

KEITH BANTING, coordonnateur de la recherche

L'État et les milieux économiques





LIBR-00241



L'État et les milieux économiques

Volume 32 des études commandées dans le cadre du Programme de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Les opinions exprimées dans ce volume n'engagent que les auteurs.



L'État et les milieux économiques

KEITH BANTING

coordonnateur de la recherche

Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada

Nous remercions l'Annual Reviews, le Centre de recherche et d'information socio-politiques, l'institut Brookings, les maisons George Allen and Unwin et Sage, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Oxford University Press, les presses JAI et la Society for the Promotion of Scholarship and Science qui ont bien voulu nous permettre de reproduire des documents et des extraits d'ouvrages, publiés ou non.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

Imprimé au Canada
ISBN 0-660-91525-1
ISSN 0827-1011
N° de cat. Z1-1983/1-41-32F

En vente au Canada par l'entremise de nos
agents libraires agréés
et autres librairies
ou par la poste auprès du :

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

au Canada : 20,95
à l'étranger : 25,15\$
Prix sujet à changement sans préavis

DONNÉES DE CATALOGAGE AVANT PUBLICATION (CANADA)

Vedette principale au titre:
L'État et les milieux économiques

(Les Études / Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada,

ISSN 0827-1011 ; 32)

Publ. aussi en anglais sous le titre: The State and economic interests.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-660-91525-1

1. Canada — Politique économique — 1971— — Discours, essais, conférences.
2. Canada — Conditions économiques — 1971— — Discours, essais, conférences.
3. Canada — Politique et gouvernement — 1963— — Discours, essais, conférences.
I. Banting, Keith G., 1947— II. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. III. Collection: Études (Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada) ; 32.

HC115.S7314 1986 338.971 C86-090114-9

COORDONNATEUR DE L'ÉDITION : Ampersand Communications Services Inc.
CONCEPTION DE LA PAGE COUVERTURE : Will Rueter
MAQUETTE : Brant Cowie/Artplus Limited



AVANT-PROPOS *ix*
INTRODUCTION *xi*
REMERCIEMENTS *xv*

1. **L'État et les milieux économiques : un aperçu** *1*
K. Banting
Perspectives comparatives : le tripartisme et l'État moderne *4*
 Les conditions favorables au tripartisme *5*
 L'incidence du tripartisme *10*
 Résumé *17*
L'expérience canadienne *17*
 Le cadre consultatif *18*
 L'approche canadienne *27*
Conclusions *31*
Notes *33*

PARTIE I

Les perspectives comparatives *37*

2. **L'expérience tripartite** *39*
Leo Panitch
Introduction *39*
Une perspective historique du tripartisme *41*
 Le monde existait avant Keynes : le corporatisme et la
 démocratie libérale *41*
 Le tripartisme au temps du plein emploi : 1945 et tout le
 reste *44*

Un consensus de nos jours? Quatre études des pratiques tripartites	53
La Grande-Bretagne : si vous échouez la première fois . . .	53
La Suède : « nous a une réunion »	59
L'Allemagne de l'Ouest : « une lutte entre les classes pour l'un et une alliance sociale pour l'autre »	68
L'Autriche : l'exception fait la règle?	75
Le tripartisme et la crise : une analyse économique	85
La croissance économique	86
Le chômage et l'inflation	95
La distribution des revenus	107
Les autres études	113
Conclusion	116
Notes	122

3. **La diversité linguistique et la décision économique : trois cas européens** 127

K.D. McRae

Considérations préliminaires 127

La Suisse 129

La Belgique 138

La Finlande 151

Conclusions 156

 Le modèle des relations industrielles et la participation de la minorité 156

 La représentation et la participation de la minorité dans la formulation de la politique industrielle générale 157

 La participation de la minorité aux gratifications économiques 157

 La perception par la minorité du caractère équitable du système 158

Notes 164

Bibliographie 165

4. **La dimension politique de l'emploi et du bien-être : orientations nationales et interdépendance internationale** 167

Andrew Martin

Introduction 167

Les fondements politiques du plein emploi et de l'État-providence 171

 Le monde syndical et l'économie politique : éléments de comparaison 171

 Les moyens stratégiques et institutionnels et les contraintes internationales 178

La genèse de la politique économique aux États-Unis et l'évolution du contexte économique international	188
La formation de l'ordre économique d'après-guerre	190
La transformation de l'ordre économique d'après-guerre	199
La genèse des diverses solutions possibles aux crises économiques : les chocs pétroliers et la poussée déflationniste	214
L'expérience autrichienne	219
L'expérience de l'Allemagne de l'Ouest	229
L'expérience américaine	244
Conclusions	250
Notes	257

PARTIE II

L'expérience canadienne 267

5. **L'entreprise canadienne et l'État** 269
William D. Coleman
 Introduction 269
 Des relations privilégiées et pourtant conflictuelles 271
 L'organisation politique de l'entreprise 277
 Les associations de commerce au Canada 282
 L'aptitude à coordonner des réseaux d'associations de commerce au Canada 288
 À quoi tient cette faible capacité d'intervention politique? 301
 Conséquences pour la concertation 303
 Les atouts du réseau 303
 Les faiblesses du réseau 306
 Conséquences sur la démocratie parlementaire 310
 Annexe : Élaboration de l'étude 314
 Notes 316
 Bibliographie 317

6. **La concertation au Canada : étude de cas et perspectives** 321
Pierre Fournier
 Introduction 321
 Mécanismes de concertation : paramètres et objectifs 322
 La concertation au Canada : contexte et études de cas 325
 Le Conseil économique du Canada 326
 Le contrôle des prix et des salaires 327
 Les groupes de travail 330
 Le Centre canadien du marché du travail et de la productivité 332
 Quelques expériences provinciales récentes 334
 L'impact des facteurs structurels, idéologiques et conjoncturels sur le processus de concertation 342

Le contexte général et la conjoncture	343
Les divergences idéologiques entre les syndicats et le patronat	345
Le système gouvernemental et la culture politique canadienne	347
Les structures patronales	350
Les structures syndicales	354
Les perspectives pour la concertation au Canada	358
Le bipartisme	360
La nécessité de mécanismes permanents	361
L'accès à l'information	361
L'efficacité perçue et réelle du processus	361
La participation des autres groupes sociaux	363
La nature et l'étendue du processus	363
Notes	366
Bibliographie	369
LES COLLABORATEURS	371



Lorsque la commission Rowell-Sirois a commencé ses travaux en 1937, on connaissait fort mal l'évolution de l'économie canadienne. Et le peu qu'on savait n'avait pas été passé au crible par les rares spécialistes des sciences sociales de l'époque.

Quand, pour notre part, nous nous sommes mis à la tâche près de cinquante ans plus tard, nous jouissions d'un avantage considérable sur nos prédécesseurs : nous disposions d'une foule de renseignements. Des universitaires, partout au Canada, et des spécialistes à l'emploi d'instituts de recherche privés ou d'organismes publics, comme le Conseil économique de l'Ontario et le Conseil économique du Canada, s'étaient déjà penchés sur le fonctionnement de l'économie canadienne. Malgré les nombreuses lacunes, notre problème n'était pas le manque d'information; il nous fallait plutôt relier, intégrer — synthétiser — les conclusions de la plupart des recherches déjà faites.

La Commission a reçu un mandat exceptionnellement vaste, qui couvre plusieurs des grandes questions d'orientation que les citoyens et les gouvernements du Canada devront vraisemblablement se poser au cours des prochaines décennies. Ce mandat fixait l'objet de la plupart des recherches de même que la portée de notre enquête; nous savions qu'il faudrait nous appliquer à faire le lien entre les différentes disciplines. Notre Programme de recherche se distingue donc à trois points de vue : outre des études originales, il propose aux lecteurs des synthèses de recherches effectuées dans des domaines spécialisés; il ne fait pas double emploi car il ne reprend pas de travaux qui, de l'avis des chercheurs canadiens, avaient déjà été très bien faits; enfin, il s'agit de l'examen le plus complet des systèmes économique, politique et juridique canadiens jamais entrepris par un organisme indépendant.

Trois éminents universitaires canadiens ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche de la Commission. Ce sont Ivan Bernier (Droit et Constitution), Alan Cairns (Politique et institutions de l'État) et David C. Smith (Économie).

Ivan Bernier est doyen de la Faculté de droit de l'Université Laval. Alan Cairns, ancien directeur du département de sciences politiques de l'Université de la Colombie-Britannique, a été titulaire de la chaire William Lyon MacKenzie King d'études canadiennes, à l'Université Harvard. David Smith, ancien directeur du département d'économie de l'Université Queen's, à Kingston, est maintenant recteur de cette université. Lorsqu'il a assumé ses nouvelles fonctions à l'Université Queen's en septembre 1984, David Smith a été remplacé à la Commission par Kenneth Norrie, de l'Université de l'Alberta, et John Sargent, du ministère fédéral des Finances, qui ont assuré conjointement la direction du Programme de recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

Je suis convaincu que les études publiées ici et dans les autres volumes, grâce au travail des auteurs ainsi que des directeurs et des coordonnateurs de recherche, conserveront pendant longtemps une grande valeur pour les universitaires et les décideurs canadiens. J'espère en outre qu'elles rejoindront, dans les milieux universitaires, un public d'autant plus nombreux qu'elles sont publiées en français et en anglais.

Je profite de l'occasion pour remercier, en mon nom et en celui de mes collègues, les directeurs de recherche et tous ceux et celles qui ont collaboré avec eux. Je remercie également les membres des nombreux groupes consultatifs de recherche, dont les avis ont été pour nous si précieux.

DONALD S. MACDONALD



De façon très générale, la question qui a surtout retenu notre attention dans le cadre du Programme de recherche de la Commission est celle de savoir comment l'économie politique canadienne peut le mieux s'adapter au changement. Si cette question a servi de point de départ à notre enquête, c'est que nous sommes convaincus que l'avenir nous prendra toujours un peu par surprise. Nos institutions politiques, juridiques et économiques doivent donc être suffisamment souples pour s'adapter aux surprises, et assez stables pour nous permettre de réaliser les objectifs que nous nous serons fixés. Ce thème de l'adaptation nous a amenés à explorer les liens d'interdépendance entre les systèmes politique, juridique et économique du Canada et à situer nos travaux dans une optique interdisciplinaire.

L'ampleur de la tâche (plus de 280 études, publiées dans 72 volumes) de même que la pluralité des disciplines et les divergences idéologiques nous ont amenés à conclure que l'intégration complète n'était ni possible ni souhaitable. Néanmoins les collaborateurs ont étudié des problèmes courants sous des angles différents et en appliquant diverses méthodes. Nous prions donc les lecteurs de bien vouloir regarder au-delà de leur propre domaine d'intérêt et d'adopter, eux aussi, une perspective interdisciplinaire.

Les trois programmes de recherche, *Le droit et la Constitution* (sous la direction d'Ivan Bernier), *La politique et les institutions de l'État* (sous la direction d'Alan Cairns) et *L'économie* (sous la direction de David C. Smith et, pour la dernière phase des travaux, sous la direction conjointe de Kenneth Norrie et John Sargent), ont eux-mêmes été divisés en dix-neuf modules, confiés à des coordonnateurs de recherche.

Dans le cadre du Programme de recherche sur le droit et la Constitution, cinq modules ont été créés et confiés aux coordonnateurs de recherche suivants :

- Le droit, la société et l'économie — Ivan Bernier et Andrée Lajoie;
- Le milieu juridique international — John J. Quinn;
- L'union économique canadienne — Mark Krasnick;
- L'harmonisation du droit au Canada — Ronald C.C. Cuming;
- Les accords institutionnels et constitutionnels — Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay.

Le droit étant, dans ses nombreuses manifestations, le moyen le plus fondamental dont l'État dispose pour mettre en oeuvre sa politique, nous avons dû nous demander quand et comment on pouvait y recourir pour régler les problèmes que le mandat de la Commission soulevait. Nous avons donc étudié le système juridique canadien du double point de vue de l'évolution du droit par suite des transformations sociales, économiques et politiques, et, inversement, de l'incidence du droit sur l'évolution sociale, économique et politique.

Les travaux du Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État ont été classés sous sept rubriques :

- Le Canada et l'économie politique internationale — Denis Stairs et Gilbert R. Winham;
- L'État et la société dans le monde moderne — Keith Banting;
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société — Alan Cairns et Cynthia Williams;
- La dynamique politique du fédéralisme canadien — Richard Simeon;
- Les institutions de représentation — Peter Aucoin;
- Les dimensions politiques de la politique économique — G. Bruce Doern;
- La politique industrielle — André Blais.

Les collaborateurs ont étudié un certain nombre d'événements qui ont amené les Canadiens à s'interroger sur leur capacité de se gouverner avec sagesse et efficacité. Dans plusieurs cas, ces événements ne sont pas survenus qu'au Canada; c'est pourquoi on trouve des études comparatives sur la façon dont les autres pays ont abordé les problèmes que nous connaissons. Tenant compte de la tradition parlementaire du Canada, de son système fédéral de gouvernement, de son économie mixte et du fait qu'il constitue une société bilingue et multiculturelle, les collaborateurs ont également exploré des moyens de réaménager les rapports de pouvoir et d'influence entre les institutions afin de rétablir les principes démocratiques fondamentaux de représentativité, de réceptivité et de responsabilité.

Le Programme de recherche sur l'économie, enfin, a été organisé suivant sept modules :

- La macro-économie — John Sargent;
- Le fédéralisme et l'union économique — Kenneth Norrie;
- La structure industrielle — Donald G. McFetridge;
- Le commerce international — John Whalley;
- La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada — François Vaillancourt;
- Le marché du travail et les relations de travail — Craig Riddell;
- La pensée économique et les questions sociales — David Laidler.

La recherche relative à l'économie a porté sur l'affectation des ressources, humaines et autres, sur l'incidence des institutions et des politiques sur l'affectation de ces ressources, et sur la répartition des gains résultant de la mise en valeur de ces ressources. Elle a aussi eu pour objet la nature du développement économique, les éléments qui façonnent la structure régionale et industrielle du Canada, et la dépendance économique réciproque entre le Canada et les autres pays. Cette recherche visait à nous faire mieux comprendre ce qui détermine notre potentiel économique et comment les instruments de politique économique peuvent servir les objectifs que nous nous fixerons.

Trois modules de recherche — soit un de chaque programme — ont été fusionnés; ce sont les modules sur l'union économique canadienne, sur la dynamique politique du fédéralisme canadien, et sur le fédéralisme et l'union économique. Par conséquent, les volumes sur le fédéralisme et l'union économique, tout comme le volume sur le Nord, sont le fruit d'un travail interdisciplinaire.

Nous sommes particulièrement redevables aux coordonnateurs et coordonnatrices de recherche, qui ont non seulement organisé le travail, rassemblé et analysé les nombreuses études, et regroupé leurs principales constatations dans des aperçus, mais aussi contribué de manière substantielle au *Rapport* de la Commission. Nous les remercions de ce travail, souvent accompli dans des conditions difficiles.

Malheureusement, l'espace ne nous permet pas de remercier chacun des membres du personnel de la Commission. Nous aimerions toutefois exprimer notre reconnaissance au président de la Commission, Donald S. Macdonald, au directeur exécutif, Gerald Godsoe, et au directeur de l'élaboration des politiques, Alan Nymark, qui ont suivi de près le déroulement de nos travaux et joué un rôle central dans la prise en considération des recherches pour la préparation du *Rapport*. Nous voulons également remercier le conseiller administratif de la Commission, Harry Stewart, pour ses conseils et son aide, de même que le directeur des publications, Ed Matheson, chargé de la publication des volumes de recherche. Un merci tout spécial à Jamie Benedickson, coordonnateur des politiques et adjoint spécial du président, qui a assuré la liaison entre le personnel de recherche, d'une part, et le président et les commissaires, d'autre part. Nous sommes également redevables à l'auxiliaire administrative du Programme de recherche,

Donna Stebbing, et au personnel de secrétariat, Monique Carpentier, Barbara Cowtan, Tina De Luca, Françoise Guilbault et Marilyn Sheldon.

Enfin, un merci bien mérité à nos plus proches collaborateurs et collaboratrices, les attachés de direction Jacques J.M. Shore (Droit et Constitution), Cynthia Williams, et Karen Jackson qui lui a succédé (Politique et institutions de l'État), et I. Lilla Connidis (Économie). Leur contribution tant aux trois programmes de recherche qu'à l'ensemble des travaux de la Commission mérite d'être soulignée.

IVAN BERNIER
ALAN CAIRNS
DAVID C. SMITH



Le présent ouvrage a été réalisé conjointement avec d'autres travaux sur les relations de travail dans le cadre du Programme de recherche sur l'économie de la Commission. Ces travaux ont été présentés au Colloque sur la coopération patronale-ouvrière tenu à Ottawa en 1984, colloque qui a permis aux commissaires, aux professeurs d'université et à tous les intéressés d'explorer les sujets touchés. Le résultat de la recherche, coordonnée par Craig Riddell, paraît dans deux volumes soit *Les relations patronales-ouvrières au Canada* et *Les relations de travail au Canada*, publiés par la Commission.

J'aimerais remercier les membres du groupe consultatif de la recherche qui m'ont offert des conseils très utiles au cours des deux dernières années : André Bélanger, Anthony Birch, David R. Cameron, Peter Hall, Ken Hart et Ken McRae.

J'aimerais remercier également les membres du personnel de la Commission pour leur appui et leur patience, et plus particulièrement Alan Cairns, Françoise Guilbault, Karen Jackson, Craig Riddell ainsi que Donna Stebbing et Cynthia Williams.

KEITH BANTING



L'État et les milieux économiques : *un aperçu*

K. BANTING

Nulle part l'équilibre changeant entre l'État et la société s'est-il révélé plus délicat que dans les relations entre le gouvernement et les grands milieux économiques. Le rôle économique formidable de l'État moderne a créé, entre les secteurs public et privé, une interdépendance aux multiples ramifications. Ce que les milieux économiques tels que le monde des affaires et le monde ouvrier peuvent réaliser dépend non seulement de leurs propres interventions, mais également de la façon dont les hommes politiques répondront aux sujets qui les préoccupent; inversement, l'efficacité d'un nombre incalculable de politiques publiques dépend de la façon dont les intérêts privés y réagiront.

Ces liens étroits entre les interventions du secteur public et celles du secteur privé comportent un potentiel énorme de conflits et frustrations réciproques. Comme Gerhard Lehmbuch l'a soutenu, la prise de décisions économiques efficaces repose de plus en plus sur un processus d'entente consensuelle au coeur du système politique. C'est le fardeau qu'impose l'interventionnisme aux hommes politiques¹. Cette interdépendance a, de fait, suscité des pressions en vue d'une plus forte intégration de la prise de décisions dans les secteurs public et privé. Les entreprises, les syndicats et d'autres groupes consacrent maintenant des ressources considérables pour établir et entretenir de bonnes relations avec l'État et mettent sur pied des structures complexes pour faire connaître leur point de vue aux hommes politiques. En outre, au cours de la période d'après-guerre, un certain nombre de pays occidentaux ont mis sur pied des processus de prise de décisions fort complexes, qui visaient à promouvoir la collaboration continue entre le gouvernement et les grands milieux économiques. Chaque pays l'a fait selon son propre bagage politique et culturel mais, selon un certain observateur, tous

présentaient que le cadre constitutionnel traditionnel pour la prise de décisions politiques n'était plus en mesure de répondre, seul, à la nature complexe de la société industrialisée d'après-guerre².

Le Canada n'est pas allé aussi loin que certains pays dans ce sens. Si on les compare aux structures officielles et à l'étroite intégration que certains pays occidentaux ont instaurées, nos pratiques de consultation tendent à être fragmentées et officieuses. En outre, les relations entre le gouvernement, le monde des affaires et le milieu ouvrier ont connu d'importants conflits au cours des derniers dix ans. Les relations entre le gouvernement fédéral et le Congrès du travail du Canada ont été très tendues pendant la majeure partie des années 1970 et au début des années 1980, et elles ne sont pas encore entièrement revenues à la normale. Dans l'ensemble, les relations entre le monde des affaires et le gouvernement ont été moins hostiles, mais la consultation entre ces deux intervenants a été sporadique; on a connu de graves conflits dans certains secteurs et l'on continue de relever certains signes de frustration.

Bien entendu, ces tensions ne sont qu'une manifestation du malaise général que connaît le pays. Elles méritent néanmoins qu'on leur accorde plus d'attention. Les disparités régionales et les conflits linguistiques ont grandement captivé l'attention du public au cours des dernières décennies. Les experts et le gouvernement ont beaucoup réfléchi à la nature de ces conflits et aux mécanismes institutionnels les mieux susceptibles de les canaliser et de les régler. En revanche, on a accordé beaucoup moins d'attention, jusqu'à tout récemment, aux relations entre l'État canadien et les grands milieux économiques ainsi qu'aux solutions de rechange pour mettre à profit leur interdépendance indéniable. Le bouleversement complet de l'ordre de priorité dans les politiques du pays souligne très bien à quel point on voyait le redressement de ce déséquilibre comme nécessaire. Bien que l'on n'ait pas encore réglé les questions linguistiques et les problèmes de disparités régionales qui ont dominé les années 1970, l'impératif politique pressant des années 1980 est d'en venir aux prises avec la grave récession et les grands rajustements économiques internationaux, et de régler les conflits internes que ces problèmes ont engendrés.

Dans le présent volume, nous examinons le rapport entre l'État et les grands intérêts économiques, et pour ce faire, nous insisterons sur deux grands sujets de préoccupation. Tout d'abord, nous explorerons les facteurs qui façonnent les relations entre le gouvernement d'une part et les entreprises et les syndicats d'autre part. Les liens qui s'établissent entre les décideurs du secteur privé et ceux du secteur public, dans n'importe quel pays, ne sont pas de simples accidents. Un ensemble complexe de facteurs entre en jeu : l'influence de l'économie internationale au pays; ses structures économiques et politiques internes; les traditions et normes sociales enchâssées dans sa culture. Il est essentiel de comprendre ces facteurs sous-jacents, puisqu'ils limitent l'envergure

de la réforme que l'on peut apporter aux relations entre l'État et les intérêts économiques, ainsi que la possibilité d'appliquer facilement les pratiques d'un pays dans un autre.

En deuxième lieu, nous examinons dans le présent volume les conséquences économiques et politiques des relations actuelles entre l'État et les grands groupes économiques. Les experts en science politique se penchent depuis longtemps sur ce genre de relations et, comme Suzanne Berger le souligne, la théorie sur la nature et le rôle des groupes qui s'imposent comme médiateurs entre la société et l'État a été essentielle au développement de quelques-unes des sciences sociales³. Les relations entre ces groupes et l'État s'introduisent sans cesse davantage dans les analyses que font les économistes du rendement économique des divers pays occidentaux. Comme nous le verrons, le débat, quant à l'efficacité des mécanismes d'entente consensuelle entre les entreprises, les syndicats et le gouvernement pour combattre le chômage et l'inflation dans les pays qui les ont utilisés au cours de l'effervescence des derniers dix ans, est encore en cours. Pour sa part, Mankur Olson, dans son ouvrage intitulé *The Rise and Decline of Nations*, a incorporé les relations entre ces groupes et l'État au coeur même de son explication des différences dans les taux de croissance économique des divers pays industrialisés⁴.

L'incidence des relations entre l'État et les principaux intervenants économiques va toutefois bien au-delà du simple rendement de l'économie. De nombreux analystes voient ces relations au coeur même de la stabilité et de l'harmonie sociales des sociétés modernes. D'autres soulignent leur incidence sur la santé des institutions démocratiques. En mettant sur pied des systèmes de consultation plus ou moins élaborés, les pays occidentaux ont créé un autre mécanisme pour accommoder et représenter les grands intérêts sociaux, un mécanisme qui s'inscrit en parallèle au système traditionnel de représentation démocratique que constituent les assemblées législatives, les partis politiques et le processus électoral. L'équilibre entre le système de représentation fonctionnel et le système de représentation politique est une question importante pour ceux qui étudient la politique démocratique moderne.

Quel que soit le point de vue, il s'agit là d'enjeux majeurs. Il est bien évident que l'étude des relations entre ces groupes et l'État, dans le domaine de la politique économique, offre un point de vue idéal à partir duquel examiner les éléments centraux de l'économie politique des pays occidentaux.

Pour nous pencher sur ces questions, nous incorporons dans le présent volume une étude comparative ainsi qu'une analyse attentive de l'expérience canadienne. Une comparaison peut permettre de déterminer les forces fondamentales qui façonnent les relations entre l'État et les milieux économiques, et souligner les conséquences des différents modes d'interaction. Par conséquent, dans la partie A, nous examinons

ce type de relations dans d'autres pays. Leo Panitch évalue l'expérience des pays qui ont tenté une étroite intégration du gouvernement, du milieu des affaires et du milieu ouvrier sous forme de processus décisionnel tripartite et fournit ainsi un contraste frappant avec la situation au Canada. Ken McRae examine ensuite le processus d'établissement des politiques économiques dans les pays où il y a division linguistique et culturelle en se demandant s'il est possible d'allier la consultation tripartite et la représentation officielle des divers intérêts culturels. Finalement, dans une interprétation globale de l'économie politique des pays développés, Andrew Martin élargit l'analyse de la consultation tripartite en étudiant l'incidence de l'économie internationale sur les perspectives de réussite d'une telle collaboration étroite entre l'État et les grands intervenants économiques.

Dans la partie B, nous nous penchons plus directement sur l'expérience canadienne. William Coleman examine de près les relations entre le milieu des affaires et l'État, dans notre pays, en accordant une attention particulière à la structure et au rôle des associations d'hommes d'affaires. Pierre Fournier examine ensuite les divers mécanismes d'entente consensuelle utilisés afin de susciter la communauté de vue du monde des affaires, du milieu ouvrier et du gouvernement et détermine les pronostics de tels processus.

Dans le présent chapitre d'introduction, nous dégageons les grands thèmes des chapitres qui suivent et tentons de les situer par rapport aux autres études effectuées sur l'État et les milieux économiques et par rapport aux résultats des travaux de recherche qui sont publiés dans d'autres volumes du rapport de la Commission royale.

Perspectives comparatives : le tripartisme et l'État moderne

Comme Panitch le souligne dans son texte, l'idée d'une forme d'harmonie sociale entre le capital et la main-d'oeuvre est aussi ancienne que l'idée du capitalisme industriel lui-même. Dans l'Europe du XIX^e siècle, la doctrine corporatiste préconisait un ordre industriel dans lequel les représentants des employeurs et des travailleurs seraient intégrés au processus délibératif de l'État, afin de parler du nouvel ordre industriel au nom des grands intérêts et afin d'organiser les relations entre ces intérêts. De cette façon, on atténuerait les conflits inhérents à la société industrielle et l'on protégerait l'équilibre, l'harmonie et « l'unité organique » de la collectivité⁵.

La doctrine corporatiste a peut-être perdu de sa faveur dans le discours politique occidental au cours du XX^e siècle, mais la quête d'un consensus social général sur la politique économique est toujours d'actualité. Au cours de la période d'après-guerre, un certain nombre de pays européens ont consacré des efforts considérables à la mise au point

d'institutions et de processus décisionnels qui favorisent la collaboration continue entre l'État et les grands agents économiques. Des pays tels que l'Autriche, la Suède, la Norvège, le Danemark et, pour des périodes plus brèves, l'Allemagne et la Hollande ont établi des systèmes tripartites qui, bien qu'ils différaient dans certains aspects importants, avaient comme élément commun la négociation et l'entente centrales parmi les trois « partenaires sociaux » — le gouvernement, les entreprises et les syndicats — au sujet des revenus, de la planification de la main-d'oeuvre et d'autres politiques économiques importantes. Ces mécanismes vont bien au-delà de la simple consultation avec les groupes économiques que l'on retrouve dans tous les pays occidentaux industrialisés. Ils comportent plutôt la prise de décisions en commun et tendent à brouiller la ligne de démarcation entre les secteurs public et privé. On a souvent attribué, en grande partie, la réussite économique des pays ayant recours à des processus tripartites au cours des années 1970 à l'efficacité de ces systèmes de consensus social.

L'étude de l'expérience tripartite comporte deux aspects importants. Le premier est la nature des conditions économiques et politiques dans lesquelles s'établissent et prospèrent les relations tripartites. Quels genres de structures facilitent le bon fonctionnement d'arrangements de ce genre? Une telle analyse est critique à toute démarche visant à engager le Canada, où le cadre des institutions économiques et politiques est bien moins favorable aux négociations centralisées et où le consensus social sur lequel reposent finalement de tels systèmes est plus ténu, vers le tripartisme. Le second aspect est l'incidence de tels systèmes sur la vie tant économique que politique des pays qui y ont recours. Peut-on dire que le tripartisme est le facteur indépendant majeur pour ce qui est de l'amélioration du rendement économique? Et quelles en ont été les conséquences sur la vie des institutions démocratiques?

Les conditions favorables au tripartisme

Certains commentateurs rattachent le développement du tripartisme à l'ordre économique international. Peter Katzenstein, par exemple, souligne que ce sont surtout les petits pays, avec des économies ouvertes, et qui sont par conséquent plus vulnérables aux changements dans la conjoncture économique internationale, qui ont mis sur pied des processus de consultation consensuelle⁶. Le fait d'être plus ouverts force davantage ces pays à demeurer concurrentiels dans les marchés mondiaux et expose leur production nationale à des redressements radicaux sur une échelle presque entièrement inconnue dans les économies plus grandes et fermées. Dans un tel cadre, les possibilités de dislocation sociale et de conflits politiques sont évidentes; selon Stephen Krasner, la stabilité sociale est, toutes choses étant égales par ailleurs, inversement proportionnelle au niveau d'ouverture⁷. Katzenstein soutient que

les gouvernements des plus petits pays d'Europe tentent de venir aux prises avec leur situation en adoptant une double stratégie de libéralisation internationale et de compensation nationale. D'une part, ils supportent la libéralisation des échanges en vue d'avoir accès aux marchés plus vastes des autres pays pendant que, d'autre part, ils tentent d'en atténuer les conséquences défavorables par la prise de décisions par consensus et par des programmes sociaux généreux. Katzenstein conclut que la vulnérabilité sur le plan international constitue une forte incitation à la collaboration sur le plan national.

Toutefois, ce ne sont pas tous les pays qui possèdent des économies relativement ouvertes qui mettent sur pied un processus de consultation tripartite, comme l'atteste l'expérience canadienne. Certains facteurs nationaux sont également critiques et ce sont à ces facteurs nationaux que les études du présent volume consacrent le plus d'attention. En expliquant l'émergence des processus tripartites, tant Panitch que Martin insistent sur deux dimensions réciproquement liées : *i*) l'équilibre politique entre les « partenaires sociaux » et *ii*) la répartition des pouvoirs chez les institutions économiques et politiques.

Pour Panitch en particulier, l'émergence du tripartisme moderne s'appuie surtout sur un équilibre économique et politique entre le capital et la main-d'oeuvre. Dans la majorité des cas, les systèmes tripartites sont la création de gouvernements sociaux-démocrates étroitement liés aux grands syndicats, qui comptent avant tout sur le vote ouvrier pour rester au pouvoir. Les gouvernements sociaux-démocrates (ou les coalitions dont ils faisaient partie) ont amené avec eux la conviction que la planification et la participation du monde ouvrier, aux côtés du milieu des affaires et du gouvernement, dans le processus de constitution de politiques est la base d'une plus grande égalité. De fait, les sociaux-démocrates ont souvent retenu l'attention de leurs électeurs à cause de leurs relations spéciales avec le monde ouvrier qui en font des interlocuteurs particulièrement capables de faire face aux syndicats, d'obtenir un plus vaste consensus social et de minimiser les conflits sociaux quant à l'orientation du changement économique. Bien que les partis conservateurs se soient souvent montrés sympathiques aux initiatives de nature tripartite, les sociaux-démocrates ont adopté le tripartisme comme élément central de leur philosophie politique au cours de l'époque d'après-guerre. Comme conclut Panitch, les ailes politiques et industrielles du mouvement ouvrier social-démocrate sont, de bien des façons, les parents du tripartisme moderne.

Plus précisément, l'élaboration d'un processus décisionnel tripartite découle de la vision plus large des gouvernements de ce type de la gestion économique. La force politique de la gauche garantit une place prioritaire au maintien du plein emploi et à l'augmentation des avantages sociaux. Comme le confirme l'étude de Martin, qui est une étude comparative des politiques des pays occidentaux, l'influence des syndicats

est le facteur premier dans la détermination du niveau d'engagement de l'État face au plein emploi et aux dépenses à caractère social. L'engagement face au plein emploi est particulièrement critique. Comme le fait remarquer Panitch, ce fut dans les pays où l'État ne voulait pas ou ne pouvait pas trouver de compromis à la politique de plein emploi que les structures tripartites vinrent à jouer un rôle. L'approche tripartite repose sur l'hypothèse que la demande conventionnelle ne peut pas, seule, soutenir le plein emploi sans exercer de graves pressions sur les prix, ce qui constitue toute une menace dans une petite économie ouverte qui dépend énormément des exportations. On soutient toutefois qu'il peut y avoir compatibilité entre plein emploi et stabilité des prix si la gestion de la demande s'appuie sur une politique de revenus négociée librement par les partenaires sociaux, tout comme les autres politiques relatives au marché du travail. Ainsi, une politique volontaire des revenus s'inscrit au coeur du tripartisme moderne et cet objectif se reflète par une résistance politique à recourir au chômage comme outil de gestion économique.

En plus d'appuyer ce type de politique économique, les gouvernements sociaux-démocrates sont plus enclins à accorder aux syndicats diverses formes d'indemnisation pour leur collaboration à la formulation d'une politique des revenus. Entre autres, mentionnons les dépenses sociales accrues, les restrictions des prix et des profits, ou des garanties raisonnables que les profits provenant des restrictions salariales seront directement réinvestis plutôt que de servir à augmenter les dividendes. Bien que l'État ne joue pas toujours un rôle de premier plan dans le processus de négociation collective dans les systèmes tripartites, il joue un rôle critique en tant que garant des grands principes implicites dans les ententes⁸.

Le second grand facteur qui facilite l'émergence de relations tripartites est la concentration du pouvoir économique et politique. Le tripartisme du modèle européen exige une très forte centralisation de chacun des trois « partenaires sociaux ». Un employeur national fort et des fédérations syndicales recoupant la grande majorité des entreprises et du monde ouvrier doivent pouvoir négocier au nom de leur secteur et conclure des ententes qui engagent leurs membres. Dans la même veine, les chefs d'État doivent posséder l'autorité voulue pour concrétiser toute entente conclue à l'égard de la politique publique. Comme le souligne Martin, toute fragmentation du pouvoir politique par rapport au pouvoir économique — qu'il s'agisse de différents corps politiques au niveau national ou de différents paliers gouvernementaux — peut miner la crédibilité. Ainsi, la centralisation du pouvoir économique et politique est une condition préalable à l'intégration étroite des trois « partenaires sociaux »; en revanche, la dispersion du pouvoir tend à engendrer des relations d'un type plus pluraliste.

Comme on peut le constater, les pays qui possèdent le plus d'expé-

rience des processus tripartites — l'Autriche, la Suède, la Norvège, le Danemark et l'Allemagne — sont des sociétés centralisées. Sur le plan politique, il s'agit ou bien d'États unitaires ou, dans le cas de l'Autriche et de l'Allemagne, de fédérations centralisées dans lesquelles le pouvoir d'établir la politique économique est fortement concentrée au niveau national. Économiquement, ces pays sont également centralisés, plus particulièrement dans le domaine de la négociation collective. Déjà, dans les années 1940, des fédérations centralisées d'employeurs avaient été créées dans les pays scandinaves; en Autriche, on a établi une concentration semblable en créant une chambre de commerce, qui est une corporation publique prévue par la loi et à laquelle l'adhésion des employeurs est obligatoire. Les syndicats ont suivi un modèle de développement semblable. Les pays comme l'Autriche, la Suède, la Norvège et le Danemark sont fortement syndicalisés et possèdent les syndicats les plus centralisés du monde occidental pour ce qui est des ressources financières et du pouvoir central des fédérations sur leurs syndicats affiliés et leurs membres⁹. Ce cadre permet un processus très centralisé d'établissement des salaires, la participation directe ou indirecte du gouvernement à la négociation étant une caractéristique courante du système. La centralisation du pouvoir économique et politique est donc un aspect clé des systèmes tripartites, aspect qui donne lieu à des processus de décision élitistes dans les sphères importantes de la vie nationale.

Les racines de cette centralisation, pour leur part, se retrouvent dans la nature plus vaste de la société. Les pays avec processus tripartites tendent à être de petits pays, dont la société relativement homogène possède une même langue et culture, et qui connaissent très peu de dissensions régionales graves. Ces pays ne sont certainement pas des exemples de consensus social; bon nombre d'entre eux souffrent de divisions idéologiques et de classes qui aident à expliquer le recours à des formes tripartites de gestion économique. Toutefois, ces divisions ne se juxtaposent pas à des divisions culturelles ou linguistiques qui orientent la politique d'autres sociétés.

Dans son texte, McRae souligne l'incidence du pluralisme culturel sur le processus de décision économique dans les sociétés où l'on retrouve des divisions linguistiques. Aucun des pays qu'il étudie — la Suisse, la Belgique et la Finlande — n'a réussi à intégrer dans ses procédés tripartites une représentation officielle des divers milieux linguistiques ou culturels. La Suisse fonctionne de façon décentralisée, le gouvernement jouant un rôle moins important qu'ailleurs. Par exemple, la négociation collective se déroule en grande partie au niveau des cantons, ce qui accorde une autonomie partielle aux groupes linguistiques. D'autre part, la Belgique est en transition. La négociation collective se fait toujours à l'échelle nationale, mais on accorde une attention particulière à la représentation linguistique au sein des organismes qui représentent le

monde des affaires et le milieu ouvrier à la table de négociation¹⁰. Toutefois, d'autres aspects de la politique économique sont de plus en plus délégués aux régions, où les groupes linguistiques jouissent d'une assez grande autonomie, et seul le temps dira si cette combinaison est une formule durable. Par ailleurs, la Finlande fonctionne sur une base tripartite, mais sans représentation officielle de la minorité linguistique; il y a survie de cette formule parce que la question linguistique n'est pas, en soi, un sujet de dissension à l'heure actuelle. Comme le souligne McRae, tout cela ne signifie pas que le tripartisme économique est impossible en cas de diversité ethno-linguistique, mais plutôt que ce pluralisme culturel rend le processus plus difficile.

En résumé, donc, la vulnérabilité économique sur la scène internationale, une gauche politique forte et la centralisation du pouvoir économique et politique ont tous contribué à l'émergence du tripartisme. Néanmoins, même lorsque tous ces facteurs sont omniprésents, le tripartisme n'a jamais été sans douleur ou permanent. Comme Panitch le souligne, les relations de ce genre sont continuellement soumises à des tensions internes et même, à l'occasion, au risque d'achoppement.

Les pressions contraires inhérentes au tripartisme sont les plus pénibles pour les participants du secteur privé¹¹. D'une part, la participation officielle à l'établissement de la politique économique offre aux entreprises et aux syndicats de réels avantages : meilleure occasion d'influencer la politique nationale; reconnaissance, statut et même légitimité en tant qu'institutions nationales; meilleur accès aux ressources techniques du gouvernement; connaissance préalable des nouvelles orientations de la politique gouvernementale. D'autre part, l'intégration aux processus gouvernementaux comporte également un coût majeur. La participation au processus peut exiger beaucoup en termes de ressources, c'est-à-dire le temps et la compétence des chefs d'entreprises et des chefs syndicaux. Ce qui est plus critique encore, c'est que le tripartisme diminue l'autonomie des trois parties et peut créer de graves tensions entre les organisations qui représentent les grands intérêts économiques et leurs membres, plus particulièrement si ces derniers ont l'impression que leurs chefs collaborent à des mesures impopulaires. Ces dangers sont probablement plus marqués pour les syndicats, mais il ne faudrait pas en faire tout à fait abstraction dans le cas du milieu des affaires. Les chefs des fédérations même les plus centralisées risquent de découvrir que le prix de la collaboration est l'érosion de leur crédibilité au niveau des membres et même la contestation de la base.

Par conséquent, depuis 1945, le processus de participation est passé par un certain nombre de phases, chacune étant caractérisée, selon Panitch, par la quête active d'un consensus quant à la politique des revenus afin de faciliter le plein emploi, la stabilité des prix et l'équilibre de la balance des paiements, et chacune étant ponctuée, vers la fin, par une très grande instabilité ou la rupture complète des ententes tripar-

tites. La première phase couvre la reconstruction d'après-guerre. La deuxième, qui débute vers le milieu des années 1950, commence à périlcliter, et dans certains cas s'effondre tout à fait, vers la fin des années 1960 quand on commence à ressentir les effets des restrictions salariales. La troisième phase du tripartisme s'amorce dans la conjoncture économique très particulière des années 1970 et vient souvent s'ajouter aux politiques déflationnistes, plutôt que de les remplacer carrément. Dans ce contexte, les négociations vont bien au-delà de la simple politique salariale, pour englober un « contrat social » plus vaste qui comporte diverses formes de compensation pour la collaboration ouvrière (indexation des salaires, contrôle des prix, diminution d'impôt ou augmentation des avantages sociaux, participation à la gestion et protection accrue des syndicats). Toutefois, ces relations n'ont pas pu régler tous les conflits qui se présentaient, plus particulièrement au creux de la récession, et dans plusieurs pays, notamment l'Allemagne, la Suède et, plus récemment, le Danemark, elles ont échoué.

Bien entendu on retrouve plus de conditions favorables à la prise de décisions par consensus dans certaines parties d'Europe qu'en Amérique du Nord, mais la réussite n'en est pas garantie pour autant.

L'incidence du tripartisme

Une partie de la fascination qu'exerce le tripartisme européen découle de l'attrait continu de l'idéal d'harmonie sociale et de la même aversion pour les conflits sociaux dont a découlé la doctrine corporatiste du XIX^e siècle. Toutefois, l'incitation moderne au consensus repose sur sa promesse économique. Cet intérêt provient de ce qu'on a l'impression que les pays tripartites ont connu un rendement économique supérieur au cours de la période d'après-guerre et qu'ils offrent une solution de rechange aux solutions normalisées de gestion de la demande et aux solutions monétaristes au malaise contemporain; cette solution de rechange permet en outre d'éviter le coût humain d'un taux de chômage élevé. Nous survolerons maintenant les divers points de vue du débat contemporain sur l'incidence économique, sociale et politique du tripartisme.

