt général pour les confier à des groupements intermédiaires qui disposent alors d'une large autonomie vis-à-vis de l'administration (II). L'interpénétration structurelle entre le secteur public et les intérêts économiques dominants se traduit par un double phénomène d'interprofessionnalisation et de corporatisation.

## I/ L'INTERPROFESSIONNALISATION

8 - La conception classique selon laquelle l'Etat dispose du monopole de la définition de l'intérêt général est de plus en plus contestée. Les groupes d'intérêts les plus divers cherchent à exercer une influence directe sur la stratégie administrative et l'Etat est de moins en moins en mesure de tenir son rôle d'arbitre ; l'administration se trouve dans l'obligation d'intervenir de façon plus active dans le jeu économique et doit prendre position, s'engager aux côtés des acteurs privés.

A partir du moment où l'Etat quitte la nuée céleste, du haut de laquelle il déterminait souverainement le bien commun, pour descendre dans l'arène des revendications sectorielles et reconnaître à certains intérêts spécifiques la possibilité d'exprimer l'intérêt général, il favorise la critique de la légi-

---

(5) Cf. A. Heilbronner : « Le pouvoir professionnel », *Etudes et Documents du Conseil d'Etat*, 1952, p. 33.

(6) Sur la loi du 10 juillet 1975, voir J. Chevallier : « L'organisation interprofessionnelle agricole », *Revue de Droit Rural* n° 50, mars 1976, p. 69 et n° 51, avril 1976 p. 121. En ce qui concerne la loi du 6 juillet 1964, voir Y. Madiot : « Les aspects juridiques de la politique contractuelle en agriculture », *D.S.* n° 6, juin 1969, p. 367 ; R. Malezieux : « L'économie contractuelle en agriculture », *G.P.*, 1964, II, doct. p. 69 et J. Mégret : « Système contractuel et intégration en agriculture », *Recueil Dalloz*, chronique III 1965, p. 17.

timité de son autorité et permet la mise en cause de l'écran idéologique derrière lequel il fondait sa toute puissance. Quittant volontairement son piédestal pour mieux agir dans le domaine économique, l'Etat est contesté par des groupes intermédiaires, situés entre les composants catégoriels et l'administration, qui prétendent tenir un rôle de médiateur et sélectionner parmi les intérêts particuliers ceux qu'ils estiment dignes d'être érigés en intérêt général (7). Dès lors, la puissance étatique perd son monopole et se voit dépouillée de ses attributs ; elle n'est plus seule à agir au nom de l'intérêt général.

Pour remplir une telle mission, les organisations interprofessionnelles doivent tout d'abord transcender les revendications propres à leurs diverses catégories de membres et dégager un intérêt collectif qui soit commun à tous (A). Cette situation entraîne ensuite un éclatement de la notion pragmatifiée d'intérêt général qui se divise en d'innombrables parcelles servant de cadre à l'activité des groupes intermédiaires (B).

### A) Les intérêts particuliers transcendés

9 - La finalité des groupements interprofessionnels est de rationaliser l'organisation du marché et d'assurer la promotion des produits dont ils s'occupent. Cet objectif est difficile à atteindre car les groupements rassemblent des intérêts particuliers antagonistes. Pour être efficaces, ils doivent réaliser une certaine intégration communautaire.

10 - Les différentes catégories de membres d'une interprofession se trouvent en principe dans une situation conflictuelle (8). Le producteur cherche à vendre le fruit de son travail au prix maximum et le commerçant tente d'acheter au plus bas cours, afin de dégager une marge bénéficiaire suffisante, tout en offrant au consommateur un bien accessible et concurrentiel. Par le libre jeu de l'offre et de la demande, et selon les circonstances, les protagonistes sont placés tour à tour en position dominante ou dominée ; des productions déficitaires à prix élevés succéderont à des productions excédentaires à prix réduits. La confrontation de ces intérêts opposés provoque sur le marché des tensions et même des crises cycliques que peuvent encore aggraver en aval des phénomènes de sous-consommation ou de sur-consommation.

De cette situation peut résulter une prise de conscience. Partageant les mêmes difficultés ou confrontés à des problèmes dont les différents éléments sont à la fois cause et effet, les professionnels sont en mesure de dépasser l'opposition de leurs intérêts particuliers. Cette prise de conscience suppose cependant que les avantages et les inconvénients que chacun des partenaires peut tirer de l'interprofession soient relativement équilibrés. L'abandon de l'approche individualiste des mécanismes économiques au profit d'une vue

---

(7) « Alors que l'idéologie de l'intérêt général répand une image de l'Etat majestueux, indépendant, neutre par rapport à la hiérarchisation sociale, l'administration a dû intervenir de façon beaucoup plus active dans le jeu économique et donc s'engager plus nettement aux côtés de certaines forces. Cette intervention, qui a fait ressortir clairement le sens de la stratégie, lui a fait perdre son statut privilégié d'arbitre et a fait aussi disparaître un certain consensus autour de son action ». J. Chevallier : « La participation dans l'administration française », *B.I.I.A.P.* n° 37, janvier-mars 1976, p. 111.

(8) Nous fonderons notre analyse sur l'interprofession agricole qui est la plus développée en France et qui est aussi la plus connue.

plus collective est susceptible de rapprocher et de concilier, globalement ou partiellement, définitivement ou temporairement, les objectifs des partenaires qui visent alors, d'une façon générale, à équilibrer un marché fluctuant tant au niveau de la production que de la consommation, tout en garantissant aux différents partenaires un revenu suffisant. La transcendance des intérêts particuliers donne naissance à un intérêt collectif qui est le dénominateur commun susceptible de rassembler toutes les composantes professionnelles.

L'intérêt collectif est donc à la base de l'action interprofessionnelle. Tandis que les intérêts particuliers restent de la compétence des syndicats professionnels qui assurent la représentation et la défense de leurs adhérents, l'organisation commune, qui se situe à un niveau supérieur, représente et défend les intérêts communs à tous.

11 - Ce schéma est susceptible de nombreuses gradations dans la mesure où le groupe interprofessionnel se compose de représentants des différentes familles économiques qui vont être tentées de faire prévaloir les intérêts de leurs mandants. Ainsi, au nom de l'intérêt commun, le groupe dominant peut vouloir imposer des orientations qui ne sont, en fait, que des revendications catégorielles. Mais le risque reste limité puisque l'organisation repose sur la règle de l'unanimité; le groupe qui s'estimera lésé pourra donc opposer son veto à une mesure qu'il n'approuve pas. Il semble cependant que le bon fonctionnement de l'interprofession suppose un rapport de force équilibré entre les partenaires et une volonté commune de conciliation.

12 - Porte-parole de l'intérêt collectif, le groupement interprofessionnel s'attache à organiser les rapports entre ses composantes et il recourt à un protectionnisme rigoureux (9). Replié sur lui-même, il s'adresse surtout à ses membres pour leur indiquer la direction à suivre, les rappeler à l'ordre et, éventuellement, sanctionner les manquements à la règle commune. Il renforce le sentiment communautaire, développe l'intégration des membres à la collectivité, fait prendre conscience aux différentes composantes de ce qui les rassemble positivement et de ce qui les unit négativement contre l'extérieur; il met en évidence la solidarité entre les intérêts particuliers transcendés et démontre la capacité de l'organisation commune de dépasser les particularismes en élaborant un projet collectif.

13 - Dès qu'il a affirmé son autorité dans le cadre interne, le groupement s'ouvre vers l'extérieur, cherche à étendre sa compétence; il se heurte alors à l'appareil étatique.

Pour exposer ses revendications et justifier son action, pour affirmer son autorité dans un environnement hostile, l'interprofession utilise l'instrument idéologique de l'Etat: elle fait appel au mythe de l'intérêt général et prétend agir au nom du bien commun. La valorisation de l'intérêt collectif peut conduire à l'ériger en intérêt général (10), soit parce que la puissance étatique n'est pas encore intervenue dans le secteur concerné pour préciser ce qu'est l'intérêt supérieur, soit parce que l'organisation interprofession-

---

(9) On peut utiliser ici l'expression de H. Marcuse et parler de « société de défense ».

(10) « L'intérêt général est en réalité une coalition d'intérêts collectifs apparentés ou contraires, qu'il s'agit d'accorder ou, plus humblement d'ajuster. » A. Holleaux : « Vers un ordre juridique conventionnel », *B.I.J.A.P.* n° 32, octobre-décembre 1974, p. 16.

nelle oppose sa propre conception élaborée et acceptée par les catégories membres. Dans les deux cas, l'appareil étatique est obligé de reconnaître la primauté de l'interprofession dans la définition de l'intérêt général.

14 - Ainsi, un lien logique peut s'établir entre les intérêts particuliers et l'intérêt général, à la suite du double mécanisme de transcendance et de valorisation. L'interventionnisme économique qui suscite l'activité, tant de l'Etat que de l'interprofession, est la cause de ce phénomène. Le groupement intermédiaire, représentatif du secteur économique concerné et connaissant parfaitement les problèmes de sa compétence, est en mesure de donner un contenu précis et concret à l'intérêt public pour lequel il intervient. Le flou idéologique dont se paraît l'Etat fait place, dans le domaine considéré et à propos d'une situation ponctuelle, à une définition claire et nette de ce qui est bon pour l'ensemble des professionnels comme pour la société toute entière.

15 - Mais la désacralisation de l'intérêt général qui résulte de ce transfert de compétence entraîne une fragmentation de cette notion. L'intérêt public pragmatiqué n'est pas unique : il se divise en de multiples parcelles détenues chacune par un groupe intermédiaire qui a su établir le bien-fondé de son intervention. L'intérêt général se présente comme un tableau pointilliste composé d'innombrables touches de peinture.