LE DOSSIER ÉCONOMIQUE

Il demeure difficile d'effectuer une évaluation systématique du rendement économique des pays à concertation tripartite. Les ouvrages dans le domaine présentent une foule de points de vue divergents. On y compare différents pays, on y examine différentes époques, on a recours à différentes méthodes, on utilise différents critères d'évaluation. En outre, isoler la contribution marginale du tripartisme, par opposition à d'autres facteurs, au rendement économique de ces pays demeure une tâche complexe.

Nous pouvons néanmoins dégager certains points communs. Tout d'abord, il y a un lien très clair entre le tripartisme et un taux d'inflation et de chômage faible. Cette conclusion vient de différents auteurs qui ont eu recours à des méthodologies variées et qui ont étudié des époques différentes. Dans le présent volume, par exemple, Panitch compare l'expérience en Autriche, en Suède, en Norvège et en Allemagne au cours des vingt dernières années avec le rendement moyen des pays occidentaux; par ailleurs, Martin s'appuie sur des études trans-nationales qui utilisent de multiples analyses de régression pour vérifier les relations entre le tripartisme et diverses dimensions de l'histoire économique des pays industrialisés. Ailleurs, les économistes ont sondé l'incidence du processus de concertation tripartite avec des modèles structurés et des techniques économétriques¹². Dans l'ensemble, les études mènent avec plus ou moins de certitude à la même conclusion : les pays avec des systèmes tripartites réussissent mieux à juguler l'inflation et le chômage que les pays où l'établissement des salaires se fait de façon plus décentralisée.

Le fait de s'entendre à ce sujet, toutefois, n'élimine pas la controverse quant à la valeur économique d'un consensus social. Martin et Panitch représentent deux différentes écoles de pensée à cet égard. Les taux de chômage et d'inflation moins élevés, ainsi que les plus nombreux avantages sociaux de ces pays, amènent Martin à conclure que le tripartisme apporte une contribution importante au bien-être économique et social. D'autre part, Panitch est beaucoup moins impressionné par le dividende économique du tripartisme. Il soutient que la réussite à l'égard du chômage et de l'inflation n'est pas aussi complète qu'on le prétend souvent et est de moins en moins favorable. En outre, ces pays n'accusent pas un meilleur rendement sur le plan plus général de l'activité économique : croissance, profits et taux de rendement, placements, productivité et distribution du revenu. Dans l'ensemble, son texte constitue une mise en garde contre tout optimisme excessif face au tripartisme.

Tout d'abord, ce désaccord reflète simplement l'importance que l'on donne aux différents éléments du bilan global du tripartisme. Ensuite, elle découle du point de vue de l'auteur. Les érudits comme Martin insistent plus sur les *avantages* du tripartisme. Ce faisant, ils indiquent leur conviction que les réformes sociales-démocrates sont susceptibles d'améliorer le bien-être économique et d'atténuer les inégalités de revenu et d'influence dans la société moderne. D'autre part, Panitch insiste sur les *limites* du tripartisme. Bien que les pays qui adoptent de tels procédés puissent bénéficier d'un rendement économique légèrement meilleur, ils ne peuvent, selon lui, échapper à la dynamique fondamentale de l'économie capitaliste. Le tripartisme n'a jamais entraîné l'égalité des classes, n'a jamais donné aux syndicats beaucoup d'influence sur les aspects importants de l'économie, y compris les décisions de dotation en capital, pas plus qu'il n'a protégé les pays qui le pratiquent des perturbations économiques de la dernière décennie. Pour

Panitch, le tripartisme semble être plus une stratégie pour intégrer le monde ouvrier dans l'ordre social établi qu'un instrument de réforme en profondeur. Comme le souligne David Cameron, les débats de ce genre ne font que perpétuer l'ancienne controverse quant à la nature de la démocratie sociale et quant à la portée de la voie réformiste vers la réalisation de l'égalité¹³.

Bien que Martin soit, de toute évidence, très impressionné par la réussite économique du tripartisme au cours des vingt dernières années, il est pessimiste quant à son avenir. Ce sont les conditions nationales plus que l'économie internationale qui l'inquiètent. Bien que Martin ne voie pas l'émergence initiale du tripartisme comme étant uniquement une réponse à la vulnérabilité sur le plan international, comme c'est le cas pour Katzenstein, il en arrive à la conclusion que la réalisation des objectifs d'emploi et des objectifs sociaux sous-jacents au tripartisme sont de plus en plus incompatibles avec la participation à l'économie internationale.

L'argumentation de Martin est complexe et se construit en plusieurs étapes. Tout d'abord, l'intensité de l'engagement face au plein emploi et aux avantages sociaux dépend de la puissance industrielle des syndicats et de l'influence politique des partis de gauche. En deuxième lieu, la capacité réelle pour les gouvernements d'atteindre ces buts est limitée par l'économie internationale et plus particulièrement par les politiques adoptées par le ou les pays qui ont le plus de poids sur le plan économique. Le poids des pays dominants se fait sentir à la fois par leur influence sur la conception initiale et le fonctionnement subséquent des institutions et des règles qui régissent les relations économiques entre les pays et par l'importance des changements dans leur propre niveau d'activité économique national en vue d'échanges internationaux et de mouvements financiers plus larges.

Par conséquent, le niveau de l'appui politique au plein emploi et aux avantages sociaux dans les pays économiquement dominants joue un rôle sur la possibilité des petits pays d'atteindre aussi ces buts. Dans le cas des États-Unis, la faiblesse des syndicats et l'absence d'un parti de gauche digne de mention ainsi que la fragmentation des pouvoirs en matière de politique économique signifient que l'emploi et le bien-être social sont des buts qui se situent plus bas dans l'échelle des priorités qu'ailleurs. En outre, le poids des États-Unis dans l'économie internationale lui permet, en réalité, d'exporter son ordre de priorités. Martin examine ce phénomène au cours de la période d'après-guerre, en commençant par les approches différentes des États-Unis et de la Grande-Bretagne au nouveau système monétaire et par la dominance du point de vue américain dans les négociations qui aboutirent à l'Accord de Bretton Woods en 1947. Au cours des deux décennies suivantes, soutient-il, l'influence restrictive des États-Unis a été contrebalancée par d'autres facteurs tels que sa croissance économique sans précédent,

sa rivalité géopolitique avec l'Union soviétique au plan international et la dynamique de la concurrence électorale au plan national. De fait, au cours de cette période, les États-Unis ont presque assuré la réalisation du plein emploi et le développement de l'État-providence en Europe de l'Ouest¹⁴. Depuis lors, toutefois, la politique américaine a sans cesse minimisé l'importance du plein emploi et autres buts sociaux et a constamment restreint la possibilité des autres pays de se ménager un cheminement distinct. Le danger imminent, pour l'expérience tripartite en Europe, est que son incapacité à perpétuer le succès qu'elle a déjà connu risque de miner la confiance dans le processus même et d'atténuer graduellement la crédibilité des buts sociaux sur lesquels il se fonde.

L'interprétation généralisante de Martin va loin et combine une analyse subtile à la fois des forces nationales et des forces internationales qui modèlent le rôle économique de l'État moderne. Par son ampleur même, cette argumentation apporte une suggestion plutôt qu'une conclusion, comme Martin l'admet lui-même, mais elle constitue, à côté du chapitre de Panitch, un avertissement quant à la durabilité du processus de décision tripartite. En outre, l'auteur souligne les pressions que ressentent tous les pays occidentaux, le Canada peut-être plus que d'autres, dans leur lutte pour protéger leurs buts économiques et sociaux dans un climat international plus hostile.

LE DOSSIER SOCIAL ET POLITIQUE

Dans les chapitres du présent volume, nous nous penchons surtout sur l'aspect économique du tripartisme. Il ne faudrait toutefois pas que la controverse à l'égard du dossier économique obscurcisse l'incidence sociale et politique des systèmes de ce genre. Après tout, l'harmonie sociale, et non la croissance économique, était le thème principal des écrits corporatistes traditionnels et bon nombre de commentateurs voient de la même façon le tripartisme moderne, comme moyen d'atténuer la division des classes inhérente aux sociétés capitalistes. En outre, de tels processus de décision soulèvent d'importantes questions quant à la nature de la démocratie dans les pays industrialisés occidentaux.

Ceux qui voient dans le tripartisme d'abord et avant tout un instrument d'intégration sociale soulignent le moins grand nombre de conflits industriels dans les systèmes tripartites. Même les analystes qui font preuve de scepticisme face à l'incidence des relations tripartites sur le rendement économique à long terme soulignent leur incidence en cas de grève¹⁵. Selon un porte-parole finlandais, certaines ententes sont simplement des compromis pour garder la paix¹⁶. Les études transnationales effectuées par Douglar Hibbs, David Cameron et d'autres établissent clairement qu'il existe un lien entre les éléments clés du tripartisme et moins de grèves¹⁷. Cela se constate encore davantage si l'on examine l'histoire des conflits industriels dans les pays qui ont établi

des régimes tripartites au cours de la période d'après-guerre. Comme le souligne Panitch, la diminution des grèves en Suède, en Norvège, au Danemark et en Allemagne (et dans une certaine mesure en Belgique, en Hollande et au Royaume-Uni), dans la période d'après-guerre par rapport à l'entre-guerre, est tout à fait spectaculaire. Cela suggère que l'incidence première du tripartisme peut avoir été d'alléger les tensions sociales inhérentes dans les sociétés où il y a conflit possible. Du point de vue de Malles :

[. . .] les systèmes de consensus européens ont grandement contribué à amener toute une gamme de réformes et de redressements sociaux, pour répondre à la conjoncture changeante sans conflits sociaux majeurs et, à quelques exceptions près, sans conflits industriels majeurs. En ce sens, le rendement européen d'après-guerre est frappant, pas tellement en comparaison à l'expérience canadienne, mais en comparaison au propre passé de ces pays européens¹⁸. [Traduction]

Ce thème d'harmonie sociale est abordé par d'autres auteurs. Philippe Schmitter soutient, par exemple, que les pays tripartites ont eu une plus grande stabilité sociale et politique au cours des années 1960 et 1970; cette stabilité est mesurée non seulement par les conflits industriels mais par diverses formes de contestation politique (manifestations, émeutes et grèves politiques) et par la stabilité du régime (changements de gouvernements, majorités électorales des gouvernements et changements dans les systèmes de partis). En général, conclut Schmitter, les pays à système tripartite ont, pour une large part, échappé au problème du « caractère ingouvernable » qui a soulevé de grands débats dans d'autres pays occidentaux industrialisés¹⁹. Dans la même veine, Harold Wilensky, Ramesh Mishra et d'autres auteurs ont suggéré que les pays avec des modes de gouvernement « corporatistes » se sont avérés plus efficaces pour ce qui est d'administrer les avantages sociaux, de maintenir un vaste consensus sur la façon d'adapter les programmes sociaux pour répondre à la plus grande rigueur du climat économique et d'éviter la vague anti-bien-être qui a caractérisé la politique sociale dans de nombreux autres pays²⁰.

Toutefois, l'approche tripartite au conflit social possède des limites qui sont ressorties de façon plus précise vers la fin des années 1970 et 1980. La question fondamentale est de déterminer si le processus de décision par consensus peut survivre à l'intervention de l'État implicite dans de tels systèmes. L'expansion des mesures sociales, l'établissement d'une politique des revenus et la négociation d'un grand contrat social plongent davantage l'État dans le processus de distribution des richesses de la société. Selon Hibbs, cette stratégie déplace le conflit de distribution du marché privé, où l'attribution se fait par la négociation collective et le conflit industriel, vers l'arène publique, où la main-d'oeuvre et le capital se font concurrence par la négociation politique et

la mobilisation électorale²¹. Bien que la répartition finale que dicte le marché puisse ne pas être juste, le processus est moins visible sur le plan politique. Une politique de revenus et un contrat social, toutefois, placent les questions de distribution au coeur du programme du gouvernement et canalise les conflits à ce sujet vers le processus politique. La gestion réussie d'un tel système repose donc sur le renouvellement continu d'un vaste consensus social sur la répartition des ressources du pays, consensus sans lequel les gouvernements seront contraints d'atténuer les écarts de revenus²². Toutefois, un tel consensus est nettement plus viable dans un contexte de croissance économique et les multiples crises de la fin des années 1970 et des années 1980 ont mis à l'épreuve la solidarité sociale.

Il n'y a toutefois rien d'inévitable. Dans certains pays européens, on a réussi par le tripartisme à contenir ces pressions et à renforcer la stabilité du système social et politique. Par exemple, Flanagan et ses collègues concluent qu'en Autriche, un mouvement syndical unifié et centralisé, avec des liens étroits au niveau local, a assuré une plus grande stabilité parlementaire²³. Ce phénomène peut également découler du fait que les Autrichiens refusent d'alourdir le processus de négociation avec des tâches de redistribution; les syndicats et les employeurs, dans l'ensemble, acceptent que les salaires correspondent à la contribution de l'ouvrier à la production, alors que le gouvernement poursuit la répartition des richesses par des mesures législatives distinctes à cet effet²⁴.

Ailleurs, toutefois, la réussite est moins complète, comme l'indique le processus chancelant de concertation tripartite dans un certain nombre de pays. En outre, il y a danger que l'effondrement des mécanismes de consensus exacerbent les tensions sous-jacentes ou minent la confiance dans la stabilité du système politique. L'expérience britannique des années 1970 montre bien les conséquences politiques d'avoir essayé d'établir des mécanismes de consensus, mais d'avoir échoué. L'effondrement des politiques de revenus, tant celles prévues par la loi que celles de nature volontaire, ont souvent eu des conséquences néfastes pour leurs auteurs politiques, plus particulièrement le gouvernement conservateur de M. Heath en février 1974 et le gouvernement travailliste de M. Callaghan en mars 1979. Ces échecs répétés ont soulevé la question du caractère gouvernable de la Grande-Bretagne et, en 1979, les électeurs votèrent pour une administration résolument opposée à de telles solutions corporatistes aux problèmes économiques.

La promesse tripartite d'harmonie sociale en est donc une qui comporte des réserves. En outre, il s'agit d'une promesse avec une forte incidence sur le rôle des institutions politiques centrales de la démocratie libérale. En effet, de façon générale, on peut dire que le tripartisme a des relations tendues avec le processus démocratique.

D'une part, la démocratie limite la durabilité des relations tripartites; une grande partie de l'instabilité de la négociation du « contrat social »

découle essentiellement de la nature démocratique des sociétés dans lesquelles il est conclu. Comme le souligne Panitch, la doctrine corporatiste avait d'abord été conçue comme solution de rechange à la montée populaire de la démocratie libérale, et du suffrage universel et de la liberté d'association qu'elle comportait. Cependant, dans le contexte contemporain de la démocratie libérale, la quête d'un consensus économique repose sur la participation *volontaire* de chacun des partenaires et c'est ce volontariat qui fait que le processus tripartite peut achopper et le fait avec une fréquence déprimante dans certains pays.

D'autre part, on perçoit parfois le tripartisme comme contrainte à la vitalité des institutions démocratiques. Un système tripartite efficace constitue un mécanisme de représentation des intérêts clés de la société et de mise au point d'une entente sur les aspects critiques de la politique publique; en tant que tel, il constitue un rival possible au système législatif et au système de partis qui prétendent également représenter la société et formuler les orientations. Certains analystes craignent qu'une telle représentation fonctionnelle mine lentement la primauté, sinon la souveraineté, des institutions élues. Toutefois, Lehbruch, qui a longtemps étudié les systèmes politiques de ces pays, soutient que ces craintes n'ont pas leur place²⁵. Il souligne que la prise de décisions tripartite exige un fort consensus et ne peut s'occuper que d'une gamme étroite de sujets sur lesquels les trois partenaires sociaux peuvent s'entendre; ces procédés sont donc fragiles et particulièrement susceptibles aux surcharges. En comparaison, la prise de décisions par le parlement peut normalement se dérouler sans qu'il y ait entente complète, puisqu'une simple majorité suffit dans la plupart des cas. Par conséquent, la prise de décisions par le parlement demeure plus souple et cette méthode permet de mieux régler les questions controversées quant à l'avenir d'un pays. Il découle clairement de ce raisonnement que la politique est peu susceptible d'être supplantée comme mécanisme premier de décision dans de telles sociétés et l'érosion récente du tripartisme dans certains pays tend à supporter cette conclusion.

Bien que le pouvoir des corps démocratiques soit susceptible de primer, la centralisation de l'autorité nécessaire pour le fonctionnement des institutions tripartites ouvre la porte à des politiques élitistes qui accentuent la domination de l'exécutif sur le législatif dans l'arène politique et des dirigeants du centre sur les membres régionaux et locaux dans les institutions économiques. L'Autriche en est un cas type. L'entrecroisement des postes de dirigeants sur le plan économique et politique a produit un élitisme concentré qui, selon l'expression de Panitch, aurait forcé même Robert Michels à se frotter les yeux. Bien que ces processus soient considérés normaux dans les sociétés où l'on retrouve de longues traditions d'élitisme, l'image de groupes puissants qui concluent des ententes avec le gouvernement en séances privées rend plus mal à l'aise dans les sociétés habituées à des politiques pluralistes, plus concurrentielles.

Résumé

Tout comme c'était le cas de la doctrine corporatiste du XIX^e siècle, la promesse du tripartisme moderne est une promesse d'harmonie économique et sociale. L'approche consensuelle à l'administration économique repose sur la prémisse qu'il y a compatibilité sous-jacente entre les milieux sociaux concurrents du capitalisme social moderne. Ainsi, les arrangements institutionnels et les processus de décision appropriés peuvent assurer la mise en valeur de cette compatibilité naturelle et sa concrétisation par l'adoption de certaines politiques et de certains comportements tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Cette perception optimiste de la nature de la société civique s'inscrit en contraste flagrant à l'impression plus hobbesienne de conflits insolubles entre les individus, les groupes ou les classes que l'on retrouve dans les théories libérales, pluralistes et marxistes.

Cependant, la promesse du tripartisme n'est pas une promesse qui s'adresse à tous. Comme les documents du présent volume le confirmeront, une intégration si étroite des intérêts d'État et des intérêts économiques reflète les modèles politiques et institutionnels des pays en cause. Toute campagne visant à appliquer ces processus dans différents milieux est susceptible de décevoir son promoteur. La promesse tripartite ne se concrétise pas non plus n'importe quand. Pendant la majeure partie de l'époque d'après-guerre, les systèmes par consensus ont permis de réaliser certains objectifs économiques en ce qui a trait au chômage et à l'inflation et d'atteindre une certaine harmonie sociale, ce qu'ils n'avaient pas réussi à faire au cours des décennies précédentes. Toutefois, dans de nombreux cas, ces systèmes n'ont pas survécu aux tensions engendrées par la grave récession et les rajustements économiques internationaux des années 1980.

L'expérience canadienne

L'expérience canadienne, au cours de l'époque d'après-guerre, montre une recherche semblable de nouvelles formes de coordination entre l'État et les milieux économiques. L'expansion du secteur public a imposé de plus fortes pressions aux systèmes traditionnels de représentation et a entraîné la prolifération de nouveaux intermédiaires. Pour ne donner qu'un seul exemple, la grande majorité des associations qui représentent les divers segments du monde des affaires se sont constituées après 1940, la plus forte croissance se situant entre 1960 et 1975, en parallèle à une plus grande intervention de l'État dans la vie économique.

Cependant, contrairement au modèle européen de mécanismes centralisés et structurés de consensus, notre processus consultatif traditionnel est beaucoup plus décentralisé et sans cérémonie. Les relations entre l'État et les milieux économiques ont été davantage pluralistes que corporatistes et, au cours des quinze dernières années à tout le moins,

ont été marquées d'autant de conflits que de consensus. Pour bien comprendre ce modèle et évaluer l'importance de toute réforme à envisager, il importe de se pencher, une fois de plus, sur le cadre de la consultation selon les paramètres que lui donnent la répartition des pouvoirs et les relations politiques entre les entreprises, les syndicats et le gouvernement.

Le cadre consultatif

Lorsqu'on les compare à celles des pays tripartites, les institutions canadiennes se caractérisent non par la concentration du pouvoir, mais par sa fragmentation. Tant dans les institutions économiques que politiques, l'autorité est répartie entre divers centres concurrentiels, d'une façon qui nuit à l'interaction centralisée que l'on retrouve au coeur même des systèmes tripartites.

Dans l'arène politique, le fédéralisme divise l'autorité pour les questions économiques entre les deux paliers de gouvernement, ce qui fait que la politique économique du Canada découle des mesures indépendantes et souvent concurrentielles de onze gouvernements. Ce cadre constitutionnel limite, il est bien évident, la possibilité de négociations centralisées entre l'État et les milieux économiques. On peut imaginer les problèmes que pose l'établissement d'une politique volontaire des revenus. La constitution n'empêche pas les autorités fédérales d'amorcer la discussion avec le monde des affaires et le monde ouvrier au sujet d'un programme de restriction volontaire, mais elle limite les perspectives quant au genre d'entente globale que les entreprises et les syndicats pourraient exiger. Le gouvernement fédéral ne pourrait pas, par exemple, s'engager de quelque façon que ce soit en ce qui a trait aux traitements des fonctionnaires provinciaux qui constituent une forte proportion des syndiqués du secteur public ou au sujet d'une vaste gamme de prix dont la réglementation ressort du provincial. Ainsi, une entente globale exigerait des discussions entre des représentants du monde des affaires, des syndicats et de onze différents gouvernements. L'expérience des conférences fédérales-provinciales, toutefois, n'est pas encourageante quant à l'issue de telles délibérations.

Le fédéralisme complique le processus nécessaire pour en arriver à un consensus de façon plus globale aussi. Comme le souligne Fournier dans son texte, au Canada, la concordance des divisions intersectorielles et régionales est une combinaison volatile. On retrouve des conflits entre les intérêts des divers secteurs de l'économie dans toute société moderne et la concentration de différents types de production dans des régions particulières signifie que ces conflits prendront souvent une dimension régionale, même dans les pays qui possèdent un système de gouvernement unitaire. L'Italie, la France et la Grande-Bretagne font toutes face à ce genre de tensions. Au Canada, de tels conflits intersec-

toriels, à dimensions régionales, plus particulièrement entre les secteurs de ressources et les secteurs manufacturiers, se transforment souvent en batailles entre gouvernements. Sans mécanisme simple pour régler les affrontements intergouvernementaux, il y a escalade du conflit alors que chaque gouvernement tente de mobiliser le secteur privé et la population en sa faveur. Un consensus devient alors impensable.

La fragmentation caractérise également les institutions qui représentent le monde des affaires et le monde ouvrier. Les entreprises canadiennes ne manquent certainement pas de porte-parole. Comme l'indique Coleman dans son texte, il y a quelque 480 associations nationales actives dans ce secteur et 102 autres associations qui représentent divers intérêts dans le secteur de l'agriculture seulement. Par rapport au modèle européen, toutefois, le système canadien d'associations est fragmenté, pluraliste et concurrentiel. La grande majorité des groupes sont associés par leur intérêt à un produit particulier et ne sont généralement pas intégrés dans une organisation plus vaste qui représente tout le secteur de l'économie dans lequel ils se retrouvent ou dans une association « globale », qui représente le monde des affaires dans son ensemble. Les associations générales telles que le Conseil des entreprises sur les questions nationales (CEQN), la Chambre de commerce du Canada, la Fédération canadienne des entreprises indépendantes et l'Organisation canadienne des petites entreprises représentent, de toute évidence, des secteurs différents et, dans certains cas, sont des porte-parole concurrentiels d'un même élément du milieu des affaires. En outre, il s'agit d'associations qui transigent directement avec leurs membres, sans liens hiérarchiques officiels avec les organisations sectorielles telles que l'Association des manufacturiers canadiens ou les nombreuses organisations sous-sectorielles. Ce ne sont donc pas des organisations « globales » qui peuvent parler au nom de tous les groupes du monde des affaires et consolider leurs travaux de façon officielle. (Au Canada, ce qui s'apparente le plus à un organisme global se retrouve au provincial avec le Business Council de la Colombie-Britannique et le Conseil du patronat du Québec.)

Les motifs de cette fragmentation sont complexes. Les divisions premières sont le simple reflet de conflits d'intérêt naturels tels que ceux entre les divers secteurs de l'industrie, ou entre les petites et les grandes entreprises. Cependant, le fait que ces intérêts divers n'arrivent pas à se regrouper dans des associations plus générales, comme c'est le cas dans d'autres pays, reflète les caractéristiques propres au Canada. Les divisions territoriales l'expliquent en partie. Le point de vue linguistique et le point de vue régional constituent d'autres bases pour l'organisation des entreprises, tout comme pour l'organisation des autres segments de la société, plus particulièrement à cause de l'importance des gouvernements provinciaux dans les affaires économiques. De fait, les associations du monde des affaires doivent faire face à des conflits territoriaux

qui ressemblent beaucoup à ceux auxquels fait face le système politique et, selon Coleman, la dimension régionale d'un grand nombre d'associations générales laisse particulièrement à désirer²⁶. En outre, le pourcentage d'appartenance étrangère est également important. La distinction entre les entreprises étrangères et les entreprises canadiennes peut servir de base à des associations distinctes, comme c'est le cas dans l'industrie de l'alimentation. Même lorsqu'on ne voit pas se former des organisations distinctes, la possession étrangère diminue les possibilités d'un fort consensus dans le milieu des affaires. Comme le faisait observer de façon modérée, le Groupe de travail sur les relations entre le monde des affaires et le gouvernement, le mélange d'entreprises étrangères et d'entreprises contrôlées par des Canadiens peut, à l'occasion, obscurcir l'intérêt collectif d'une association²⁷.

Selon Coleman, les conséquences de cette fragmentation sont graves. Le système d'associations d'entreprises est bien structuré pour répondre à des questions particulières soulevées aux niveaux sectoriels et sous-sectoriels et c'est là que se déroulent les consultations les plus poussées et les plus régulières. Les limites du système deviennent évidentes, toutefois, lorsqu'il faut passer à la politique macro-économique ou à des questions plus vastes de rajustement économique. Incapable d'en arriver à des compromis au sujet des différents points de vue et intérêts que l'on y retrouve, le milieu des affaires a tendance à recourir à un grand nombre de porte-parole qui s'entendent plus sur les grandes questions idéologiques que sur des propositions de politiques détaillées. Coleman soutient que les gouvernements ont tendance à prendre moins sérieusement les conseils de ce genre, ce qui crée un cercle vicieux de frustrations entre les secteurs public et privé. En outre, poursuit Coleman, les faiblesses des associations canadiennes d'entreprises rendent certaines options, notamment de politiques de revenus selon le modèle européen, moins praticables. Dans la même veine, le milieu des affaires est moins en mesure d'adopter une position commune sur la stratégie industrielle ou la politique commerciale. Cette fragmentation se voyait très bien au cours de la consultation massive sur la politique industrielle lancée en 1977. Des groupes de travail distincts se sont penchés sur vingt-trois secteurs de l'économie, chacun faisant ses propres recommandations. Le résultat cumulatif fut une liste de propositions sans rapport les unes avec les autres et souvent conflictuelles; le comité consultatif chargé de leur analyse ne pouvait les intégrer en une stratégie cohérente. Comme il l'indiquait dans son rapport :

Nous reconnaissons que si toutes les recommandations fiscales des rapports du groupe de travail étaient mises en vigueur au même moment, il y aurait une diminution des rentrées gouvernementales si massive que le résultat en serait inacceptable. Les gouvernements devront donc attribuer un ordre de préséance aux recommandations²⁸. [Traduction]

Comme Langille le soulignait, sans organisation nationale forte,

[. . .] le milieu canadien des affaires ne semble pas prêt à en arriver à des compromis ou à s'occuper d'établir un ordre de priorité, pas plus qu'il ne semble capable ou en mesure d'exercer un contrôle sur ses membres. Il semble y avoir une réticence reconnue à assumer la responsabilité de gouverner²⁹. [Traduction]

Il y a certains indices que le monde des affaires est en voie de corriger les limites de son système de représentation. Dans son texte, Fournier souligne l'importance de la création du CEQN et parle d'une plus grande collaboration officieuse entre les associations d'hommes d'affaires. Le fait que le CEQN regroupe bon nombre des grandes entreprises du Canada et que les dirigeants d'autres associations générales d'entreprises sont membres d'office de son comité d'orientation lui ont permis de jouer un plus important rôle de coordination sur les questions macro-économiques. On peut s'apercevoir du changement dans la conduite des débats sur les politiques de revenus. En 1970, la Commission du contrôle des prix et des revenus a invité 250 dirigeants d'entreprises à Ottawa afin de faire participer le monde des affaires à son programme de restrictions volontaires et le secrétaire de la commission signalait que même ce nombre était restreint à cause du manque d'espace³⁰. Dix ans plus tard, le CEQN joue un rôle primordial dans la coordination de telles consultations. Le processus est plus canalisé, et moins public. Néanmoins, le système d'associations comporte toujours des limites majeures. Sans un mécanisme national et intégré pour établir clairement les positions, le milieu des affaires entame souvent la concertation avec le gouvernement et les syndicats sans être en mesure de prendre de position ferme ou d'engager ses membres à une ligne de conduite particulière. Par conséquent, la responsabilité de trouver un juste milieu aux intérêts industriels incombe surtout au gouvernement.

On retrouve cette même dispersion des pouvoirs dans le milieu syndical. Le Canada n'a pas les structures syndicales globales et centralisées qui ont soutenu le tripartisme en Europe. Tout d'abord, la syndicalisation est beaucoup moins répandue. Par conséquent, les syndicats sont plus faibles, tant économiquement que politiquement, et le problème de la représentation des intérêts du monde ouvrier non syndiqué dans un système consultatif quelconque est controversé. Toutefois, ce qui est encore plus important, c'est la nature pluraliste du mouvement syndical canadien. Alors que le mouvement ouvrier d'Allemagne de l'Ouest comprend, au total, seize syndicats, le mouvement canadien est très fragmenté : en 1984, on comptait 799 syndicats. Même en ne comptant que les syndicats nationaux et internationaux, on arrive à 222 syndicats dont les deux tiers comptent moins de 10 000 membres³¹. Cette fragmentation de l'organisation ouvrière est la contrepartie de la

décentralisation du système de négociation collective. Tout en variant légèrement d'une industrie à l'autre et d'une région à l'autre, le système de négociation est fortement décentralisé. Plutôt que d'avoir des négociations par industrie, sur une base provinciale ou nationale, la négociation collective se déroule entre un seul syndicat et un seul employeur en un seul endroit³². Même si l'on prend en considération les liens officiels entre unités, le système demeure quand même l'un des plus décentralisés au monde. Le contraste avec les pays tripartites est flagrant :

[La centralisation] est minime si l'on fait une comparaison avec les pays scandinaves et ceux de l'Europe continentale. Dans ceux-ci, les structures à plusieurs employeurs sont la règle. Au Canada, seulement 8 % des unités et 25 % des travailleurs négocient dans des structures comportant plus d'un employeur et une forte proportion de ces unités sont d'envergure locale. Ici encore il y a contraste avec la Scandinavie et l'Europe continentale, où il est commun de retrouver des négociations par secteur d'industrie au niveau régional ou national. Seuls les États-Unis et le Royaume-Uni possèdent des niveaux de décentralisation comparables³³. [Traduction]

Cette structure fragmentée donne un modèle parallèle au niveau national. Le Congrès du travail du Canada (CTC) est sûrement la fédération centrale dominante et la seule en bonne position pour s'engager dans des discussions générales d'envergure nationale. Toutefois, les divisions linguistiques et idéologiques ainsi que les conflits entre les syndicats nationaux et internationaux maintiennent un certain nombre de fédérations distinctes et le CTC ne peut prétendre parler au nom de tout le mouvement syndical, comme le tableau 1-1 le met en évidence. Ce qui est plus important encore, c'est la répartition des pouvoirs au sein des fédérations. Dans la plupart des syndicats, le pouvoir économique réel — le pouvoir d'organisation et de négociation collective — revient carrément aux syndicats locaux et s'exerce avec beaucoup d'autonomie locale. La fédération centrale demeure un regroupement volontaire de syndicats; elle régleme les relations entre les syndicats affiliés et représente leurs intérêts communs auprès des gouvernements. Le Conseil exécutif du CTC, pas plus que les conseils exécutifs des syndicats affiliés, ne peut imposer aux syndicats locaux des lignes de conduite à suivre à l'échelle de la fédération.

Bien entendu, cette structure n'empêche pas toute forme de concertation. Le CTC peut tenter d'influencer la politique gouvernementale sur une vaste gamme de sujets, tant généraux que particuliers, et le fait. Cependant, la dispersion du pouvoir limite le nombre d'options auxquelles peut donner lieu un tel processus. Ce phénomène est ressorti clairement au cours des consultations en vue d'une politique volontaire des revenus au cours des années 1970. Tant les consultations en vue d'un consensus, en 1974-1975, que les discussions qui ont suivi la période de

TABLEAU 1-1 Pourcentage des syndiqués, par affiliation aux centrales syndicales, 1984

Affiliation	Adhérents (en pourcentage)
CTC	56,1
CSN	5,8
AFL-CIO-FTC	6,0
CSD	1,5
CCU	1,1
AFL-CIO	4,3
Internationale sans affiliation	2,8
Nationale sans affiliation	19,7
Locale sans affiliation	2,7

Source: Canada, Travail Canada, *Labour Organizations in Canada, 1984*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, tableau D.

contrôle, en 1976–1977, ont achoppé, en partie parce que le pouvoir de prise de décisions pour les syndicats, au Canada, se situe de fait et selon la loi au niveau local. Comme Waldie le faisait observer relativement à la consultation qui a suivi l'abolition des contrôles :

Il n'y avait pas alors, pas plus que maintenant, de précédents au Canada d'un syndicat central qui adopte une ligne directrice pour la négociation salariale. Le CTC n'a pas la structure interne pour évaluer une telle norme ou pour obtenir un consensus à son sujet. Ainsi, même si les dirigeants du CTC avaient perçu une telle norme comme étant dans l'intérêt de ses membres, ils auraient radicalement changé l'objectif et la pratique du Congrès en l'appuyant. De plus, ils l'auraient fait à leurs risques et périls. Ils ne possédaient aucun mandat du Congrès de 1976 pour ce genre d'activité et auraient été tenus de rendre compte de leurs actions au Congrès de 1978³⁴.
[Traduction]

L'expérience des années 1970 et du début des années 1980, plus particulièrement l'intervention politique accrue sous forme de contrôle des traitements et des salaires, a donné naissance à certaines pressions pour une plus forte centralisation au sein du CTC, afin d'avoir une meilleure force de frappe sur le plan politique. Néanmoins, même si l'autorité interne est peut-être en voie de se déplacer légèrement, le mouvement syndical canadien demeure beaucoup plus fragmenté que ses équivalents européens.

Ainsi, la dispersion du pouvoir caractérise la représentation à la fois du monde des affaires et du mouvement ouvrier. Le contraste avec les associations globales de l'Europe est clair. Comme on le souligne dans une étude de l'OCDE sur les mécanismes de consensus, les conflits au sein des regroupements d'employeurs et d'employés sont inévitables, mais leur internalisation et leur résolution par les organisations mères

facilitent d'autant la tâche d'établir un consensus national pour les gouvernements³⁵. Au Canada, ce fardeau incombe de façon beaucoup plus marquée à l'État, dont les propres pouvoirs sont fragmentés entre divers paliers gouvernementaux. La structure de la vie économique et politique, au Canada, ne comprend pas beaucoup de conditions préalables à la coordination centralisée des affaires économiques par des mécanismes consultatifs.

Les structures officielles n'ont pas à être immuables. Après tout, les ententes institutionnelles peuvent être modifiées s'il y a suffisamment de pressions en ce sens. Les relations politiques entre les participants sont également critiques au processus de concentration d'un pays. Comme nous l'avons vu, un des facteurs clés dans l'émergence du tripartisme européen fut la force politique des partis sociaux-démocrates, qui étaient étroitement liés au mouvement syndical et qui s'appuyaient sur le vote ouvrier. Dans un contexte semblable, la légitimité fondamentale de chacun des trois « partenaires sociaux » est plus clairement établie. En outre, les chefs syndicaux sont plus susceptibles d'accepter une orientation globale pour la politique économique et sociale. Cela facilite leur collaboration à l'opération risquée d'assurer la responsabilité conjointe de la gestion économique.

Au Canada, la dynamique politique incite beaucoup moins à la collaboration poussée. La division des classes n'est pas centrale à la politique électorale et au système de partis. La religion, la langue et la région demeurent plus importants, et les sujets plus délicats sur le plan de l'intégration sociale ont tendance à se rattacher aux intérêts territoriaux plutôt qu'aux groupes économiques. En comparaison à la majorité de l'Europe, les syndicats et la gauche politique sont beaucoup moins marquants au niveau national. Il en découle que les chefs syndicaux craignent d'être défavorisés dans tout processus tripartite. En outre, les liens étroits entre les syndicats et le Nouveau Parti démocratique (NPD) compliquent le processus. Un système tripartite puissant risquerait d'affaiblir le NPD; en effet, ce dernier trouverait difficile de critiquer les politiques gouvernementales sanctionnées par la participation syndicale. De fait, le CTC est constamment obligé de choisir entre la coopération avec le gouvernement du jour et ses propres objectifs politiques à long terme, ce qui crée une tension beaucoup plus aiguë entre la représentation fonctionnelle et politique que celle à laquelle fait face le milieu des affaires.

Panitch et McRae reconnaissent l'importance de l'exclusion de la gauche du pouvoir politique national. Pour Panitch, il s'agit de la principale condition manquante, et pour McRae, il est difficile d'envisager un tripartisme stable, au Canada, sans un système politique concomitant de représentation proportionnelle dans les assemblées législatives et de partage des pouvoirs entre les partis politiques.

D'autre part, Fournier, dans son document, insiste davantage sur les barrières idéologiques et culturelles à une intégration étroite de la prise

de décisions du secteur public et du secteur privé. Cette collaboration est compromise dès le départ, soutient-il, par les divisions idéologiques entre le monde des affaires et le milieu ouvrier sur des questions telles que le rôle de l'État dans la vie économique, l'ordre de priorités économique et social, le statut des syndicats, l'importance de l'investissement étranger et ainsi de suite. Toutefois, qui peut être sûr du niveau de compatibilité idéologique effectivement requise pour une concertation réussie? D'une part, une forte polarisation ne semble pas nuire au tripartisme. Par exemple, dans des pays comme l'Italie et la France, qui comptent un parti communiste fort et des syndicats communistes, la coopération a été restreinte. D'autre part, un consensus social absolu n'est certainement pas nécessaire. Une telle unité idéologique, si jamais on la trouvait, diminuerait vraisemblablement la nécessité d'un mécanisme de consensus. De plus, il ne faut pas sous-estimer les différences idéologiques entre le milieu des affaires et le milieu ouvrier des pays tels que la Suède, la Norvège et l'Allemagne de l'Ouest.

L'acceptation de la légitimité des trois partenaires sociaux est critique, tout comme l'admission que chacun a son propre rôle à jouer dans le processus de prise de décisions économiques. Au Canada, toutefois, les questions de légitimité, qui ne sont toujours pas réglées, minent les perspectives de coopération. Et c'est la situation du monde ouvrier qui est la moins sûre. Sans la puissance économique et politique de bon nombre de leurs homologues européens, les représentants syndicaux voient leur rôle dans le processus de concertation dépendre tout particulièrement du statut que d'autres leur accorderont. Les chefs syndicaux sont bien conscients des opinions publiques divergentes quant au rôle que les syndicats devraient jouer dans l'économie. Le milieu des affaires est semblablement divisé. La plupart des grandes entreprises sont syndiquées depuis un certain temps et en sont venues à s'accommoder du syndicat, mais bon nombre d'entreprises plus petites ne sont pas syndiquées et s'opposent avec vigueur à toute initiative susceptible d'accroître la reconnaissance des syndicats et du statut syndical en général. Les longues luttes de reconnaissance ont créé une atmosphère antagoniste tant pour la négociation collective que pour la politique, atmosphère qui influence la façon dont les syndicats approchent la concertation. Comme le fait remarquer Waldie :

Au Canada, les syndicats ont une longue histoire de confrontation. L'attitude antagoniste est une tactique éprouvée. On retrouve donc, du côté syndical, un penchant naturel à reprendre, lorsque la concertation devient difficile ou dangereuse, cette attitude qui a réussi par le passé³⁶.
[Traduction]

Le monde des affaires a moins de difficulté à établir sa légitimité aux yeux des Canadiens. Comme le souligne Coleman, l'importance critique des décisions du monde des affaires sur l'économie lui mérite automatiquement une place dans tout processus de concertation. Toutefois,

même dans ce cas, l'acceptation du rôle du monde des affaires, qui allait de soi au cours de l'après-guerre, est devenue moins sûre. Avec les valeurs sociales changeantes, le monde des affaires est suivi de plus près : les porte-parole des consommateurs, les spécialistes de l'environnement, les groupes sociaux et autres groupes remettent activement en question le point de vue et l'influence des entreprises. L'opposition s'affirme. Le rôle des multinationales au Canada s'est également révélé un sujet de controverse. Comme le soulignait le Groupe de travail sur l'interaction des entreprises et du gouvernement, le taux de propriété étrangère compromet parfois le statut du milieu des affaires aux yeux des gouvernements et du public. Pour qu'il y ait leadership des entreprises, comme tout leadership dans quelque secteur que ce soit de la société, il faut que la communauté reconnaisse facilement un des siens et que ses intérêts soient les leurs³⁷.