### B) L'intérêt général parcellisé

16 - Dans la pratique, il est difficile de distinguer certains intérêts collectifs de l'intérêt général : « l'intérêt collectif se rapproche singulièrement de l'intérêt général quand la collectivité visée est tellement importante qu'elle confine à la généralité » (11). Cette généralité est justement le propre des organisations interprofessionnelles qui reprennent à leur compte la formule célèbre : « tout ce qui est bon pour General Motors est bon pour les Etats-Unis ».

17 - Le conflit qui devrait logiquement résulter de la confrontation de deux partenaires invoquant la même rationalité ne se produit pas. Tandis que l'Etat se réfugie derrière une notion vague et conceptuellement vide qui ne correspond pas à la réalité pratique de l'interprofession, les groupes intermédiaires donnent à l'intérêt général un sens bien précis, compréhensible par tous et accepté de chacun. La globalité du postulat étatique ne peut atteindre le microcosme interprofessionnel ; l'Etat est pris à son propre piège : à défaut de matérialiser la notion d'intérêt général en l'adaptant au secteur considéré, il perd son monopole et l'interprofession se substitue à lui. D'ailleurs, même si la puissance étatique fait appel à des représentations spécifiques de l'intérêt général, en mettant en avant, par exemple, le développement de la production, l'organisation du marché, la qualité du produit, la stabilité des prix, etc... les groupements intermédiaires peuvent facilement revendiquer les mêmes objectifs qui correspondent exactement aux intérêts particuliers transcendés et à l'intérêt collectif (12).

(11) Concl. Corneille sur C.E. 10 juin 1921 commune de Montségur, p. 573, S. 1921 III p. 49 ; concl. Corneille, note Hauriou, D. 1922, III p. 26 ; concl. Corneille, note Jeze R.D.P., 1921, p. 361.

(12) « Les organisations professionnelles sont admises à tirer d'intérêts collectifs distincts de l'intérêt général la possibilité d'engager une action civile. » D. Truchet : *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, L.G.D.J. 1977, p. 312.

18 - D'autres modèles peuvent éventuellement compléter ou se substituer partiellement à ce schéma général, mais ils conduisent tous au même résultat : l'autorité étatique est déssaisie de son attribut par des groupes extérieurs qui entendent se substituer à elle pour définir le bien commun. Lorsque l'Etat tient malgré tout à opposer l'intérêt général à l'interprofession, il peut être conduit, pour différentes raisons, à rechercher une conciliation entre cet intérêt et celui invoqué par le groupement considéré (13), comme il peut souhaiter la confusion des deux intérêts (14) ou encore accepter la suprématie interprofessionnelle, dans le cas d'une contradiction ponctuelle (15).

19 - La théorie de l'intérêt général, instrument de la domination de la puissance étatique, perd toute signification. Elle n'est plus invoquée par l'administration comme justification de son emprise ; celle-ci, tout au contraire, abandonne aux groupements intermédiaires l'usage et la référence à l'intérêt général qui ne présente plus alors aucune unité : il devient multiple et se subdivise selon les secteurs économiques et/ou géographiques. La théorie de l'intérêt général, en tant que concept idéologique s'écroule, au profit d'une multitude de notions parcellisées. Désormais, il y a un intérêt général pour chacun des secteurs interprofessionnels considérés.

Un tel phénomène provoque évidemment des transformations importantes au niveau de l'action administrative. Alors que, précédemment, l'intérêt général caractérisait et imprégnait l'ensemble de l'activité de l'administration, la clef de voûte du système disparaît brusquement. Seule capable de dépasser les particularismes et de dégager un intérêt commun à l'ensemble de la société, l'administration perd son privilège au profit des groupements intermédiaires. Dès lors, la parcellisation de l'intérêt général ne risque-t-elle pas d'entraîner une segmentation de l'administration ? L'interprofession légitimée par l'onction de l'intérêt général n'est-elle pas en droit de revendiquer, pour son propre compte, l'exercice de la fonction administrative ?

\*  
\*\*

20 - Le mécanisme interprofessionnel repose sur l'idée que les intérêts particuliers, confrontés dans le cadre d'un secteur économique donné, loin de s'opposer de façon irréductible, peuvent être transcendés et déboucher, par l'intermédiaire de la valorisation de l'intérêt collectif, sur une définition concrète et ponctuelle de l'intérêt général. Cette notion disparaît alors en tant que postulat tautologique immanent.

---

(13) « Appliquée au domaine économique, cette politique conduit nécessairement à la conciliation de l'intérêt général et de l'intérêt des grands groupes dotés d'un pouvoir de monopole et, par suite, à l'acceptation de ce pouvoir. Certes, il y a négociation et les intérêts confrontés ne coïncident pas toujours au départ ; mais la concertation suppose la réalisation d'un compromis au terme de la négociation. » J. Chevallier : « Le pouvoir de monopole et le droit administratif français », *R.D.P.*, 1974, p. 21.

(14) « Aujourd'hui, il arrive que la satisfaction d'un intérêt privé soit couverte du pavillon de l'intérêt général, devienne elle-même d'intérêt général. Intérêt public et intérêt privé coïncident et ce n'est pas le fait du hasard. L'administration a bel et bien agi en considération d'intérêts privés, dont l'intérêt général lui paraissait commander la satisfaction. » D. Truchet, *op. cit.*, p. 308.

(15) Tel pourrait être le cas, par exemple, en matière de prix agricoles.

Ce phénomène peut n'être que partiel, temporaire et/ou épisodique, mais il est caractéristique de l'apparition, du fonctionnement et du développement des interprofessions, malgré la grande diversité qui règne dans ce domaine. Marque-t-il la fin de l'idéologie de l'intérêt général ? Sans doute l'Etat est-il toujours tenté de faire appel à cette notion, en particulier lorsque les groupes intermédiaires sortent de leur cadre de compétence ou s'opposent (par exemple en revendiquant chacun un intérêt général spécifique, différent et antagoniste), mais il est clair que l'intérêt général a perdu son effet d'occultation ; de fait, on constate que la puissance étatique a été amenée à élaborer un autre principe de légitimation de son pouvoir, qui repose sur l'idée de la participation (16). « Dans les pays libéraux, la participation paraît en voie de remplacer l'intérêt général comme système de légitimation de l'appareil de l'Etat. On ne se satisfait plus de l'affirmation de la conjonction inévitable entre l'intérêt général et l'action étatique : il s'agit de la démontrer et de la représenter par l'institution d'un droit de regard des citoyens sur les décisions qui les concernent » (17).

21 - On peut alors se demander si l'interprofession ne va pas être tentée de reconstituer, à son niveau, le mythe de l'intérêt général pour sacrifier son autorité ou pour masquer la prépondérance des groupes professionnels dominants. La reproduction du modèle étatique est possible, mais elle nécessite, pour être mise en évidence, des études monographiques et comparatives poussées qui font jusqu'ici défaut. On peut également se demander — toujours sans possibilité de réponse immédiate — si l'intérêt général défini par le groupement interprofessionnel est simplement le résultat de l'addition des intérêts particuliers ou si un élément de cohérence et de rationalité est introduit qui en fait autre chose que la somme de ses composantes.

22 - En tout cas, l'interprofession couverte du manteau de l'intérêt général veut aller jusqu'au bout dans la logique du mouvement qu'elle a déclenché. Délégitaire de l'intérêt public, elle est conduite à solliciter la substitution de sa propre action à celle de l'administration. Cette nouvelle étape ne peut être franchie qu'avec l'accord effectif de la puissance étatique ; celle-ci doit accepter un transfert de pouvoir qui consiste en fait à accorder une certaine autonomie à l'interprofession et débouche ainsi sur le phénomène corporatif.

## II/ LA CORPORATISATION

23 - La participation, nouveau principe de légitimation de l'autorité de l'Etat, qui se substitue au mythe de l'intérêt général, sert de fondement à la revendication d'autonomie des groupes intermédiaires.

Au niveau de l'interprofession, la participation entretient d'étroites relations avec l'intérêt général. Au moment où l'Etat se trouve face aux prétentions des groupes intermédiaires qui déclarent agir au nom du bien commun, il cède à la pression dont il est l'objet et reconnaît la primauté de ce pouvoir extérieur en lui donnant les attributs nécessaires à l'exercice d'une autorité spécifique. Pour justifier cette délégation, il se fonde sur l'idée

---

(16) Voir sur ce point : J. Chevallier : *op. cit.*, B.J.I.A.P. n° 37, janvier-mars 1976 et n° 39, juillet-août 1976.

(17) J. Chevallier et D. Loschak : *Science administrative, op. cit.*, p. 363.



de participation, mais cette nouvelle idéologie légitimante, du fait de la prise en charge de l'intérêt général par l'interprofession, n'a pas l'effet recherché : loin d'étendre l'emprise de l'appareil d'Etat, la participation aboutit à un véritable transfert du pouvoir de décision. Tandis qu'en général, l'association des intérêts privés au processus décisionnel se réduit souvent à une consultation formelle, à une participation-caution, les groupements interprofessionnels, parce qu'ils fondent leur action sur l'intérêt public, vont bénéficier d'une véritable délégation de pouvoir. La participation dans ce cas signifie maîtrise de la décision.

Les interprofessions forment ainsi des isolats situés à la périphérie de l'administration (A) et disposant, dans leur relation avec le pouvoir central, d'une très large autonomie (B).

### A) La formation d'un isolat périphérique

24 - Un mouvement centrifuge anime l'administration et pousse à la multiplication des unités périphériques soustraites à l'emprise directe de la hiérarchie (18). En effet, l'extension des tâches de l'Etat n'est plus compatible avec une administration monolithique pratiquant une centralisation totale du pouvoir de direction. Pour faire face à ses nouvelles responsabilités, l'administration ne peut plus être monolithique ; elle doit éclater en de nombreux organes diversifiés, de dimension limitée. Cette tendance, qui contribue à faire de l'administration une mosaïque d'institutions, superposées ou juxtaposées, trouve une parfaite illustration dans le cas des organisations interprofessionnelles.