Fournier soutient qu'en plus d'être ambivalents quant au statut des participants, les Canadiens sont, en général, par leurs attitudes et leur culture, hostiles au mode corporatiste de décision. Les caractéristiques dominantes de notre culture sont, à son avis, un individualisme marqué, la présomption que les groupes d'intérêts servent les leurs propres et sont subversifs et un certain scepticisme quant à une planification sociale et économique globale par l'État — caractéristiques qui nuisent toutes à l'intégration étroite des intérêts de l'État et des intérêts économiques. Toutefois, ce point fait l'objet de nombreuses discussions. Certains auteurs soulignent la déférence, qui est de tradition canadienne, alors que d'autres soulignent des éléments explicitement corporatistes dans la pensée politique d'éléments importants de la société canadienne³⁸. La nature subjective de tels débats en rend la résolution difficile, puisque le tout dépend de la norme de comparaison. Le thème de l'individualisme dans la vie canadienne est sans doute moins accentué qu'il ne l'est aux États-Unis. Fournier a probablement raison, toutefois, quand il a l'impression que les Canadiens ne seraient pas à l'aise dans un cadre officiel de concertation élitiste comme ceux qui caractérisent bon nombre de systèmes politiques européens. Il est certain qu'un tripartisme puissant ne serait pas bien vu de la foule de groupes sociaux et autres que l'on retrouve de plus en plus dans la politique canadienne.

Rien de tout cela n'empêche la concertation, mais il en découle une certaine réserve et une certaine ambivalence chez tous les participants, et ce manque de confiance réciproque a compliqué bon nombre de consultations³⁹. Et les syndicats sont sans doute les plus ambivalents quant à la valeur de la concertation. Certains éléments parmi les dirigeants du CTC appuient sans réserves une plus grande participation à une foule d'organismes consultatifs⁴⁰. Toutefois, au cœur du mouvement syndical dans l'ensemble, on retrouve beaucoup de scepticisme

face à toute autre façon de faire valoir les intérêts des membres que la négociation collective.

L'approche canadienne

Dans ce contexte institutionnel et politique, il ne faut pas se surprendre que les relations entre l'État et les milieux économiques au Canada offrent un contraste flagrant avec l'expérience tripartite de certains pays d'Europe. Les mécanismes de prise de décisions conjointes sont pratiquement inconnus au Canada⁴¹. Contrairement à la norme implicite d'accord mutuel que l'on retrouve dans l'option de « contrat social », les relations entre les gouvernements canadiens et les milieux économiques sont demeurés de nature consultative. En outre, l'approche canadienne à la concertation comporte deux caractéristiques frappantes. Tout d'abord, les consultations ont eu tendance, en général, à être fragmentées et officieuses. On a peu tenté d'établir un dialogue global et structuré entre les secteurs public et privé. En second lieu, l'approche adoptée au Canada a, jusqu'à tout récemment, encouragé la représentation distincte de chaque milieu, les entreprises et les syndicats passant par des canaux différents. Nous avons beaucoup moins insisté sur des mécanismes de consensus qui amènent les représentants des entreprises, des syndicats et du gouvernement à s'entendre sur les enjeux économiques importants. De fait, l'appellation même « trois partenaires sociaux », si courante dans les sociétés européennes, éveille peu d'écho au Canada.

On peut constater la nature fragmentée et concurrentielle de la consultation dans les relations qu'il y a entre les entreprises et le gouvernement. On trouve de nombreuses interactions entre les secteurs public et privé. La gestion de cette relation est devenue une industrie en soi, qui compte une multitude d'associations, une armée sans cesse croissante d'experts-conseils et de conseillers juridiques spécialisés, des cadres responsables des relations avec le gouvernement dans les grandes entreprises, le tout exigeant de plus en plus de temps pour la majorité des cadres supérieurs. Bon nombre de ces derniers sont en contacts presque quotidiens avec les haut fonctionnaires, ce qui signifie des milliers de contacts entre les secteurs public et privé chaque année.

Un tel système décentralisé est très efficace pour régler les problèmes courants. Il est suffisamment varié et souple pour traiter d'une foule de questions particulières soulevées par l'interdépendance croissante des entreprises et de l'État. La plupart des contacts ont trait à l'administration continue des politiques en vigueur ou à la révision de la réglementation, et portent sur des problèmes relativement spécifiques et souvent techniques auxquels font face des sous-secteurs particuliers de l'économie ou même des entreprises particulières. À ce niveau, les contacts

sont souvent suivis. Cependant, on s'aperçoit rapidement des limites du système lorsqu'il faut se pencher sur des questions qui touchent un grand secteur de l'économie ou la gestion de l'économie dans son ensemble. Comme Coleman le souligne dans son texte, un tel processus fragmenté ne peut pas aider à la consultation sur le cadre général des politiques qui régissent les affaires économiques du pays.

Le caractère sans cérémonie de la consultation au Canada est particulièrement évident à ce niveau. Il n'y a aucune structure officielle pour encourager la consultation continue et globale au sujet des grandes orientations économiques. Dans le cas du monde des affaires, une telle structure aurait pu paraître redondante à certaines époques. L'intégration de l'État et des entreprises est un thème bien connu dans les écrits sur l'histoire du Canada; même au cours de l'après-guerre, le consensus entre les chefs d'entreprises et les leaders gouvernementaux était facilité par leurs antécédents et leur vision sociale semblables, une tradition que C.D. Howe symbolise peut-être le mieux. Ces relations se sont détériorées à mesure que les entreprises et le gouvernement devenaient plus complexes dans les décennies qui suivirent. Comme le souligne Reg Whitaker, l'adoption de politiques économiques keynésiennes et de vastes programmes sociaux a entraîné une certaine aliénation des grandes entreprises à l'égard des deux grands partis politiques à cause de ces tendances gauchisantes modérées⁴². Ces grandes tensions idéologiques ont été renforcées de façon quotidienne alors que l'élargissement du rôle du gouvernement au niveau des affaires économiques a suscité de plus fréquents contacts et de plus nombreuses frictions. En outre, la modification du processus interne de prise de décisions du gouvernement fédéral a perturbé les contacts traditionnels entre les cadres d'entreprises et les ministères qui les intéressaient de façon particulière. L'importance accrue des comités du Cabinet et des organismes centraux a diminué l'autonomie des ministres et de leurs ministères et a rendu la tâche des intervenants externes plus difficile⁴³.

L'affaiblissement de ces liens traditionnels et l'absence de structures officielles compensatoires signifient que la consultation est moins globale et plus périodique. Une tempête de consultations — l'approche du dialogue en temps de crise — comble à l'occasion la lacune. Par exemple, le budget de 1982 ainsi que le programme du « 6 et 5 % » qu'il lançait ont été précédés et suivis de vagues de consultations privées de la part du gouvernement⁴⁴. De telles discussions particulières, au milieu d'une crise, ne peuvent remplacer une relation soutenue et prévisible.

La deuxième grande caractéristique de nos pratiques, jusqu'à récemment tout au moins, était le manque relatif d'intérêt à l'égard des tentatives pour établir un consensus entre les trois « partenaires sociaux ». Traditionnellement, les intérêts des syndicats ont été présentés par des voies distinctes de celles des entreprises. En outre, la participation syndicale s'est limitée à un moins grand nombre de sujets

et est demeurée marginale pour la formulation de grandes orientations économiques. Comme le souligne Waldie, les gouvernements ont été réticents à accepter les syndicats sur un pied d'égalité avec les entreprises lorsqu'il est question d'enjeux économiques nationaux⁴⁵. Au cours de la période d'après-guerre, on avait établi divers groupes consultatifs, mais du point de vue des syndicats, les résultats ont été au mieux mitigés. Avec son opposition catégorique à l'instauration du programme de lutte contre l'inflation en 1975, le Congrès du travail du Canada a officiellement rompu les liens consultatifs institutionnels qu'il avait avec le gouvernement. Il s'est retiré du Conseil économique du Canada ainsi que du Conseil des relations de travail du Canada. Près de dix ans plus tard, les relations officielles n'ont pas reprises.

Au cours des derniers dix ans, toutefois, on a insisté davantage sur la nécessité d'un consensus entre le monde des affaires, les syndicats et l'État, et c'est là une tendance que Fournier examine de plus près dans son texte⁴⁶. Les expériences en ce sens ont acquis de la popularité par suite de l'agitation et des conflits économiques des années 1970, plus particulièrement les pressions inflationnistes intenses, l'augmentation du nombre de grèves, l'imposition de contrôles légaux des prix et des salaires et les pressions économiques internationales accrues sur l'économie canadienne. Au cours de la période de contrôles, les entreprises et les syndicats se sont découverts une frustration commune, à cause de leur manque d'influence sur le gouvernement, et un intérêt commun à se protéger d'une telle intervention unilatérale de l'État. Chaque intervenant a cherché à mieux s'équiper pour influencer et canaliser de façon plus efficace la politique publique. La tête du CTC a demandé plus de pouvoir au sein de l'organisation pour s'engager dans une action politique, le CEQN s'est constitué comme porte-parole des grandes entreprises et les deux organisations ont travaillé à une prise de position commune sur divers grands thèmes. En outre, à la suite des conflits sur les contrôles, les gouvernements étaient également heureux de parler de « consensus social ».

Il en a résulté une série d'expériences comportant soit une représentation tripartite, soit une relation bipartite entre les entreprises et les syndicats. Parmi les exemples récents, notons les vingt-trois groupes de travail, mis sur pied en 1977 pour faire enquête auprès des grands secteurs manufacturiers canadiens, et le comité chargé de les chauffer, qui a tenté de consolider les résultats de ces travaux; le groupe de travail sur les mega-projets, mis sur pied en 1978 pour examiner les avantages que l'on pouvait attendre des grands projets de ressources; le centre sur la productivité et le marché du travail canadien, qui fut créé en 1984 pour conseiller les gouvernements sur les questions de main-d'oeuvre et de productivité. En outre, quelques provinces ont créé des comités consultatifs sur la politique économique ou sur les relations industrielles; le Québec a été particulièrement actif en tenant des confé-

rences sectorielles et des grands sommets sur les problèmes économiques de la province.

Tous ces mécanismes n'ont pas connu le même succès et aucun n'a modifié de façon fondamentale l'orientation générale de la politique économique du Canada. De fait, leur influence sur la constitution d'une politique économique générale a été très marginale. Néanmoins, tous tentaient de faire participer le monde des affaires et le milieu ouvrier à la recherche d'un terrain d'entente sur les questions importantes et ils ont permis d'acquérir une expérience qui pourrait, dans l'avenir, servir de base à un élargissement de la consultation tripartite. À cette fin, Fournier donne dans son texte un certain nombre d'instructions qui pourraient aider à de telles initiatives; il faudrait y ajouter les recommandations de Coleman quant à la structure des associations d'affaires.

On ne sait pas encore si les initiatives de ce genre constitueront une tendance croissante qui s'insérera de plus en plus dans le processus consultatif au Canada. Les traumatismes économiques des années 1980 peuvent être des présages contradictoires. Fournier soutient que l'étendue de la récession et l'angoisse croissante à l'égard des rajustements économiques internationaux ont ébranlé les attitudes traditionnelles, atténué la polarisation idéologique, et accru le désir de consensus et de coopération. La gravité de notre situation économique, soutient-il, a amené les entreprises, les syndicats et le gouvernement à une nouvelle « solidarité nationale » qui pourrait alimenter une plus grande coopération dans l'orientation de la politique économique.

Cependant, les crises peuvent également exacerber les conflits. D'autres partisans des mécanismes tripartites craignent que cette solidarité disparaisse rapidement si les entreprises et les gouvernements adoptent des politiques que les syndicats perçoivent comme menaçant leurs intérêts fondamentaux. Roy Adams, par exemple, souligne deux événements dans cette veine. Tout d'abord, l'imposition des contrôles sur les salaires du secteur public, que les groupes d'affaires tels que le CEQN ont appuyé malgré la condamnation rigoureuse du CTC. Le second a été l'intervention de certains gouvernements provinciaux, plus particulièrement dans l'ouest du Canada, conçue pour affaiblir les syndicats. Selon Adams, les syndicats qui se considèrent victimes d'assauts de la droite à leur intégrité ne seront vraisemblablement pas réceptifs aux appels à la collaboration dans l'intérêt public⁴⁷. Il est clair que la récession des années 1980 a créé des courants contraires dans le domaine de la consultation.

Sur la scène internationale, les signes sont tout aussi ambigus. Nous avons déjà parlé de l'érosion du processus tripartite dans quelques pays européens. En outre, quelques pays ont élu des gouvernements conservateurs déterminés à diminuer l'intervention de l'État et ces gouvernements sont moins intéressés à la politique par consensus et à la consultation tripartite, puisqu'ils craignent que de tels processus ne

servent qu'à restreindre le genre de changements qu'ils tentent d'instaurer⁴⁸. Toutefois, l'Australie est un démenti de cette tendance dominante. Tout comme en Europe, l'élection d'un gouvernement travailliste étroitement lié avec un syndicat fort et centralisé a ouvert la voie à une politique tripartite. En avril 1983, un sommet économique national de représentants du monde des affaires, du milieu ouvrier, du gouvernement fédéral et des gouvernements d'États s'est tenu au Parlement et a permis la ratification d'une politique détaillée des revenus en échange d'un cadre fiscal plus large pour le gouvernement.

La tentative nationale du gouvernement fédéral, le sommet économique convoqué en mars 1985, est peut-être un reflet de l'avenir de la consultation entre le gouvernement du Canada et les milieux économiques. La conférence économique nationale était un microcosme de notre système consultatif. Contrairement au tripartisme australien, la conférence était une table ronde multilatérale à laquelle assistaient 136 représentants de groupes économiques, sociaux, religieux et culturels, mais non les gouvernements provinciaux. Étant donné sa structure, il était inévitable que la conférence devienne un terrain de discussion plutôt que d'entente.

Conclusions

Dès le début de l'État-nation, aux XVII^e et XVIII^e siècles, la principale fonction de l'État a été de maintenir l'ordre social et de préserver l'intégrité territoriale. Les historiens nous rappellent qu'au cours des siècles, le maintien de l'ordre social a comporté le recours à la force et à la répression tout autant que l'arrangement et la réforme. Au cours de notre époque démocratique contemporaine, cependant, l'État a poursuivi la stabilité sociale surtout en tentant d'incorporer les forces sociales émergentes — les classes, les régions, les cultures — et de les intégrer dans la communauté d'ensemble. Néanmoins, comme le confirment les textes du présent volume, la façon dont l'État démocratique s'acquitte de ce rôle d'intégration varie considérablement d'un pays à l'autre, dépend du contexte international, de l'intensité des diverses factions de la société qu'il tente d'administrer et du cadre politique et institutionnel dans lequel il doit fonctionner.

Les relations qui prévalent entre l'État et les milieux économiques de n'importe quel pays sont très sensibles à ce milieu plus vaste. L'intégration étroite des entreprises, des syndicats et du gouvernement, implicite au tripartisme européen, répond à un ensemble particulier de facteurs : la vulnérabilité sur le plan international, l'émergence de mouvements ouvriers puissants, la force politique des partis sociaux-démocrates et la centralisation des pouvoirs des institutions économiques et gouvernementales. Au Canada, l'économie est ouverte, avec toute la vulnérabilité que cela comporte, mais les syndicats sont plus faibles, les

différences de classes sont moins politisées et le NPD est un tiers parti sur le plan national. Les pressions visant à intégrer de façon officielle le monde des affaires et les syndicats dans un processus central d'établissement des politiques socio-économiques n'ont pas été très fortes. En outre, la fragmentation du pouvoir économique et politique complique toute intégration de l'État et des milieux économiques.

La question de déterminer si le Canada est bien servi par ce mode décentralisé et officieux de consultation fait l'objet de nombreux débats. Les défenseurs d'une collaboration plus étroite entre les décisionnaires du secteur public et ceux du secteur privé signalent que le Canada paie un prix très élevé pour son manque de formalisme. Il est évident qu'il renonce aux avantages économiques et sociaux qu'ont retirés d'autres pays d'un procédé tripartite. D'importants instruments de gestion économique sont hors de notre portée. Avec une perspective si faible d'élaboration d'une politique volontaire des revenus, les gouvernements répondent aux pressions inflationnistes en choisissant parmi des mesures tout aussi draconiennes les unes que les autres : une restriction très rigoureuse de la demande, avec tous les coûts sociaux que cela comporte en terme de chômage, ou les contrôles légaux des prix et des salaires, avec tous les coups qu'ils portent à la texture sociale du pays. Pareillement, les défenseurs d'une stratégie industrielle coordonnée se plaignent de notre capacité restreinte d'action concertée, en insistant sur le fait que les processus de consensus accordent aux autres pays un avantage marqué dans le combat économique darwinien entre les nations.

Pourtant, d'autres voient une valeur réelle à l'initiative décentralisée, dispersée et concurrentielle. Un tel système favorise l'expérimentation et facilite l'ajustement aux changements économiques. Les critiques des politiques industrielles interventionnistes, faisant écho à Mancur Olson, craignent qu'une coopération poussée nuise à l'ajustement essentiel en surreprésentant inévitablement les intérêts des industries anciennes et en difficulté par rapport aux industries d'avenir, liant ainsi le gouvernement plus étroitement à ceux qui cherchent à se protéger du changement. Selon eux, la souplesse et la croissance sont mieux servies par la concurrence que par le consensus. De fait, ces critiques nous demandent de croire à un processus d'ajustement guidé par le marché plutôt que par l'État et d'accepter les cahots de cette voie comme étant le prix du progrès. Finalement, d'autres encore défendent le processus dispersé de prise de décisions pour des motifs politiques, en soutenant que le tripartisme serait incompatible avec notre pluralisme régional et culturel ou qu'il accentuerait la dimension élitiste de la politique canadienne.

Quels que soient les mérites intrinsèques de tels points de vue divergents, le débat est inégal. Les adversaires du processus de prise de décisions par consensus sont favorisés par les aspects fondamentaux du système économique et politique canadien. Si le passé doit être un indice

de l'avenir, nos pratiques consultatives demeureront fragmentées, pluralistes et concurrentielles, et le monde des affaires aura l'avantage sur les syndicats. Les mécanismes de consensus tripartites conserveront probablement une niche dans le système, prenant plus d'expansion lorsque les politiques leur seront propices, et se résorbant lorsque le climat est hostile. La nature des structures économiques et politiques du Canada suggère que conflits et consensus continueront cependant de se confondre ouvertement dans la politique de la gestion économique.

Notes

J'aimerais remercier de leurs commentaires sur les premiers jets de la présente étude MM. Alan Cairns, Peter Hall, Ken McRae et Ken Riddell, et de sa révision attentive, M. Greg Ioannou. Traduction de l'anglais.

1. G. Lehmbruch, « Liberal Corporatism and Party Government » dans P. Schmitter et G. Lembruch (édit.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1979, p. 153.
2. P. Malles, *The Road to Consensus Policies: Challenges and Realities*, Ottawa, Conférence Board du Canada, 1976, p. 3.
3. S. Berger, « Introduction » dans S. Berger (édit.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 2.
4. M. Olson, *The Rise and Decline of Nations*, Yale University Press, New Haven, 1982. Pour une évaluation récente de l'argumentation d'Olson, voir John McCallum et André Blais, « Le gouvernement, les groupements d'intérêt et la croissance économique » dans *Les réactions au changement économique*, vol. 27 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
5. Pour une analyse utile, voir P. Schmitter, « Still the Century of Corporatism? » dans P. Schmitter et G. Lembruch (édit.), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1979; et A. Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princetown (N.J.), Princeton University Press, 1978, première partie.
6. P.J. Katzenstein, « The Small European States in the International Economy: Economic Dependence and Corporatist Politics » dans J.G. Ruggie (édit.), *The Antinomies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labour*, New York, Columbia University Press, 1984. Pour une analyse plus étendue de l'importance de la vulnérabilité dans ce contexte, voir C. Maier, « Preconditions for Corporatism » dans J.H. Goldthorpe (édit.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, New York, Oxford University Press, 1984.
7. S. Krasner, « State Power and the Structure of World Trade », *World Politics*, 1976, p. 319.
8. Cette approche est d'une pertinence spéciale dans les pays qui ont une économie restreinte mais ouverte. Leur prospérité est très reliée à la concurrence internationale tant dans les secteurs d'exportation que ceux du marché intérieur. L'approche tripartite compte sur l'adhésion volontaire à une politique des revenus pour faire en sorte que les salaires et les prix ne seront pas plus élevés que le taux d'inflation international et le taux de croissance de l'économie. Pour une analyse de ce « modèle scandinave » et son application en Autriche, voir l'exposé de H. Frisch dans *L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque*, vol. 24 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
9. Voir A. Przeworski et M. Wallerstein, « The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies », *American Political Science Review*, 1982, p. 215-238.
10. Voir K. Faxen, « Incomes Policy and Centralized Wage Formation » dans A. Boltho (édit.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press,

- 1982 et B. Headey, « Trade Unions and National Wage Policies », *Journal of Politics*, 1970, p. 407–439.
11. Pour connaître la composition linguistique des syndicats belges, voir le chapitre sur la Belgique dans W. Kendall, *The Labour Movement in Europe*, Londres, Allen Lane, 1975.
 12. Voir également M. Cooper, *The Search for Consensus*, Paris, OCDE, 1982 et R.J. Flanagan, D.W. Soskice et L. Ulman, *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1983.
 13. Voir particulièrement J. McCallum, « Inflation and Social Consensus in the Seventies », *Economic Journal*, 1983, p. 784–805 et « Wage Gaps, Factor Shares and Real Wages » dans *Trade Unions, Wage Formation and Macroeconomic Policy*, Stockholm, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm; L. Camfors (édit.), publication imminente; M. Bruno et J. Sacks, *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge, Harvard University Press, 1984 et C. Riddell, « La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada : les options et leurs conséquences » dans *La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada*, vol. 25 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives économiques du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
 14. D. Cameron, « Social Democracy, Corporatism and Labour Quiescence: The Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society » dans J. Goldthorpe (édit.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, New York, Oxford University Press, 1984.
 15. Cette partie de l'argumentation de Martin s'appuie sur R. Keohane, « The World Political Economy and Crisis of Embedded Liberalism » dans J. Goldthorpe (édit.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, New York, Oxford University Press, 1984. Voir également J.G. Ruggie, « International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order » dans S. Krasner (édit.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
 16. Voir, par exemple, Faxen, « Incomes Policies and Centralized Wage Formation », p. 367.
 17. D.A. Hibbs, Jr. « On the Political Economy of Long-run Trends in Strike Activity », *British Journal of Political Science*, 1978, p. 153–175; D. Cameron « Social Democracy, Corporatism and Labour Quiescence »; W. Korpi et M. Shalev, « Strikes, Industrial Relations and Class Conflict In Capitalist Societies », *British Journal of Sociology*, 1979, p. 164–187; W. Korpi et M. Shalev, « Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900–76 » dans N. Zeitlin (édit.), *Political Power and Social Theory, I*, Greenwich, JAI, 1980.
 18. Malles, *The Road to Consensus Policies*, p. 5.
 19. P. Schmitter, « Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America » dans S. Berger (édit.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
 20. H.L. Wilensky, *The New Corporatism, Centralization and the Welfare State*, Londres, Sage, 1976; « Democratic Corporatism, Consensus and Social Policy » dans *The Welfare State in Crisis*, Paris, OCDE, 1981 et « Leftism, Catholicism and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development » dans P. Flora et A.J. Heidenheimer (édit.), *The Development of the Welfare State in Europe and America*, New Brunswick (N.J.), Transaction, 1981; R. Mishra, *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1984. Pour un point de vue légèrement différent, voir D. Hibbs, Jr. et H. Madsen, « Public Reactions to the Growth of Taxation and Government Expenditure », *World Politics*, 1980–1981, p. 413–435.
 21. D.A. Hibbs, Jr. « On the Political Economy of Long-run Trends in Strike Activity », p. 154.
 22. Dan Usher a soutenu que les tensions engendrées par les contrôles politiques sur les revenus entraînent un coût politique à long terme sous forme d'instabilité et de désintégration possible de la démocratie même. Voir son ouvrage *The Economic*

- Prerequisite to Democracy*, Blackwell, Oxford, 1981. Ont également écrit sur les mêmes thèmes, F. Hirsch et J. Goldthorpe (édit.), *The Political Economy of Inflation*, Oxford, Martin Robertson, 1978.
23. Flanagan *et al.*, *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies*, p. 686.
 24. *Ibid.*, p. 81.
 25. G. Lehmbruch, « Liberal Corporatism and Party Government ».
 26. Pour une analyse plus poussée, voir W. Coleman et W. Grant, « Regional Differentiation of Business Interest Associations: A Comparison of Canada and the United Kingdom », *Revue canadienne de science politique*, 1985, p. 3–29.
 27. Groupe de travail sur les relations entre les entreprises et le gouvernement, *Rapport*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, 1976, p. 24.
 28. *Compte rendu des travaux du comité de deuxième niveau sur la compétitivité canadienne*, ministère de l'Industrie et du Commerce, Ottawa, 1978, p. 2.
 29. D. Langille, *From Consultation to Corporatism?*, thèse de maîtrise, Université Carleton, Ottawa, 1982, p. 104, polycopié.
 30. G.A. Berger, *Canada's Experience with Incomes Policy, 1969–1970*, Commission de contrôle des prix et des salaires et Information Canada, Ottawa, 1973, p. 24.
 31. Canada, Ministère du Travail, *Organisations de travailleurs au Canada, 1984*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1984.
 32. Pour une analyse de ce thème, voir J. Anderson et M. Gunderson, *Union-Management Relations in Canada*, Addison-Wesley, Toronto, 1982, chap. 8.
 33. Robert J. Davies, « La structure de la négociation collective au Canada » dans *Les relations de travail au Canada*, vol. 16 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
 34. K.G. Waldie, « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique » dans *La coopération ouvrière-patronale au Canada*, vol. 15 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1986.
 35. Cooper, *The Search for Consensus*, p. 65.
 36. Waldie, « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique ».
 37. Groupe de travail sur les relations entre les entreprises et le gouvernement, p. 24.
 38. Voir, par exemple, R. Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Macmillan, 1973; L. Panitch, « Corporatism in Canada », *Studies in Political Economy*, 1977, p. 43–92; R. Whitaker, « The Liberal Corporatist Ideas of Mackenzie King », *Labour*, 1977, p. 137–169; W.T. Stanbury, « A Framework for the Analysis of Business-Government Relations in Canada » dans M.C. Baetz et D.H. Thain (édit.), *Canadian Cases in Business-Government Relations*, Toronto, Methuen, 1985.
 39. Par exemple, le soupçon de motifs politiques ultérieurs a clairement compliqué les discussions qui se sont tenues à la suite des contrôles en 1977. Comme le dit Waldie dans « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique », un dirigeant du CTC aurait déclaré qu'à mesure que le temps passait, le Congrès était de plus en plus convaincu que l'on tentait de le manipuler, non pour servir les intérêts du pays, mais plutôt ceux du gouvernement et du Parti libéral.
 40. Voir Langille, *From Consultation to Corporatism*.
 41. Il y a quelques exceptions. La plupart des commissions de relations de travail comptent, pour l'administration des lois sur les relations de travail, des représentants des travailleurs et de représentants patronaux ainsi que des tiers. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, les intérêts privés étaient représentés dans les comités qui administraient le contrôle des salaires.
 42. R. Whitaker, « Images of the State in Canada » dans L. Panitch (édit.), *The Canadian State: Political Economy and Political Power*, Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 59. Voir également R. Whitaker, *The Government Party*, Toronto, University

- of Toronto Press, 1977 et J.L. Granatstein, *The Politics of Survival*, Toronto, University of Toronto Press, 1967.
43. Les relations tendues entre les entreprises et le gouvernement ont donné naissance à un grand nombre d'ouvrages sur le sujet ainsi qu'à une foule variée de programmes, de conférences et d'instituts de recherche. Voir James Gillies, *Where Business Fails*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981; M.C. Baetz et D.H. Thain, *Canadian Cases in Business-Government Relations*, Toronto, Methuen, 1985; K.J. Rea et N. Wiseman (édit.), *Government and Enterprise in Canada*, Toronto, Methuen, 1985; V.V. Murray et C.J. McMillan, « Business-Government Relations in Canada: A Conceptual Map », *Administration publique du Canada*, 1983 p. 591-609; N. Islam et S.A. Ahmed, « Business Influence on Government: A Comparison of Public and Private Sector Perceptions », *Administration publique du Canada*, 1984, p. 87-101.
 44. D. Langille, *Consultations in 1982 — An Ad Hoc Effort to Restore Confidence*, document non publié rédigé pour le Conseil des sciences du Canada, Ottawa, 1983.
 45. Waldie, « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique ». Voir également Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*.
 46. Voir également Waldie, « L'évolution de la concertation entre les travailleurs et l'État en matière de politique économique »; J. Crispo, *National Consultation: Problems and Prospects*, Toronto, C.D. Howe Institute, 1984; R. Adams, *Industrial Relations and the Economic Crisis: Canada Moves Towards Europe*, 1984, photocopié.
 47. Adams, « Industrial Relations and the Economic Crisis », p. 28. Voir également M. Thompson, « Restraint and Labour Relations: The Case of British Columbia », *Analyse de politiques*, 1985, p. 171-179.
 48. La Grande-Bretagne en est le meilleur exemple. Voir C. Leys, *Politics in Britain*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, p. 279.

PARTIE I



Les perspectives comparatives



L'expérience du tripartisme

LEO PANITCH

Introduction

L'étude de la viabilité et de l'opportunité de l'institutionnalisation des arrangements tripartites entre les dirigeants d'entreprises, de syndicats et de gouvernements aux fins de l'élaboration, de l'adoption et de l'application des politiques économiques n'a rien de neuf au Canada. Il n'a jamais été aussi nécessaire, cependant, de se pencher sérieusement sur les possibilités et les limitations du tripartisme. Les possibilités les plus « pratiques » aux politiques normalement qualifiées de « monétaristes » ou « néo-conservatrices » semblent reposer sur des notions de collaboration tripartite étendue en ce qui a trait aux politiques régissant le revenu, à la planification en matière d'emploi et aux stratégies d'investissement. Très souvent, le succès pour lequel sont réputés certains pays d'Europe dont le niveau de chômage est peu élevé et la croissance assez soutenue, est attribué à des principes directeurs basés sur un régime institutionnalisé de collaboration tripartite. La présente étude vise à évaluer l'expérience réelle du tripartisme européen dans le but d'en tirer des leçons adaptées aux circonstances et aux besoins du Canada moderne.

Il faut dire tout d'abord qu'en entreprenant ce travail, on se souciera avant tout de ne pas lui donner le caractère naïf, avouons-le, de nombreux rapports déjà parus. Basés pour la majeure partie sur les textes officiels d'institutions tripartites, les rapports donnent fréquemment des descriptions anodines de « consensus social » à la manière des articles qui font l'éloge du Canada comme un état fédéral bilingue et multiculturel, dont l'objet est d'impressionner les étrangers; ils font abstraction des tensions, contradictions et conflits que nous connaissons au

Canada. De plus, les rapports portant sur le tripartisme en Europe ont tendance à traiter leurs sujets comme des variantes institutionnelles d'un « modèle » stationnaire au lieu de réelles pratiques historiques empreintes des caractéristiques temporelles et sociales d'arrangements politico-économiques *réels* (par opposition à *idéaux*). Il importe d'éviter cette optique en cette période où l'on passe de la croissance et la stabilité économique à l'insécurité et à l'état de crise économique.

Il ne faut pas s'étonner que ces approches au tripartisme aient donné des résultats superficiels. Pour ce qui est de la pertinence des institutions européennes aux conditions très différentes du Canada, les recommandations ont souvent fait preuve d'un réel volontarisme. (Dans une étude du ministère du Travail de l'Ontario réalisée en 1977, on l'a effectivement admis : « Vouloir c'est pouvoir¹. ».) D'autres ont tenté, un peu comme Procruste, de ramener l'expérience européenne aux dimensions du Canada. Un ouvrage récent est presque entièrement consacré à une description des arrangements volontaires et consensuels du tripartisme européen, mais il préconise plus loin à l'endroit du Canada le mécanisme même — la réglementation des salaires — que les régimes d'Europe s'efforcent d'éviter depuis trois décennies — ils ont même fondé leur « consensus » là-dessus².

Quant à une description réaliste du tripartisme européen, il faut rester sur sa faim. Les manifestations de conflits sont soit omises, soit interprétées comme une aberration; on ne dit rien sur les causes et les implications du succès avec lequel le tripartisme peut surmonter les crises économiques et les divergences entre les programmes. Dans certains cas, cette approche a produit des résultats particulièrement malheureux. On est allé jusqu'à dire dans l'étude susmentionnée, qui remonte à 1977, que « aucune partie intéressée en Allemagne ne songe à abandonner les formes établies de coopération tripartite³ » au cours de *l'année même* où le modèle du genre en Allemagne de l'Ouest, Action concertée, s'est effondré. Une étude réalisée en 1984 utilise des données comparatives sur les grèves comme preuve du « consensus social » de la Suède, mais elle qualifie d'« aberration extraordinaire » les 4,5 millions de jours perdus à cause de la grève générale et du lock-out de 1980⁴. Il semble qu'on ait omis d'examiner de manière systématique les manifestations et le fondement des tendances discordantes du tripartisme européen parce qu'on présume que ce qu'un auteur a appelé « les institutions et les coutumes nécessaires à la collaboration⁵ » sont inertes plutôt que conditionnelles. Il en résulte que les adeptes canadiens du tripartisme se retrouvent dans une situation embarrassante. Nous demander de regarder l'Allemagne ou la Suède en 1984, c'est être témoins d'une grève prolongée et amère dans l'industrie de la métallurgie en Allemagne au sujet de la semaine de 35 heures et la rupture en Suède des négociations salariales centralisées qui étaient au coeur du consensus social suédois de l'après-guerre. Dans quelle utopie vivons-nous, demandera-t-on.

Il y a certains risques toutefois à nous départir de nos illusions. Les partisans du modèle tripartite de « consensus social » au Canada, comme dans la plupart des autres pays capitalistes prospères, sont réputés comme les premiers à préconiser une solution de rechange « pratique » aux politiques monétaristes ou néo-conservatrices. La préoccupation post-keynésienne de montrer à la population, y compris aux gens d'affaires et aux élus, que la relance peut se produire sans inflation, ne peut être prise à la légère. Dans la mesure où un examen sérieux du tripartisme européen a révélé la crise que traversent les pratiques social-démocrates keynésiennes, on pourrait par inadvertance prêter main-forte à ceux qui prônent des « solutions » réactionnaires qui sont simultanément axées sur la coercition sociale et politique inhérente au chômage massif, la réduction des budgets des services sociaux et aux restrictions imposées sur les droits syndicaux et autres droits démocratiques. Devant de tels choix, il serait tout à fait erroné de prétendre que les valeurs n'entrent pas en ligne de compte, car elles ont un lien profond avec les options dites techniques qui sont avancées par les économistes. Pourtant, des choix moraux mal fondés sur le plan de l'entendement ne nous mèneront sans doute pas très loin. Si le tripartisme européen est remis en question en tant que mécanisme politique et pratique idéologique — et si c'est en partie parce qu'il est incapable de relancer l'économie et qu'il n'a jamais été ce qu'on prétendait qu'il était —, nous devrions nous rendre à l'évidence. Malgré leur bonne volonté, ceux qui préconisent des solutions axées sur les besoins de la main-d'oeuvre, des chômeurs et des pauvres empêchent peut-être le progrès dans la mesure où celui-ci requiert une mobilisation populaire au lieu de discussions tripartites préalables, afin de changer le *programme* de la politique canadienne et de rendre « pratique » ce qui ne semble pas l'être actuellement, compte tenu des critiques populaires qu'on entend aujourd'hui et des choix limités qu'offrent les conceptions de Keynes et le monétarisme dans les temps modernes.

Une perspective historique du tripartisme

Le monde existait avant Keynes : le corporatisme et la démocratie libérale

L'harmonie sociale entre le patronat et les travailleurs est un idéal aussi ancien que le capitalisme industriel. C'est pourquoi il est bon de toujours avoir une perspective historique au regard des tentatives contemporaines de concilier les conflits entre les classes sociales face aux contradictions de la production et de la distribution capitalistes.

Au XIX^e siècle, la pensée corporatiste exprimait sans doute le plus explicitement le rassemblement voulu des travailleurs et patrons sous l'égide de l'État; il est intéressant que la doctrine ait été conçue pour

empêcher l'évolution de la démocratie libérale. La question de l'heure dans les sociétés capitalistes libérales, mais non démocratiques, du XIX^e siècle était la classe ouvrière et ce qu'il fallait en faire. La réponse est apparue, après de longues luttes qui ont duré jusqu'au XX^e siècle avancé, sous la forme des deux éléments centraux de la démocratie libérale : le suffrage universel et la liberté d'association. Le suffrage universel accordait le droit de cité aux travailleurs sans propriété afin qu'ils puissent être représentés individuellement au sein de l'État. La liberté d'association établissait le droit collectif des travailleurs de négocier avec leur employeur et de faire la grève dans le secteur privé du marché du travail. Les corporatistes du XIX^e siècle s'opposaient à ces deux principes comme moyen de régler la « question des travailleurs ». Ils cherchaient plutôt à établir une « constitution de domaines » qui rappelait le régime féodal, en vertu de laquelle des associations professionnelles ou industrielles de travailleurs et d'employeurs auraient une responsabilité de représentation et d'administration envers l'État. On présumait ainsi que la concurrence individuelle et l'antagonisme des classes dans une société comportant un marché libéral seraient supprimés, et qu'on puisse maintenir la hiérarchie des classes et l'« unité organique » de l'ordre social.

L'idéologie corporatiste n'a pas pris racine parmi les courants sociaux conservateurs dans les pays catholiques dont l'industrialisation a été tardive, mais il était évident à la fin du XIX^e siècle (particulièrement lorsque l'Église se mit à encourager la création d'unions confessionnelles pour contrer l'unionisme d'inspiration socialiste) que la liberté d'association s'était réalisée, comme en témoignait l'autonomie des associations de travailleurs par rapport aux employeurs et à l'État. À partir de là, la recherche d'un consensus patronal-syndical au niveau de l'État revêtirait soit la forme d'un fusionnement volontaire de syndicats ouvriers indépendants pour former des institutions publiques ou parapubliques, soit, comme dans le cas de la ranimation fasciste du corporatisme, de la destruction du syndicalisme indépendant et de l'imposition de « fronts ouvriers » comme organismes publics de réglementation sociale, autrement dit l'abrogation de la démocratie libérale elle-même. Nous nous attacherons, bien sûr, dans la présente étude, au « corporatisme tripartite » dans le cadre de la liberté d'association qui fait partie de la démocratie libérale.

Étant donné que, de nos jours, le tripartisme est plus communément associé à l'Europe septentrionale, il est intéressant de noter la popularité au début du siècle des notions de « recherche de l'unanimité tripartite » parmi les dirigeants de syndicats et d'entreprises aux États-Unis. Tandis que les dirigeants des syndicats européens se préoccupaient principalement de leur association aux partis sociaux-démocrates des masses qui se formaient durant les années qui ont précédé la Première Guerre mondiale, l'American Federation of Labour, « apolitique », s'est alliée

sous Sam Gompers à de grands industriels pour refaire connaître la pensée corporatiste tripartite par l'entremise de l'influente National Civic Federation. Ces idées ont porté fruit, quoique provisoirement, dans la représentation tripartite qui caractérisait le War Industries Board et d'autres organismes gouvernementaux durant la Première Guerre mondiale. Dans *Industry and Humanity* (1918), Mackenzie King a traité de l'influence de ces idées au Canada, quoique la représentation des travailleurs au sein des organismes publics durant la guerre mondiale au Canada ne fut qu'une faible reproduction de la version américaine.

De toute façon, lorsque la pénurie de la main-d'oeuvre s'est résorbée après la guerre et que la collaboration des dirigeants syndicaux a été répudiée dans la vague de militantisme ouvrier qui a suivi, les gouvernements ainsi que les entreprises de l'Amérique du Nord ont vite perdu intérêt dans le tripartisme. Par suite de la décennie de laisser-aller et d'antagonisme envers les syndicats dans les années 1920, les notions de corporatisme et de la planification économique tripartites ont été reprises brièvement dans la loi nationale sur la relance économique qui inaugurerait le *New Deal* de Roosevelt en 1933. La lutte menée par les entreprises américaines pendant dix ans contre le *New Deal* et la COI a cependant amené Roosevelt à abandonner l'idée de la planification nationale au milieu des années 1930 et orienté la politique américaine vers le règlement de la « question ouvrière » par l'établissement d'un cadre législatif pour la négociation collective. Même les propositions manifestement tripartites des corporatistes que la COI prônait comme le fondement de l'administration de la production durant la Seconde Guerre mondiale ont été rejetées par un gouvernement qui, tout en usant de rhétorique pour promouvoir une collaboration tripartite en temps de guerre, n'a en fait accordé aux dirigeants syndicaux qu'un rôle de second plan au sein du War Production Board. Quant au Canada, comme je l'ai déjà dit dans un autre contexte, les développements réels ont été rares entre les périodes de guerre, malgré une certaine prédominance des idées corporatistes à cette époque. Même durant la Seconde Guerre mondiale, quand les dirigeants syndicaux ont vociféré la première fois pour faire partie des organes chargés de la planification économique en temps de guerre, l'antagonisme des hommes d'affaires canadiens envers les syndicats a en fait éliminé, comme King lui-même s'en est plaint, toute possibilité d'arrangement tripartite d'importance ou ayant une certaine pertinence après la guerre⁶.