25 - Quelle que soit la forme juridique des organismes interprofessionnels, ils bénéficient d'une charte constitutive (19) qui fixe le cadre et la nature des prérogatives de puissance publique dont ils bénéficient. En général chargés de l'exécution d'une mission de service public (20), ils disposent, dans leur domaine de compétence, d'un pouvoir réglementaire spécifique (21), qui s'impose aux membres du microcosme interprofessionnel. De même, ils peuvent prendre des sanctions et des mesures disciplinaires pour assurer la bonne exécution et le respect de leurs décisions. Enfin, ils bénéficient de ressources qui leur sont propres (perçues de façon obligatoire sur leurs ressortissants, sans aucune intervention extérieure) et ils disposent d'une complète liberté d'appréciation pour déterminer les modalités d'utilisation de ces fonds.

---

(18) Cf. P. Grémion : *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976 ; C. Roig : « Théorie et réalité de la décentralisation », *R.F.S.P.*, volume XVI n° 3, juin 1966, p. 445 et suivantes ; J.C. Thoenig : « La relation entre le centre et la périphérie en France », *B.I.I.A.P.* n° 36, octobre-décembre 1975, p. 77 et suivantes.

(19) En général, ils reçoivent la personnalité civile et l'autonomie financière.

(20) Cf. « La jurisprudence Monpeurt et les nombreuses analyses qu'elle a suscitées ».

Voir également : De Lacharrière : « La gestion par les organismes professionnels des services publics de l'économie dirigée », *D.S.*, janvier 1944, p. 5 ; F. Moderne, note sous C.E. Fédération Française de Cyclisme, 26 novembre 1976. *A.J.D.A.*, mars 1977 p. 139 et suivantes ; M. Waline, note sous C.E. Fédération des Industries Françaises d'articles de sport, 22 novembre 1974, *R.D.P.*, juillet-août 1975, p. 1109 et suivantes.

(21) Cf. F. Sabiani : « L'habilitation des personnes privées à gérer un service public », *A.J.D.A.*, janvier 1977, p. 4 et suivantes ; J.P. Negrin : *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, *L.G.D.J.*, 1971.

Dans ces conditions, l'administration est totalement déchargée de ses attributions qui sont toutes entières données à des groupes intermédiaires agissant à sa place et dont les décisions sont considérées par le juge comme de véritables actes administratifs (22).

26 - Un transfert de compétence aussi complet et systématique débouche sur un système de type corporatif dans lequel l'Etat confie à des groupes structurés le soin d'assurer l'organisation rationnelle de l'économie (23). Il ne s'agit pas ici de la résurgence des corporations de l'ancien régime (24), ni du corporatisme du gouvernement de Vichy (25), encore moins de l'application d'une des innombrables doctrines corporatives qui ont vu le jour durant la période de l'entre-deux guerres (26), ou même de la reprise d'une expérience étrangère (27); la tendance corporative qui apparaît dans la structure administrative française contemporaine est originale (28) et présente trois caractéristiques essentielles (29).

1. *Un groupe intermédiaire entre l'Etat et la société civile dispose des prérogatives de puissance publique du premier pour diriger la seconde.* Il intervient au nom de l'appareil étatique pour imposer sa loi aux administrés de son secteur économique et/ou géographique de compétence. Ce groupe réalise une intégration verticale et se situe au niveau interprofessionnel. L'intégration horizontale, telle qu'elle est par exemple décrite pour l'agriculture et à partir de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles par J.C. Thoeng (30), ne constitue qu'un aspect marginal du phénomène corporatiste moderne. Il ne faut pas confondre syndicalisme et corporatisme : le second peut procéder du premier mais il le dépasse et se situe dans une autre dimension.

2. *L'interprofession se couvre du manteau de l'intérêt général.* Sans doute les intérêts particuliers transcendés fondent-ils l'action interprofessionnelle : « plus un secteur est capable de s'autogérer, plus la politique publique le

(22) Cf. conclusions du Commissaire du Gouvernement sous C.E. Groupement d'intérêt économique Brousse-Cordell, 21 mars 1976, *A.J.D.A.*, janvier 1977, p. 42 et suivantes; F. Moderne : « A propos du contrôle de la légalité des statuts de la Confédération nationale du crédit mutuel : quelques observations sur le pouvoir réglementaire des organismes à caractère professionnel, *D.S.* n° 11, novembre 1976, p. 464 et suivantes. Voir également sur un aspect particulier : B. Lerousseau : « La responsabilité des personnes privées gérant un service administratif », *A.J.D.A.*, septembre 1977 p. 403 et suivantes.

(23) Cf. H. Court de Fontmichel : *L'agriculture, un service public corporatif*, thèse non publiée, Nice 1965.