En Europe, au contraire, c'est précisément dans les années entre les guerres qu'un plus grand intérêt a été porté au tripartisme institutionnalisé. La scission au sein de la Seconde Internationale socialiste, découlant de la collaboration de la plupart des syndicats et des partis socialistes avec leurs gouvernements respectifs durant la Première Guerre mondiale, a inspiré des développements similaires durant la guerre à ceux qui s'étaient produits en Amérique. Or, après la guerre, la

notion d'une « représentation fonctionnelle » avait beaucoup gagné en popularité après que des « parlements d'industrie » consultatifs eurent été proposés. Les nouvelles républiques d'Allemagne et d'Autriche avaient pris ce genre d'initiative en établissant des conseils économiques nationaux comme mesure réformatrice pour ne pas suivre l'exemple révolutionnaire des Soviétiques. Même si ce mouvement avait été inspiré tout autant par les partis sociaux-démocrates que par les organismes catholiques, les institutions corporatistes établies dans les nouvelles républiques se sont révélées peu éminentes en fin de compte. Les industriels ont semblé y perdre intérêt une fois que la menace d'une révolution se fut estompée et, au milieu des années 1920, lorsque les partis sociaux-démocrates étaient revenus dans l'opposition, on peut dire que les conseils économiques étaient devenus des exemples du « corporatisme manqué ». En 1937, un politologue américain a donné une appréciation très juste du conseil économique fédéral de la république de Weimar :

Le Conseil économique fédéral devait délibérer tous les projets de loi d'importance économique ou sociale soumis par le gouvernement ou un autre organe. Il était même habilité à les instituer. Les membres du Conseil étaient de premier ordre, les meilleurs hommes disponibles dans les divers secteurs économiques. Dans la pratique, toutefois, il devint un organisme à caractère strictement consultatif auquel aucune valeur politique n'était attachée. Ses travaux n'ont jamais attiré la moindre attention populaire. Il n'exerçait aucune influence sur le cours des événements politiques [. . .] Malgré le désir de ses adeptes d'en faire un intermédiaire entre le patronat et les syndicats, les forces sociales véritables le dépassaient systématiquement [. . .] En 1933, lorsque Hitler abolit toute l'institution, personne n'y a porté attention et il a été oublié bien avant sa disparition formelle⁷.

Le tripartisme au temps du plein emploi : 1945 et tout le reste

Les « corporatistes manqués » des années qui ont séparé les deux guerres sont maintenant largement oubliés ou méconnus, bien sûr, parmi ceux qui cherchent à former des institutions favorisant la coopération entre l'État, le secteur privé et les travailleurs dans le but d'assurer l'« adaptation économique » et de surmonter les conflits industriels. Ils sont inspirés par une expérience ultérieure, qui n'a rien à voir avec la polarisation politique et la crise que l'Europe a connues en temps de paix, mais qui concerne plutôt la « fin de l'idéologie » et la prospérité capitaliste soutenue qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Dans ce contexte, le tripartisme apparaissait, aux fins de l'établissement des principes économiques, comme une toute autre expérience, beaucoup plus réussie, du moins en surface. Les nouvelles pratiques tripartites n'étaient pas utilisées avec autant de pompe et de cérémonie mais, *dans*

certaines pays d'Europe, elles ont fini par prendre une certaine importance au regard du rôle que s'était donné l'État dans la gestion macro-économique et dans la légitimation partielle de ce rôle.

Les motifs de cette transformation, qui n'a eu lieu que dans certains pays, sont rattachés à un ensemble complexe de facteurs qu'on ne peut vraiment pas reproduire à volonté dans n'importe quelle conjoncture ou contexte. L'engagement pris par l'État après la guerre pour assurer le plein emploi est le plus important de ces facteurs. C'est durant cette période d'engagement envers le plein emploi que le capitalisme a connu la plus grande croissance soutenue de son histoire. Les causes économiques de cette période florissante (décrite brièvement plus loin) ne dépendaient pas de la volonté politique des États concernés, surtout dans les petits États d'Europe où le tripartisme était particulièrement populaire. Le degré réel d'engagement envers le plein emploi variait et les conditions économiques n'étaient pas uniformes. On verra peut-être que c'était dans les pays où l'État refusait ou était incapable de faire des compromis quant au plein emploi que les structures tripartites ont pris de l'importance. On leur avait donné une fonction concrète qu'elles n'avaient pas auparavant : celle de restreindre les salaires pour compenser la vigueur économique des syndicats dans une économie capitaliste où l'objectif de plein emploi est presque atteint.

Ce problème a été mis en lumière dès le début de la période d'après-guerre. On se préoccupait énormément dans les milieux d'affaires et gouvernementaux des conséquences qu'aurait le sentiment d'être libre de la crainte d'être congédié, la « peur de se faire mettre à la porte », pour emprunter les mots de Kalecki, sur la discipline parmi les employés⁸. Le célèbre rapport Beveridge, qui a aidé à jeter les fondements des programmes de l'État d'après-guerre, est allé au cœur de la question en mentionnant la « possibilité qu'en temps de plein emploi, la discipline industrielle et l'entreprise privée pourraient se révéler incompatibles ». Il renfermait une citation d'un article remarquable paru dans le *Times* :

Le chômage n'est pas qu'une simple tare accidentelle sur la notion de l'entreprise privée. Au contraire, il fait partie intégrante du système et remplit une fonction bien définie.

La fonction première du chômage (qui a toujours existé sous une forme évidente ou non) est qu'il permet de maintenir l'autorité du maître sur son serviteur. Le maître est normalement en mesure de dire : « Si vous ne voulez pas cet emploi, il y en a bien d'autres qui le prendront. » Lorsque le serviteur peut dire : « Si vous ne voulez pas m'engager, il y en a bien d'autres qui le feront », la situation change radicalement. L'avantage d'un tel changement pourrait être d'éliminer certains abus auxquels les travailleurs étaient obligés de se soumettre et c'est le genre de chose que bien des employeurs accepteraient volontiers. Mais l'absence de la crainte du chômage pourrait aller plus loin et avoir des effets préjudiciables sur la discipline dans les manufactures. Des malaises de ce genre se manifestent

de nos jours mais, en temps de guerre, le patriotisme l'emporte sur tout. En temps de paix, s'il y a plein emploi, le travailleur n'a aucun contrepoids pour dire qu'il travaille uniquement pour faire réaliser des profits à son employeur et qu'il n'a aucune obligation morale de ne pas mettre sa nouvelle liberté à profit pour soutirer tous les avantages possibles⁹.

Mais on estimait que le problème dépassait les bornes de la simple affirmation des droits des travailleurs dans le milieu de travail. Il s'agissait aussi d'un problème macro-économique relativement à la politique keynésienne qui vise à maintenir un niveau élevé de demande chez les consommateurs au moyen des politiques fiscales et monétaires. Mais, dans la mesure où les salaires étaient incontrôlés, généralement parlant, cela risquait non seulement d'accroître l'inflation aggravée par les salaires ou de diminuer les bénéfices à cause de frais de main-d'oeuvre plus élevés, mais aussi de rendre imprévisible la gestion de la demande en favorisant l'inflation résultant de la pression de la demande ou de la demande d'importations qui nuirait aux objectifs liés à la balance de paiements dans le contexte du libre échange international et des politiques commerciales qui caractérisaient de plus en plus la nouvelle période du capitalisme international. Cela signifiait que l'État devait mettre au point une politique de main-d'oeuvre qui serait autre chose qu'une intervention sélective et ad hoc dans les différends ouvriers, ou la simple réglementation des négociations collectives. L'État devait maintenant s'attacher à guider le niveau général des revenus des travailleurs dans l'économie, en traitant les « variables indépendantes ultimes comme faisant partie de l'unité salariale déterminée par l'employeur et les employés¹⁰ », comme Keynes le disait lui-même. Ce développement avait amené Beveridge à recommander de vagues notions telles qu'« un changement de statut pour les travailleurs et leur participation accrue à la gestion industrielle », mais aussi, avec plus d'effet, une « politique unifiée de compression des salaires » en compensation du plein emploi et de l'État-providence. Et, effectivement, dans la majorité des cas où des mécanismes tripartites de politique économique ont pris de l'importance, quelle qu'elle fut, une politique visant à atténuer la pression des salaires provenant des syndicats était devenue une grande préoccupation de l'État. Cette tendance a sans doute été mise en lumière avec le plus de discernement par Bill Warren : « La politique du plein emploi [. . .] résultait de la crainte d'une reprise du chômage massif des années 1930 et de ses répercussions politiques. Les plans capitalistes visaient au contraire à faire face aux conséquences économiques et politiques des politiques de plein emploi¹¹. »

Outre ces éléments, d'autres facteurs ont aidé à déterminer où l'engagement politique envers les politiques keynésiennes de plein emploi avaient eu le plus de succès et où le tripartisme était devenu une politique centrale. Ces facteurs ont trait avant tout à la force politique, à la structure hiérarchique et à l'idéologie du mouvement ouvrier. Il a été

dit en plusieurs occasions que le tripartisme est fonction d'une forte centralisation d'employeurs et de fédérations syndicales, qui peuvent conclure des « marchés » économiques à l'échelle nationale et les faire accepter par leurs membres. Bien que la centralisation d'une partie semble avoir un lien historique avec la centralisation de l'autre, le degré de centralisation du mouvement syndical pourrait fort bien être le facteur le plus important. Une fédération syndicale hautement centralisée permettait de protéger les politiques salariales contre les pressions de la base syndicale. Face à ce genre d'interlocuteur, les gouvernements étaient mieux disposés à réunir les dirigeants syndicaux et les représentants d'associations commerciales pour des entretiens tripartites en matière de politique économique. Ce n'est donc pas un pur hasard que les études ont révélé à maintes reprises que les trois pays réputés comme le microcosme du consensus tripartite des temps modernes — l'Autriche, la Suède et la Norvège — ont les mouvements syndicaux les plus centralisés du monde occidental pour ce qui touche les fonds et les pouvoirs statutaires de la fédération nationale relativement à ses affiliés et ses membres¹².

Un autre facteur déterminant semblerait être la place qu'occupe la démocratie sociale dans une société et son influence. Il existait une grande corrélation entre la prédominance du tripartisme après la guerre et les gouvernements sociaux-démocrates. Cela avait clairement quelque chose à voir avec le degré initial d'engagement envers le plein emploi et l'État-providence. Il était question aussi de la confiance qu'on pouvait avoir dans les partis sociaux-démocrates qui se disaient véritablement en faveur de la planification démocratique de l'économie mixte par opposition à une simple compression des salaires par le truchement de politiques salariales établies de manière tripartite. Ainsi, les dirigeants syndicaux (et les membres) étaient disposés à montrer leur appui de longue date aux partis sociaux-démocrates en acceptant les compressions salariales des gouvernements sociaux-démocrates aux prises avec des difficultés économiques ou électorales.

Ces deux facteurs font ressortir certains paradoxes en ce qui concerne l'évolution historique du tripartisme. En premier lieu, alors que le corporatisme s'est développé au XIX^e siècle dans l'espoir d'empêcher la formation de syndicats et de partis socialistes indépendants, c'est précisément dans les démocraties libérales où ces initiatives d'organisation politique et industrielle ont été poursuivies avec le plus de vigueur que le corporatisme tripartite a beaucoup évolué. Il importe de se rendre compte que le tripartisme n'était pas quelque complot capitaliste imparfait, tramé en période de chômage généralisé, dans le but d'obliger les syndicats à accepter une compression de salaire. Il s'agissait plutôt d'une *réaction politique* de l'État en *période de plein emploi* aux exigences formulées depuis longtemps par des *syndicats puissants et centralisés* qui voulaient avoir le droit d'être consultés et d'exercer leur influence sur

l'élaboration des politiques économiques. En outre, le tripartisme était un élément central de la stratégie du parti social-démocrate, que les dirigeants syndicaux eux-mêmes ont aidé à formuler dans une grande mesure. D'une part, cette stratégie impliquait le plein emploi et l'État-providence par une planification tripartite de l'économie mixte; d'autre part, elle devait prévoir un statut spécial pour résoudre les problèmes d'un tel programme appliqué dans une économie qui était toujours un marché capitaliste, au moyen de relations de travail uniques avec les syndicats, qui favoriseraient la modération et la bonne entente. Il n'est donc pas faux de dire que les branches politiques et industrielles du mouvement ouvrier social-démocrate ont, à bien des égards, été les auteurs du tripartisme moderne. Il est vrai que les fédérations syndicales et les partis politiques chrétiens partageaient souvent les mêmes motifs, mais le tripartisme n'était jamais pratiqué dans une large mesure à moins d'être accompagné d'un mouvement ouvrier social-démocrate au sein d'une coalition politique ou industrielle. Le corporatisme moderne, qui a pris naissance dans un esprit d'opposition au parlementarisme et au socialisme, est presque devenu un corollaire historique du socialisme parlementaire.

Un deuxième paradoxe lié à l'évolution historique du tripartisme a trait à ce qui précède. Malgré les principes fondamentaux de l'unanimité et du compromis, malgré la réitération constante que le conflit n'est pas avantageux à longue échéance, l'existence même du tripartisme est fondée sur de fortes particularités culturelles et politiques dans la classe ouvrière, qui sont nées des leçons tirées des luttes entre les classes, de la formation de classes par la confrontation. Les mouvements ouvriers dont les taux de grèves étaient les plus bas, comparativement parlant, durant la période de l'après-guerre, étaient souvent ceux qui avaient eu les taux les plus élevés dans le passé¹³ (voir tableau 2-1). Les mouvements syndicaux les plus centralisés étaient ceux qui avaient été formés sous le patronage et l'influence des partis socialistes et dans lesquels la solidarité des classes jouait un rôle important dans la résistance contre l'organisation du marché du travail (c.-à-d. selon les divisions multiples et diverses des capacités et des professions) que l'unionisme des métiers et des entreprises était censé établir. Par suite des conflits industriels et politiques qui ont été livrés ouvertement, où résonnaient les propos marxistes sur la lutte des classes, les distinctions entre les classes ont subséquemment été associées au tripartisme. Par contre, les relations de travail décentralisées, plus enclines aux grèves et surtout apolitiques qu'a connues l'Amérique du Nord après la guerre, résultaient de la suppression ou des échecs des activités politiques de la classe ouvrière, donc du manque d'indépendance des organisations et des sous-cultures de cette classe. La transformation de ces distinctions entre les classes en Europe, qui ont abandonné la confrontation pour la coopération, reposait évidemment sur l'évolution du réformisme social-démocrate :

l'abandon des notions et des pratiques rattachées à la lutte entre les classes, la promulgation de l'« État impartial » et l'adoption des principes keynésiens et de l'État-providence comme la raison d'être des programmes de la social-démocratie après la Seconde Guerre mondiale.

On peut maintenant commencer à mieux comprendre les grandes lignes du tripartisme moderne. En Amérique du Nord, où on estimait peu les politiques keynésiennes du plein emploi (ce ne fut certainement pas un geste symbolique lorsque le projet de loi américain sur le plein emploi après la guerre a été modifié par le Congrès pour devenir la loi de 1946 sur l'emploi) et où les mouvements ouvriers étaient décentralisés et peu influents, l'établissement des politiques économiques ne se faisait pas d'une manière tripartite pour la plupart. En Italie et en France, malgré le caractère ostensible de l'idéologie corporatiste et même la création de conseils de planification socio-économique qui rappelaient ceux de l'avant-guerre, le tripartisme n'a pas été au premier plan non plus. C'était en partie à cause des taux élevés de chômage qui ont duré jusqu'aux années 1960 et aussi à cause de l'existence de mouvements communistes puissants sur la scène politique (qui ont été exclus par l'État après 1947 et qui se sont exclus eux-mêmes parce que les politiques salariales tripartites étaient manifestement corporatistes). Même en Allemagne de l'Ouest, qui idéalisait la collaboration sociale, ce n'est pas avant les années 1960, avec l'avènement du plein emploi et l'accession du Parti social-démocrate au pouvoir que le tripartisme a été adopté aux fins de l'élaboration des principes économiques. Par ailleurs, dans les pays comme la Suède, la Norvège, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et l'Autriche, où un mouvement ouvrier social-démocrate puissant s'est particulièrement attaché à un engagement envers le plein emploi, le tripartisme semblait se développer.

Il faut insister tout de suite sur le fait que, même à l'intérieur de ces sociétés, l'évolution du tripartisme n'a pas été un processus strictement linéaire ou sans écueils. Il a fait l'objet de nombre de tensions et de ruptures qui, comme nous le verrons, ont été provoquées par les paradoxes du tripartisme dans la pratique. On peut délimiter les trois phases du tripartisme à partir de 1945, chacune caractérisée par une recherche active d'un consensus axé sur une politique salariale afin de faciliter l'équilibre entre le plein emploi, la stabilité des prix et la balance des paiements, et marquée vers la fin par la très grande instabilité ou la rupture des arrangements tripartites. La première phase a eu lieu durant la période de reconstruction après la guerre, époque où les paramètres de la gestion économique des nouveaux États étaient toujours ambigus et où l'état précaire de la croissance était une grande préoccupation. Le tripartisme de la fin des années 1940 a été caractérisé par un passage du contrôle des prix et des biens au contrôle des salaires comme programme central de l'État. La coopération étendue des syndicats à la compression des salaires à la fin des années 1940 s'est donc combinée

TABLEAU 2-1 Taux de grèves relatifs de 18 sociétés industrialisées et capitalistes, 1900-1976

	Moyenne arithmétique			Moyenne géométrique		
	1900-1918	1919-1938	1946-1976	1900-1913	1919-1938	1946-1976
Italie	270	394	2 313	248	60	1 869
Australie ^a	—	517	1 589	—	426	1 425
France	184	388	1 367	172	221	1 137
Finlande	223	120	835	188	59	410
Nouvelle-Zélande	—	180	523	—	162	415
Japon	3	32	450	3	29	414
Royaume-Uni ^a	237	396	432	169	238	357
États-Unis	259	277	354	238	193	327
Belgique	168	468	331	135	312	223
Canada	173	151	314	161	117	243
Irlande	—	161	293	—	118	238
Danemark	94	203	183	69	55	70
Autriche	177	343	145	154	72	74
Allemagne	151	775	92	126	264	53
Norvège	165	384	64	99	207	29
Pays-Bas	122	115	57	102	81	30
Suède	397	295	36	186	194	11
Suisse	79	42	8	63	29	2

Source : Walter Korpi et Michael Shalev, « Strikes, Power and Politics in the Western Nations », *Political Power and Social Theory*, n° 1, 1980, p. 313.

Note : a D'autres séries ont été construites, qui excluent les grèves de mineurs, pour ces pays. Les moyennes périodiques de ces séries indiquent une augmentation beaucoup plus élevée entre les années de guerre et après la guerre, particulièrement en Australie.

avec l'atténuation des contrôles des prix et des subventions du temps de la guerre; cette phase du tripartisme a pris fin au début des années 1950, non seulement à cause de la répudiation par la base syndicale des compressions de salaire imposées par ses dirigeants, mais aussi à cause d'un désenchantement idéologique plus étendu provoqué par la Guerre froide, une réaction négative du secteur privé à toute suggestion de « planification démocratique » et d'une frustration générale de la population au regard des « contrôles » et de leur association avec les pénuries.

La seconde phase du tripartisme couvre la période du véritable « plein emploi capitaliste » (années 1950 et 1960), quand de nouvelles institutions et de nouvelles pratiques ont été mises sur pied non pas contre les pressions immédiates des pénuries entraînées par la guerre, le radicalisme de l'après-guerre ou les réactions à la Guerre froide, mais pour reconnaître les tensions à long terme qui découlaient d'une croissance soutenue et rapide. Les premiers joueurs ont été la Suède et l'Autriche, qui ont repensé leurs arrangements tripartites au milieu des années 1950 après une courte interruption, puis ont suivi vers la fin la Grande-Bretagne et l'Allemagne, qui n'ont établi de nouvelles structures de collaboration que dans les années 1960. On peut dire que cette période a été caractérisée par une planification prévisionnelle et par des exigences modérées de la part des travailleurs sur le plan politique, au chapitre de la redistribution du contrôle en compensation de la politique salariale. Cette phase a eu une fin dramatique lors de l'explosion des salaires et des grèves officieuses à la fin des années 1960. Comme il est dit dans l'étude la plus récente et la plus exhaustive des politiques salariales européennes, le tripartisme au cours de cette période :

n'a pas donné d'avantages appréciables pour la coopération. Plus précisément, la répartition des pouvoirs prévue dans la plupart des politiques n'étaient pas à l'avantage des travailleurs, et les efforts déployés par les représentants des syndicats nationaux pour coopérer en vue de la réalisation des objectifs de la politique salariale de leur gouvernement ont dégradé leurs pouvoirs statutaires aux yeux de la base syndicale¹⁴.

La troisième phase du tripartisme a commencé dans les années 1970 et s'est poursuivie jusqu'au début des années 1980. Elle s'est particularisée d'abord par une tendance des syndicats à demander plus cher pour leur coopération, principalement par des exigences qui ont refait surface dans les années 1960 touchant le contrôle des investissements et la participation à la gestion, en plus des exigences pour des extensions considérables du « salaire social ». Elle a été marquée également par une tendance des gouvernements à se servir de leurs politiques fiscales annuelles comme un instrument de négociation au regard des ententes salariales centralisées, à savoir échanger les réductions d'impôt sur le revenu des particuliers contre la compression des salaires, dans l'espoir de restaurer les politiques salariales. Mais, avant tout, cette période a

été marquée par une nouvelle crise économique qui a miné les fondements mêmes du « plein emploi capitaliste » et la logique des principes tripartites qui en découlaient. Non seulement cette crise a-t-elle donné naissance à ce phénomène bien connu qu'est la stagflation, qui complique les échanges normalement si simples entre le chômage et l'inflation (qui dorénavant augmentaient parallèlement) selon la courbe de Phillips, mais à une nouvelle offensive des employeurs contre les coûts accrus de la collaboration tripartite, une réaction provoquée par la baisse continue des bénéfices avant impôts et la crainte d'une compensation des salaires pour l'inflation, l'augmentation des dépenses sociales de l'État et le fait que les syndicats revendiquent la participation à la direction et le contrôle de l'investissement. Dans ce climat, le consensus volontaire, temporairement rétabli dans les années 1970, avait tendance à faire échec.

La prochaine section traitera de ces développements tels qu'ils se sont manifestés dans quatre pays d'Europe : la Grande-Bretagne, la Suède, l'Allemagne de l'Ouest et l'Autriche. Vu la diversité des expériences tripartites, on ne gagnerait rien à essayer d'entrer dans tous les détails, mais il est à espérer que, grâce au choix de quatre cas importants et différents et en se concentrant sur les processus de collaboration tripartite plutôt que de faire une description circonstanciée des institutions, on pourra reconnaître les principales tendances de l'expérience du tripartisme.

Il faut d'abord dire quelques mots sur les notions du corporatisme et du tripartisme pour prévenir toute confusion qui pourrait résulter de la multiplicité et du manque de précision notoires des termes. Comme l'indique la première phase de la présente étude, le tripartisme signifie dans ce contexte l'institutionnalisation des arrangements entre les dirigeants d'entreprises, de syndicats et de gouvernements en vue de collaborer à la formulation, à la légitimation et à l'application de la politique économique. J'ai toujours estimé que c'était la moelle du corporatisme moderne, de sorte que les termes « tripartisme » et « corporatisme » se complètent lorsqu'ils sont employés dans l'étude. De plus, parce que la collaboration entre les dirigeants du secteur privé et du secteur public à l'élaboration des politiques économiques n'est pas un concept nouveau ou extraordinaire dans les économies capitalistes, la présente étude portera sur les processus qui amènent les dirigeants syndicaux à accepter de tels arrangements, ce qui les rend tripartites. J'estime fondamentalement, contrairement aux connotations trop larges que j'ai rencontrées dans les ouvrages, que le tripartisme ou le corporatisme ne peut caractériser ni décrire tout le régime sociopolitique ou la culture politique d'un pays. Il n'existe pas de sociétés corporatistes ou tripartites comme telles et on ne peut prétendre qu'un pays est plus ou moins corporatiste qu'un autre. On peut cependant observer que certains aspects de la représentation et de la prise de décisions sont formalisés sur une base tripartite dans certains pays à une période précise, et s'interroger sur la prééminence et la stabilité de ces arrangements.

Les quatre pays à l'étude n'ont pas été choisis parce qu'ils représentent les cas les « plus » corporatistes, ni pour établir quelque polarité purement formelle pour les distinguer, pour pouvoir dire par exemple que la Suède et l'Autriche sont tripartites alors que l'Allemagne et la Grande-Bretagne ne le sont pas. Bien qu'il soit vrai que les arrangements tripartites ont fait preuve pendant une période considérable d'une plus grande longévité et d'une prédominance accrue par rapport à l'établissement des politiques économiques en Suède et en Autriche qu'en Grande-Bretagne et en Allemagne, ce n'était pas par manque de volonté dans ces derniers, comme nous le verrons plus loin. De toute évidence, une appréciation de la pertinence du tripartisme au Canada ne devrait pas porter uniquement sur les cas de plus grande stabilité, car on ne doit pas passer outre les difficultés qu'ont traversées la Grande-Bretagne et l'Allemagne à cet égard. Quoi qu'il en soit, les études de cas suivantes n'ont pas tant pour but de comparer des « modèles » de tripartisme réussis et moins réussis que de décrire l'expérience historique de chaque pays sur le plan du tripartisme. C'est la seule façon de déterminer les conditions particulières qui ont favorisé le tripartisme ou qui ne l'ont pas au cours de certaines périodes, et si l'expérience de chacun de ces pays correspond en général aux pratiques tripartites qui ont été décrites dans les pages précédentes. Cette enquête servira de prémisse aux études de cas subséquentes.

Un consensus de nos jours? Quatre études des pratiques tripartites

La Grande-Bretagne : si vous échouez la première fois . . .

Il est ironique que les efforts déployés par la Grande-Bretagne concernant le tripartisme soient connus pour leur instabilité, parce qu'au terme de la Seconde Guerre mondiale, la Grande-Bretagne possédait les structures de collaboration entre gouvernements, entreprises et travailleurs les plus évoluées de toutes les démocraties libérales¹⁵. Avec l'entrée du Parti travailliste dans le gouvernement de coalition en 1940 durant la guerre, le plus puissant syndicaliste du pays, Ernest Bevin, est devenu ministre du Travail; il négociait et contrôlait à ce titre un nouveau concordat industriel entre le patronat et les syndicats. Le Congrès des syndicats (TUC) avait consenti à la planification de la main-d'oeuvre et à l'interdiction des grèves en échange d'une stricte réglementation de la production industrielle, des prix et des bénéfices. L'influence d'un nouveau comité consultatif paritaire dépassait de beaucoup celle des organismes tripartites précédents, d'autant plus que des comités mixtes de production, investis de pouvoirs réels au niveau régional, lui prêtaient leur concours. La direction des syndicats a grandement contribué à faire

disparaître le mécontentement de la base syndicale durant la guerre, surtout dans les mines, malgré que l'absence de réglementation des négociations salariales a fait en sorte que de puissants comités de délégués syndicaux se sont créés, particulièrement parmi les travailleurs de l'ingénierie. Ces comités sont devenus la moelle épinière du militantisme au sein de la base syndicale après la guerre.

L'adoption du principe du plein emploi de Keynes par le gouvernement de coalition en 1944, suivie de la victoire électorale massive du Parti travailliste en 1945, représentait un avancement politique considérable pour la classe ouvrière britannique. Dorénavant, chacun des gouvernements élus au cours des trente prochaines années devait traiter les syndicats comme un nouvel « état du régime », comme disait Churchill. Mais il ne faudrait pas penser que les progrès du tripartisme après la guerre n'étaient qu'un prolongement des pratiques du temps de la guerre. Au contraire, la réglementation des prix et le contrôle direct de la production sont disparus après la guerre, de sorte que le ministère du Travail a vite perdu son rôle central aux yeux du Trésor, un ministère distant et peu sympathique envers les syndicats, plus proche des préoccupations des forces traditionnellement dominantes du capitalisme britannique du XX^e siècle, à savoir les intérêts financiers de Londres. Les arrangements tripartites en politique économique allaient demeurer très ostensibles, mais leur objet n'était plus d'exercer et de légitimer un contrôle public sur les investissements, les prix et la main-d'oeuvre. Ils étaient maintenant axés sur les effets inflationnistes d'un mouvement syndicaliste puissant en période de chômage soutenu, au sein d'une économie capitaliste dont la vigueur serait à nouveau déterminée par la concurrence pour les profits et le cours du change de la livre sterling. La planification économique est devenue durant l'après-guerre un jeu de devinettes sur les projets du secteur privé, et elle servait de tribune pour inciter le TUC à coopérer avec une politique de restrictions salariales en échange de restrictions minimales, temporaires et largement symboliques des prix ou dividendes.

Le premier arrangement important de ce genre a été pris aux termes de la politique salariale du gouvernement travailliste en 1948. Même s'il n'était pas entièrement satisfait du refus du gouvernement d'assortir les restrictions de salaire volontaires de contrôles renouvelés des prix et bénéfiques, le TUC a appliqué une politique de modération salariale étendue pendant deux ans. Dans le cadre d'une tendance qui deviendrait un cas classique d'instabilité dans les arrangements tripartites pour les trente prochaines années, la politique salariale a toutefois échoué, en 1950, avec les grèves non autorisées et la répudiation du Conseil général sur la question du congrès de 1950. Les conflits industriels, même s'ils ne se manifestaient que sous la forme de constats d'économistes sur la défensive, ont repris de plus belle, particulièrement là où le chômage était rampant et où il y avait des délégués syndicaux militants et bien organisés dans les industries clés.

La recherche d'un « contrat social » n'était plus au premier plan dans les années 1950, étant donné l'expérience qui vient d'être décrite et la mentalité antiplanification du nouveau gouvernement conservateur. Cette question est revenue sur la scène politique au début des années 1960 quand le régime Macmillan a établi le Conseil national de développement économique (NEDC), un organe tripartite, et a adopté une attitude positive à l'égard de la planification économique dans le but surtout d'encourager la coopération des syndicats concernant les salaires avec la Commission nationale des revenus (NIC). La direction du TUC avait saisi l'occasion de se joindre au NEDC, mais elle garda ses distances du NIC. Malgré les relations cordiales avec les ministres du Travail conservateurs dans les années 1950 et l'instinct de modération à l'égard des salaires chez la plupart des dirigeants syndicaux, le TUC avait exercé peu d'influence sur la politique économique des Conservateurs, qui avait provoqué des périodes alternantes de déflation et de relance de la livre sterling britannique. La direction du TUC était encouragée par le fait que la planification tripartite qu'elle réclamait devenait enfin réalité, mais les membres soupçonnaient que la conversion au conservatisme n'était qu'un cheval de Troie dissimulant des restrictions salariales, une nouvelle « offensive des employeurs » semblable à celle que le gouvernement avait temporairement encouragée au milieu des années 1950.

Il en résulta à longue échéance que le Parti travailliste et les dirigeants syndicaux ont pu profiter du fait que la planification tripartite était vue d'un très bon œil par tous les partis politiques et la presse. Cette tendance a été observée non seulement en Grande-Bretagne du début au milieu des années 1960, mais dans toutes les démocraties capitalistes; elle était aussi étroitement liée à la politique salariale fortement préconisée par l'OCDE durant cette période. Le Parti travailliste soutenait, de concert avec les dirigeants syndicaux, qu'un gouvernement travailliste ne pouvait à lui seul obtenir une bonne coopération des syndicats pour la formulation d'une politique salariale « équitable », impliquant la « croissance planifiée des salaires » d'après une politique stable d'expansion et de modernisation industrielle planifiée selon les principes de Keynes. Après l'élection, le nouveau ministère des Affaires économiques a commandité des consultations tripartites détaillées concernant la politique des prix et revenus et un plan national prévoyant une croissance de 25 % pour les années 1970. Ces consultations ont eu lieu sous l'égide du ministère des Affaires économiques. Elles ont été suivies des grandes cérémonies qui ont marqué « la fin de la guerre entre les classes », parallèlement à l'inauguration d'une politique salariale volontaire qui établissait des lignes directrices pour l'augmentation des salaires, dont la surveillance serait assurée par un nouveau conseil tripartite, le Conseil national des prix et des revenus. Bien que le TUC ait espéré que la réglementation des prix se ferait avec plus de fermeté et d'une manière plus directe, il était parvenu à rallier énormément de

partisans pour la nouvelle politique salariale lors d'une conférence spéciale de cadres syndicaux en avril 1965. Parce que le nouveau ministre des Affaires économiques avait promis de diminuer l'influence du Trésor et de la Banque d'Angleterre sur la politique économique, que le TUC avait opté d'établir ses propres méthodes de vérification des salaires réclamés par les syndicats affiliés et que les principales associations d'employeurs de la Grande-Bretagne se sont regroupées pour former la Confédération des industriels britanniques (ces deux derniers développements ayant été exhortés par le gouvernement), il semblait que les conditions d'organisation nécessaires à la négociation et à l'établissement de politiques sur une base centralisée et tripartite étaient finalement propices.

La transition ne s'est pas faite en douceur. Face à des pressions fortes et rapides sur la livre sterling, le Trésor et la Banque d'Angleterre ont vite repris le dessus quand le nouveau régime Wilson a catégoriquement refusé de considérer la dévaluation. Cette tendance a été confirmée même après la grande confiance qu'on témoignait toujours au gouvernement à l'égard de ses politiques de croissance durant l'élection de 1966, peu après l'abandon du Plan national, une déflation massive et l'introduction du gel réglementaire des prix et salaires. Ce changement radical de la politique minait toute la base des discussions tripartites précédentes et les principes de fonctionnement des nouvelles institutions tripartites.

Le recours aux contrôles réglementaires (après que le Trésor eut exercé des pressions pendant un an) a eu lieu bien avant que les résultats de la politique volontaire puissent être vérifiés; cette mesure visait incontestablement à rehausser la confiance des secteurs financiers internationaux et intérieurs dans la sobriété du gouvernement et son engagement à assurer la stabilité de sa monnaie. Il faisait appel aussi au principe de volontarisme des syndicats. Les syndicats britanniques se sont traditionnellement opposés plus fortement que les autres à la réglementation des relations du travail à cause des risques implicites (et souvent explicites) qu'elle représente pour la liberté d'association et le droit de grève. Le principe du volontarisme dans les politiques salariales a été plus largement partagé entre les mouvements ouvriers, du moins par ceux dont on vante l'approche vis-à-vis la coopération sociale, comme les syndicats suédois, autrichiens et d'Allemagne de l'Ouest. On comprend donc pourquoi le tripartisme était tant menacé.

Or, contrairement aux mythes sur l'intransigeance particulière des syndicats britanniques, ces derniers sont allés beaucoup plus loin pour légitimer et accepter cette nouvelle compression de salaire que ne l'aurait fait tout autre mouvement syndicaliste européen. Le TUC a cédé au gel réglementaire de 1966 et même approuvé son prolongement l'année suivante. En outre, ses tentatives de négocier une indemnité fiscale ont été rejetées par le gouvernement qui les estimaient inap-

propriétés sur le plan constitutionnel, alors que les échanges entre les restrictions de salaire et les mesures fiscales sont devenues pratique courante dans les années 1970 et qu'ils se faisaient en Autriche à la même époque, dans les années 1960. Ultérieurement, bien sûr, le cycle établi en 1948–1950 s'est répété quand la coopération des syndicats à la politique salariale a été répudiée par des grèves non autorisées et des votes négatifs aux conférences syndicales. Ont aussi été répudiées les propositions législatives du gouvernement travailliste (intitulées *In Place of Strife*) pour étouffer les grèves non autorisées que la base syndicale utilisait pour montrer son autonomie et sa dissension.

Le cycle devait se répéter de nouveau dans les années 1970. La collaboration tripartite à la formulation de la politique économique n'était plus possible sous le régime conservateur de Heath (même lorsqu'elle était considérée comme souhaitable durant les deux dernières années du gouvernement au pouvoir), comme en témoignent les conflits industriels inégalés depuis 50 ans et les confrontations politiques graves concernant la loi de 1972 des relations industrielles et le contrôle réglementaire des salaires en 1973. Au cours de cette période, toutefois, les dirigeants du TUC et du Parti travailliste ont jeté les fondements du fameux « contrat social » des régimes travaillistes de 1974–1978. Comme cela s'est produit ailleurs après l'explosion des salaires et des grèves à la fin des années 1960, la réintégration du tripartisme n'était acceptée que sous réserve d'un essai plus large des limites de la réforme au sein du capitalisme par les syndicats, le prix de leur coopération à la compression des salaires. Voici un extrait du manifeste électoral du Parti travailliste publié en février 1974 : « Seuls les actes peuvent persuader [. . .] qu'une politique salariale n'est pas quelque truc pour forcer [le travailleur] à porter le poids du fardeau national. » Il était question des actes suivants qui avaient été énoncés par un comité de liaison composé de membres du Parti travailliste et du TUC : abrogation de la loi des relations industrielles et des contrôles de salaire; implantation de « mesures véritables » de démocratie industrielle; redistribution majeure des richesses et des revenus; maintien du contrôle des prix; nouvelle stratégie industrielle avec un conseil national d'entreprises et ententes de planification tripartites avec les grandes sociétés pour accroître la propriété et le contrôle publics sur les investissements privés.

Et qu'est-il arrivé? À peine un an après l'élection de février 1974, la politique salariale est devenue l'élément central du contrat social et les syndicats ont réagi en adoptant volontairement des restrictions de salaire sans précédent dans l'histoire moderne de la Grande-Bretagne. L'augmentation des salaires bruts moyens est passée de 25,5 % en 1974–1975 à 12,4 % en 1975–1976, et à 8,8 % en 1976–1977. Parce que le taux d'inflation a diminué moins rapidement (de 25 % à 14 % en trois ans), les salaires réels ont baissé sensiblement. Même en tenant compte des indemnités fiscales offertes par le gouvernement, les salaires réels

ont baissé de 5,5, 1,6 et près de 1 % respectivement au cours de ces trois années. Le revenu hebdomadaire net du travailleur moyen, marié avec deux enfants, calculé d'après les prix d'octobre 1978, se situait à 68,90£ en septembre 1970, passait à 74,50£ en septembre 1972 et se maintenait à ce niveau jusqu'en septembre 1974; il était tombé en septembre 1977 à 68,10£, soit de plus de 6£ par semaine. En 1977-1978, en raison de normes salariales moins strictes, d'un taux d'inflation de 8 %, de nouvelles concessions fiscales et des premiers cas de rupture de la coopération syndicale, les salaires nets réels ont connu une reprise appréciable (en augmentant de 9 %). Mais, malgré cette reprise, le travailleur moyen se retrouvait toujours avec un salaire hebdomadaire réel inférieur de 3,50£ en septembre 1978 à celui de 1974, et de presque 1£ de moins par semaine en revenu hebdomadaire réel net (compte tenu de l'augmentation des paiements de transfert de 1977-1978).

Il serait évidemment absurde d'attribuer ces pertes uniquement aux politiques de compression salariale du régime travailliste, en faisant abstraction de la crise économique. Mais les sacrifices qu'ont exigés les restrictions de salaire auraient peut-être valu la peine si on s'était inspiré de la promesse faite dans le manifeste de 1974, à savoir que « la crise dont nous hériterons lorsque nous accéderons au pouvoir sera une occasion d'apporter des modifications fondamentales, non pas un prétexte pour les retarder ». Au lieu de cela, la crise a justifié le maintien de l'équilibre existant entre la richesse et le pouvoir dans la société britannique. Les restrictions de salaire ont été imposées et maintenues, tandis que les contrôles réglementaires des prix et les subventions à l'alimentation institués en 1974 ont perdu de l'ampleur et ont progressivement été éliminés. Avec des budgets énormément déflationnistes et une hausse de presque un million dans le nombre de chômeurs (y compris ceux qui quittent l'école), les dépenses publiques ont été réduites et assujetties à des plafonds, de sorte qu'au lieu de la croissance promise de 13 %, il n'y a eu aucune croissance réelle de 1974 à 1978. Quant à la « stratégie industrielle », les aspects obligatoires du projet de loi sur l'industrie ont été retranchés et le seul accord de planification conclu avec une entreprise privée a eu lieu dans le contexte de la sanction gouvernementale du « sauvetage » de la société Chrysler. Le NEB a largement assumé le rôle de défenseur traditionnel dans les cas de fermeture et observait de toute façon des critères plus commerciaux que sociaux. Dans ce contexte, le théâtre de la stratégie industrielle était à nouveau le NEDC et les groupes de travail tripartites de secteurs établis sous ses auspices en 1975. Jack Jones, principal auteur du contrat social, a tout résumé en 1977 : « Il semble que, je ne sais comment ou à quel endroit, les objectifs du gouvernement ont déviés [. . .] une stratégie industrielle qui dépend uniquement des délibérations de groupes de travail de secteurs, d'entretiens polis avec les industriels et les syndicats [. . .] n'est pas une stratégie du tout, mais un simulacre de stratégie. »

Le maintien des restrictions salariales face à tout cela est largement attribuable au fait que le gouvernement ait vite abrogé la loi des relations industrielles et adopté une loi parrainée par les syndicats, qui facilitait la reconnaissance syndicale, favorisait la parité de salaire des femmes et assurait une protection contre le licenciement injustifié. Le fait que les lignes directrices des restrictions salariales aient été exprimées initialement comme une limite en espèces au lieu d'un pourcentage avait aussi suscité un écho positif de la part du mouvement ouvrier, ainsi que la résistance du gouvernement aux contrôles réglementaires exigés par le Trésor. Les dirigeants syndicaux étaient également disposés à coopérer car ils espéraient que le gouvernement agirait sans tarder (ce qu'il n'a pas fait) pour donner suite aux rapports des enquêtes officielles qu'il avait commandées au sujet de la démocratie industrielle, de même que sur la redistribution des revenus et des richesses. Par contre, la compression des salaires ne pouvait être soutenue sans les plans industriels, expansionnistes et de redistribution plus étendus qui avaient été promis à l'origine, et ces plans ne pouvaient se réaliser vu l'acceptation par le gouvernement des exigences contraires du secteur privé britannique et du Fonds monétaire international (FMI). Lorsque le contrat social a pris fin durant l'« hiver de mécontentement » de 1978–1979, les fonctionnaires mal payés en tête de ligne, le Conseil général du TUC et le gouvernement publiaient toujours des déclarations conjointes dans lesquelles ils évoquaient le consensus social comme la panacée des travailleurs, des entreprises et de l'élite gouvernementale. Cet appel a été discrédité, car il était particulièrement vulnérable aux attaques des conservateurs menés par Thatcher qui l'ont qualifié de « populisme du marché ».

La Suède : « nous a une réunion »

Si la Grande-Bretagne était largement vue comme la scène du tripartisme manqué, la Suède était réputée comme le meilleur exemple de son succès. Dans son ouvrage intitulé *Modern Capitalism*, une importante étude comparative de la politique économique des années 1960 dans les pays de l'Ouest, Andrew Shonfield raconte l'histoire du syndicaliste britannique en visite à Stockholm qui avait demandé comment les patrons et les travailleurs parvenaient toujours à régler leurs différends. « Nous a une réunion », lui avait-on répondu¹⁶. Trop souvent, ce que Shonfield appelait lui-même une explication « banale et obtuse » était acceptée d'emblée par les observateurs étrangers. En réalité, le « consensus » suédois n'était pas que discussions polies et des tensions se développaient sous la surface, jusqu'au point de rupture à la fin des années 1960, et de façon encore plus définitive aujourd'hui.

Vers la fin de la première phase du tripartisme durant la période de reconstruction, le tripartisme ne semblait pas plus stable en Suède qu'en

Grande-Bretagne. La coopération des syndicats au gel de deux ans s'est soldée par une explosion des grèves et des salaires en 1950 et 1951, tandis que le conseil tripartite du marché du travail, établi en 1940 pour appliquer la politique d'emploi, n'avait toujours pas en 1950 beaucoup d'influence et subissait les pressions des réductions budgétaires. Au cours des cinq années suivantes, sur l'initiative surtout de la Fédération centrale des syndicats de la Suède (LO), les fondements d'un « consensus social » renouvelé seraient jetés. L'objectif du célèbre plan Rehn-Meidner du LO en 1951 était d'empêcher l'établissement d'une politique salariale qui, selon les dirigeants syndicaux suédois, enlèverait toute raison d'être aux syndicats et leur liberté d'association. L'autre possibilité était de faciliter les restrictions de salaire volontaires en se basant sur une croyance à laquelle tenait le mouvement ouvrier depuis longtemps, à savoir faire preuve de solidarité à l'égard d'une politique de coordination des exigences salariales dans le but de normaliser l'identité et les conditions de travail autant que possible, mais cette politique devait être appliquée de manière à ce qu'elle devienne un mécanisme d'adaptation macro-économique à l'inflation, en période de plein emploi, dans une société capitaliste. Selon Meidner, ce changement avait été « imposé sur les syndicats par des pressions et des circonstances extérieures » et « il faut l'avouer, pour des motifs différents de ceux qui avaient été avancés à l'origine [. . .] Le plein emploi et la stabilité économique étaient maintenant considérés comme un meilleur argument pour la coordination qu'une politique de solidarité salariale¹⁷. »

Autrement dit, comme l'exigent les politiques salariales, les nouvelles propositions du LO impliquaient que les calculs liés aux négociations salariales des syndicats tiendraient compte des critères de croissance capitalistes. Tandis que dans la plupart des autres pays cela s'est fait d'une manière superficielle (en ce sens qu'on reconnaissait que le niveau général des bénéfices ne doit pas être trop affecté), le LO était profondément conscient du rôle des bénéfices au sein du capitalisme. C'était peut-être un peu en raison de la tradition marxiste du mouvement ouvrier que les Suédois voyaient le dynamisme du capitalisme non pas comme un modèle stationnaire de libre concurrence, mais comme une appréciation du rôle de la concentration et de la centralisation des industries. Ils ont décidé de promouvoir ce processus en adoptant une politique globale de compression des salaires pour, conformément au principe de macro-économie, limiter les tendances inflationnistes; cette politique était étayée d'ententes salariales centralisées entre le LO et la Confédération des employeurs de la Suède (SAF), qui incitaient à des hausses salariales plus élevées dans les entreprises dont les bénéfices et la productivité étaient faibles (donc la rémunération faible). Cela mènerait l'entreprise à la faillite ou la forçait à accroître son efficacité en modifiant le rapport patrons/employés, mais empêcherait le chômage par une politique vigoureuse relative au marché du travail, qui inclurait

le recyclage professionnel au plein salaire pour assurer la mobilité des travailleurs. Ainsi, les Suédois évitaient la confusion et l'hypocrisie qui sont normalement associées aux arguments en faveur d'une politique salariale. Il est faux de dire que les gagne-petits auraient pu en tirer profit (parce qu'ils auraient une plus grande « marge » d'augmentation si les employés mieux payés faisaient preuve de retenue dans leurs exigences), à moins qu'un moyen de transférer les bénéfices ou les travailleurs d'une entreprise ou industrie à une autre soit établi et que des augmentations de salaire élevées soient vraiment favorisées (pas seulement permises), même dans les entreprises et industries à faible rendement.

On a mis la majeure partie de la décennie à implanter ce genre de politique salariale. Avant le milieu des années 1950, le gouvernement suédois lui préférait une politique de restrictions salariales plus générales et moins radicales. Ce n'est pas avant le tournant de la décennie que les dépenses liées à la politique du marché du travail ont commencé à se répandre rapidement, en relation avec les aspects d'« adaptation » du budget des conseils du marché du travail. Les ententes salariales centralisées (mais non le resserrement des différences) ont en fait été encouragées par la SAF à partir de 1952 et, du côté ouvrier, leur promotion était facilitée par le travail du conseil des politiques salariales du LO, qui tentait de convaincre les syndicats affiliés de la viabilité et du mérite de coordonner les négociations. Néanmoins, ce n'est pas avant 1956 que la première ronde de négociations centralisées a eu lieu. Même si le système apparaissait aux observateurs plus bipartite que tripartite, la distinction était purement superficielle. Les buts de la politique macro-économique du gouvernement, particulièrement avec une politique fiscale austère, ont formé la base cruciale des ententes salariales centralisées. Quant à l'aspect absolument vital de la politique salariale suédoise, celui de la mobilité de la main-d'oeuvre, le gouvernement finançait les dépenses du conseil du marché du travail aux fins de recyclage et d'adaptation, alors que ce dernier, malgré son statut parapublic et la composition paritaire de la majeure partie de la fonction publique suédoise, agissait comme n'importe quel autre ministère.

Il est vrai toutefois que tout cela reposait sur la possibilité pour le SAF et le LO d'engager les syndicats affiliés à des ententes centrales. Les débuts de cet engagement remontent à la première décennie du siècle, quand les industriels suédois avaient mis leurs ressources en commun pour résister à l'organisation des travailleurs par des lock-out généraux, puis les syndicats avaient réagi progressivement en centralisant eux aussi les fonds de grève et leurs pouvoirs. Tout le système avait fini par reposer sur ce qu'un observateur avait justement appelé la « balance de terreur » qui était associée aux possibilités de lock-out ou de grèves générales. Il a été formalisé en partie par la loi de 1928 sur la main-d'oeuvre qui interdisait les grèves non autorisées et, dans une mesure beaucoup plus grande, après que des pressions avaient été faites par le

nouveau régime social-démocrate, par la signature de la célèbre entente de procédure entre le LO et le SAF à Saltsjöbaden en 1938, en vertu de laquelle les employeurs reconnaissaient officiellement les syndicats en échange de l'acceptation par le LO des prérogatives exclusives de la direction sur le milieu de travail.

La politique basée sur les ententes salariales centralisées semblait bien fonctionner une fois qu'elle eut été établie en 1956, particulièrement lorsqu'elle fut étayée par le parrainage enthousiaste du gouvernement, dont l'établissement en 1962 d'un conseil tripartite de planification économique. Sous la surface, le système faisait l'objet de plus de tensions et de contradictions qu'on ne voulait le reconnaître, ou du moins que ne voulaient l'admettre les principaux intervenants. Bien que les statistiques officielles sur les grèves n'en parlaient pas, les grèves non autorisées n'étaient pas si rares en fait dans l'industrie suédoise, une indication que malgré « le mythe de la paix ouvrière [. . .] des conflits se manifestent de plus en plus dans le cas de la Suède lorsqu'on passe du niveau central de l'organisation à l'atelier¹⁸ ». Les malaises au niveau de l'atelier, analogues à ceux d'autres sociétés, étaient la cause d'un écart croissant et considérable entre les salaires, une situation particulièrement prononcée dans les régions où il y avait une pénurie de main-d'oeuvre, et la SAF, jamais très enthousiaste à réduire les différences de toute façon, faisait mine de rien tandis que les ententes locales devenaient chose courante. D'autres actions centrifuges s'exerçaient dans les syndicats de cols blancs qui étaient en désaccord avec la logique du système. C'était en partie parce que le système était basé sur le but lucratif du secteur de la fabrication, exposé à la concurrence internationale, et en partie parce que les syndicats qui prenaient vite de l'expansion, surtout parmi les professionnels, ne partageaient pas dans la même mesure les traditions qui avaient établi la distinction entre les classes et la solidarité, et qui s'attachaient maintenant à conserver le plein emploi capitaliste sous un régime social-démocrate.

Il existait d'autres problèmes aussi. Les sociologues se sont mis à s'interroger, par suite des enquêtes menées dans les années 1960 sur la population active, sur le fonctionnement effectif de la politique du marché du travail, et à se demander si les travailleurs marginaux n'étaient pas forcés hors de la population active au moyen de fermetures et de prises de contrôle¹⁹. Une étude du LO complétée au milieu des années 1960 a révélé qu'il n'y avait eu aucun changement sensible dans la distribution des revenus depuis 1948 et, en outre, que la portion de personnes retirant moins de 40 % du revenu moyen avait augmenté considérablement, tandis que la proportion des plus gros salariés avait augmenté sa part. L'aspect le plus important constaté par cette étude et d'autres est qu'il y avait une concentration croissante de richesses privées, donc de pouvoir économique privé, dans un pays où très peu d'industries avaient été étatisées. Dans le secteur de la fabrication, le degré de concentration a augmenté davantage en l'espace de quatre ans

(1960–1964) qu’au cours des deux décennies précédentes; les 100 plus importantes sociétés industrielles représentaient, en 1963, 43 % des employés et 46 % de la production totale²⁰. L’influence de la politique salariale à aggraver cette situation n’a pas échappé même à l’auteur de la politique :

Le paradoxe est que, plus la structure d’appartenance devient désavantageuse pour les employés, plus les syndicats réussissent dans leurs tentatives d’obtenir la parité des salaires. La modération des exigences salariales des groupes dont la rémunération est au-dessus de la moyenne dans les entreprises lucratives pourrait être considérée comme un succès relativement à la politique salariale, mais ce n’est pas le cas sur le plan de la politique d’appartenance, car elle fait en sorte que les entrepreneurs augmentent leur part des richesses et profitent de la solidarité des syndicats.

[. . .] l’accumulation de capital par l’autofinancement est inhérente au système capitaliste, mais elle s’intensifie avec une politique salariale qui permet aux entreprises qui prennent le plus d’expansion de garder une part des bénéfices sous forme de capital qu’elles peuvent accumuler sans problème, alors que cette part aurait pu être affectée aux salaires grâce à une lutte par les militants dans chaque secteur²¹.

L’inégalité structurelle croissante des pouvoirs que cela impliquait était empirée par le fait que le LO, dans les années 1960, ne mettait pas en doute l’infailibilité des prérogatives de la direction des entreprises parce qu’il croyait que c’était le prix qu’il fallait payer pour le consensus social. Elle était aussi compliquée au niveau central par les lacunes du LO quant à l’information vitale sur les investissements ou même les projets d’emploi du patronat. Sur le plan le plus pratique, tout dépendait toujours de ce que le patronat *faisait* de ses profits (c.-à-d. s’il ne les réinvestissait pas suffisamment dans l’industrie suédoise), de sorte que les travailleurs, tout comme l’État, dépendaient des décisions du secteur privé. Les moyens qui ont été pris pour réduire cette dépendance, soit l’utilisation des fonds de pension de l’État pour donner une orientation ou « rajouter » à l’investissement privé, n’ont pas vraiment apporté de solution au problème. Par conséquent, la concentration croissante de capital favorisée par la politique de solidarité des salaires et la stratégie relative au marché du travail a entraîné des contradictions sur le plan de la déontologie politique, ainsi que relativement à l’efficacité de la gestion macro-économique. Meidner a résumé cette situation comme suit : « Le prix que nous devons payer pour la parité de salaire sera une disparité croissante dans la distribution fonctionnelle des revenus, donc dans la concentration de la propriété et du pouvoir également. Une telle évolution est contraire à l’État-providence qui ne peut l’accepter d’une manière passive²². » Elle a pourtant *effectivement* été acceptée d’une manière passive par le gouvernement social-démocrate et le LO dans les années 1960, et Meidner lui-même a admis que le fait d’être conscient de ces problèmes :

n'était pas forcément synonyme d'un esprit politique éclairé quant à la fugacité fondamentale du principe de l'harmonie socio-politique. Même la longue grève non autorisée dans de nombreuses mines de fer de l'État durant les derniers mois de 1969 n'était pas perçue comme le signe avant-coureur d'un nouveau stade de développement de l'alliance sociale en Suède, mais plutôt comme le résultat d'un malheureux concours de circonstances, qu'il était possible de régler sans modifier fondamentalement la position des partenaires sociaux²³.

Ce n'est pas le moment ici de documenter les grèves non autorisées qui ont ébranlé le système suédois en 1969–1970, ni l'échec du tribunal ouvrier à mettre fin à la grève des débardeurs en mai 1970 par l'imposition d'amendes maximums à 78 travailleurs, ni de la suspension temporaire, entérinée par le LO en 1971, du droit de grève des fonctionnaires. Il suffit de dire que, de l'avis général, ces grèves étaient une réaction aux circonstances immédiates entourant la baisse du revenu disponible réel, de même que la part des travailleurs au revenu national, mais cette réaction n'était que le déclenchement d'un mécontentement de longue date causé non seulement par les pressions exercées sur les différences de salaires, mais aussi à cause de la bureaucratie distante du LO, particulièrement à une époque où les conditions de travail locales empiraient avec la concentration et la rationalisation croissantes des industries²⁴.

Par suite de ces grèves, le LO a agi assez rapidement et manifestement pour établir la base de la troisième phase du tripartisme de l'après-guerre, dans une tentative de transformer les malaises ouvriers en défis positifs face aux inéquités sous-jacentes. « Cela voulait dire qu'il ne fallait plus souscrire au principe selon lequel l'employeur est le seul à prendre des décisions sur le lieu de travail. C'était une déclaration officielle de la nullité de l'entente d'association de 1938. C'était la renonciation des idées d'harmonie qui avaient dominé sur le marché du travail suédois pendant plus de trois décennies²⁵. » Rien ne s'opposait à la propriété et au contrôle du secteur privé sur les investissements à ce stade, mais le SAF avait refusé de faire plus que lancer un appel à la « bonne collaboration ». Le gouvernement social-démocrate a pris des mesures législatives en conséquence et, au moyen d'une série de lois promulguées en 1973–1974, il a institué de grandes réformes dans les domaines de la protection des employés, de la sécurité d'emploi et des fonctions des délégués syndicaux, et il a facilité la nomination de deux représentants syndicaux aux conseils d'administration des entreprises²⁶.

À cause d'une déflation rigoureuse imposée par un gouvernement inquiet, après les grèves, que les coûts de main-d'oeuvre dépassent la croissance de la productivité et que les marges de profit baissent, les entretiens entre le LO et le SAF au début des années 1970 ont été difficiles, et la conclusion d'ententes centrales a été un long processus. En 1973–1974, à la lumière des nouvelles réformes et de la crise du pétrole, une entente très restreinte a été conclue rapidement, le LO ayant

fait des concessions quant à la solidarité salariale en convenant de reporter pendant un an l'indemnisation des écarts de salaires. Cette entente a été suivie d'une forte hausse des bénéfiques. Une nouvelle avalanche de grèves non autorisées a mené à la conclusion rapide d'une nouvelle entente centrale de deux ans en 1975, étayée d'un accord avec le gouvernement pour des réductions fiscales et de meilleurs avantages sociaux. L'adoption, en 1976, de la loi sur la réglementation mixte du milieu de travail dont la portée était considérable, a eu lieu concurrentement à la fameuse proposition concernant le plan Meidner. Cette dernière était ressortie d'une étude quinquennale réalisée par le LO et visait à apporter une solution au problème de la concentration de propriété par le virement de 20 % des bénéfiques avant impôts de l'entreprise à des fonds d'actions administrés par des représentants élus directement par les travailleurs. On estimait que, sur une période de 20 à 30 ans, suffisamment d'actions auraient été accumulées pour rendre les restrictions salariales du ressort majoritaire des employés. Il apparaissait à beaucoup de gens que la Suède prenait les devants vers une nouvelle société social-démocrate du « juste milieu », sans nuire à la croissance économique et à l'harmonie entre les classes en cours de route.

Mais tout n'était que fumée. On a déjà parlé plus haut des paradoxes du tripartisme dans les années 1960 du point de vue des buts du mouvement ouvrier. Du point de vue du patronat, ces paradoxes se sont manifestés de façon croissante dans les années 1970. Les bénéfiques et les taux de rendement en baisse depuis les années 1960 avaient été compensés par des modifications fiscales qui plaçaient radicalement le fardeau de l'impôt sur les taxes domestiques directes. (Le taux effectif d'imposition sur les bénéfiques de l'industrie suédoise est passé de près de 45 % au milieu des années 1950 à environ 10 % en 1975²⁷.) Non seulement ce changement avait-il exercé des pressions en faveur de l'augmentation des salaires, mais la progressivité du régime direct d'impôt sur le revenu (conçu pour favoriser les bénéfiques non répartis autant que la parité de salaire) avait également suscité la rage des professionnels et cadres d'entreprises très bien rémunérés. Étant donné que l'indemnisation fiscale des bénéfiques en baisse était maintenant plus ou moins épuisée, et parce qu'on réclamait de nouvelles contestations des prérogatives des cadres de direction et même de la propriété, le secteur privé suédois était maintenant peu favorable au principe du consensus social.

La défaite électorale du Parti social-démocrate en 1976, après 40 ans au pouvoir, était le premier indice du dénouement. Le nouveau régime de coalition du centre et de la droite n'est pas revenu sur le travail de ses prédécesseurs, ni ne pouvait-il effacer la tendance sous-jacente au conflit tandis que le secteur privé suédois cherchait à reprendre le dessus. Cela n'était pas seulement évident par sa vigoureuse opposition aux propositions relatives aux fonds des salariés, ainsi que par sa répu-

gnance à négocier la réglementation conjointe des ententes sur le lieu de travail, comme le prévoyait la loi de 1976. (On a mis sept ans à signer la première entente de ce genre chez Volvo²⁸.) C'était aussi évident en raison d'une nouvelle offensive des employeurs sur la négociation des salaires afin d'accroître les marges de bénéfice et de faire diminuer les coûts de la main-d'oeuvre en regard de la productivité. En fait, les salaires réels dans le secteur de la fabrication ont baissé de 4 % en 1979 et de 3 % encore en 1978, puis se sont tout juste maintenus en 1979. Quand, à la Fête du travail le 1^{er} mai 1980, 110 000 travailleurs membres du LO ont fait la grève et 600 000 autres ont été mis en lock-out par 20 000 entreprises affiliées au SAF, l'écart entre l'offre du SAF (2,3 %) et la hausse demandée par le LO (11,3 %) était énorme. La situation se compliquait à cause de conflits internes, même au sein du LO, entre les travailleurs du secteur public et du secteur privé. Mais un antagonisme encore plus profond se formait entre le patronat et les syndicats, un sentiment qui ne pouvait plus être radié par l'ancienne formule. En janvier 1980, le LO et le Parti social-démocrate avaient proposé un programme de stabilisation économique comportant un gel des prix et des loyers, avec une version diluée du plan Meidner, mais le SAF et le gouvernement ne pouvaient l'accepter sous forme de proposition omnibus. Comme Flanagan *et al.* ont fait observer :

Il serait erroné de trop simplifier la situation en décrivant la rupture des négociations centrales en 1980 comme le défaut des représentants actuels du LO et du SAF de résoudre leurs différends [. . .] comme l'effondrement de négociations bipartisanes dans des conditions économiques rectifiées [. . .] Elle symbolisait la différence entre les objectifs²⁹.

Une trêve obtenue après dix jours de confrontations massives, en mai 1980, n'a pas apporté de remède à la source du conflit. En 1981, 100 000 travailleurs ont été comptés officiellement comme grévistes, trois fois plus que dans toute autre année depuis le début des années 1970³⁰. Fait encore plus significatif, les employeurs se sont montrés déterminés à rompre la solidarité salariale dans le cadre des restrictions (en mettant fin d'abord à l'indemnisation des différences de salaires qui était assurée antérieurement par les ententes centrales), même si cela signifiait l'abandon total du système centralisé des politiques salariales. Et c'est exactement ce qui s'est produit. Les négociations prolongées de 1982–1983 ne se sont terminées qu'une fois que le secteur crucial des métaux eut conclu une entente distincte, sans égard au principe de « solidarité salariale ». La ronde des négociations de 1983–1984 a abouti à l'abandon total des ententes centrales pour les négociations par secteur. C'était une victoire pour le patronat, obtenue même quand le LO avait fait des concessions majeures sur l'indemnisation des différences de salaire³¹.

Cette situation s'était produite malgré le retour au pouvoir du Parti social-démocrate. Elle s'est produite malgré une série de dévaluations

qui ont contribué à la reprise économique, attribuable surtout aux exportations l'an dernier. Elle s'est produite aussi malgré l'instauration d'une version similaire des fonds de salariés qui ne présentent aucun risque que ce soit pour le secteur privé en ce qui a trait à la démocratie économique et à la socialisation de l'industrie. (Les cinq fonds régionaux en voie d'établissement sont principalement des régimes d'épargne obligatoires qui servent de fonds communs de capital de risque sur le marché des actions. Les conseils qui contrôleront ces fonds ne seront pas élus directement par les employés, mais ils seront nommés par le gouvernement, et le régime a pour objet de prévenir le contrôle majoritaire d'entreprises individuelles.) Le gouvernement espère toujours que les fonds permettront « de faire accepter un niveau élevé de bénéfices dans l'entreprise, de réduire les tensions rattachées à la distribution, d'encourager la modération dans les négociations collectives », et plus généralement « de résoudre certains conflits qui existent actuellement entre le patronat et les syndicats³² ». Pourtant la base syndicale ne s'est pas montrée très enthousiaste par l'idée de ces fonds et de grandes sociétés comme Volvo, ainsi que la SAF, s'y opposent toujours. « Ce n'est pas une solution » a répondu le SAF face aux allégations, chose étonnante, que ce régime n'est toujours qu'une « technique de socialisation, une façon de racheter les propriétaires pour donner le contrôle à l'État et aux syndicats³³ ».

Comme nous le verrons dans l'appréciation économique du chapitre suivant, le tripartisme en Suède a été incapable d'empêcher la crise économique. Il va sans dire que le fait d'avoir maintenu le taux officiel de chômage à 4 % est toute une réalisation (malgré que le chômage chez les jeunes ait dépassé 10 % en 1983³⁴). Toutefois, cette réalisation n'est pas attribuable à la stabilité de l'ancien consensus, mais aux risques de rupture. La force du mouvement ouvrier a toujours été son pouvoir d'influence sur la culture politique de la Suède, de sorte qu'il serait désastreux sur le plan électoral pour tout gouvernement d'abandonner le rôle protecteur pour l'État qu'assure la politique du marché du travail contre le chômage généralisé. Mais cela est davantage lié à la mobilisation historique de l'identité et de la solidarité de la classe ouvrière plutôt qu'aux réunions entre les dirigeants du SAF et du LO.

Le comportement de l'économie a été tel, toutefois, que pour maintenir le taux de chômage à un niveau bas, la proportion des dépenses relatives à la politique du marché du travail pour les emplois temporaires (six mois) représentent maintenant près de 30 % du total; l'assurance-chômage en prend 25 % de plus³⁵. Le budget de la Suède en 1984–1985 était centré sur l'ampleur du déficit et la promotion des bénéfices du secteur privé; en avril 1984, il a été complété d'un gel des prix et des loyers dans le but d'obtenir des restrictions de salaire volontaires dans les négociations par secteur. Vu l'histoire du LO, il n'est certainement pas invraisemblable que de telles restrictions soient appliquées, ne

serait-ce seulement en retour de contrôles réglementaires sur les prix et loyers. Or, une chose est claire en Suède comme en Grande-Bretagne : l'intérêt du secteur privé dans le consensus tripartite et l'alliance sociale est très conditionnel. Le patronat se retire du processus lorsque les travailleurs tentent de se dérober à la subordination en remettant en question les prérogatives de la direction ou la propriété privée comme condition à la compression des salaires.

L'Allemagne de l'Ouest : « une lutte entre les classes pour l'un et une alliance sociale pour l'autre »

Malgré la rhétorique omniprésente sur l'alliance sociale, l'établissement des politiques économiques n'a pas été imprégné de tripartisme en Allemagne de l'Ouest³⁶. On avait beaucoup parlé à la fin des années 1940 de redonner vie aux institutions du « corporatisme manqué » de la république de Weimar, mais l'idée finit par disparaître quand la politique d'après-guerre de la nouvelle république fédérale subit l'influence de la suprématie des États-Unis et des doctrines sociales de l'économie du marché des régimes chrétiens-démocrates. Malgré le fait que l'alliance sociale fasse partie de la stratégie de la Confédération des syndicats allemands (DGB) par la codétermination non seulement au niveau de l'usine et de l'entreprise, mais à l'échelle nationale également, à l'aide d'organismes tripartites de planification économique, la DGB était exclue de la formulation des politiques économiques.

Chose certaine, l'institutionnalisation du mouvement syndicaliste s'était réalisée en 1949 au sens étroit du terme (nord-américain), par l'établissement d'un système de réglementation des relations de travail. Mais même ce système-là représentait un code très paternaliste et très restrictif, car il rendait illégales certaines des armes les plus puissantes des travailleurs comme la grève de solidarité (tout en légalisant le lock-out par coïncidence) et imposait la fameuse « paix obligatoire », en précisant que le droit de grève doit être exercé d'une manière conforme à « l'ordre moral de la société qui a évolué ». Il va de soi que les tribunaux ont ainsi été investis de pouvoirs très larges et que les juges ne sont pas réputés avoir beaucoup de sympathie pour les syndiqués³⁷.

C'était peut-être les lois de la codétermination et du conseil du travail au début des années 1950 qui ont créé le mythe de l'alliance sociale allemande à l'étranger. Vue de plus près, la situation était différente. La loi du conseil du travail était considérée en Allemagne comme une défaite pour les syndicats parce qu'ils étaient dorénavant exclus des conseils, donc moins puissants au niveau de l'atelier. (Le nombre assez faible d'employés syndiqués en Allemagne est parfois attribué aux difficultés de recrutement que cette exclusion présentait.) Quant à la codétermination, la parité des représentants des syndicats et des actionnaires au sein des conseils de surveillance se limitait aux industries de

l'exploitation minière du charbon, du fer et de l'acier, car elle faisait face à la résistance politique massive et à la mobilisation des ressources financières du secteur privé allemand. Le fait qu'elle ait même été soutirée dans les secteurs du charbon, du fer et de l'acier s'explique d'une part par les menaces de grève politique faites par les mineurs et les métallurgistes et, d'autre part, par la situation politique intenable dans laquelle se sont retrouvées les industries qui, en raison de leur association avec les Nazis, « avaient été dépossédées et discréditées et la représentation paritaire au conseil leur semblait préférable à la nationalisation, vraisemblablement sans indemnisation³⁸ ». De toute façon, bien que la DGB et le SDP aient proposé initialement la codétermination comme une solution de rechange *socialiste* à la nationalisation, elle a en fait été instituée comme une solution *capitaliste*, en ce sens que ces industries étaient exploitées selon des principes purement commerciaux. Qui plus est, les conseils de surveillance, même dans ces industries, se sont révélés des moyens de pression indépendants plus efficaces pour les banques que pour les syndicats relativement aux principes directeurs des entreprises³⁹.

En ce qui concerne les faibles hausses de salaires et les taux de grève peu élevés qui ont particularisé la relance rapide de l'Allemagne dans les années 1950 et aidé à jeter les fondements du « miracle allemand », ils ne résultaient certainement pas d'un consensus tripartite en matière de politique économique. Tout au long de cette période, la politique adoptée par le gouvernement relativement aux exigences syndicales consistait surtout en une pression morale et en dénonciations sociales. Le sentiment d'anti-communisme militant qui dominait à cette époque a grandement facilité la tâche au gouvernement qui voyait les syndicats comme un État dans l'État, un groupe d'arrivistes qui, on alléguait, menaçait la libre entreprise et la démocratie. L'Association centrale des employeurs d'Allemagne (BDA), très organisée et disciplinée, montrait ouvertement son dédain pour les pressions économiques faites par les syndicats durant la période de main-d'oeuvre excédentaire des années 1950. Avant tout, les taux de chômage assez élevés étaient causés en partie par une politique économique qui était essentiellement monétariste. Comme Shonfield a dit : « Les autorités allemandes se sont comportées comme si la révolution des principes économiques, découlant des travaux de Keynes au cours des années 1930, ne s'était jamais produite⁴⁰. »

Ce n'est que lorsque les sources de main-d'oeuvre excédentaire ont commencé à se tarir (les migrations de l'Allemagne de l'Est ont été stoppées, les réserves des zones rurales étaient épuisées et l'importation de travailleurs invités ne faisait que commencer) que les politiques keynésiennes et leur équivalent en matière d'institution tripartite ont lentement fait leur apparition dans le programme politique⁴¹. Dans ces nouvelles conditions, le chômage étant même passé à moins de 1 % au

début des années 1960, les syndicats ont pris suffisamment d'assurance pour rejeter une proposition de la Banque fédérale voulant que les hausses de salaire soient limitées au taux de croissance de la productivité et faire reconnaître que les augmentations de prix devaient être compensées par des hausses minimales de salaires également. Même là, la principale réaction des employeurs avait été de lancer une contre-attaque organisée plutôt que d'offrir la douce coopération qu'impliquait la rhétorique sur l'alliance sociale. Pour appuyer leur argument selon lequel les antécédents pacifiques de l'Allemagne dans les milieux ouvriers étaient surtout attribuables à la résistance et au pouvoir de négociation des employeurs, Flanagan *et al.* ont particulièrement bien décrit les circonstances en Allemagne au début de la période du plein emploi des années 1960 (en faisant preuve d'une vive compréhension des événements contemporains) :

Puis, en 1961, quand le mark a été réévalué, la BDA publia des lignes directrices plus détaillées pour l'établissement de fonds de grève et l'appui des entreprises non touchées, et au cours des deux prochaines années, les employeurs sont passés à la contre-offensive. En 1962, Gesamtmetall, la fédération d'employeurs du secteur des métaux, réagit à un avis de fin de contrat de la part de IG Metall dans trois régions en affichant des avis de lock-out dans deux autres. La médiation de ce différend fut assurée par le premier ministre de Baden-Württemberg mais, en 1963, les grèves qui ont eu lieu dans cette région ont été suivies de lock-out. Personne n'avait recouru à un lock-out depuis 1928 et Otto Brenner, président militant d'IG Metall, affirma : « Le combat des classes causée par le lock-out et livré à partir du haut de la hiérarchie reprend de plus belle. » Mais la guerre des classes pour l'un était une alliance sociale pour l'autre. « Il n'y avait aucun motif politique pour cette décision », avait répondu la fédération des employeurs, et son but n'était pas de « faire la leçon au syndicat métallurgique ». Le but était simplement de vider les fonds de grève par l'élargissement de la zone de conflit. Cela suscita la peur d'une crise nationale, qui amena Ludwig Erhard, plus tard chancelier de la république fédérale, à déployer des efforts de médiation; mais cette fois l'entente qui en est ressortie ne dépassait pas de beaucoup le taux de croissance estimatif de la productivité, bien qu'elle ait tranché les différences entre les positions adoptées par les parties⁴².

Le plein emploi n'a toutefois pas changé l'idéologie ou la politique économique. En 1959, avec son célèbre programme de Bad Godesberg, le SDP avait déjà posé le geste largement symbolique (à ce moment-là) de renoncer explicitement à ses antécédents marxistes dont il n'était plus question depuis longtemps et à son identité de parti de la classe ouvrière. Le DGB a emboîté le pas en 1963; son programme de Dusseldorf ne faisait plus allusion aux changements économiques et sociaux fondamentaux qui avaient été énoncés dans le programme de Munich en 1949 et appuyait pleinement l'ordre économique établi.

Le plein emploi devait se réaliser au moyen de politiques économiques et circonstancielles fondées, coordonnées et planifiées sur des principes

scientifiques et qui, en outre, visaient à faciliter une répartition plus équitable des revenus et des richesses. Les syndicats étaient disposés à accepter ces lignes directrices dans un budget national, mis au point de concert avec eux, comme une « orientation pour leurs propres décisions ». Dans cette conception réformiste-keynésienne, les syndicats offraient leur coopération à l'État et au secteur privé⁴³.

Pour sa part, le gouvernement avait enfin commencé à porter intérêt à l'économique keynésienne, malgré que la création du Conseil des experts économiques en 1963 indique qu'on s'était inspiré du modèle américain plutôt que du modèle tripartite européen décrit par le DGB. Par contre, les propres rapports du Conseil demandaient continuellement qu'une politique salariale soit établie et encourageaient fortement la concertation des mesures prises par les associations d'employeurs et syndicats à l'échelle nationale concernant la détermination des niveaux de salaire d'après les exigences des politiques macro-économiques pour assurer la croissance. Après la récession de 1966–1967, et avec l'entrée des social-démocrates dans la Grande Coalition avec les chrétiens-démocrates, le tripartisme est finalement devenu une politique officielle du gouvernement.

En tant qu'arrangement institutionnel, Action concertée favorisait la convocation de conférences économiques tripartites par le ministère des Affaires économiques. Les premières réunions ont porté sur le cadre de la nouvelle politique (énoncée dans la « loi de base », la loi de juin 1967 sur la stabilité et la croissance), alors que les réunions subséquentes ont visé à faire approuver un communiqué dans lequel le DGB et le BDA entérinaient les objectifs des politiques que renfermait le rapport économique annuel du gouvernement et s'engageaient à négocier les ententes salariales en tenant compte des données directrices macro-économiques préparées par le gouvernement. Cette façon de procéder ne répondait pas aux attentes mises de l'avant par le DGB en 1963 :

Le budget national mis au point de façon conjointe, qui faisait partie du programme du DGB, était devenu le bilan économique annuel du gouvernement fédéral; les objectifs à déterminer *de concert avec* les syndicats sont devenus les données directrices *du gouvernement* [. . .] Les syndicats, dont la coopération à la « nouvelle politique économique » en a assuré le succès, voyaient toujours Action concertée comme une nouvelle possibilité de présenter et de mettre en oeuvre leurs propres objectifs [. . .] mais ce n'est que plus tard qu'ils se sont rendus compte que [. . . Action concertée] visait un consensus pour la *politique de l'État*, non pas à donner plus de possibilités aux syndicats d'exercer leur influence⁴⁴.

Les tentatives des syndicats pour changer cette situation, en exigeant notamment qu'Action concertée se détache du ministère des Affaires économiques par la création d'une administration autonome, ont été satisfaites pour la forme seulement en 1969, même le personnel nommé était composé d'employés subalternes. Entre-temps, leurs tentatives

d'élargir la portée des entretiens au-delà de la question des salaires, pour traiter d'aspects importants tels que la politique sociale et économique, ont été opposées avec vigueur par l'association des employeurs, ainsi que par les parties politiques, qui répugnaient à l'idée qu'Action concertée devienne un « parlement économique puissant ». Les questions plus larges de politique ont donc été déléguées à des groupes de travail. Les dirigeants syndicaux ont admis par la suite que les discussions centrales avaient porté surtout sur leur préoccupation à court terme concernant les hausses de salaire et qu'ils n'avaient pas discuté d'une manière concrète des données directrices sur les prix et les bénéfices. C'est pourquoi les dirigeants syndicaux « étaient continuellement sur la défensive, car ils étaient liés aux paramètres fixés par le gouvernement et n'avaient aucune influence sur les questions dont ils discutaient⁴⁵ ». Aux doléances alléguant que les mesures prises par le gouvernement pour éliminer la récession visaient à accroître les bénéfices, le ministre de l'Économie, Schiller, avait fait sa fameuse promesse pour une symétrie sociale : « Si les employeurs réalisent des bénéfices à court terme, ces derniers sont contre-balancés par une augmentation des traitements et des salaires. » Vu cette rationalisation manifestement capitaliste, il n'est pas surprenant qu'un examen consciencieux et complet de cette phase du tripartisme allemand ait conclu que « Action concertée a fourni au gouvernement une structure institutionnelle à l'intérieur de laquelle il pourra exercer de fortes pressions morales sur les dirigeants syndicaux pour qu'ils modèrent leurs exigences salariales, *en faisant semblant* de leur offrir de participer de manière régulière et importante à la formulation des objectifs de la politique économique nationale ».

Bien que les premières réunions aient été ponctuées, dit-on, de propos outrageants comme on en entend dans les batailles de rue, les dirigeants syndicaux avaient tout de même espoir que, comme disait un membre éminent de l'institut de recherche du DGB, « les exhortations, appels et bruyants marchandages seront remplacés par le rationalisme froid des modèles mathématiques⁴⁶ ». Cette naïve disposition à accepter l'autorité apparente des « faits » a précipité la ruine des dirigeants du DGB relativement à Action concertée. Dans une remarquable manifestation de retenue, et avec plus qu'une *promesse* d'équilibre social, les syndicats ont signé des conventions à long terme extrêmement modérées au cours des deux premières années d'Action concertée. Cette mesure avait été prise d'après les données directrices du gouvernement, qui donnaient une estimation prudente de 4 et 4,5 % de croissance économique en 1968 et 1969. Lorsque la croissance réelle a atteint 7,3 et 8,2 %, l'écart entre les salaires et les bénéfices est devenu très évident. Le refus du gouvernement et du secteur privé de rajuster les niveaux de salaire a déclenché une vague de grèves spontanées et non autorisées, menées par les métallurgistes. Cette vague a été suivie d'une modification de la politique officielle relative aux salaires, en faveur d'un militantisme accru. Il

en a résulté la hausse de salaire contractuelle (12,1 %) et réelle (8,1 %) la plus élevée depuis 20 ans. Comme en Grande-Bretagne et en Suède, la base syndicale allemande est entrée dans les années 1970 avec le sentiment que le militantisme rapporte, mais pas le tripartisme.

Action concertée ne s'est jamais vraiment remise de ce coup. Selon une étude allemande détaillée des documents syndicaux de l'époque, on a relevé des publications syndicales qui parlaient de la « déception de n'avoir pu faire d'Action concertée un instrument de codétermination ». Elles révèlent aussi qu'aux congrès d'IG Metall et du DGB en 1969, « la direction devait répondre aux critiques et aux pressions [. . .] pour que soit légitimé l'engagement des syndicats ouvriers ». Par suite de l'échec des tentatives de réforme en 1969 et 1971, on disait que le DGB et le BDA ne portaient « plus d'intérêt à cette réunion » et Action concertée n'était plus qu'un « genre de pause-café⁴⁷ ». Un grand nombre d'autres groupes d'intérêt ont été invités aux réunions au début des années 1970, bien que le gouvernement s'intéressait surtout aux restrictions de salaire dans les discussions avec le DGB et le BDA. Puisque les deux parties étaient maintenant très conscientes de la « politisation de l'information » et que le nombre de participants aux réunions s'élevait à plus de cent personnes, il était évident que l'institution n'avait plus qu'une influence symbolique⁴⁸.

Sous le régime du chancelier Brandt tout particulièrement, le parti SDP s'est efforcé de renouveler les fondements du tripartisme parmi les syndicats en offrant d'apporter des réformes à la législation du travail. Notons à cet égard les amendements de 1972 à la loi sur les statuts du travail, qui ouvraient enfin la voie aux syndicats désireux d'exercer leur influence au niveau de l'atelier par le truchement de conseils de travail. La loi de 1976 qui a accordé une sorte de codétermination aux conseils de surveillance de toutes les entreprises ayant plus de 2 000 employés devrait aussi être vue sous cet angle⁴⁹. Comme à certains autres endroits, le gouvernement a aussi offert des concessions fiscales pour inciter à des ententes restreignant les salaires. Toute cette activité a temporairement facilité la participation continue du DGB et contribué à une modération officieuse au début des années 1970, mais elle n'a certainement pas rétabli la viabilité d'Action concertée. Une deuxième série de grèves non autorisées a été déclenchée concurremment à une montée inattendue de l'inflation; les énoncés de politique du BDA devenaient de plus en plus sanguinaires, en rappelant aux entreprises que leurs membres étaient solidaires face aux grèves spontanées. Le gouvernement est retourné aux politiques monétaristes pour le reste des années 1970, ce qui indiquait que la conversion des Allemands, de la Banque fédérale tout spécialement, à la doctrine de Keynes n'était pas très profonde⁵⁰.