(24) Cf. en particulier : F. Olivier-Martin : *L'organisation corporative de la France de l'ancien régime*, Sirey 1938.

(25) Cf. notamment H. Culmann : *La nouvelle organisation professionnelle*, P.U.F., 1942; H. Denis : *La corporation*, P.U.F., 1942.

(26) Voir par exemple : M. Mandilescu : *Le siècle du corporatisme*, F. Alcan 1938; F. Perroux : *Capitalisme et communauté de travail*, Sirey 1938; G. Pirou : *Essai sur le corporatisme*, Sirey 1936.

(27) Cf. R. Luce-Gilson : *Le corporatisme est-il viable ?* Rochat 1941 et G. de Michélin : *La corporation dans le monde*, Denoël 1934.

(28) Voir M. Bazex : *Corporatisme et droit administratif*, thèse non publiée, Toulouse 1967.

(29) Une première approche théorique de ce phénomène est faite par R. de Lacharrière, *op. cit.*

(30) *Op. cit.* p. 109.

concernant est marquée par la satisfaction prioritaire des intérêts de ses ressortissants, plus, d'une certaine façon, elle est corporative(31) ». Mais ces intérêts ne sont satisfaits que dans la mesure où ils peuvent se prévaloir d'un intérêt public ; autant les organisations syndicales mettent en avant des revendications purement catégorielles, autant les groupements interprofessionnels prétendent satisfaire uniquement l'intérêt général(32). « Les politiques sectorielles peuvent être des politiques corporatives mais le corporatisme ne peut être utilisé comme une idéologie politique légitime sous peine de susciter immédiatement la mobilisation du système contre ceux qui s'en réclament. Toute politique corporative doit se réfugier sous le couvert de l'intérêt général et doit se justifier comme l'expression de la volonté des dirigeants de l'Etat et des représentants des citoyens » (33).

3 - *L'auto-régulation* est avec le caractère interprofessionnel et la référence à l'intérêt général la caractéristique essentielle du phénomène corporatif contemporain. Elle résulte directement de ces deux notions. Parce que le groupe intermédiaire est suffisamment bien structuré sur une base interprofessionnelle solide et qu'il agit au nom de l'intérêt public, à la place de l'administration qui accepte ce transfert de compétence, l'auto-régulation est possible. Un tel état suppose une très grande autonomie et correspond à la notion de *self-government*.

Les tendances corporatives qui sont observées dans le système administratif français procèdent donc très largement de l'organisation interprofessionnelle, légitimée par l'intérêt général et placée dans une situation d'indépendance (34).

27 - La segmentation de l'appareil administratif par la formation d'isolats corporatifs présente des applications différentes selon le degré d'intégration interprofessionnelle, la branche d'activité concernée, le cadre juridique de fonctionnement. Le niveau de décentralisation est très variable selon les expériences, les institutions et les hommes ; la tendance au *self-government* est nette mais elle est susceptible de nuances.

Le phénomène fait d'ailleurs l'objet de nombreuses critiques qui mettent en avant un « éparpillement coûteux et inefficace » (35), une « balkanisation de l'économie agricole » (36), les « égoïsmes catégoriels » (37), etc. Mais il semble, dans une première approche, que les aspects positifs l'emportent sur les inconvénients et les insuffisances. Tout d'abord d'un point de vue

(31) J.-C. Thoenig, *op. cit.* p. 111.

(32) De ce fait, les organismes interprofessionnels ne peuvent pas être considérés comme des groupes de pression, ce que sont par contre les syndicats, les groupements professionnels et tous les organismes qui cherchent à faire prévaloir les intérêts particuliers de leurs mandants sans référence et sans considération de l'intérêt général.

(33) J.-C. Thoenig, *op. cit.* p. 117.

(34) Il s'agit ici d'une première approche qui demande à être confirmée et développée par des études monographiques et comparatives. Voir, à ce propos : D. Sallard : *Les organisations interprofessionnelles viticoles*, mémoire D.E.A., Reims, 1977.

(35) P. Méhaignerie, rapporteur de la loi du 10 juillet 1975 sur l'organisation interprofessionnelle agricole, A.N. 25 juin 1975, J.O. p. 4726.

(36) A propos de la loi du 10 juillet 1975, M. Boscary-Monsservin, Sénat, 11 juin 1975, J.O. p. 1448.

(37) J. Chevallier : « L'organisation interprofessionnelle agricole », *op. cit.*, p. 132.

technique, l'efficacité et la rationalité de la réglementation ne peuvent qu'y gagner : la décision interprofessionnelle sera mieux acceptée et donc mieux exécutée par les administrés. Ensuite, d'un point de vue politique, la participation directe des représentants des forces vives à la mise en œuvre de l'action publique assure une meilleure intégration sociale.