Action concertée a connu une fin assez ignominieuse en 1977. Après que les employeurs aient décidé de contester la constitutionnalité de la

nouvelle loi de codétermination en justice (la récusation a ultérieurement été rejetée, parce que la loi n'établissait pas une parité vraiment représentative), le DGB a profité de la rupture du consensus social par les employeurs pour annoncer son retrait des réunions d'Action concertée. C'était une reconnaissance tardive que « Action concertée avait été une bonne tribune publique pour le gouvernement et la Banque fédérale, pour présenter leurs vues et constatations, susciter des discussions et mobiliser l'appui de la population. Elle n'a pas été associée à un relèvement appréciable du statut politique et économique des syndicats⁵¹. »

Ce n'est pas dire que le DGB a élaboré une autre stratégie politique pour remplacer le tripartisme. Tout au long des années 1970, le DGB a préconisé le même réseau de conseils économiques et sociaux qu'il recherchait au début des années 1950. Bien que ces propositions n'aient rien donné, elles ont fait couler beaucoup d'encre en Allemagne quant aux possibilités que présentaient une politique industrielle et une planification des investissements tripartites et, pour les syndicats, de redoubler d'efforts pour discipliner leurs membres afin de prouver à la direction qu'ils étaient toujours en mesure de collaborer à des arrangements avec l'État et le secteur privé⁵². Un excellent exemple institutionnel de la nouvelle « politique de la structure industrielle » était la Commission pour le changement économique et social qui a existé de 1971 à 1977 et qui comptait cinq représentants de syndicats, cinq délégués d'employeurs et sept représentants « scientifiques » nommés par le gouvernement fédéral. Son mandat était de « mettre en lumière les possibilités relatives à la politique sociale et économique, propres à favoriser l'évolution technique et sociale de l'économie allemande dans le cadre d'une économie de marché ». Étant donné que la Commission était ainsi prévenue de ne pas tenter d'élargir le programme politique portant sur la politique sociale ou l'évolution de la technologie, il ne faut pas s'étonner qu'elle ait déclaré avoir exclu toutes les options sauf celles sur lesquelles « un consensus semblait réalisable à une stade précédent de la discussion ». Son rapport ne manquait pas cependant de rhétorique, qui rappelait celle du passé, lorsqu'il disait qu'« un consensus fondamental existe sur les objectifs à court et à long terme de la politique économique, entre tous les groupes d'importance sur le plan social dans la république fédérale [. . .] Le travail de la Commission est un témoignage de l'existence d'un consensus fondamental⁵³. » Les représentants syndicaux estimaient eux-mêmes que « les syndicats ont eu pour la première fois la possibilité de participer à la planification à long terme des tâches gouvernementales », mais une appréciation plus sobre a été donnée par Kastendiek *et al.* :

Le gouvernement fédéral ne s'attendait aucunement à des propositions de réforme concrètes [de la Commission] pour la politique sociale [. . .] Du point de vue de l'État, l'élément crucial du processus était plutôt d'élucider les opinions « comme telles », une tentative d'établir un autre fondement et

un autre champ d'activité pour l'alliance sociale. Le rapport est important non pas tant pour son contenu, mais pour autre chose, comme un journaliste l'a fait remarquer. En raison de la composition de la Commission, il fait partie du processus grâce auquel les éléments fondamentaux du consensus social demeurent intacts dans la république fédérale⁵⁴.

La Commission a déposé son rapport en 1977, l'année où le DGB a quitté Action concertée. En 1978, convaincu que le chômage structurel serait le fléau de l'avenir, le mouvement syndicaliste allemand a choisi de centrer les négociations sur la semaine de 35 heures, et le BDA a rétorqué en incluant la question de la réduction de la semaine de travail dans un « répertoire tabou » d'exigences syndicales avec lesquelles les entreprises membres n'étaient pas susceptibles d'être d'accord sans la permission de leur association d'employeurs. Voici quels étaient les éléments fondamentaux du consensus sur la politique sociale face à l'évolution technologique qui est ressorti des travaux de la Commission, qui ont duré six ans. Pour la première fois en 50 ans, une grève de six semaines dans l'industrie de l'acier et du fer a été déclenchée sur la question de la semaine de travail réduite. La grève a été gagnée par les employeurs qui, encore une fois, se sont servis d'un lock-out solidaire pour vider les fonds de grève des syndicats. Ce n'est pas par hasard que, bien que le nombre de grèves ait été comparativement faible en Allemagne après la guerre, le nombre moyen de travailleurs par grève dépasse celui de la Grande-Bretagne et des États-Unis⁵⁵. La question de la réduction de la semaine de travail avait été retardée de cinq ans à ce moment-là, période durant laquelle le niveau de chômage a été en hausse, pour atteindre les quelque 9 % d'aujourd'hui. Quand le gouvernement social-démocrate a été défait dans l'intervalle et n'était plus capable de retenir le mécontentement des syndicats, les conditions étaient propices à la confrontation industrielle la plus longue et la plus amère de l'histoire de la république fédérale⁵⁶. Il y en aura toujours qui, bien sûr, verront cette situation comme un aberration extraordinaire du consensus social normal.

L'Autriche : l'exception fait la règle?

L'instabilité récurrente du tripartisme pourrait s'appliquer à d'autres pays d'Europe, quoiqu'il faudrait évidemment porter attention aux particularités de chacune de leur expérience. Ainsi, les institutions corporatistes et les restrictions réglementaires de salaire des Pays-Bas ont survécu la première phase de reconstruction du tripartisme et sont devenues un modèle pour les partisans du consensus social dans les années 1950. À la fin de cette décennie toutefois, elles ont subi de graves pressions et se sont effondrées en 1963 par suite d'une révolte de la base syndicale. Les institutions tripartites ne sont pas parvenues à reprendre leur stabilité au cours des deux prochaines décennies⁵⁷. L'expérience

du tripartisme en Norvège, malgré son institutionnalisation en un « comité de liaison » qui, dans les années 1960, était le modèle ultime du corporatisme dans une démocratie libérale, était au fond similaire à l'essor et à la chute des arrangements plus formels de la Suède durant ses diverses phases⁵⁸. L'expérience tripartite d'un seul pays ressort par sa remarquable stabilité, et c'est pourquoi nous nous tournons finalement vers l'Autriche⁵⁹.

Bien que l'établissement de la célèbre Commission paritaire pour les prix et les salaires aurait dû être le point de départ des discussions sur les pratiques tripartites de l'Autriche, c'est en fait le « compromis historique » plus profond qui était intervenu entre le Parti socialiste autrichien (SPÖ) et le Parti populaire d'Autriche (ÖVP) plus conservateur qui a été le point de départ, ce qui est essentiel pour comprendre les développements de l'après-guerre. La coalition gouvernante que les chefs de ces deux partis très centralisés ont inaugurée en 1945 et qui a duré vingt ans n'était pas seulement un reflet de l'équilibre électoral et parlementaire, mais il montrait le partage du pouvoir, des fonctions et du droit de patronage entre l'État et la société autrichienne. L'Autriche contemporaine a été marquée par une division culturelle, sociale et politique entre les camps socialistes et bourgeois — les « rouges » et les « noirs », chacun présidé par un parti dominateur qui s'est imposé dans beaucoup d'organisations sociales différentes et qui a assimilé leurs dirigeants aux organes exécutifs et caucus parlementaires.

Tout cet édifice reposait dans une grande mesure sur la possibilité pour les partis de donner une orientation politique au réseau des chambres économiques qui, dans le cas de l'Autriche uniquement, provient directement du corporatisme qui a précédé la démocratie au XIX^e siècle. Tous les entrepreneurs, travailleurs, agriculteurs et professionnels sont tenus d'adhérer à des corporations qui se gouvernent elles-mêmes, sont établies en vertu d'une loi et sont financées par des cotisations réglementaires; ces corporations remplissent des fonctions de représentation auprès de l'État (et ont avant tout le droit de passer en revue les projets de loi qui les concernent) et assurent des services juridiques, éducationnels, économiques et sociaux à leurs membres. Ce système remonte à la révolution de 1848, après quoi une chambre de commerce avait été fondée pour assurer la représentation politique de la bourgeoisie. Durant la révolution vers la fin de la Première Guerre mondiale, de nouvelles chambres de travail et d'agriculture avait été créées pour faire obstacle aux organismes de type soviétique qui se formaient parmi les travailleurs, les soldats et les paysans. Ces chambres étaient la base du socialisme fonctionnel du marxisme révisionniste qui s'est développé après la guerre mais, une fois que les socialistes ont perdu le pouvoir en 1920, les chambres se sont vite butées à l'opposition de la bourgeoisie autrichienne; elles ont tant partagé de pouvoirs qu'elles se sont atrophiées et ont finalement été abolies durant la domination allemande du

pays. Les chambres ont néanmoins été rappelées à faire partie du nouveau « compromis historique » de 1945, puis elles ont été rebâties de manière à ce que leur hiérarchie soit identique à la structure fédérale de l'État. Chacune a adopté la position d'un parti politique et de ses associations, ce qui lui donnait accès aux personnes incapables de s'organiser et lui permettait d'utiliser les ressources de la Chambre pour renforcer la loyauté des groupes respectifs. Ainsi, la Chambre fédérale du commerce et de l'industrie s'occupe des négociations centralisées de salaire, non pas les associations volontaires d'employeurs, bien qu'une influence prédominante soit exercée au sein de la Chambre par la fédération des petites entreprises (directement reliée à l'ÖVP) et l'association des industriels autrichiens. En outre, l'ÖVP exerce son influence à la Chambre d'agriculture par son organisation d'agriculteurs. Pour ce qui est de cette dernière, l'ÖGB, confédération des syndicats ouvriers dirigée par les socialistes, domine parce que les candidats aux fonctions de la Chambre figurent sur les listes du parti et s'organisent en caucus selon leur affiliation politique (*Franktionen*). Bien que l'ÖGB soit le vrai porte-parole des travailleurs et s'occupe des négociations collectives avec les chambres de commerce par l'intermédiaire de ses 15 syndicats industriels, la Chambre du travail s'est adjointe, en plus de l'ÖGB, un important effectif qui assure l'exécution des programmes de recherche, d'éducation et professionnels, de même que les services juridiques et administratifs pour les questions intéressant les entreprises et pour les droits relatifs à l'État-providence. L'interaction des postes des hauts fonctionnaires du parti, de l'association et de la chambre assure une concentration d'élites en Autriche qui ferait beaucoup sourciller Robert Michels lui-même.

Cette centralisation du pouvoir politique était largement attribuable au travail du SPÖ. Sa participation au gouvernement de 1945 jusqu'à ce jour (sauf pour quatre ans) a été la clé de la transformation du « corporatisme manqué » des années qui ont séparé les guerres en un modèle d'alliance sociale dont l'Autriche peut être fière de nos jours.

L'hégémonie du SPÖ dans la vie de la classe ouvrière durant les années qui ont précédé la guerre dans les ensembles domiciliaires publics et socialistes de Vienne s'est consolidée après la guerre par l'extrême centralisation imposée au mouvement syndicaliste autrichien sous le régime socialiste. L'intégration des principes directeurs de l'ÖGB et du SPÖ a résulté non seulement des liens de loyauté de la classe ouvrière, mais aussi plus directement du recoupement de la direction. (Le président actuel de l'ÖGB est à la fois l'un des premiers responsables du compromis de l'après-guerre et vice-président du SPÖ, ainsi qu'un des présidents du Conseil national, le nom que porte l'Assemblée législative d'Autriche.) Cela voulait dire également que la direction syndicale a été amenée à l'intérieur de l'appareil de l'État dans une mesure inégalée dans d'autres sociétés capitalistes, comme en témoigne le fait

qu'un dirigeant de l'ÖGB occupe le ministère de l'Administration sociale depuis 1945, ainsi que la représentation directe de l'ÖGB à la Banque nationale d'Autriche et au sein des conseils d'administration des industries et banques qui ont été nationalisées. Contrairement à l'Allemagne aussi, l'ÖGB n'a pas été exclus des conseils de travail sur les lieux mêmes des ateliers. On a souvent dit que les décisions relatives aux politiques syndicalistes à tous les niveaux sont réellement prises aux réunions du caucus du parti socialiste et que, en outre, les dirigeants syndicaux ont fini par penser, comme un fonctionnaire de la Chambre du travail l'a dit dans une entrevue, que « l'Autriche contemporaine a été bâtie par nous essentiellement ».

Il ne faudrait pas interpréter tout cela comme une indication que la société autrichienne est socialiste, car les tentatives du SPÖ pour partager le pouvoir avec la bourgeoisie, qui avaient échoué après la Première Guerre mondiale, ont réussi après 1945. Les facteurs de cette réalisation (sauf la conjoncture économique favorable, un aspect critique) sont souvent attribués au fait, en Autriche même, que les chefs des deux camps se soient retrouvés dans les mêmes prisons fascistes après la guerre civile de 1934, à l'apogée de Dollfuss et de l'*Anschluss* allemand. Non sans importance était la situation géopolitique de l'Autriche d'après-guerre : l'occupation des quatre puissances qui a déterminé la neutralité de l'Autriche en regard de l'OTAN et le pacte de Varsovie a aussi déterminé, pour la majeure partie, le « consensus » intérieur entre les partis après la guerre. Si le plan Marshall assurait que l'Autriche demeure un pays capitaliste, le risque de confiscation du capital allemand par les Soviétiques en Autriche a tout de même amené l'acceptation par la bourgeoisie en 1946–1947 de la nationalisation d'un grand nombre des plus grandes entreprises industrielles et banques du pays. Le SPÖ avait abandonné depuis longtemps toute prétention à la révolution et a accepté d'emblée une économie mixte qui, au cours de la période d'après-guerre, était si ouverte à l'expansion du secteur privé par les investissements étrangers directs (d'Allemagne surtout) que, à l'heure actuelle, seulement environ 10 % des emplois sont fournis par des entreprises qui appartiennent à l'État ou qui sont contrôlées par lui. Mais les nationalisations, même si elles n'ont pas modifié les relations au chapitre de la production ou même empêché la prédominance du secteur privé par rapport au secteur public, ont donné aux dirigeants du SPÖ et des syndicats ouvriers, du moins pendant une période critique, une certaine présence dans les postes d'autorité économique, ce qui ne s'était jamais vu dans les autres sociétés capitalistes. Il faut absolument être au courant de ces éléments pour comprendre la stabilité du tripartisme en Autriche, qui dure depuis longtemps.

La première tentative d'institutionnaliser le tripartisme en politique économique après la guerre en Autriche n'a pas survécu à la première phase de reconstruction. Une série de cinq pactes centralisés et volon-

taires sur les prix et les salaires avaient été conclus par l'ÖGB et la Chambre de commerce, sous les auspices d'une commission économique. Compte tenu de l'inflation qui sévissait au début de la décennie cependant, une tentative d'établir une direction économique au sein du Cabinet, dans le but de coordonner les décisions en matière de contrôle des prix, de rationnement et d'autres politiques économiques, avait été déclarée inconstitutionnelle. Cette mesure avait été suivie d'un mouvement vers la droite dans les années 1950 au chapitre de la politique économique, lorsqu'ont été adoptées des politiques fiscales et monétaires analogues à celles de l'Allemagne. Elle a provoqué une grave récession, qui a fait grimper le taux d'inflation à 9 % (moyenne de 6 % durant la première partie de la décennie). Une croissance rapide avait ensuite amené le plein emploi, ou presque, avant la fin de la décennie, mais le gouvernement de coalition d'Autriche s'est vite tourné vers les conceptions de Keynes. Comme en Scandinavie, c'était sur l'initiative des dirigeants syndicaux que les nouvelles institutions de « l'alliance économique », terme qu'ils estimaient, ont été fondées.

Les dirigeants de l'ÖGB craignaient que les ententes salariales de secteur dans les années 1950 effritent petit à petit leur contrôle central sur le mouvement syndicaliste et minent la politique salariale « responsable » qui avait hâté l'établissement d'une commission paritaire. Cette réaffirmation du contrôle ne pouvait être légitimée que si l'ÖGB puisse être considérée comme ayant un plus grand contrôle sur la formation des prix également. Une fois que le président de la Chambre de commerce eut donné son accord à la proposition faite par le président de l'ÖGB, la commission paritaire a été mise sur pied en 1957, par résolution du Cabinet, mais sans aucune sanction législative pour la confirmer. Présidée par le chancelier fédéral, la Commission était composée de représentants de divers ministères, de deux représentants chacun de la Chambre de commerce et d'agriculture et de la Chambre du travail et de l'ÖGB (ce qui assurait la parité des rouges et des noirs); la Commission se réunissait chaque mois. À l'origine, les détails des travaux de la Commission étaient mis au point par une sous-commission chargée des prix, car l'ÖGB protégeait jalousement la liberté des syndicats ouvriers sur le plan de la détermination des salaires. La sous-commission des prix servait de complément à un système exhaustif de contrôles réglementaires des prix (touchant en particulier les produits alimentaires de base et, jusqu'à récemment, le charbon et l'essence) et avait soumis à d'autres contrôles volontaires quelque 200 articles standards (à l'exception des exportations) qui, au cours des premières années, couvraient environ 30 % des prix à la consommation et environ 60 % des prix qu'ils prévoyaient à la Chambre, qui les transmettait à la sous-commission, où elles étaient évaluées en regard des hausses de coût inévitables (sans compter les coûts de main-d'oeuvre liés à l'écart local des salaires). Cette réglementation n'était sûrement pas rigoureuse

(étant donné que la sous-commission n'utilisait que l'information fournie par les compagnies), mais l'ÖGB a pu utiliser ce processus comme la base de sa propre politique de compression des salaires. Cette dernière plafonnait les hausses salariales au taux de croissance de la productivité — de l'industrie ou du pays, nous l'ignorons — et repoussait tout rôle éventuel de la négociation collective dans la redistribution.

Après de longues disputes menées par le secteur privé dans le but de soumettre la détermination des salaires à l'autorité de la commission paritaire, l'ÖGB a fini par capituler et consenti à l'établissement d'une sous-commission des salaires en 1962. Toutefois, cette sous-commission ne devait pas réellement approuver les hausses salariales, seulement la date du début des négociations. En 1963, une troisième sous-commission est venue s'ajouter aux deux autres, le Conseil consultatif sur les affaires économiques et sociales, qui répondait aux exigences des syndicats pour l'élargissement du champ d'action de la Commission et lui donner autorité sur l'ensemble de la politique économique. Les chercheurs des organisations (ainsi que des experts des universités et établissements de recherche) s'étaient préparés aussi à une discussion « scientifique » des politiques, tout en maintenant le principe paritaire de l'unanimité.

On s'accorde généralement à dire que la principale influence de la commission paritaire, mise en évidence par le travail de chacune des sous-commissions, a eu lieu au milieu des années 1960, quand la Commission a aidé l'Autriche à prévenir l'explosion des salaires et des grèves qui a affecté la plupart des autres pays d'Europe à la fin des années 1960. On peut dire que c'était un peu grâce au fait que les restrictions de salaire réel auxquelles les travailleurs autrichiens ont dû acquiescer au milieu des années 1960 étaient inférieures à celles qui étaient exigées en vertu des contrôles réglementaires en Grande-Bretagne ou des données directrices trop prudentes en Allemagne, ou encore du régime de solidarité salariale en Suède⁶⁰. Pour ce faire, le rôle des experts en main-d'oeuvre qui faisaient partie du Conseil consultatif et qui ont réalisé des « analyses approfondies du processus de l'inflation [. . .] pour montrer la gamme étendue de mesures qui s'imposaient pour combattre ce phénomène », semble avoir été important⁶¹. Un deuxième facteur était, sans contredit, que le caractère ostensible des contrôles de prix était beaucoup plus prononcé en Autriche qu'ailleurs et, au milieu des années 1960, la réglementation semble avoir eu un effet direct réel, même symbolique, sur les prix⁶². Enfin, le gouvernement autrichien (un régime ÖVP de 1966–1970) a négocié en 1966–1967 un compromis impôts-salaires qui a « entraîné la suspension des négociations salariales pendant trois mois, des revendications salariales moins élevées et un prolongement de la durée des conventions collectives, contre des réductions fiscales en octobre 1977⁶³ ». Ce développement prévoyait ce que d'autres gouvernements n'ont pas très bien réussi dix ans plus tard, lorsqu'ils ont essayé de rétablir la viabilité de leurs politiques salariales à la troisième phase.

Chacun de ces facteurs a procuré à la direction de l'ÖGB un genre de protection contre la répudiation de la base syndicale qui s'était produite ailleurs. Il serait mal avisé de mettre trop d'accent sur ces facteurs au regard de la centralisation extrême de l'ÖGB de toute façon et de l'énorme barrière que cette centralisation représente pour l'initiative de la base syndicale qui, ailleurs, était présente dans le militantisme spontané des classes ouvrières d'Europe à la fin des années 1960. En fait, l'une des grande autorités dans les relations de travail en Europe, John Windmuller, a dit de l'ÖGB qu'il serait « difficile d'imposer plus d'autorité centrale sur les négociations collectives sans enfreindre les limites acceptables d'une société démocratique⁶⁴ ». L'ÖGB est le seul centre syndical dans une démocratie libérale (sauf en Israël) qui est unitaire et non fédératif, c'est-à-dire que les membres appartiennent à un organisme central et les syndicats ne sont pas affiliés au centre, car ils en sont des branches administratives, et détiennent le contrôle central de leurs structures internes, de leurs activités et de leur direction, une obligation statutaire du siège social de l'ÖGB. Les cotisations des membres sont remises directement à l'ÖGB, car elles ne sont pas subventionnées par des affiliés. Par conséquent, il conserve environ 80 % du total des cotisations, alors que les confédérations d'autres pays, comme le TUC et l'AFL-CIO, disposent d'aussi peu que 2 à 3 % de ce revenu, ou dans les fédérations plus centralisées en Norvège, en Suède ou dans les Pays-Bas, de 18 % au plus⁶⁵. Un contrôle aussi centralisé des fonds implique, il va de soi, beaucoup de pouvoir central sur les grèves, le personnel et d'autres aspects. Bien que les 15 syndicats industriels négocient directement, « les recommandations et lignes directrices expertes du siège social de l'ÖGB fixent les grands paramètres et les niveaux de référence ultimes aux fins des négociations aux échelons inférieurs ». À l'échelle locale, la *Loi sur les statuts de travail* elle-même exige non seulement que les conseils de travail agissent « explicitement selon de strictes principes de coopération, mais établissent aussi une hiérarchie pour les niveaux de décision et de négociation, en donnant la primauté aux unités [macro-économiques] de représentation de secteurs et du pays par rapport aux représentants de l'entreprise ». Quoi qu'il en soit, une fois élus, les membres des conseils de travail et les délégués syndicaux deviennent des fonctionnaires à temps plein et sont intégrés dans la hiérarchie du syndicat. Ils ne retournent jamais à l'atelier. De plus, ils sont les *seuls* représentants syndicaux élus directement par les membres; tous les autres postes, jusqu'au sommet, sont élus indirectement ou sont nommés. Il faut rappeler que la rigidité de l'organisation est renforcée par l'identification au parti politique, de sorte que la dissension au sein du syndicat est en même temps une dissension politique, une « double trahison ».

Compte tenu de cette structure (imposée en 1945 par les dirigeants socialistes pour prévenir toute possibilité de conflit idéologique dans le mouvement ouvrier, comme ceux qui se sont produits durant les années

qui ont séparé les guerres), les milices industrielles à la fin des années 1960 brillaient par leur absence en Autriche. Ce n'était pas nécessairement quelque chose de positif toutefois, car il en est ressorti une direction bureaucratique peu sensible aux besoins des travailleurs et aucunement intéressée à considérer les nouvelles propositions de réforme en coparticipation qui, ailleurs, ont favorisé des progrès démocratiques relativement aux droits des syndicats de participer à la gestion, durant la troisième phase du tripartisme. Dans le cas de l'Autriche, la politique salariale est devenue plus onéreuse dans les années 1970. Au fur et à mesure que le taux élevé de croissance de la productivité des années 1950 s'est mis à baisser et que l'économie s'intégrait de plus en plus à celle de l'Allemagne (non seulement dans le commerce, mais dans la domination croissante des entreprises multinationales allemandes sur l'économie intérieure de l'Autriche), l'ÖGB tentait moins pour sa politique salariale de maintenir un patron contre-cyclique d'après les conceptions de Keynes, mais plutôt d'utiliser les restrictions de salaire pour appuyer une « politique de monnaie forte », qui reliait la valeur du schilling autrichien au deutschmark qui appréciait, et qui permettait des hausses salariales seulement en fonction de la rentabilité du secteur des exportations.

Cette politique plus stricte de compression salariale a été appliquée à une époque où le contrôle des prix perdait de l'importance, car les prix officiellement réglementés montaient plus rapidement que les prix non réglementés et les denrées assujetties au contrôle volontaire ont fini par constituer moins de 20 % du panier de l'IPC. La Commission paritaire a perdu de son importance dans les années 1970 de façon générale. Voici ce qu'a écrit un ancien membre du Conseil consultatif sur les affaires économiques et sociales :

Avec l'ouverture des marchés autrichiens à la concurrence étrangère, les politiques macro-économiques, particulièrement en ce qui a trait aux taux de change, ont revêtu une grande importance quant à la régulation du niveau des prix. Bien que les restrictions de salaire soient demeurées un adjuvant essentiel de cette politique, les liens directs entre l'ÖGB et le parti au pouvoir auraient été assez forts pour atteindre ce but, même sans la médiation de la Commission des salaires.

[. . .] Les principales institutions de l'alliance sociale [. . .] sont intactes, mais des changements subtils se sont produits. Somme toute, elles ont eu tendance à diminuer quelque peu la position occupée par le système dans la formulation des politiques, ainsi qu'aux yeux du public. Certains signes révélateurs ont été mentionnés : les réunions grandioses de la Commission mixte, toujours entourées de beaucoup de publicité, sont maintenant tenues irrégulièrement et le travail de la Commission des prix n'est plus aussi important⁶⁶.

En fait, une tension et un antagonisme prenaient de l'ampleur dans les coulisses. Après que des hausses salariales élevées ont été obtenues temporairement en 1975 (comme en Suède, on croyait à tort de part et

d'autres qu'une relance rapide suivrait la première crise du pétrole), les salaires ont été restreints avec plus de succès. En contre-partie, les syndicats ont obtenu deux avantages principaux avec lesquels le secteur privé n'est pas entièrement d'accord. D'abord, bien que la tendance au chômage se soit accrue appréciablement, la gravité réelle du chômage a été limitée par l'accumulation de main-d'oeuvre, plus particulièrement dans les industries nationalisées ou les entreprises privées que les syndicats peuvent influencer par l'entremise des politiques de crédit des banques étatisées⁶⁷. Ensuite, les dépenses sociales sous le régime Kriesky ont augmenté durant les années 1970, car les coûts des employeurs pour le « salaire social » constituaient une part de plus en plus grande des coûts unitaires de main-d'oeuvre relativement aux autres pays d'Europe⁶⁸. Malgré le fait que les vrais gagnants du gros lot, à la lumière des restrictions efficaces de l'ÖGB, aient été les professions libérales bien payées, (surtout les médecins), les entreprises en Autriche, et en Suède dans une moins grande mesure, ont critiqué les syndicats à cause de la baisse des bénéfices et de la productivité. Tout au long des années 1970, la Chambre de commerce s'est plainte que l'Autriche était devenue un État syndicaliste sous la domination de l'ÖGB. De nouvelles tensions se sont également développées à cause des divergences d'opinions en matière de stratégie économique entre les experts économiques de la Chambre de commerce qui faisaient partie du Conseil consultatif et le gouvernement socialiste. On a dit que :

Le signe le plus évident du changement était le déclin de l'autorité du Conseil consultatif. Gêné de plus en plus par les différends, non pas tant entre les experts qu'entre les hauts fonctionnaires, ses activités ont ralenti et ont presque cessé au début des années 1970 par suite de querelles continues sur leurs conclusions budgétaires. Bien que la crise se soit finalement résorbée, le Conseil n'a jamais recouvré son importance. Pour prévenir d'autres ruptures, on évitait les questions délicates dans les affectations. Le Conseil s'est penché sur des questions générales et inoffensives telles que l'utilisation d'« indicateurs sociaux » dans la mesure du bien-être social ou des problèmes écologiques, et s'est occupé d'aspects techniques tels que les prévisions et la statistique⁶⁹.

Le gouvernement SPÖ est intervenu, dans les années 1970, pour apaiser les inquiétudes du secteur privé en offrant des stimulants à l'investissement et, à cette fin, a ouvert de nouvelles voies d'accès à la Fédération des industriels, quoiqu'il ait fallu outrepasser la Chambre de commerce dans une certaine mesure, dont le plus grand nombre de membres étaient des petites entreprises. Il est vrai que la politique autrichienne est aujourd'hui axée outre mesure sur le déficit budgétaire (qui représente moins de 5 % du PNB). À l'automne 1983, un ensemble de mesures fiscales extrêmement déflationnistes a été introduit pour réduire le déficit; elles comportaient principalement une augmentation des impôts et la réduction des dépenses publiques. Les principales économies ont été

réalisées au chapitre des pensions, des allocations de logement, des prestations de naissance et de maternité, de l'assurance-chômage et de l'assurance-santé, de même que par des réductions d'effectifs, de temps supplémentaire et des pensions de la fonction publique. Les ministres eux-mêmes avaient déclaré que ces mesures étaient « brutales, mais nécessaires », et ils ont admis qu'elles accroîtraient le chômage qui, à près de 5 % à la fin de 1983, était très élevé par rapport aux normes des années florissantes du tripartisme⁷⁰. Ce qui apparaît le plus significatif du point de vue du mythe de l'alliance sociale, c'est que ces mesures économiques, semble-t-il, n'ont pas fait l'objet de discussions dans les institutions de la Commission paritaire. Il ne fait pas de doute que le chef de l'ÖGB les avait sanctionnées, mais le faisait-il en sa qualité de chef de l'ÖGB, de président de l'Assemblée législative ou de vice-président du parti?

Une étude plus approfondie du régime autrichien en 1984 a révélé une situation moins rose que ne laissent croire les propos superficiels qui se fondent toujours sur la rhétorique des années 1960. L'ÖVP, maintenant dans l'opposition depuis plus de dix ans, a livré un combat soutenu contre le budget de septembre 1983; il a également fait beaucoup de percées contre les socialistes aux élections de la Chambre du travail au printemps 1984. Il ne faudrait pas penser qu'on rejette largement les institutions et les pratiques du tripartisme en Autriche, mais un mécontentement croissant se manifeste à l'endroit du pragmatisme bureaucratique de l'alliance sociale, sentiment qui n'est pas seulement exprimé par le nouveau Parti vert ici comme en Allemagne. Il existe un sentiment que le mouvement ouvrier a perdu de sa vitalité et de son orientation démocratique à cause d'un changement de perspective face à la réforme sociale. Un participant au système a lui-même admis :

Toute cette structure n'est pas favorable à la démocratie interne. De fait, on ne peut nier que l'élargissement du champ de la codétermination dans les rangs supérieurs a généralement été assorti d'un ralentissement des activités de la base syndicale de toute organisation. Cela est particulièrement remarqué dans les syndicats ouvriers, où la démocratie interne fait partie intégrante du système de valeurs. Un socialiste réputé de la jeune génération a exprimé ce point d'une manière succincte. Sans écho des rangs inférieurs, écrivait-il, « on risque d'aliéner les institutions (de l'alliance sociale) de leur raison d'être initiale, donc d'aliéner les représentants de leurs commettants ». Cette opinion partagée par beaucoup de personnes ne sous-entend pas un rejet total du système, mais un désir de remédier à ses lacunes démocratiques en rouvrant les voies de communication internes⁷¹.

On se demande toujours si les anciennes structures et coutumes de la collaboration avec l'élite dans les coulisses peuvent vraiment être maintenues face à une telle orientation démocratique. Il importe de noter que les sympathisants commencent aussi à se rendre compte que le système fonctionnait mieux durant la période de croissance que depuis les dix

dernières années, et que « les rouages formels de l'alliance sociale ont [peut-être] brouillé la réalité » ou, comme le disait un économiste autrichien, « le chat est disparu, il ne reste plus que son sourire⁷² ».

Le tripartisme et la crise : une analyse économique

Les pays qui ont eu des structures politiques tripartites ont vécu des expériences très différentes et il est difficile, voire impossible, d'évaluer directement l'incidence économique du tripartisme. Certaines vérifications directes des politiques salariales ont été faites (et ont donné des résultats très mixtes), mais la plupart des éléments nécessaires à l'évaluation du tripartisme doivent être recueillis indirectement, par l'examen des autres mesures du rendement économique. Pour ce faire, il faut également avoir une idée de l'« étendue du tripartisme » dans chaque pays afin d'appuyer les corrélations. Le dilemme fondamental que présente ce genre de recherche a été décrit par l'un des meilleurs élèves du corporatisme européen, Gerhard Lehmruch : « Soit que nous nous contentions de mesures dont la validité est douteuse [. . .] soit que nous respections nos normes méthodologiques rigoureuses aux fins de la mesure, et résistions à une forte tentation d'étudier des problèmes moins complexes parce que les données y afférentes sont plus faciles à obtenir et que les variables peuvent être mesurées sans trop de difficulté⁷³. » On risque cependant de construire une catégorie non chronologique et statique de pays dits corporatistes et d'établir une corrélation entre cette catégorie et une mesure moyenne du rendement sur un certain nombre d'années, tout en négligeant de déterminer si les conditions qui ont favorisé la stabilité des structures tripartites n'étaient pas sous l'effet parallèle d'une résistance, ce qui infirmerait toute prévision de l'étude.

En raison des problèmes liés à ce genre d'étude, nous avons opté de n'entreprendre qu'une modeste analyse du rendement économique de quelques pays d'après plusieurs facteurs. En sachant que les comparaisons entre pays peuvent servir de contre-partie à des études de cas portant sur un pays en particulier, nous tenons à faire savoir qu'elles ne peuvent remplacer ces dernières, compte tenu de la complexité et du caractère spécifique des diverses expériences de tripartisme. C'est pourquoi il est extrêmement ténu d'essayer de tirer des conclusions d'après la comparaison d'un groupe de pays dits tripartites, qui sont dirigés par des partis qui ne sont pas partisans du tripartisme. Toute rigueur accrue qu'on présumerait avoir obtenu serait neutralisée par les distorsions qui résultent du regroupement de pays différents. Nous nous limiterons donc à examiner le rendement économique de certains des pays dont on dit qu'ils ont bénéficié des pratiques tripartites en regard du rendement global des pays capitalistes industrialisés. Nous présenterons les constatations de diverses études empiriques du rendement et du bien-être économiques de certains pays. Notre but est simple : en

examinant les observations empiriques, il devrait être possible de vérifier les allégations qu'il y aurait un lien entre le tripartisme et un bon rendement économique. Nous porterons une attention particulière au rendement économique des quatre pays d'Europe — la Suède, la Norvège, l'Autriche et l'Allemagne de l'Ouest — qui sont le plus souvent cités pour avoir contribué à l'exercice, ou du moins l'idéologie, du consensus social tripartite. Nous avons préféré la Norvège à la Grande-Bretagne dans le cas qui nous occupe parce qu'elle résiste mieux à l'épreuve, vu les faiblesses économiques que l'on connaît bien en Grande-Bretagne. Ce faisant, nous biaisons l'information en faveur du tripartisme. (Il serait tout à fait logique de soutenir que l'instabilité des structures tripartites de la Grande-Bretagne est le résultat du défaut du tripartisme de produire de bons résultats économiques. Comme nous l'avons déjà vu, les Britanniques, avant Thatcher, retournaient toujours à la solution tripartite, avec une grande persévérance, en établissant plus d'institutions que les Suédois, et ces arrangements ne se sont pas révélés plus stables, ou plus durables, que ceux des Allemands⁷⁴.)

La croissance économique

L'excellente croissance de toutes les économies capitalistes évoluées d'après-guerre était l'un des points saillants de cette phase du développement du capitalisme. Elle constitue une anomalie dans toute l'histoire du capitalisme en ce qui concerne le taux, la durée et l'étendue de cette période de croissance. Durant la longue période d'essor qui a duré de 1950 à 1973, bien qu'elle ait commencé à faiblir à la fin des années 1960, il est clair que certains facteurs clés ont concouru à la fin de la guerre à produire des conditions propices à l'expansion. Il y a eu le « lessivage » des entreprises improductives et moins dynamiques par la dépression et la guerre; l'offre considérable de main-d'oeuvre spécialisée à bon marché; l'affaiblissement des organisations ouvrières par les capitalistes; une gamme d'innovations technologiques qui ont favorisé l'accroissement de la productivité et une demande généralisée de produits de consommation; une abondance de matières brutes; de nouveaux marchés, des échanges commerciaux plus faciles et un milieu favorable assuré par l'hégémonie des États-Unis et la protection contre la récession que procurait la nouvelle « politique économique keynésienne ». Ces facteurs ont compté pour beaucoup à accroître les investissements à cette époque. Il faut insister sur le fait que tous ces facteurs ont produit de bonnes conditions pour l'offre et la demande.

Étant donné que l'avancement des structures politiques tripartites et les tentatives parallèles de contrôler le salaire nominal en tant que variable stratégique pour la politique économique sont aussi, dans une moins grande mesure, particulières à cette période, il pourrait être utile d'essayer d'évaluer jusqu'à quel point le tripartisme peut être analysé

comme un important facteur distinct d'une croissance élevée. Ce genre de détermination peut être d'un apport précieux pour élucider les avantages que peuvent apporter les structures tripartites (particulièrement pour les pays comme le Canada où la structure des institutions ne se prête pas au tripartisme). Ce facteur pourrait aussi nous aider à établir si les « hauts et les bas » des économies capitalistes sont attribuables à des facteurs plus larges, comme l'accumulation de capital et les relations entre les classes de la société, ou à des politiques économiques précises, ou encore à certaines structures politiques tripartites.

Dans un article important, Andrea Boltho a analysé les causes de la croissance économique d'après-guerre en Europe, son déclin dans les années 1970 et la disparité des taux de croissance entre les différents pays⁷⁵. Boltho fournit dans son texte les taux de croissance de la production à long terme pour certaines périodes. Lorsqu'il se penche sur la période d'après-guerre, quelques contradictions commencent déjà à apparaître dans le principe du tripartisme. Les pays qui possèdent des arrangements tripartites à long terme n'ont pas un rendement systématiquement supérieur en période d'essor et, dans le cas de la Suède et de la Norvège, leur rendement est même pire que la moyenne de tous les pays. Durant la crise, qui a sévi vers 1973-1979, les résultats ont été aussi mixtes : La Norvège, riche en pétrole, donc un cas spécial, s'est mieux tirée d'affaire durant la crise, l'Autriche un peu mieux, l'Allemagne a eu un rendement moyen, et la Suède se situe au-dessous de la moyenne. Dans tous les cas sauf la Norvège (qui a stagné par la suite), les pays dotés de structures tripartites étendues ont stagné de la même façon que les autres pays capitalistes évolués. Tous ces pays ont dû succomber aux paradoxes de la production capitaliste.

Un fait important est que tous les pays capitalistes évolués ont joui des avantages de la longue période d'essor, puis ont tous été pris par la crise. Les structures politiques tripartites ne semblent pas avoir été un facteur déterminant et ne peuvent donc pas constituer une variable expliquant cette tendance. De plus, ces structures n'ont pas empêché les pays où elles remplissent une fonction importante de tomber en état de « crise ». Le taux de croissance de la production pour toute l'économie européenne est passé d'une moyenne de 5 % à la fin des années 1960 à 2 ou 3 % du milieu à la fin des années 1970, puis a baissé encore de 1 à 2 % dans les années 1980. Seule la Norvège a joui d'une croissance absolue plus élevée dans les années 1970, grâce à l'exploitation de ses grandes réserves de pétrole, mais elle aussi a chuté dans les années 1980.

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, les modifications apportées à l'accumulation, aux relations en matière d'emploi, et la tendance à long terme vers la baisse de rendement ont été un tournant important et ont épuisé les forces expansionnistes. Concurrément à la crise du pétrole, l'explosion des salaires résultant du militantisme de la classe ouvrière, les pressions inflationnistes étendues et les effets sur

TABLEAU 2-2 Tendances à long terme du PIB en Europe (moyenne des fluctuations annuelles en pourcentage)

	1870-1913	1922-1937	1953-1973	1973-1979
France	1,6	1,8	5,3	3,0
Allemagne	2,8	3,2	5,5	2,4
Italie	1,5	2,3	5,3	2,6
Royaume-Uni	1,9	2,4	3,0	1,3
Espagne		1,7 ^a	6,1 ^b	2,8
Autriche	3,2	0,8	5,7	3,1
Belgique	2,0	1,4	4,3	2,3
Danemark	3,2	2,9	4,3	2,1
Finlande	2,8	4,4	5,0	2,3
Irlande		1,5 ^c	3,3	3,6
Pays-Bas	1,9	1,9	4,9	2,5
Norvège	2,1	3,4	3,9	4,4
Suède	2,8	3,5	3,9	1,8
Suisse	2,1	2,1 ^d	4,6	-0,4
Total	2,0 ^e	2,5 ^e	4,8 ^f	2,4 ^f

Source : A. Boltho, « Growth » dans A. Boltho (édit.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 10.

Notes : a NNP; 1922-1935.

b 1954-1973.

c 1926-1939.

d 1924-1937.

e En utilisant les pondérations de la PIB de 1929, aux prix américains de 1970.

f OCDE Europe.

TABLEAU 2-3 Indicateurs économiques clés pour la région de l'OCDE^a (taux de croissance annuels moyens en pourcentage)

	1970-1973	1973-1975	1975-1979	1980	1981	1982 ^b
PIB réel	5,1	0,1	4,1	1,2	1,5	-0,25
Prix à la consommation	6,0	12,3	8,8	12,9	10,6	7,75
Productivité ^c	4,0	0,0	2,5	0,6	1,2	0,50
Emploi	1,1	0,0	1,4	0,5	0,2	-0,75

Source : OCDE, *Employment Outlook*, Paris, OCDE, 1983, p. 16.

Notes : a Moyennes pondérées pour la région de l'OCDE.

b Chiffres provisoires.

c PIB réel par personne active.

l'économie d'une expansion encore plus poussée de l'État-providence, la poussée de l'accumulation excessive s'est répandue dans tout le monde capitaliste évolué. Il n'est pas nécessaire pour nos fins de fournir les causes précises de la crise actuelle du capitalisme, mais il importe de parler de l'ampleur des divers aspects de cette crise et de l'apport minime des structures tripartites à cet égard.

La baisse du taux des bénéfiques est sans doute le meilleur indicateur de la crise généralisée du capitalisme. Qu'ils soient mesurés d'une manière ou d'une autre (avant ou après impôts, bruts ou nets, liés au capital fixe ou total), les taux de bénéfice ont baissé, de sorte que le surplus à investir est moindre et le taux d'accumulation est ralenti.

Comme l'OCDE l'a conclu dans l'étude intitulée *Profits and Rates of Return* (1979), « on a fortement l'impression [. . .] que les marges de profit et les taux de rendement économique sont à la baisse⁷⁶ ». Différents pays ont différentes marges de bénéfice, ce qui explique un peu le dynamisme de certaines entreprises, mais les coefficients des tendances de la rentabilité sont extraordinairement négatifs. L'Allemagne, l'Autriche et la Suède ont toutes accusé une baisse dans la part des bénéfiques et les taux de rendement, et connu des changements très négatifs dans les coefficients des tendances. En Allemagne et en Autriche, cela est particulièrement évident, mais ces pays avaient des niveaux plus élevés à l'origine, ce qui leur a permis de prolonger leur période d'essor par rapport aux autres pays. La Suède a moins souffert, mais elle avait aussi des niveaux plus bas à l'origine. En Norvège, les marges de bénéfice n'ont pas baissé autant et ce, plus tard que les autres pays en raison de ses exportations de pétrole; toutefois, les changements dans les tendances au fur et à mesure que la crise se prolongeait ont été très négatifs. Une étude de l'OCDE met l'accent sur deux autres points

TABLEAU 2-4 Marge brute de bénéfiques en fabrication^a

	Marge réelle			Changements des tendances ^b	
	1960-1966	1967-1973	1974-1979	1960-1973	1973-1979
	(en pourcentage)				
France	24	27	23	1,52	-3,54
Allemagne	36	34	30	-1,29	0,71
Italie	39	35	32	-2,10	0,35
Royaume-Uni	30	27	22	-1,32	0,17
Autriche	44	42	33	-1,01	-2,40
Belgique	36	36	31	-0,17	-1,53
Danemark	28	26	23	-1,36	-2,29
Finlande	38	37	35	-0,17	-0,88
Pays-Bas ^c	40	36	30	-1,53	-3,14
Norvège	20	20	19	1,07	-8,83
Suède	28	26	23	-1,61	-7,40

Source : K. Faxen, « Incomes Policy and Centralized Wages Formation » dans A. Boltho (édit.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press 1982, p. 372.

Notes : a Surplus d'exploitation en pourcentage de la valeur ajoutée aux prix courants.

b Pourcentage du taux des changements dans les marges obtenues des estimations régressives des tendances exponentielles.

c À l'exception du pétrole et du gaz naturel.

TABLEAU 2-5 Pourcentage du taux des changements^a dans la marge des bénéfices et du taux de rendement^a, 1958-1976

	Fabrication				Industrie et transport			
	Marge de bénéfice		Taux de rendement		Marge de bénéfice		Taux de rendement	
	Brute	Nette	Brute	Nette	Brute	Nette	Brute	Nette
Canada	-0,4	-0,8	-1,1	-1,4	-0,1	-0,4	-0,6	-1,1
États-Unis ^b	-0,1	-0,3	-0,4	-0,7	-0,7	-1,1	-1,1	-2,0
Japon ^b	-0,9	-1,7	-1,8	-3,9	-0,8	-1,6	-0,2	-2,4
Australie ^c	-0,5	-0,9	—	—	-0,1	-0,4	—	—
Danemark ^c	-1,5	—	—	—	-0,5	—	—	—
Allemagne	-2,3	-4,2	-3,1	-4,6	-0,7	-1,1	-1,9	-2,9
Italie ^d	-2,0	-2,5	-1,7	-2,0	-1,8	-2,1	-1,2	-1,8
Pays-Bas	-1,1	-1,1	—	—	-0,9	-1,3	—	—
Suède	-0,1	-0,4	-0,6	-0,9	-1,4	-2,9	-2,3	-4,1
Royaume-Uni	-3,4	-6,2	-5,4	-8,5	-0,6	-2,2	-1,9	-4,1

(en pourcentage par an)

Source : OCDE *Profits and Rates of Return*, Paris, OCDE, 1979, p. 23.

Notes : La fabrication est limitée au secteur manufacturier. Sont exclus de deux catégories les services gouvernementaux, l'agriculture, la distribution et les services divers. Ces exclusions sont attribuables au fait que les catégories citées comprenaient un grand nombre de petites entreprises non constituées en société. La catégorie Industrie et transport inclut toutes les sociétés et quasi-sociétés non financières. Elle comprend l'exploitation minière, la fabrication, les services publics, la construction et le transport.

a Ces chiffres montrent les changements des tendances en pourcentage. d'année en année, quant à la marge ou au taux de rendement, non pas en pourcentage de changement de la marge ou du taux de rendement : par exemple, une baisse de 20 à 19 % représente un déclin de 5 % (c.-à-d. $1/20 \times 100$ dans le tableau), non pas un déclin de 1 %.

b Les données des États-Unis pour l'industrie et le transport incluent aussi la distribution et les services divers.

c Les tendances de ces pays couvrent la période 1958-1975.

d La tendance de l'Italie couvre la période 1955-1972.

— Non disponible.

qui nous intéressent ici. Premièrement, la baisse des taux de rendement était plus marquée en Europe — où les politiques salariales avaient prédominé le plus — qu'au Canada, aux États-Unis ou au Japon. Deuxièmement, les taux de rendement plus faibles n'étaient pas seulement le résultat de marges de bénéfice en baisse, que la politique salariale aurait pu toucher le plus directement, mais aussi d'une productivité qui tendait à la baisse. Les mêmes conclusions ont été tirées dans le rapport McCracken⁷⁷.

Dans une étude portant directement sur l'incidence de la politique salariale et de la formation centralisée des salaires sur le rendement économique, Karl Faxen est arrivé à des conclusions similaires. Le rendement des bénéficiaires dans les pays dotés de structures tripartites assurant la formation centralisée des salaires n'a pas été différent de celui des autres pays qui n'en possédaient pas, soit entre 1960 et 1973 et par la suite. Il termine en disant : « [II] semble démontrer que le niveau moyen des bénéfices dans une économie est déterminé à moyen terme et au plan macro-économique par des facteurs autres que les hausses salariales négociées d'une manière centralisée⁷⁸. »

Les problèmes de rentabilité donnent l'indication la plus générale, quoique la plus significative, de la rupture des processus d'accumulation de capital. Durant la crise profonde des années 1970, d'autres mesures et facteurs de rendement économique ont aussi révélé une détérioration des conditions de production et des répercussions immatérielles des structures tripartites et des politiques salariales.

Si l'on regarde la croissance du PIB, on voit que les pays dotés de structures tripartites n'ont pas plus de succès, et qu'ils sont parfois en pire état, que la moyenne de l'OCDE et qu'ils ont à peu près les mêmes cycles de croissance que les autres pays capitalistes évolués. Cette situation était particulièrement manifeste au début des années 1980, quand les pays dotés de structures tripartites ont aussi fait face à une récession.

Bien que la croissance moyenne de la production pour tous les membres de l'OCDE ait été de 1,2, 2,0 et -0,5 % en 1980-1982, celle de l'Allemagne n'était que de 1,8, -0,1 et -1,0 %; les taux de l'Autriche étaient plus élevés à 3,0, -0,1 et 1,1 %, mais il y a eu une grave récession dans ce pays en 1978 alors que d'autres pays étaient en expansion; la Suède a eu des taux de croissance inférieurs, mais plus stables, de 1,7, -0,5 et 0,4 %; l'abondance de pétrole en Norvège lui a permis d'enregistrer un rendement assez bon tout au long des années 1970, quoiqu'elle ait aussi subi une grave récession en 1980-1982 avec des taux de 4,3, 0,3 et -0,16 %.

Le statisme croissant de ces quatre pays — la Norvège, la Suède, l'Autriche et l'Allemagne — se reflète aussi dans leur capitalisation décroissante. Les rapports entre l'investissement et la formation de capital donnent un sens crucial aux conditions générales d'accumulation

TABLEAU 2-6 Croissance de la production intérieure brute dans l'OCDE (taux de croissance annuelle moyenne en pourcentage)

	1960-1970	1970-1973	1973-1975	1975-1979	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Australie	5,4	4,6	2,1	2,6	5,4	1,8	2,5	3,2	1,0	2,7	4,3	1,6	4,1	-0,8	-1,3	5,3
Autriche	4,8	5,6	1,2	4,0	4,9	3,9	-0,4	4,6	4,4	0,5	4,7	3,0	-0,1	1,1	1,0	1,0
Belgique	4,9	5,1	1,2	2,8	6,2	4,5	-1,9	5,5	0,6	3,2	2,5	3,2	-1,1	1,1	-0	1,0
Canada	5,2	6,8	2,3	3,7	7,5	3,5	1,1	6,1	2,2	3,9	3,4	1,0	4,0	-4,2	3,0	5,0
Finlande	4,8	5,3	1,9	2,5	6,5	3,2	0,6	0,3	0,4	2,3	7,6	6,0	1,5	2,5	2,8	3,3
France	5,6	5,6	1,7	3,7	5,4	3,2	0,2	5,2	3,1	3,8	3,3	1,1	0,3	1,6	0,5	0,0
Allemagne	4,7	3,9	-0,7	4,0	4,6	0,5	-1,7	5,5	3,1	3,1	4,2	1,8	-0,1	-1,0	1,3	2,0
Italie	5,7	3,9	0,2	3,8	7,0	4,1	-3,6	5,9	1,9	2,7	4,9	3,9	0,1	-0,3	-1,5	2,0
Japon	11,1	8,1	0,5	5,9	8,8	-1,0	2,3	5,3	5,3	3,0	5,1	4,9	4,0	3,2	3,0	4,0
Pays-Bas	5,2	4,5	1,2	3,1	5,7	3,5	-1,0	5,3	2,4	2,5	2,4	0,9	-0,8	-1,6	1,3	1,3
Norvège	4,3	4,6	4,7	4,2	4,1	5,2	4,2	6,8	3,6	4,5	5,1	4,3	0,3	-0,6	1,5	-0,5
Suède	4,6	2,3	3,3	1,1	4,0	3,2	2,6	1,1	-1,6	1,8	3,8	1,7	-0,5	0,4	1,8	2,5
Royaume-Uni	2,8	4,1	-1,0	2,4	7,6	-0,9	-0,9	3,7	1,2	3,5	2,0	-2,6	-1,3	2,3	2,5	2,3
États-Unis	3,9	4,7	-1,1	4,4	5,5	-0,7	-0,7	4,9	5,2	4,7	2,3	-0,2	3,0	-2,4	3,5	5,0
Total OCDE	5,0	5,1	0,1	4,0	6,1	0,7	-0,3	4,8	3,8	4,0	3,1	1,2	2,0	-0,5	3,3	5,5

Sources : OCDE, *The Challenge of Unemployment*, Paris, OECD, 1982, p. 118 et OCDE, *Economic Outlook*, Paris, OCDE, décembre 1983, p. 18-19, p. 152. Les chiffres de 1983 et 1984 sont basés sur les estimations de l'OCDE.

TABLEAU 2-7 Formation de capital fixe brut en pourcentage du PIB

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
États-Unis	18,1	18,2	17,6	18,1	18,7	19,1	18,4	17,0	17,2	18,3	19,5	19,8	18,5	18,0	16,6
Japon	33,2	34,5	35,5	34,3	34,2	36,4	34,8	32,4	31,3	30,5	30,8	32,1	32,0	31,0	29,6
Allemagne	22,4	23,3	25,5	26,1	25,4	23,9	21,6	20,4	20,2	20,3	20,8	21,9	22,8	21,9	20,5
France	23,3	23,4	23,4	23,6	23,7	23,8	24,3	23,3	23,3	22,3	21,4	21,5	21,7	21,1	20,5
Royaume-Uni	18,9	18,3	18,5	18,3	18,3	19,4	20,2	19,5	18,9	17,9	18,0	18,0	17,4	15,7	15,4
Italie	20,3	21,0	21,4	20,4	19,8	20,8	22,4	20,6	20,0	19,6	18,7	18,8	19,8	20,2	19,0
Canada	21,5	21,4	20,8	21,8	21,7	22,4	23,0	24,0	23,1	22,7	22,2	22,6	22,8	23,5	21,1
Total des pays ci-dessus	20,7	21,1	21,3	21,5	22,1	23,0	22,4	21,0	20,8	21,2	22,0	22,4	21,8	21,2	19,7
Autriche	25,7	25,1	25,9	27,9	30,2	28,5	28,4	26,7	26,0	26,7	25,6	24,7	25,2	25,0	23,1
Belgique	21,5	21,3	22,7	22,1	21,3	21,4	22,7	22,5	22,1	21,7	21,7	20,8	21,3	18,1	17,3
Finlande	22,6	23,4	25,9	27,3	27,7	28,7	29,6	31,0	27,7	26,6	23,4	22,8	24,7	24,3	24,0
Pays-Bas	26,9	24,6	25,8	25,9	23,7	23,1	21,8	20,9	19,3	21,1	21,3	21,0	21,0	19,3	18,3
Norvège	26,9	24,3	26,5	29,7	27,7	29,3	30,5	34,2	36,3	37,1	31,8	27,7	24,8	27,5	24,6
Suède	23,9	23,2	22,5	22,0	22,2	21,9	21,5	20,9	21,2	21,1	19,4	19,8	20,2	19,2	18,8
Australie	26,5	26,2	25,9	26,2	24,3	22,9	22,8	23,2	23,1	22,8	22,8	22,2	23,1	25,1	24,9
Total OCDE	21,1	21,4	21,7	21,9	22,4	23,2	22,7	21,5	21,2	21,5	22,0	22,2	21,8	21,3	19,9

Source : OCDE, *Economic Outlook*, Paris, OCDE, décembre 1983, p. 154.

TABLEAU 2-8 Rapports d'investissement^a

	1950-1954	1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1973	1974-1979
	(en pourcentage)					
France	16,5	17,2	20,8	23,3	24,3	22,5
Allemagne	20,5	23,4	24,5	23,6	24,4	21,2
Italie	20,2 ^b	24,1	27,0	23,8	23,3	20,0
Royaume-Uni	13,2	15,3	17,7	20,3	20,3	18,8
Espagne	—	15,9	17,6	22,6	23,0	21,9
Autriche	17,6	20,3	24,2	25,5	27,3	26,0
Belgique	19,4 ^c	19,7	22,8	23,9	22,3	21,9
Danemark	16,6	17,5	21,7	24,5	26,1	22,8
Finlande	25,2	27,4	29,2	28,4	29,1	27,0
Irlande	17,1	15,6	17,6	22,4	26,1	26,2
Pays-Bas	18,7	21,1	22,2	25,2	24,3	20,8
Norvège	27,2	28,4	27,7	28,0	30,3	32,0
Suède	17,5	19,1	21,4	22,3	21,8	20,2
Suisse	18,7	21,6	26,3	25,3	26,8	23,3
OCDE Europe	17,3	19,9	22,3	23,2	23,7	21,5

Source : A. Boltho, « Growth » dans A. Boltho (édit.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 23.

Notes : a Investissement fixe brut en pourcentage du PIB à prix constants.

b 1951-1954.

c 1953-1954.

et à l'orientation probable de l'accumulation de capital (voir tableau 2-7). Il est très important de savoir que, alors que dans presque tous les pays, ces rapports avaient baissé depuis le début des années 1970, les niveaux plus élevés initialement des pays dotés de structures tripartites ont aussi diminué, comme les autres pays, mais à un rythme plus rapide.

En d'autres mots, leurs niveaux plus élevés de formation de capital et d'investissement jusqu'au milieu des années 1970 pourraient peut-être expliquer leur succès et le déclin subséquent de leur rendement, qui s'est rapproché davantage de celui des autres pays capitalistes évolués au fur et à mesure que ces niveaux se sont mis à baisser. Les politiques du tripartisme ne sembleraient pas expliquer toute tendance relative de « dynamisme » dans ces pays.

Le chômage et l'inflation

Les deux mesures de rendement économique qui ont caractérisé cette crise du capitalisme ont été les taux élevés de chômage et d'inflation. Sous ces angles, les pays dotés de structures tripartites semblent s'en être mieux sortis que certains autres pays capitalistes évolués. Par contre, ce rendement n'a pas été aussi fort qu'on ne le prétend fréquemment et, comme dans le cas de la croissance et de la formation de capital, a été de moins en moins favorable.

Notamment, l'Allemagne est parvenue à faire baisser sensiblement son taux d'inflation au milieu des années 1970 mais, alors que les taux d'autres pays étaient en baisse dans les années 1980, le taux d'inflation de l'Allemagne a quelque peu grimpé depuis 1977. La même chose s'est produite en Autriche. Pour ce qui est de la Suède et de la Norvège, la situation est simple, en ce sens que les taux d'inflation ont été plus élevés et continuent de l'être par rapport à la moyenne de l'OCDE tout au long des années 1970 et 1980. De plus, le taux d'inflation de la Norvège semble accélérer davantage. Quelle que soit l'incidence des structures tripartites en Autriche et en Allemagne — la question devra être étudiée de manière plus approfondie — on ne peut vraiment pas dire que ces pays ont obtenu des résultats systématiquement supérieurs dans leurs tentatives de ralentir l'inflation, compte tenu surtout du rôle des autorités de la banque centrale dans la compression de la masse monétaire en Allemagne et des effets de la fixation du cours du change en Autriche à celui du mark de l'Allemagne de l'Ouest.

Les tendances au chômage pendant toute la crise font ressortir un meilleur rendement au milieu des années 1970, durant les premières phases de la crise, mais un rendement plus faible quand la crise a persisté. Les taux absolus ne sont toujours pas élevés en Autriche, en Norvège et en Suède par rapport aux autres pays, mais cette tendance

TABLEAU 2-9 Prix à la consommation : pourcentage de changement en regard de l'année précédente

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
États-Unis	4,2	5,4	5,9	4,3	3,3	6,2	11,0	9,1	5,8	6,5	7,7	11,3	13,5	10,4	6,1
Japon	5,3	5,2	7,7	6,1	4,5	11,7	24,5	11,8	9,3	8,1	3,8	3,6	8,0	4,9	2,7
Allemagne	2,9	1,9	3,4	5,3	5,5	6,9	7,0	6,0	4,5	3,7	2,7	4,1	5,5	5,9	5,3
France	4,5	6,4	5,2	5,5	6,2	7,3	13,7	11,8	9,6	9,4	9,1	10,8	13,6	13,4	11,8
Royaume-Uni	4,7	5,4	6,4	9,4	7,1	9,2	16,0	24,2	16,5	15,8	8,3	13,4	18,0	11,9	8,6
Italie	1,4	2,6	5,0	4,8	5,7	10,8	19,1	17,0	16,8	18,4	12,1	14,8	21,2	19,5	16,6
Canada	4,0	4,5	3,4	2,8	4,8	7,6	10,9	10,8	7,5	8,0	8,9	9,2	10,2	12,5	10,8
Total des pays ci-dessus	4,1	5,0	5,7	5,0	4,3	7,5	13,3	10,9	8,0	8,1	7,0	9,3	12,2	10,0	7,1
Australie	2,7	2,9	3,9	6,1	5,8	9,5	15,1	15,1	13,5	12,3	7,9	9,1	10,2	9,7	11,2
Autriche	2,8	3,1	4,4	4,7	6,3	7,6	9,5	8,4	7,3	5,5	3,6	3,7	6,4	6,8	5,4
Belgique	2,7	3,8	3,9	4,3	5,5	7,0	12,7	12,8	9,2	7,1	4,5	4,5	6,6	7,6	8,7
Finlande	9,2	2,2	2,8	6,5	7,1	10,7	16,9	17,9	14,4	12,2	7,8	7,5	11,6	12,0	9,3
Pays-Bas	3,7	7,5	3,6	7,5	7,8	8,0	9,6	10,2	8,8	6,4	4,1	4,2	6,5	6,7	5,9
Norvège	3,5	3,1	10,6	6,2	7,2	7,5	9,4	11,7	9,1	9,1	8,1	4,8	10,9	13,6	11,3
Suède	1,9	2,7	7,0	7,4	6,0	6,7	9,9	9,8	10,3	11,4	10,0	7,2	13,7	12,1	8,6
Total OCDE	4,0	4,8	5,6	5,3	4,7	7,8	13,4	11,3	8,6	8,9	7,9	9,8	12,8	10,5	7,8

Source : OCDE, *Economic Outlook*, Paris, OCDE, décembre 1983, p. 161.

TABLEAU 2-10 Taux de chômage normalisés de 14 pays de l'OCDE : pourcentage de la population active totale

	1983																		
	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	Q1	Q2	Q3
États-Unis	3,7	3,5	3,4	4,8	5,8	5,5	4,8	5,5	8,3	7,6	6,9	6,0	5,8	7,0	7,5	9,5	10,2	9,9	9,3
Japon	1,3	1,2	1,1	1,1	1,2	1,4	1,3	1,4	1,9	2,0	2,0	2,2	2,1	2,0	2,2	2,4	2,6	2,7	2,7
Allemagne	1,3	1,5	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	1,6	3,6	3,7	3,6	3,5	3,2	3,0	4,4	6,1	7,1	7,8	7,8
France	1,9	2,6	2,3	2,4	2,6	2,7	2,6	2,8	4,1	4,4	4,7	5,2	5,9	6,3	7,3	8,0	8,0	8,2	8,0
Royaume-Uni	3,3	3,2	3,0	3,1	4,0	4,4	3,3	3,2	4,7	6,0	6,4	6,1	5,6	6,9	10,6	12,8	13,6	13,5	12,9
Italie	5,3	5,6	5,6	5,3	5,3	6,3	6,2	5,3	5,8	6,6	7,0	7,1	7,5	7,4	8,3	8,9	9,6	10,3	9,2
Canada	3,8	4,4	4,4	5,6	6,1	6,2	5,5	5,3	6,9	7,1	8,0	8,3	7,4	7,5	7,5	10,9	12,5	12,3	11,6
Sept principaux pays	2,8	2,9	2,7	3,2	3,8	3,8	3,4	3,7	5,5	5,5	5,4	5,1	5,0	5,6	6,5	7,9	8,5	8,6	8,1
Australie	1,9	1,8	1,8	1,6	1,9	2,6	2,3	2,6	4,8	4,7	5,6	6,2	6,2	6,0	5,7	7,1	9,5	10,2	10,2
Autriche	1,9	2,0	2,0	1,4	1,3	1,2	1,1	1,4	1,7	1,8	1,6	2,1	2,1	1,9	2,5	3,5	4,4	4,3	—
Belgique	2,6	3,1	2,3	2,1	2,2	2,7	2,8	3,1	5,1	6,6	7,5	8,1	8,4	9,0	11,1	13,1	14,3	14,7	14,5
Finlande	2,9	3,8	2,8	1,9	2,2	2,5	2,3	1,7	2,2	4,0	6,0	7,4	5,9	4,6	5,1	5,8	5,9	6,3	—
Pays-Bas	1,6	1,5	1,0	1,0	1,3	2,2	2,2	2,7	5,2	5,5	5,3	5,3	5,4	6,0	8,6	11,4	12,9	13,9	13,9
Norvège	1,5	2,1	2,0	1,6	1,5	1,7	1,5	1,5	2,3	1,8	1,5	1,8	2,0	1,7	2,0	2,6	3,9	3,5	3,2
Suède	2,1	2,2	1,9	1,5	2,5	2,7	2,5	2,0	1,6	1,6	1,8	2,2	2,1	2,0	2,5	3,1	3,3	3,5	3,7
Total des pays ci-dessus	2,8	2,8	2,6	3,1	3,6	3,7	3,3	3,5	5,2	5,3	5,3	5,2	5,1	5,8	6,7	8,2	8,9	8,9	8,6

Source : OCDE, *Economic Outlook*, Paris, OCDE, décembre 1983, p. 163.

est commune aux quatre pays. Le taux de chômage de l'Allemagne a plus que doublé depuis le milieu des années 1970, tout comme le taux des quatre pays, et il se rapproche de la moyenne de l'OCDE. Ici encore, les faits portent à croire que les structures tripartites sont incapables de prévenir une crise ou qu'il y a une tendance générale dans les pays capitalistes vers l'accroissement des niveaux de chômage.

Il se peut que les changements dans la productivité permettent d'obtenir de meilleurs résultats en matière d'emplois. Toutefois, la productivité de tous les pays de l'OCDE a baissé radicalement au début des années 1970, et c'est parce que ce déclin se poursuit dans les années 1980 qu'on a établi des paramètres tout à fait nouveaux pour évaluer les résultats du tripartisme.

Les pays dotés de structures tripartites n'ont pas échappé à ce déclin et, en outre, n'ont pas eu un rendement de beaucoup supérieur sur le plan de la productivité, donc des coûts de main-d'oeuvre et des salaires. Comme les bénéficiaires, la productivité est un indicateur du rendement économique capitaliste de la vigueur générale de l'économie; elle constitue donc aussi un indicateur de la crise généralisée qui s'est produite dans *tous* les pays de l'OCDE.

Dans les années 1970 et jusque dans les années 1980, les taux de chômage ont été à la hausse dans tous les pays de l'OCDE, quoiqu'ils

TABLEAU 2-11 Tendances de la productivité^a (moyenne du pourcentage annuel des changements)

	1953-1979	1953-1961	1961-1973	1973-1979
France	4,3	5,0	4,6	2,8
Allemagne	4,4	5,2	4,5	3,2
Italie	4,6	5,5	5,6	1,5
Royaume-Uni	2,2	2,0	2,9	1,2
Espagne	5,0 ^b	4,0 ^b	6,0	4,2
Autriche	4,8 ^c	5,5 ^c	5,1	2,9
Belgique	3,3	2,8	4,1	2,3
Danemark	2,8 ^d	3,2	3,1	1,3
Finlande	4,2	4,8	4,4	2,5
Irlande	3,5 ^c	3,4 ^c	4,3	2,2
Pays-Bas	3,4	3,1	4,2	2,3
Norvège	2,8	3,1	2,9	2,2
Suède	2,6 ^d	3,0 ^d	3,2	0,6
Suisse	2,6 ^d	3,1 ^d	2,9	0,9
OCDE Europe	3,8	4,1	4,3	2,3

Source : A. Boltho, « Growth » dans A. Boltho (édit.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 22.

Notes : a PIB par personne active.

b 1954-1979 et 1954-1961.

c 1951-1979 et 1951-1961.

d 1950-1979 et 1950-1961.

**TABLEAU 2-12 Salaires et coûts de main-d'oeuvre réels —
pourcentage des changements**

	Salaires réels			Coûts de main- d'oeuvre réels			Productivité		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982	1980	1981	1982
États-Unis	-1,2	1	0,75	0	0,25	0,25	-0,5	0,75	0,25
Japon	0,6	2,25	3,50	4,5	3,75	3,75	3,2	3	3
Allemagne	1,1	-0,75	0	1,6	1	0,75	0,9	0	2,50
France	1,8	1,25	2,25	3,7	2,50	2	0,9	1,50	2,75
Royaume-Uni	5,2	2,75	-0,25	2,6	1,50	1	0,5	2,75	2,25
Italie	0,3	2,25	1,75	0,3	3,75	1,75	2,5	-0,50	1,50
Canada	-1,5	-1,50	-0,25	-1,6	0	0	-2,7	0	-0,50
Sept principaux pays	0,4	1,25	1,25	1,5	1,50	1,25	0,6	1,25	1,50
Autriche	0,7	1	0,75	2,2	2,50	1,25	2,7	0	2,50
Belgique	1,0	0,75	1,25	3,4	2,25	1	2,6	0,25	1,50
Finlande	1,1	0	1,50	2,6	0,50	1	1,5	0,50	1,75
Pays-Bas	-0,4	-1,75	0,25	0	-0,50	-0,25	0,2	0	1,50
Norvège	-1,0	-3	0,25	-5,2	-1,50	0,75	1,5	0,25	-1,25
Espagne	2,1	1,25	1,75	3,9	2,25	2,75	4,8	5	4,25
Suède	-0,3	-0,75	-1,75	0,2	0,25	-1	0	0,25	0,50
Australie	0,6	4	2,50	-0,5	3	2,75	-0,4	0,50	1,25
Total OCDE	0,4	1	1,25	1,5	1,50	1,25	0,8	1,25	1,50

Source : OCDE, *Economic Outlook*, Paris, OCDE, décembre 1983, p. 44.

aient été influencés quelque peu par les fluctuations cycliques de l'activité économique. Tous les pays ont été affectés, et ceux qui semblaient s'en être mieux sortis que les autres ont maintenant des taux de chômage qui augmentent, alors que ceux des autres pays demeurent élevés mais modèrent leur allure. L'évolution de l'offre de main-d'oeuvre est un aspect crucial des tendances de l'emploi. Lorsque nous en examinons de plus près les facteurs déterminants, nous pouvons commencer à mieux comprendre pourquoi les pays dotés de structures tripartites qui sont à l'étude semblent avoir des niveaux de chômage relativement inférieurs aux autres. Un élément clé de la détermination de la population active totale est la croissance de la population en âge d'activité (de 15 à 64 ans). Bien que le taux de croissance de la population en âge actif soit demeuré assez constant de 1960 à 1980, à environ 1,1 % par an, les taux de croissance des quatre pays étaient bien inférieurs à ce niveau durant cette période. Seulement l'Autriche a dépassé ce niveau en 1980. On peut donc en déduire qu'il est assez aisé d'absorber les nouveaux arrivants à la population active malgré des taux de croissance faibles.

Les taux d'activité sont le deuxième facteur clé de la croissance de la population active. Dans le cas de l'OCDE, ils ont été essentiellement constants de 1960 à 1980, à environ 69 %. En Allemagne et en Autriche,

TABLEAU 2-13 Taux de croissance des salaires horaires nominaux et réels dans le secteur de la fabrication de certains pays de l'OCDE, périodes choisies, 1962-1979

Pays	1962-1969	1969-1973	1973-1975	1975-1979
Autriche				
Nominaux	8,4	13,3	16,2	9,0
Réels	4,8	7,2	6,7	3,4
Danemark				
Nominaux	10,3	14,5	19,2	10,6
Réels	4,2	6,9	6,1	0,5
France				
Nominaux	8,5	12,8	19,9	15,1
Réels	4,4	6,2	6,4	4,9
Allemagne				
Nominaux	7,9	12,8	12,5	7,9
Réels	5,3	7,1	5,6	4,1
Italie				
Nominaux	9,6	19,4	27,7	19,3
Réels	5,4	12,1	8,1	n.d.
Pays-Bas				
Nominaux	11,7	15,0	17,6	8,2
Réels	6,3	7,7	6,9	2,2
Norvège				
Nominaux	9,0	13,0	18,9	11,7
Réels	5,0	4,8	7,6	2,7
Suède				
Nominaux	9,2	12,6	17,7	13,2
Réels	5,2	5,4	7,2	3,2
Royaume-Uni				
Nominaux	7,5	14,9	26,2	15,0
Réels	3,5	6,4	5,1	1,3
États-Unis				
Nominaux	4,7	7,5	10,2	9,3
Réels	1,9	2,4	0,1	1,5

Source : R.J. Flanagan, D.W. Soskice, et L. Ulman, *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1983, p. 7.

les taux d'activité ont baissé durant cette période, et se sont situés au-dessous de la moyenne de l'OCDE. La Suède et la Norvège ont eu des taux d'activité croissants.

**TABLEAU 2-14 Croissance de la population en âge d'activité (15-64 ans)
(taux de croissance annuels moyens en pourcentage)**

	1960-1970	1970-1973	1973-1975	1975-1979	1980
Australie	2,2	2,5	1,9	1,6	1,7
Autriche	-0,2	0,5	0,2	0,6	2,0
Belgique	0,3	0,5	0,7	0,7	0,6
Canada	2,3	2,2	2,6	1,9	1,6
Finlande	1,0	0,9	0,7	0,4	0,4
France	1,1	0,9	0,8	0,7	0,4
Allemagne	0,2	0,8	0,1	0,4	0,9
Italie	0,6	0,4	1,0	0,7	-1,2
Pays-Bas	1,5	1,3	1,4	1,4	1,4
Norvège	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Suède	0,7	0,0	-0,1	0,2	0,4
Royaume-Uni	0,2	0,1	0,1	0,4	0,5
États-Unis	1,6	1,7	1,5	1,5	1,3
Moyenne pondérée pour tous les pays de l'OCDE	1,1	1,2	1,2	1,1	1,0

Source : OCDE, *The Challenge of Unemployment*, Paris, OCDE, 1982, p. 122.

TABLEAU 2-15 Taux d'activité^a

	1960	1970	1973	1979	1980
	(en pourcentage)				
Australie	—	70,7	70,5	69,3	70,6
Autriche	72,9	66,1	65,8	65,5	65,1
Belgique	62,2	63,0	63,6	64,4	64,2
Canada	62,8	64,5	66,7	71,0	71,8
Finlande	78,0	72,0	71,7	71,7	72,7
France	70,3	67,7	67,6	68,0	68,1
Allemagne	70,3	69,5	68,3	65,7	65,6
Italie	66,6	59,5	58,9	60,3	61,9
Pays-Bas	60,4	58,3	56,6	53,6	53,5
Norvège	64,3	64,1	67,8	74,5	75,6
Suède	74,3	74,3	75,5	80,5	81,0
Royaume-Uni	71,7	72,4	72,9	73,9	73,5
États-Unis	66,8	67,7	68,3	72,1	72,4
Moyenne pondérée pour tous les pays de l'OCDE	69,4	68,2	68,2	69,0	69,1

Source : OCDE, *The Challenge of Unemployment*, Paris, OCDE, 1982, p. 123.

Note : a Défini comme le total de la population active divisé par la population en âge d'activité (15-64 ans) au milieu de l'année.

L'évolution des changements démographiques et des taux d'activité combinés a produit des taux de croissance très différents dans l'ensemble de la population active. La croissance de toute la population active pour l'OCDE était de 9,4 % en 1973-1980; les taux de l'Autriche et de l'Allemagne étaient de loin inférieurs à ce niveau, à 2,8 et -1,1 % respectivement. La Suède se situait également sous la moyenne de l'OCDE, à 8,6 %, et seulement la Norvège riche en pétrole, avec un taux de croissance de 15,9 %, a vu une augmentation sensible de sa population active, mais cette tendance a perdu de l'ampleur parallèlement au ralentissement de l'économie.

Il semble que les mêmes tendances favorables sur les plans de la démographie et de l'activité se retrouvent au Royaume-Uni, mais les taux déjà élevés de chômage ont été à la hausse durant les années 1970. L'exception fait peut-être la règle, à savoir que les structures tripartites n'ont pas été d'un grand apport à produire un faible taux de chômage. Malgré une longue période d'essais avec les institutions tripartites, le Royaume-Uni n'a jamais eu la « fondation » qu'il fallait pour surmonter la crise et que d'autres pays avaient, la fondation qui a permis à ces pays de retarder le début de la crise. La formation de capital, la croissance de la productivité et les difficultés liées à l'évolution et aux progrès de la technologie durent depuis longtemps au Royaume-Uni. La crise dure effectivement depuis si longtemps qu'il existe peu de latitude pour absorber ou redonner des emplois à la main-d'oeuvre excédentaire. L'histoire du Royaume-Uni semble indiquer l'échec des pratiques tri-

TABLEAU 2-16 Population active totale (taux de croissance annuels moyens en pourcentage)

	1960-1970	1970-1973	1973-1975	1975-1979	1980
Australie	2,8	2,4	2,2	1,2	2,8
Autriche	-1,1	0,3	0,8	1,0	0,4
Belgique	0,7	0,8	1,0	0,8	0,3
Canada	2,6	3,3	3,6	2,9	2,8
Finlande	0,2	0,7	1,3	0,1	1,9
France	0,7	0,8	0,5	0,9	0,6
Allemagne	0,1	0,2	-1,1	0,0	0,9
Italie	-0,5	0,1	1,0	1,3	1,4
Pays-Bas	1,2	0,3	0,6	0,4	1,1
Norvège	0,7	2,6	2,0	2,2	2,0
Suède	0,7	0,5	1,9	0,8	1,2
Royaume-Uni	0,3	0,3	0,5	0,6	-0,3
États-Unis	1,8	2,1	2,0	2,6	1,7
Moyenne pondérée pour tous les pays de l'OCDE	1,0	1,2	1,0	1,5	1,1

Source : OCDE, *The Challenge of Unemployment*, Paris, OCDE, 1982, p. 124.

TABLEAU 2-17 Ventilation de la croissance de la population active totale, 1973-1980

	Taux de croissance de la population active totale	Apports	
		Population en âge d'activité	Taux d'activité
<i>(en pourcentage)</i>			
Australie	12,4	12,5	0,1
Autriche	2,8	3,9	-1,1
Belgique	5,8	4,8	1,0
Canada	24,0	16,0	8,0
Finlande	4,5	3,2	1,3
France	5,6	4,9	0,7
Allemagne	-1,1	2,4	-3,5
Italie	8,9	3,7	5,2
Pays-Bas	4,1	9,8	-5,7
Norvège	15,9	4,1	11,8
Suède	8,6	1,2	7,4
Royaume-Uni	3,2	2,4	0,8
États-Unis	17,3	11,1	6,2
Moyenne pondérée pour tous les pays de l'OCDE	9,4	8,1	1,3

Source : OCDE, *The Challenge of Unemployment*, Paris, OCDE, 1982, p. 125.

partites et monétaristes à surmonter la crise économique et les limitations de la production capitaliste.

Les tendances des emplois peuvent aussi aider à expliquer le rendement relativement meilleur des pays dotés de structures tripartites également. En Autriche, la croissance des emplois a été assez constante et légèrement supérieure à celle de l'OCDE, tandis que la Norvège a connu un rendement encore plus favorable. On peut comprendre un peu mieux pourquoi les taux de chômage de l'Autriche sont bas quand on les compare à la croissance très modeste de la population active. En Norvège, la forte croissance des emplois explique pourquoi le pays peut absorber une population active qui croît rapidement.

Les circonstances sont plus complexes en Suède et en Allemagne. La Suède a fait des gains modestes au titre de la croissance de l'emploi et de la population active. Cela témoigne de la croissance très faible qui a été enregistrée et d'un niveau de chômage qui baisse lentement. Étant donné que la croissance de l'économie allemande a été ralentie, la croissance de l'emploi a baissé. Il est remarquable dans le cas de l'Allemagne que la croissance de la population active qui baisse d'une manière très prononcée n'ait pu apporter de solution au chômage, car les

TABLEAU 2-18 Emploi total (taux de croissance annuels moyens en pourcentage)

	1975-1979	1979-1981	1980	1981	1982
Australie	0,8	2,4	2,9	1,9	0,4
Autriche	0,9	0,6	0,6	0,7	—
Belgique	0,1	-1,1	-0,1	-2,1	—
Canada	2,8	2,7	2,7	2,6	3,2
Finlande	-0,9	2,5	3,1	1,8	1,6
France	0,4	-0,3	0,1	-0,7	—
Allemagne	0,7	0,2	0,9	-0,6	-0,3
Italie	0,8	0,9	1,5	0,4	-0,2
Pays-Bas	0,4	-0,4	1,1	-1,3	—
Norvège	2,3	1,6	2,2	0,9	0,7
Suède	0,7	0,5	1,2	-0,2	-0,1
Royaume-Uni	0,3	-2,3	-0,5	-4,1	-2,5
États-Unis	3,5	0,8	0,5	1,1	-0,8
Sept principaux pays	1,8	0,4	0,7	0,2	-0,6
OCDE Europe	0,3	-0,6	0,2	-1,3	-0,9
Total OCDE	1,5	0,4	0,6	0,1	-0,6

Source : OCDE, *Employment Outlook*, Paris, OCDE, 1983, p. 20.

TABLEAU 2-19 Apport des emplois à temps plein et à temps partiel à l'évolution de l'emploi, 1973-1981

Période	Deux Sexes	
	Temps plein	Temps partiel
	<i>(en milliers)</i>	
Australie 1973-1981	413	393
Belgique 1973-1981	-117	127
Canada 1975-1981	1 085	485
Finlande 1976-1981	73	17
France 1973-1981	493	540
Allemagne 1973-1981	-270	685
Italie 1973-1981	2 120	-154
Japon 1973-1981	3 010	1 150
Luxembourg 1973-1979	1	2
Pays-Bas 1973-1979	196	162
Norvège 1975-1981	73	133
Suède 1973-1981	-18	364
Royaume-Uni 1973-1981	-626	-86
États-Unis 1973-1981	10 274	2 158

Source : OCDE, *Employment Outlook*, Paris, OCDE, 1983, p. 44.

taux de chômage ont commencé à accélérer sensiblement. Dans les années 1980, il serait impossible de dire qu'il y a peu de chômage en Allemagne de l'Ouest.

Il faudrait insister sur plusieurs autres points pour expliquer les taux de chômage relativement faibles de ces pays. Premièrement, il y a eu une majoration très appréciable d'emplois à temps partiel en Allemagne, en Suède et en Norvège (aucune donnée sur l'Autriche) durant la crise des années 1970, ce qui porte à croire que ces emplois ont été un facteur important pour l'embauche.

De fait, il y a eu une baisse absolue réelle dans le nombre d'emplois à temps plein de 1973 à 1981 en Allemagne et en Suède. Deuxièmement, bien que les pays de l'OCDE aient accusé une baisse dans la moyenne des heures travaillées réelles par an, les données disponibles sur l'Allemagne et la Suède semblent indiquer que ces pays ont accusé la baisse la plus forte durant les années 1970. Ce régime reflète un plus grand nombre d'emplois à temps partiel, de même que d'emplois temporaires et partagés. Troisièmement, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, ces quatre pays ont eu des taux plus élevés de chômage chez les femmes, tandis que le chômage des deux sexes a augmenté durant les années 1970; il y a eu également un chômage généralisé parmi les jeunes gens et un nombre croissant de chômeurs qui demeurent sans travail plus longtemps. Quatrièmement, il y a eu un mouvement général dans ces pays en faveur du rapatriement des travailleurs invités.

Un dernier aspect des tendances d'emploi, qui semble particulièrement pertinent, est la croissance des emplois dans le secteur public. Lorsqu'il y a ralentissement de l'économie, la croissance du secteur public peut compter pour beaucoup à maintenir le chômage au plus bas niveau possible. Les emplois du secteur public des pays membres de

TABLEAU 2-20 Emplois à temps plein et à temps partiel depuis la première crise du pétrole (taux moyens de croissance par année)

	1973-1975		1975-1979		1979-1981	
	Temps plein	Temps partiel	Temps plein	Temps partiel	Temps plein	Temps partiel
Australie	0,4	7,5	0,8	6,6	2,2	4,3
Belgique	-0,1	22,1	-0,4	8,7	-0,9	5,0
Canada	2,6	6,8	2,0	7,0	2,1	6,6
Finlande	—	—	-0,4	2,3	2,4	5,9
France	0,5	15,3	0,4	2,6	-0,1	1,8
Allemagne	-2,4	6,2	0,3	1,8	1,2	5,4
Italie	2,2	11,3	1,4	-12,7	1,1	3,4
Japon	-0,7	12,5	1,7	0,9	1,9	3,9
Pays-Bas	0,7	14,5	0,8	9,1	—	—
Norvège	—	—	1,0	6,2	1,1	3,5
Suède	1,7	5,2	-0,9	6,9	-0,1	2,6
Royaume-Uni	-0,5	5,5	0,9	-1,9	-2,8	-2,6
États-Unis	0,8	2,3	4,1	3,8	0,5	0,6

Source : OCDE, *Employment Outlook*, Paris, OCDE, 1983, p. 45.