28 - La participation conduit insensiblement à l'autonomie de l'isolat corporatif ; délégataire de l'intérêt général et agissant au nom de la puissance publique, celui-ci se constitue en « centre de décision et de responsabilité » (38). Cette autonomie corporative entraîne une situation tout à fait particulière dans laquelle le groupement intermédiaire est capable d'imposer sa propre rationalité à l'administration qui est chargée de le contrôler ; « le corporatisme est la conséquence, en termes de contenu des politiques publiques, d'une situation dans laquelle une filière parallèle réussit à échapper au système pour exercer sa domination sur lui » (39).

### B) La formation d'une sphère d'autonomie

29 - La segmentation interprofessionnelle de l'appareil administratif répond à un souci de redistribution des compétences décisionnelles, compte tenu du déplacement du centre de définition de l'intérêt général. Elle tend à faire de la stratégie administrative la résultante de régulations autonomes et juxtaposées et donc à donner à chaque unité segmentée, dans la limite de sa spécialisation, une emprise partielle sur le contenu de cette stratégie. Elle comporte cependant le risque de diluer l'action administrative et de lui enlever toute cohérence. Ainsi, l'autonomisation des isolats périphériques, qui devrait conduire à des relations égalitaires entre l'interprofession et l'administration, est tempérée par des relations de tutelle.

La tutelle du pouvoir central sur les groupes intermédiaires apparaît, dans les textes, lourde et contraignante, mais la pratique apporte beaucoup de souplesse dans la mise en œuvre des mécanismes théoriques. Les prérogatives de l'autorité de tutelle, pour importantes qu'elles soient, ne sont plus guère utilisées.

30 - Plusieurs raisons justifient l'atténuation, voire même la disparition, de la tutelle (40). Celle-ci est, selon l'expression de MM. Maspétiol et Laroque, « l'ensemble des pouvoirs accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes, dans une protection de l'intérêt général ». Or, à partir du moment où l'Etat reconnaît à des groupes extérieurs la possibilité de définir l'intérêt général et d'agir, *proprio-motu*, au nom de cet intérêt, la conséquence logique de la délégation totale qui est ainsi opérée doit être l'absence de relations de dépendance. Dès lors que l'appareil d'Etat perd le monopole de l'intérêt général et accepte une telle amputation en confiant à la périphérie des compétences spécifiques, le rapport hiérarchique qui était jusqu'ici la règle cède la place à une communication égalitaire. Si la sauvegarde de l'intérêt général est la raison d'être de la tutelle, elle doit disparaître avec la reconnaissance par l'Etat de l'existence d'un intérêt général parcellisé.

(38) O. Gélinier : « La réforme administrative », *Le Monde*, 24 juin 1974.

(39) J.-C. Thoenig, *op. cit.*, p. 111.

(40) Voir sur ce point P. Grémion, *op. cit.*, en particulier p. 180 et suivantes.

31 - L'affaiblissement de la tutelle est la conséquence du dynamisme propre des organisations interprofessionnelle qui, lentement et avec persévérance, s'attachent à distendre les liens qui les rattachent au centre régulateur. Ce phénomène recouvre des situations fort différentes qu'il serait très intéressant de décrire et d'analyser, mais qui a déjà été constaté dans plusieurs secteurs (41) : « la relation de tutelle n'est pas assimilable à une relation d'autorité : l'exercice de la tutelle s'accompagne toujours d'une intériorisation par le tuteur des valeurs du groupe placé sous son contrôle ; il tend à établir une relation d'échanges réciproques et non plus seulement d'influence exclusive du contrôleur. La relation de tutelle entraîne donc l'interaction constante entre le segment administratif contrôleur et le segment social contrôlé » (42).

32 - Bien plus, il semble que l'interprofession, non seulement maintient à l'abri de toute intervention extérieure son domaine de compétence et négocie d'égal à égal avec les services administratifs, mais encore réussit à imposer sa propre rationalité. Dans un mouvement de phagocytose, elle tente d'incorporer l'environnement administratif avec lequel elle est en contact, tout en influant au sommet pour imposer dans tout l'appareil administratif les principes qu'elle a définis (43).

De ce fait, il n'y a pas imbrication progressive entre les services administratifs et les professions, mais plutôt substitution des cellules administratives par l'interprofession qui tend à devenir elle-même une administration à part entière, une administration autogérée et sans rapport avec l'extérieur. De même, la distinction entre segment administratif et segment social ne tient plus et l'isolat périphérique englobe totalement ces deux faces en les conciliant et en les rationalisant.

33 - Au total, et contrairement aux démonstrations faites dans d'autres domaines, il semble possible d'établir, dans le cadre de l'organisation interprofessionnelle, que le glissement du pouvoir administratif vers la périphérie, complété par la disparition des procédés de contrôle et la constitution d'unités spécialisées vivant en état d'auto-régulation, conduit à un affaiblissement du pouvoir d'Etat. La multiplication des cellules autogérées met en cause l'autorité supérieure et régulatrice de l'appareil d'Etat et la constante centralisatrice ne se retrouve pas ici parce que l'isolat n'est pas simplement de nature administrative, ne constitue pas uniquement une antenne de l'appareil bureaucratique.

\*

\*\*

34 - L'intérêt général est véritablement à la base de l'organisation interprofessionnelle. Sans ce fondement, l'interprofession ne pourrait pas déve-

---

(41) Cf. les études de M. Crozier, P. Grémion, L. Nizard, J.-C. Thoenig, J.-P. Worms.

(42) J. Chevallier : « La participation dans l'administration française », *op. cit.*, p. 104 ; Cf. également : « chaque secteur dispose de moyens de régulation propres et contrôle à son profit l'administration de l'Etat qui, théoriquement, en assure la tutelle ». J.-C. Thoenig, *op. cit.* p. 111.

(43) J.-C. Thoenig, *op. cit.* p. 111. Pour un avis contraire, voir J. Fiquet : « L'Etat et les agriculteurs », dans *Planification et société*. Actes du colloque d'Uriage, Presse universitaire de Grenoble, 1974) selon lequel la conception corporative veut que la profession se lie à la définition de la politique de l'Etat et en garantisse la mise en œuvre.

lopper son activité. Agissant au nom du bien commun, les groupes intermédiaires sont en mesure de faire prévaloir leur propre rationalité et de constituer, loin de toute contrainte étatique, un centre autonome de décision et de régulation.

L'explication de ce phénomène, qui reste relativement limitée dans le système administratif français et dont l'illustration privilégiée se situe dans le secteur agricole, peut être trouvée dans la complexité et la spécialisation des interventions. Face à un monde clos difficilement accessible et compréhensible par des non-initiés, face à la nécessité d'agir avec minutie et dans le détail, l'administration a hésité à s'engager dans une voie pleine d'embûches ; elle a préféré s'en remettre aux professionnels eux-mêmes. L'interprofessionnalisation et la corporatisation sont la manifestation ultime de ce phénomène qui prend des formes multiples et variées.

Notre analyse reste elle-même très théorique et présente en fait un *idéal-type* dans la mesure où les caractères mentionnés ne sont pas tous, dans la pratique, des composants de l'interprofession. La réalité a été systématiquement pour permettre la construction d'un modèle susceptible d'être décrit de façon méthodique et rationnelle (44). Nombreux sont les groupes intermédiaires qui ne rassemblent que quelques-uns des éléments décrits. De même, la revendication de l'intérêt général par l'interprofession et l'attribution d'une délégation de pouvoir par l'Etat peuvent se produire de façon conjointe ou simultanée, un élément précédant l'autre ou vice et versa. L'antériorité de l'interprofessionnalisation sur la corporatisation, qui est retenue ici, résulte plutôt d'une volonté pédagogique soucieuse de logique et ne constitue pas nécessairement une réalité constante et immuable.

Par ailleurs, de nombreux problèmes restent posés. On peut, tout d'abord, se demander quel sera le degré d'autonomie de l'interprofession et la réponse à cette question suppose un examen minutieux des relations effectives entre l'isolat et l'appareil administratif et/ou politique. On peut ensuite souhaiter une connaissance plus précise des relations internes entre les différentes composantes de l'interprofession afin de mesurer les rapports de force et l'effacement ou la résurgence des intérêts particuliers.

35 - Si l'intérêt général transforme et valorise l'organisation interprofessionnelle, celle-ci, en retour, provoque un éclatement structurel de l'appareil d'Etat par la constitution de monopoles autogérés hors de portée du pouvoir hiérarchique de l'administration. Cet éclatement résulte de la fragmentation d'un intérêt général qui a perdu toute cohérence et qui n'est plus défini au sommet. Les centres de pouvoir périphériques font prévaloir, dans la sphère de leur compétence, leur propre conception de l'intérêt général, selon les situations concrètes et en liaison étroite avec le milieu dans lequel ils interviennent. Il n'y a plus *un* intérêt général immatériel et supérieur, mais *des* intérêts généraux spécifiques et ponctuels. Ainsi, l'image traditionnelle qui oppose l'Etat, considéré comme le souverain

---

(44) Toutefois, nous entendons démontrer que la plupart des éléments analysés ici composent l'organisation interprofessionnelle du Champagne. Cette démonstration constituera le corps d'une thèse préparée sous la direction du professeur Jacques Chevallier et intitulée « pouvoir économique et organisation interprofessionnelle. L'exemple du Comité interprofessionnel du vin de Champagne ».

créateur de toutes les normes, à la société civile atomisée et irrationnelle, cache une réalité plus complexe où la contradiction public/privé, sans disparaître, perd de son importance. L'Etat n'est plus le centre de la société civile ; il en épouse les contours et cherche à y puiser une relative cohérence. La société civile dispose d'une logique propre et règle conformément à son ordre interne les conflits d'intérêts.

La relation intérêt général - organisation interprofessionnelle éclaire avec précision la remise en cause, par la science administrative, d'idées reçues et de constructions théoriques creuses.