TABLEAU 2-21 Moyenne des heures réelles de travail par personne active (taux de croissance annuels moyens en pourcentage)

	1960-1970	1970-1973	1973-1976	1976-1979	1979-1981
Belgique	-0,9	-2,2	-3,1	-0,8	2,0
Canada	-0,8	-0,5	-0,7	-0,6	-0,6
Finlande	-0,4	-1,1	-0,6	-0,3	-1,1
France	-0,5	-1,0	-1,1	-0,8	-0,2
Allemagne	-0,9	-1,5	-0,8	-1,2	-1,2
Japon	-0,8	-1,8	-1,6	0,3	-0,3
Italie	-0,6	-2,2	-0,8	-0,1	-0,1
Pays-Bas	-1,4	-2,0	-1,7	-1,9	0,9
Norvège	-1,1	-2,4	-1,1	-1,5	-0,6
Suède	-0,9	-1,7	-0,7	-1,6	-0,7
Royaume-Uni	-0,1	-0,3	-1,1	-0,9	-2,9
États-Unis	-0,5	-0,2	-1,1	-0,2	-0,6

Source : OCDE, *Employment Outlook*, Paris, OCDE, 1983, p. 34.

l'OCDE ont augmenté en règle générale, mais les circonstances varient d'un pays à l'autre. L'augmentation la plus remarquable a eu lieu dans le secteur public de la Suède, où le nombre d'emplois a doublé entre 1950 et 1979, dont le taux a accéléré dans les années 1970. L'Autriche et la Norvège ont aussi eu des taux plus élevés que la moyenne dans les emplois du secteur public. En Allemagne, malgré une hausse importante, un ralentissement de l'embauche dans la fonction publique a fait en sorte que le taux est maintenant parallèle aux taux de chômage accrus. La croissance de l'emploi dans le secteur public semble avoir été un élément important de la croissance totale des emplois durant les périodes de stagnation dans le secteur privé. Les pays qui ont utilisé ce secteur pour majorer le niveau d'emploi ont réussi à maintenir le chômage à des taux relativement plus bas. Mais dans la mesure où cette réalisation a donné plus de poids au secteur public dans l'économie ou fait augmenter les déficits, elle a aussi provoqué, comme nous l'avons vu, une forte réaction capitaliste dans ces pays, ce qui a nui à la stabilité des arrangements politiques tripartites.

Si l'on examine de plus près les taux de chômage, on constate que les pays dotés d'importantes structures politiques tripartites ont connu un bon rendement, mais ils ont tous récemment fait face à une augmentation de chômage; en outre, le chômage dans ces pays continue de croître à un rythme plus rapide que la moyenne de l'OCDE. Il existe de nombreux facteurs spécifiques aux conditions du marché du travail dans ces pays qui expliquent pourquoi leurs taux de chômage sont plus bas que dans la plupart des pays de l'OCDE. Il serait faux de dire, cependant, que les pratiques tripartites elles-mêmes ont été le facteur qui a le plus influé sur le problème de chômage de ces pays.

La distribution des revenus

On prétend souvent que des structures politiques tripartites pourraient assurer plus d'équité entre les participants à l'alliance sociale et que la détermination politique des revenus par le truchement de politiques salariales permet de réduire les différences entre les salaires. Si c'est un objectif valide de la politique salariale, il existe peu de preuves de ce genre de redistribution des revenus dans les pays dotés d'importantes structures tripartites. En réalité, les différences quant à la distribution des revenus n'est pas du tout évidente entre les pays capitalistes évolués, car les similitudes relatives à une distribution très inéquitable sautent aux yeux.

La meilleure étude comparative illustrant ce résultat est sans doute *Income Distribution in OECD Countries* (1975) réalisée par Sawyer pour l'OCDE⁷⁹. L'analyse de la distribution des parts déciles et les mesures d'inégalité pour les revenus, avant et après impôts, n'indiquent que de légères différences entre pays. Il s'agit par exemple de proportions un peu plus élevées de revenu pour les travailleurs les moins rémunérés, et un peu moins élevées pour les mieux rémunérés. Il y a aussi une indication d'une certaine redistribution des revenus avant et après impôts, tout dépendant de la progressivité de l'impôt et des systèmes de transfert des différents « États-providence ». Cela s'applique surtout à

TABLEAU 2-22 Part du secteur public à l'emploi global, 1960-1979

	1960	1965	1970	1975	1978	1979
	<i>(en pourcentage)</i>					
Australie	n.d.	22,2	22,9	25,5	26,0	25,9
Belgique	10,8	12,0	14,1	16,9	18,3	18,5
Canada	12,2	13,2	13,9	15,2	16,9	17,6
Finlande	n.d.	17,6	19,5	20,3	19,8	18,9
France	7,8	9,3	11,8	14,7	17,8	18,1
Allemagne	12,1	11,6	12,4	13,7	14,2	n.d.
Italie	8,0	9,8	11,2	13,9	14,5	14,7
Japon	8,1	9,9	10,9	13,4	14,2	14,3
Luxembourg	n.d.	n.d.	5,8	6,5	6,5	6,5
Pays-Bas	11,7	11,5	12,1	13,5	14,6	14,7
Norvège	12,7	13,8	16,4	19,2	20,8	21,1
Suède	12,8	15,3	20,6	25,5	29,0	29,8
Royaume-Uni	14,9	15,7	18,0	21,0	21,4	21,5
États-Unis	15,7	16,7	18,0	18,0	16,8	16,5
Moyenne (pondérée)	11,6	12,5	14,2	16,4	17,5	17,7
Coefficient de variation	28	24	25	24	25	26

Source : OCDE, *Employment in the Public Sector*, Paris, OCDE, 1982.

TABLEAU 2-23 Dépenses de consommation finale du gouvernement en pourcentage du PIB

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
États-Unis	19,2	18,8	19,2	18,5	18,4	17,7	18,4	18,9	18,6	18,1	17,5	17,4	18,1	17,8	18,7
Japon	7,4	7,3	7,4	8,0	8,2	8,3	9,1	10,1	9,9	9,9	9,7	9,8	10,0	10,1	10,3
Allemagne	15,5	15,6	15,8	16,9	17,1	17,8	19,3	20,5	19,9	19,6	19,7	19,6	20,1	20,6	20,3
France	13,5	13,3	13,4	13,4	13,2	13,2	13,6	14,4	14,6	14,7	15,0	14,9	15,2	15,8	16,2
Royaume-Uni	17,6	17,2	17,6	17,9	18,4	18,3	20,0	21,9	21,4	20,3	19,9	19,8	21,4	21,9	22,0
Italie	14,5	14,2	13,8	15,5	16,1	15,5	15,1	15,4	14,8	15,3	15,9	16,2	16,4	18,2	18,4
Canada	17,3	17,6	19,2	19,2	19,1	18,5	18,6	20,0	19,7	20,3	20,1	19,3	19,6	19,6	21,0
Total des pays ci-dessus	16,8	16,5	16,7	16,5	16,4	15,8	16,6	17,4	17,1	16,7	16,2	16,3	17,0	17,0	17,6
Autriche	14,8	15,1	14,7	14,8	14,6	15,1	15,8	17,2	17,6	17,4	18,3	18,1	17,9	18,4	18,6
Belgique	13,6	13,6	13,4	14,1	14,5	14,5	14,7	16,4	16,5	16,8	17,4	17,6	17,9	18,8	18,3
Finlande	15,5	14,7	14,7	15,5	15,6	15,3	15,5	17,5	18,5	18,9	18,8	18,4	18,6	19,2	20,0
Pays-Bas	15,2	15,3	15,6	16,0	15,9	15,6	16,3	17,4	17,2	17,4	17,7	18,1	17,9	17,8	17,8
Norvège	16,6	16,8	16,9	17,9	18,2	18,2	18,3	19,3	20,0	20,2	20,4	19,5	18,8	19,1	19,4
Suède	20,6	20,8	21,4	22,5	22,7	22,7	23,2	23,8	24,9	27,5	27,9	28,3	28,8	29,3	29,3
Australie	12,5	12,1	12,2	12,5	12,6	13,0	13,9	15,5	16,0	16,3	16,8	16,0	16,6	17,1	17,4
Total OCDE	16,5	16,2	16,3	16,3	16,1	15,6	16,3	17,2	17,0	16,7	16,4	16,5	17,1	17,1	17,7

Source : OCDE, *Economic Outlook*, Paris, OCDE, décembre 1983, p. 157.

TABLEAU 2-24 Surplus (+) ou déficit (-) des soldes financiers généraux du gouvernement en pourcentage des PNB et PIB nominaux

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
États-Unis	-1,7	-0,3	+0,5	-0,2	-4,2	-2,1	-0,9	+0,2	+0,6	-1,2	-0,9	-3,8	-3,8	-3,7
Japon	+1,4	+0,4	+0,5	+0,4	-2,6	-3,8	-3,8	-5,5	-4,8	-4,5	-4,0	-4,1	-3,4	-2,5
Allemagne	-0,1	-0,5	+1,2	+1,3	-5,7	-3,4	-2,4	-2,5	-2,7	-3,1	-3,9	-3,5	-3,1	-2,1
France	+0,7	+0,8	+0,9	+0,6	-2,2	-0,5	-0,8	-1,9	-1,1	+0,3	-1,9	-2,6	-3,4	-3,8
Royaume-Uni	+1,5	-1,2	-2,7	-3,8	-4,6	-4,9	-3,2	-4,2	-3,2	-3,5	-2,8	-2,0	-2,7	-2,3
Italie	-7,1	-9,2	-8,5	-8,1	-11,0	-9,0	-8,0	-9,7	-9,5	-8,0	-11,7	-11,9	-12,0	-12,5
Canada	+0,1	+0,1	+1,0	+1,9	-2,4	-1,7	-2,6	-3,1	-1,8	-2,5	-1,1	-5,3	-5,7	-5,1
Total des pays ci-dessus	-0,8	-0,7	-0,1	-0,8	-4,3	-3,0	-2,2	-2,2	-1,7	-2,4	-2,5	-4,1	-4,1	-3,8
Australie	+2,4	+2,2	+0,6	+2,0	-1,8	-2,0	0	-2,2	-1,5	-1,0	0,0	+0,2	-4,3	-4,3
Autriche	+1,5	+2,0	+1,3	+1,3	-2,5	-3,7	-2,4	-2,8	-2,4	-1,8	-1,5	-2,9	-3,9	-2,9
Belgique	-3,0	-4,0	-3,5	-2,6	-4,7	-5,4	-5,5	-6,0	-7,0	-9,0	-12,8	-11,7	-12,1	-11,3
Pays-Bas	-0,5	+0,0	+1,1	-0,1	-2,6	-2,2	-1,8	-3,1	-4,0	-4,1	-5,5	-7,4	-8,1	-8,3
Norvège	+4,3	+4,5	+5,7	+4,7	+3,8	+3,1	+1,6	+0,6	+1,8	+5,7	+5,1	+4,7	+4,1	+0,5
Suède	+5,2	+4,4	+4,1	+2,0	+2,8	+4,5	+1,7	-0,5	-3,0	-3,8	-5,3	-6,7	-6,8	—
Total des pays ci-dessus	-0,5	-0,4	+0,1	-0,5	-3,9	-2,7	-2,2	-2,2	-1,8	-2,5	-2,7	-4,2	-4,3	—

Sources : OCDE, *Economic Outlook*, Paris, OCDE, décembre 1983, p. 33 et OCDE, « Public Sector Deficits: Problems and Policy Implications », *Occasional Studies*, Paris, OCDE, juin 1983, p. 15.

TABLEAU 2-25 Répartition de l'importance numérique des revenus après impôts, marges déciles

	Année	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Australie	1966-1967	2,1	4,5	6,2	7,3	8,3	9,5	10,9	12,5	15,1	23,7
Canada	1969	1,5	3,5	5,1	6,7	8,2	9,7	11,2	13,1	15,9	25,1
France	1970	1,4	2,9	4,2	5,6	7,4	8,9	9,7	13,0	16,5	30,4
Allemagne	1973	2,8	3,7	4,6	5,7	6,8	8,2	9,8	12,1	15,8	30,3
Italie	1969	1,7	3,4	4,7	5,8	7,0	9,2	9,8	11,9	15,6	30,9
Japon	1969	3,0	4,9	6,1	7,0	7,9	8,9	9,9	11,3	13,8	27,2
Pays-Bas	1967	2,6	3,9	5,2	6,4	7,6	8,8	10,3	12,4	15,2	27,7
Norvège	1970	2,3	4,0	5,6	7,3	8,6	10,2	11,7	13,0	15,1	22,2
Espagne	1973-1974	2,1	3,9	5,3	6,5	7,8	9,1	10,6	12,5	15,6	26,7
Suède	1972	2,2	4,4	5,9	7,2	8,5	10,0	11,5	13,3	15,7	21,3
Royaume-Uni	1973	2,5	3,8	5,5	7,1	8,5	9,9	11,1	12,8	15,2	23,5
États-Unis	1972	1,5	3,0	4,5	6,2	7,8	9,5	11,3	13,4	16,3	26,6
Moyenne	—	2,1	3,8	5,2	6,6	7,9	9,3	10,7	12,6	15,5	26,3
Dispersion	—	0,24	0,15	0,12	0,09	0,07	0,06	0,07	0,05	0,04	0,12

Source : OCDE, « Income Distribution in OECD Countries », *Economic Outlook, Occasional Studies*, Paris, OCDE, 1976, p. 14.

l'Australie, au Japon et à la Suède, qui ont tendance à avoir, dans l'ordre, le plus faible degré d'inégalité pour toutes les mesures en général. Les cas les plus extrêmes de la liste, c'est-à-dire ceux qui montraient le plus d'inégalité, étaient la France et les États-Unis. Les autres pays se situent au milieu et l'Allemagne montre normalement un peu plus d'inégalité que la moyenne, et la Norvège, un niveau moyen. Les données obtenues sur l'Autriche montrent une distribution de revenus similaire, comportant une tendance vers l'inégalité.

Malgré la similitude de la distribution des revenus entre ces pays, les différences qui existent devraient être examinées avec soin. Therborn *et al.* ont mentionné les problèmes liés à la catégorisation de la Suède comme un pays assurant une distribution égalitaire, sans égard à son évolution historique⁸⁰. Ce pays a notamment consacré une large part de ses dépenses publiques aux services sociaux et à la sécurité sociale; il a suivi la tendance internationale dans la distribution des revenus avant impôts et, récemment, montré une égalité accrue résultant de l'emploi des femmes. Cela ne devrait pas diminuer l'égalité accrue dont jouit la Suède grâce à la redistribution assurée par le régime fiscal, malgré qu'il ne touche pas aux trois quarts de l'inégalité totale des revenus avant impôts. Ce qui infirme les assertions et les études comparatives de différents pays, selon lesquelles les structures politiques tripartites contribueraient à atténuer l'inégalité des salaires. La récente mise à jour de l'étude de Sawyer confirme cette conclusion : « Il semblerait que l'intervention de l'État dans la formation des salaires (c.-à-d. les politiques salariales) n'ait pas sensiblement modifié la distribution des salaires⁸¹. »

TABLEAU 2-26 Mesure d'inégalité, coefficient Gini

	Revenu avant impôts	Revenu après impôts
Australie	0,313	0,312
Canada	0,382	0,354
France	0,416	0,414
Allemagne	0,396	0,383
Italie	n.d.	0,398
Japon	0,335	0,316
Pays-Bas	0,385	0,354
Norvège	0,354	0,307
Espagne	n.d.	0,355
Suède	0,346	0,302
Royaume-Uni	0,344	0,318
États-Unis	0,404	0,381
Moyenne	0,366	0,350

Source : OCDE, « Income Distribution in OECD Countries », *Economic Outlook, Occasional Studies*, Paris, OCDE, 1976, p. 16-17.

**TABLEAU 2-27 Ventilation des revenus en Autriche,
ventilation des revenus impossible en 1970, ménages
ou particuliers; marges déciles**

Décile	Salariés ^a		À leur compte ^b	
	Avant impôts	Après impôts	Avant impôts	Après impôts
1	1,8	1,9	1,4	1,9
2	3,6	3,9	2,5	3,3
3	5,9	6,2	3,3	4,3
4	7,3	7,7	4,1	5,2
5	8,5	8,8	4,9	6,0
6	9,8	10,1	5,8	7,0
7	11,0	11,3	7,2	8,4
8	12,7	12,8	9,8	10,9
9	15,0	14,9	14,3	14,8
10	24,4	22,4	46,7	38,2

Source : OCDE, « Income Distribution in OECD Countries », *Economic Outlook Studies*, Paris, OCDE, juillet 1976, p. 223.

Notes : Les seules données disponibles sur la distribution des revenus en Autriche étaient basées sur l'impôt sur le revenu, pour les salariés et les personnes à leur propre compte pris séparément. Elles n'étaient pas satisfaisantes parce qu'elles classaient les particuliers comme l'unité de revenu des salariés et le ménage comme celle des personnes travaillant à leur compte, et il y a décompte double entre les deux groupes et à l'intérieur des groupes. Les résultats sont disponibles pour 1953, 1957, 1964, 1967 et 1970, et ils montrent une certaine tendance vers l'inégalité.

a Particuliers.

b Ménages.

Si le tripartisme implique l'acceptation de certaines différences fondamentales dans la distribution des revenus entre les principales classes de la société par exemple, on peut toujours soutenir que la participation aux structures tripartites d'un mouvement syndicaliste ayant une « conscience sociale » pourrait amener une diminution des différences de salaire au sein de la classe ouvrière, au bénéfice des plus petits salariés. Pourtant, les informations disponibles laissent à croire que les structures tripartites n'ont pas été d'un grand apport à la diminution des différences dans les classes ouvrières⁸². L'examen des observations empiriques donne des résultats mixtes quant à la diminution des différences, mais il fait ressortir les résultats de déstabilisation économique particuliers que la politique produit, dans le secteur public surtout, où les salaires sont bien en vue et faciles à régler. Ces analyses donnent raison à ceux qui estiment que les structures politiques tripartites et les politiques salariales n'ont pas permis d'atténuer les différences de salaire. Ces éléments n'ont donc pas été un facteur important dans la redistribution des revenus de la classe ouvrière. Dans les pays où le mouvement syndicaliste a tenté d'appliquer une politique de solidarité salariale, le grand nombre d'écarts a neutralisé sa tentative et n'a qu'affaibli les

institutions responsables des négociations centrales. Ainsi, l'expérience historique de la formation tripartite des salaires atteste du fait que tous les buts relatifs à la redistribution, quoique irréalisables par la négociation collective, étaient réalisables au moyen d'une politique salariale, même quand cette politique était limitée au point de ne viser que la diminution des différences de salaire. De plus, avec le ralentissement de la croissance économique, même dans les pays où le mouvement ouvrier était attaché ou tenait à une politique salariale égalitaire en temps de crise, les négociations sous ces conditions ont été de plus en plus tendues, comme nous l'avons vu en Suède.

Pour autant que les structures politiques tripartites requièrent un consensus entre les participants, il faut qu'il y ait acceptation des critères capitalistes de croissance, qui demandent des bénéfices suffisants pour fournir des capitaux excédentaires à investir dans les processus d'accumulation de capital. Cette nécessité impose des limites sur les paramètres de la formation des salaires, de sorte qu'il est difficile de lutter pour la redistribution des salaires, en faveur des travailleurs, sans nuire à l'accumulation de capital. Puisque les pratiques tripartites représentent également quelque consensus sur la stabilisation du capitalisme, il faut accepter la distribution des revenus et des salaires qui permet de renouveler le capital (c.-à-d. les considérations macro-économiques de la politique salariale tripartite). Pourquoi s'étonner alors que les pays qui ont mis sur pied bon nombre de structures politiques tripartites ne se distinguent pas beaucoup des autres pays capitalistes en ce qui a trait à la distribution des revenus? Ces deux groupes ont accepté les limitations du capitalisme. Les arrangements tripartites semblent s'effondrer lorsqu'on tente d'aller au-delà de ces limitations.

Les autres études

Les conclusions que nous avons tirées dans la présente analyse économique du tripartisme ne sont certainement pas conformes à beaucoup de croyances populaires. Toutefois, un examen soigneux des études qui sont le plus communément citées pour avoir prouvé que le « corporatisme compte pour quelque chose » dans l'accroissement du rendement économique, semble indiquer qu'il faut faire preuve d'une prudence considérable avant d'appliquer les conclusions des années 1970 aux énoncés de politique du milieu des années 1980. Manfred Schmidt, lorsqu'il établit un lien positif entre le corporatisme et le succès économique par exemple, exprime beaucoup de réserves :

Les économies qui ont le plus de succès sont celles qui étaient les plus fortes et les plus productives avant le début de la récession mondiale, et dans lesquelles la dominance de la bourgeoisie sur le plan de la production était en harmonie avec la distribution du pouvoir dans les partis politiques et dans les arènes industrielles, ou encore dans lesquelles des syndicats puissants,

TABLEAU 2-28 Indicateurs sommaires de la structure industrielle des salaires

	Hausses salariales moyennes — pourcentage de toutes les industries manufacturières				Coefficient de variation des niveaux de salaire dans l'industrie			Stabilité (R ²) des structures ^a de salaire dans l'industrie	
	1965-1970	1970-1975		1965	1970	1975	1970	1975	
États-Unis	5,2	7,6	19,3	17,8	22,0	0,99	0,96		
Japon	15,4	20,6	24,3	25,4	26,8	0,96	0,97		
Allemagne	7,7	10,2	12,0	13,5	14,3	0,98	0,93		
France	9,7	14,9	15,5	16,1	13,8	0,97	0,77		
Royaume-Uni	8,7	17,3	16,4	17,0	15,0	0,96	0,88		
Canada	7,3	10,9	21,1	20,1	18,8	0,98	0,97		
Italie	9,1	19,8	21,8	22,5	16,3	0,93	0,81		
Autriche	8,2	13,8	15,2	15,2	17,4	0,95	0,94		
Belgique	8,3	16,7	15,1	16,3	17,2	0,95	0,97		
Irlande	9,5	18,0	13,8	13,8	13,6	0,96	0,93		
Pays-Bas	9,7	15,8	11,6	12,9	11,4	0,94	0,97		
Norvège	9,0	13,8	10,3	10,8	11,6	0,97	0,94		
Suède	8,7	12,0	10,8	10,0	9,7	0,97	0,89		

Source : OCDE, *Collective Bargaining and Government Policies*, Paris, OCDE, 1979, p. 214.

Note : a Les structures de salaire dans l'industrie (niveaux) pour 1970 et 1975 ont fait l'objet d'une régression par rapport à celles de 1965 et 1970 respectivement.

quoique modérés idéologiquement, ont été institutionnalisés dans le cadre du règlement corporatiste des conflits, et ont prôné des politiques salariales compatibles avec les besoins d'accumulation du secteur privé⁸³.

Lorsque nous allons au-delà de ces exigences initiales pour examiner l'assertion de Schmidt concernant la corrélation entre le corporatisme et un faible taux de chômage, nous pouvons voir tout de suite que cette constatation est biaisée par l'inclusion du Japon et de la Suisse, des pays où le tripartisme, comme nous l'avons défini, ne peut être considéré comme pertinent à la lumière de la quasi exclusion des travailleurs de la prise des grandes décisions économiques. De plus, parce que ses conclusions sont basées sur l'expérience limitée des années 1970, Schmidt a dû conclure que le succès du tripartisme semble s'estomper, selon le genre de données que nous avons examinées dans le présent document :

En fait, il semble y avoir quelque évidence que les pays dont le taux de chômage est peu élevé (Autriche et Norvège notamment) ont atteint la limite de leur contrôle politique de l'économie, car en règle générale le chômage est à la hausse au début des années 1980⁸⁴.

Ce n'est sûrement pas un appel au tripartisme.

L'ouvrage imposant de David Cameron, quoi qu'il ne soit axé que sur les effets des pratiques tripartites, est fréquemment mentionné parce qu'il appuie l'argument que le tripartisme favorise le rendement économique⁸⁵. On peut très bien convenir avec Cameron qu'il n'existe pas de lien direct entre l'ampleur des dépenses publiques et un rendement macro-économique faible, une idée avancée par les conservateurs. Mais on ne peut pas dire non plus que si l'argument monétariste est faible, l'argument corporatiste est fort. Or, Cameron soutient que la « négociation collective socialisée » vise à ce que les syndicats obtiennent une indemnité raisonnable pour la compression des salaires par un grand État-providence en expansion qui majore le salaire social⁸⁶. Il est très conscient toutefois des limites de l'analyse corrélatrice statique et que cette stratégie d'acheter la stabilité économique reviendra un jour hanter les gouvernements des économies capitalistes :

La tendance croissante à augmenter les dépenses sociales et les impôts laisse à croire que, tandis qu'il est impossible de délimiter le rôle de l'État d'une manière précise, l'expansion continue des dépenses publiques entraînera vraisemblablement des coûts sociaux et économiques plus élevés — en termes de chômage, de croissance lente et d'inflation — à cause de la diminution des investissements.

Cameron poursuit en disant que de nombreux pays qui ont majoré sensiblement leurs dépenses publiques (particulièrement ceux qui sont dotés de structures tripartites) ont accusé d'importantes baisses dans le taux de formation de capital et semblent avoir atteint la « limite fixée par les exigences fondamentales d'une économie capitaliste⁸⁷ ». C'était pré-

cisément la crise en Suède, soutient Cameron, qui avait amené le plan Meidner. Si le travail de Cameron justifie le rejet des solutions néo-conservatrices, il faudrait noter également qu'il tempère tout argument en faveur du tripartisme comme une solution de rechange stable.

Au chapitre précédent, nous avons vu que le tripartisme en Europe traversait une période critique en tant que mécanisme politique d'intégration et de pratique d'une idéologie. Dans le présent chapitre, il est dit que le tripartisme est d'autant plus critiqué comme méthode de gestion de l'économie. Ces multiples difficultés sont attribuables au fait que les pratiques tripartites n'ont pu prévenir les répercussions de la récession capitaliste grave qui sévit depuis quelques années. Bien que certains pays dotés de structures tripartites semblent avoir moins souffert que d'autres, ce genre de comparaison internationale fait abstraction de la situation de plus en plus défavorable de chaque pays et des tensions qui en résultent dans toutes les formations sociales. Ces tensions sont profondes parce que le tripartisme n'a jamais été ce qu'il promettait d'être, comme nous l'avons vu à plusieurs reprises, c'est-à-dire une alliance entre le secteur privé et les travailleurs. Ce n'est qu'à la lumière de la crise que traverse le tripartisme en Europe de nos jours que nous pouvons enfin passer dans notre conclusion aux leçons tirées de l'expérience du tripartisme au Canada.

Conclusions

En 1976, au cours de l'élaboration de la dernière politique réglementaire des revenus au Canada, le Congrès du travail du Canada (CTC) a publié un manifeste portant sur les pour et les contres du tripartisme du point de vue des travailleurs. On y rejetait explicitement le « corporatisme libéral » dans la mesure où le « tripartisme impliquerait que les institutions des travailleurs organisés veilleraient uniquement à ce que les membres acquiescent aux décisions prises par de nouvelles institutions dans lesquelles leurs représentants n'ont pas de pouvoir réel ». Il préconisait plutôt un « corporatisme social », c'est-à-dire un arrangement permettant aux travailleurs d'avoir « une part égale aux décisions économiques et sociales prises à l'échelle nationale avec d'autres partenaires — les secteurs public et privé⁸⁸ ». Le CTC exprimait ainsi le vœu d'avoir une autre solution viable, volontaire et consensuelle au contrôle des salaires ou au chômage généralisé.

Ce vœu est aussi partagé par les mouvements syndicalistes européens. Leur rejet des politiques de réglementation des salaires ne peut passer pour une simple plainte ou être écarté avec des promesses faites à la légère. Leur opposition à la réglementation a trait à la distinction fondamentale qu'il faut faire dans toute société civilisée entre le contrôle des *objets* (par ex. le prix de marchandises et le mouvement des capitaux) et la disposition de la main-d'oeuvre humaine (qui même si elle est

vendue et achetée sur le marché capitaliste, n'est pas une marchandise). Il est question aussi de leur appréciation de la démocratie libérale. Les syndicalistes comprennent que la négociation collective libre est tout aussi essentielle à la démocratie libérale que la liberté de parole ou d'assemblée, ou le droit de vote. Ils savent que la négociation collective — et l'exercice du droit de vote qui confère cette liberté — est au cœur de la liberté d'association des travailleurs qui, nous l'avons vu, était l'une des bases de l'évolution même de la démocratie.

De nos jours, lorsque les politiques de réglementation des revenus sont à nouveau débattues comme un élément d'une réaction reflationniste, à la manière de Keynes, face au monétarisme et au chômage généralisé, il ne faut pas s'étonner que le tripartisme réapparaisse sur le programme politique. L'examen sérieux de l'expérience européenne du tripartisme que nous avons entrepris pourrait aider à déterminer si les inéquités dont fait état le CTC concernant le « corporatisme libéral » sont inévitables, ou si l'égalité est possible dans le corporatisme social tripartite.

Il apparaît certainement qu'on ne peut prendre au sérieux ceux qui prétendent qu'il est possible d'obtenir un consensus social tripartite de concert avec une politique de réglementation des salaires, comme en Grande-Bretagne au milieu des années 1960. Le CTC a montré une profonde assimilation des circonstances en disant : « Si nous n'avons pas le pouvoir de résister au contrôle des salaires, nous devons servir le gouvernement [. . .] le corporatisme libéral⁸⁹. » Dans la mesure où les pouvoirs de coercition de l'État sont utilisés pour résister aux droits démocratiques des syndicats qui, en fin de compte, sont leur seul pouvoir dans une société capitaliste, les syndicats sont mal placés pour être en équilibre politique avec le secteur privé. En outre, en interdisant légalement aux dirigeants syndicaux de répondre aux exigences de leurs membres, la réglementation ne peut certainement pas encourager un consensus, même entre les élites du gouvernement, des entreprises et des syndicats. Les termes « coercition » et « consensus » demeurent contradictoires.

Mais qu'en est-il des institutions et des pratiques tripartites propres à la formulation de la politique économique et qui étaient fondées sur les restrictions de salaire volontaires? S'agit-il de dispositions visant à assurer la subordination des travailleurs à l'entreprise et à l'État, comme le craignait le CTC avec le « corporatisme libéral »? Nécessairement, l'influence que peuvent avoir les syndicats dans les arrangements tripartites pour la formulation des politiques économiques n'est pas la même dans toutes les sociétés, tout dépendant de l'équilibre des forces sociales. Nous avons vu que les dirigeants syndicaux en Suède et en Autriche étaient effectivement les principaux créateurs des pratiques tripartites et qu'ils avaient une plus grande influence sur la politique nationale que leurs homologues allemands ou britanniques. Cela expli-

que assez bien leur longévité et leur stabilité accrues par rapport à ces derniers. Il est tout à fait logique qu'une pratique qui donne une fausse impression de participation à la formulation de la politique économique, même en surface, et qui exclut toutes les questions sauf celle des restrictions salariales, du ressort des délégués syndicaux, quelle que soit la rhétorique, ne permette pas pour longtemps à ces représentants de justifier les restrictions de salaire aux membres, ni à eux-mêmes.

Il est nécessaire d'établir ces distinctions, mais il faut s'arrêter là. Même s'il est évident que les dirigeants syndicaux dans certains pays exercent une plus grande influence qui peut apporter des avantages à leurs membres en échange de restrictions salariales, que ce soit sous la forme d'un salaire social, de la réglementation des prix ou (au stade le plus récent) de la protection des employés et du droit de participer à la gestion, il apparaît que le fardeau du tripartisme repose sur les épaules des travailleurs. Ce phénomène découle du développement historique du tripartisme que nous avons décrit, de sa fonction concrète de restreindre les salaires. Sous cet angle, la présente étude confirme les conclusions de la plus récente enquête de l'OCDE sur le tripartisme européen : « Les parties du marché du travail semblent payer un prix plus élevé que les gouvernements, et de même les syndicats que les organisations d'employeurs⁹⁰. »

Les motifs qui expliquent pourquoi il est possible de réaliser ce que le CTC a appelé le « corporatisme social », c.-à-d. une alliance complète, ne sont pas si difficiles à discerner lorsqu'on y réfléchit. Ils sont mentionnés dans une déclaration faite par Gerhard Lehmbuch, qui est sans doute l'autorité la plus éminente en Europe en matière de corporatisme tripartite, au sujet de l'Allemagne de l'Ouest et de l'Autriche :

En Allemagne de l'Ouest comme en Autriche, les syndicats ont joué un rôle actif dans l'établissement de politiques salariales coopératives, alors que les employeurs et les dirigeants politiques conservateurs étaient beaucoup plus hésitants au début. La direction syndicale s'attendait à ce que des institutions telles que la Paritatische Kommission et Aktion Konzertierte servent de point de départ stratégique pour arriver à une participation accrue des travailleurs organisés à la formulation de la politique économique globale. Ces espoirs ne se sont pas concrétisés en majeure partie, du moins dans les cas de l'Allemagne de l'Ouest et de l'Autriche. L'élargissement du champ des prises de décisions économiques corporatistes au-delà des politiques salariales (ou plus exactement le contrôle des politiques salariales) aurait signifié, entre autres, le contrôle des bénéfices et des investissements, donc une restructuration considérable. Cela aurait nécessité une modification des rapports du pouvoir, qui aurait sans contredit été impossible à obtenir dans un régime corporatiste. Le corporatisme libéral se pratique par l'accommodation des intérêts et est donc caractérisé par des seuils élevés de consensus.

Au contraire, les politiques salariales — en tant qu'élément central de la formulation des politiques — ont largement servi à assimiler les travailleurs organisés au statu quo économique⁹¹.

C'est donc précisément parce que les classes d'une société capitaliste occupent des positions inégales sur le plan structurel qu'on ne peut employer le terme « alliance » au sens propre. La position du patronat qui constitue une classe de la société est liée à son contrôle exclusif des investissements privés. L'État peut très bien essayer d'orienter les investissements ici ou là, et les syndicats peuvent faire accepter des conditions de redistribution (quand les conditions économiques le permettent et que l'équilibre politique des forces y est propice), mais les tentatives de partager le contrôle des investissements représente une transformation structurelle du secteur privé, ce qui évidemment enfreint le principe d'unanimité qu'exige le tripartisme. Généralement parlant, surtout durant la seconde phase du tripartisme d'après-guerre, les mouvements ouvriers en Europe ont respecté ce tenant. Quand un fardeau accru à l'intérieur de ces arrangements a entraîné une rupture à la fin des années 1960, ils ont misé plus fort. C'est pourquoi, malgré de grands efforts déployés par les syndicats pour restreindre les salaires, la base syndicale comme les entreprises ont commencé à être moins à l'aise dans les arrangements tripartites. Il faut se rappeler de toute façon que les entreprises s'intéressaient surtout au tripartisme aux fins d'assurer une compression volontaire des salaires dans les conditions de plein emploi. Il est de plus en plus clair que, dans un milieu économique et politique qui ne soutient ni n'exige le plein emploi, le tripartisme présente moins d'attrait pour les entreprises.

Pierre Trudeau a écrit les mots suivants au sujet du « corporatisme manqué » des gouvernements de l'Union nationale au Québec (parallèle au « corporatisme manqué » d'Europe entre les guerres) : « Les traités objectifs d'économie politique et de sociologie n'ont certainement pas encore montré comment une superstructure judiciaire, qui n'apporte aucune modification essentielle aux institutions, pourrait concilier les intérêts opposés du patronat et des syndicats, sauf dans des secteurs limités et pour certaines périodes limitées⁹². » Ce genre de conciliation n'était effectivement possible que durant l'après-guerre (avec des fluctuations de toute façon), pour autant que le plein emploi existe. Maintenant la vieille question que posait Beveridge au début de la période, à savoir si l'entreprise privée et le plein emploi sont compatibles, revient sur le tapis et il ne semble pas y avoir de façon que le corporatisme tripartite puisse aisément la reléguer aux oubliettes. Bien que les mouvements ouvriers sociaux-démocrates puissants de la Suède ou de l'Autriche aient admirablement réussi à contenir le chômage par des politiques de réserves de main-d'oeuvre, d'emplois publics ou de travail temporaire, cette solution n'est pas le résultat d'un consensus, mais elle a exacerbé la dissension du secteur privé, qui s'est prononcé sur les effets de ces politiques sur la productivité, ou sur leur incapacité de réduire les coûts de main-d'oeuvre et d'accroître la productivité, ou sur la stabilité de la monnaie au regard des déficits publics. Et puisqu'une restructuration n'est plus considérée par ces mouvements ouvriers,

leurs gouvernements sociaux-démocrates se sont aussi efforcés de satisfaire plus ou moins aux besoins des entreprises aux fins de la concurrence internationale. On dira, à juste titre, que leur rendement est quand même meilleur que d'autres pays en crise où le chômage est généralisé et où on assaille les droits démocratiques (droits sociaux et droits des syndicats); il demeure toutefois que l'instabilité et les paradoxes de l'ancienne option social-démocrate du tripartisme s'accroissent : ce n'est pas une option stationnaire et stable.

Le plus souvent, les discussions sur la pertinence du tripartisme européen pour le Canada se terminent sur la question de savoir comment les conditions au Canada sont différentes. L'absence d'employeurs et de fédérations syndicales centralisés, ainsi que le fédéralisme, comptent pour beaucoup ici, et on porte peu d'attention à la question de la démocratie quand on fait remarquer notre manque de centralisation appropriée. Quoi qu'il en soit, si la présente étude peut enseigner quelque chose c'est que la principale « condition » manquante est un parti social-démocrate alternant le pouvoir au niveau national avec les autres partis, ainsi que la sous-culture d'une classe et l'identité qui s'y rattache, qui ont traditionnellement formé la base de ces partis et aidé à maintenir la stabilité des pratiques tripartites, quelles qu'elles soient. Il ne faudrait pas cependant s'attacher uniquement aux « conditions manquantes » du Canada. Car si la question de l'heure est encore une fois la compatibilité du plein emploi et du capitalisme, et s'il est clair qu'il n'est pas vraiment possible d'assurer l'égalité des classes sociales, même dans les meilleures conditions au sein du tripartisme, il serait non seulement mal avisé de rechercher l'alliance sociale, mais cela empêcherait d'élargir le programme politique afin d'ouvrir de nouvelles voies pour l'avancement de la démocratie et les perspectives économiques canadiennes. Parce que les débats sur le consensus doivent, pour préserver la stabilité de l'État, se limiter aux éléments dont les parties conviendront dès le début des entretiens, il n'est plus possible, particulièrement pour les dirigeants syndicaux, d'essayer de concevoir, d'élargir et de mobiliser de l'appui pour des changements fondamentaux sur les plans économique et social. Les exigences formulées par le CTC pour des réformes de structure (fréquemment inspirées de la réglementation des prix ou de la nationalisation des banques pour canaliser et contrôler l'investissement, comme en Autriche) ne seraient considérées comme applicables au contexte canadien que s'il y avait mobilisation massive de l'appui public, ce qui n'est pas le cas encore, et qui ne peut être fait derrière les portes fermées des réunions tripartites.

Le principal obstacle à cet appui est posé par les intérêts acquis et énormément puissants des banques privées par exemple; la même barrière existe contre toute influence appréciable des travailleurs au sein du tripartisme. En outre, les Canadiens en général craignent que des changements fondamentaux sur les plans social et économique soient

synonymes d'un contrôle accru de la fonction publique, qui pourrait faire disparaître la démocratie limitée dont ils jouissent. Toute étude sérieuse des perspectives économiques et politiques du Canada doit considérer sérieusement les possibilités et les besoins sociaux et institutionnels d'un genre de socialisme démocratique. On ne peut a priori passer outre la possibilité que cette option puisse avancer et rehausser la démocratie dans l'État et l'économie, en débarrassant notre société du pouvoir d'une classe dominatrice, de privilèges et d'inégalité, et de la détermination de son bien-être économique d'après la maximisation des profits sur un marché concurrentiel international⁹³. Le fait qu'une telle perspective ne soit pas « pratique » par les temps qui courent n'est pas un argument valable, pas plus que les arguments similaires qui étaient avancés contre la démocratie libérale il n'y a pas plus d'un siècle de cela. Il ne faudrait pas penser non plus que la formulation inéquivoque de la possibilité d'un socialisme démocratique et la mobilisation de supporters risqueraient d'accélérer des réformes secondaires qui, mises de l'avant en l'absence d'une orientation plus large, seraient tout de suite écartées.

Ce serait effectivement une preuve concluante de la qualité de la démocratie canadienne si une auguste enquête publique se penchait sérieusement sur cette possibilité, au lieu de se limiter aux options restreintes des diverses versions des conceptions de Keynes et du monétarisme. En termes démocratiques, cette théorie semble insister sur l'aspect conditionnel plutôt que la nature fondamentale des droits des travailleurs en ce qui concerne la liberté d'association, le bien-être social et l'emploi rémunérateur. Keynes a proclamé ce genre de droits fondamentaux, mais sa doctrine semble incapable de les assurer, et les tentatives qui ont pris la forme de contrôle réglementaire des salaires ou de négociations centralisées tripartites entre élites ne rehaussent certainement pas les pratiques démocratiques. Mais même s'il est irréaliste d'espérer que la logique du plein emploi et de la démocratie auront le dessus, dans ce cas, sur la logique du capitalisme, on peut toujours espérer que le présent rapport servira d'avertissement, tout au moins, qu'il ne faut pas prendre au sérieux la rhétorique superficielle sur le « consensus » et la « participation », sans parler de la « liberté du marché ». La population canadienne mérite mieux, et elle le fera probablement savoir d'ici peu.

Notes

La présente étude a amené l'auteur plus loin qu'il ne l'avait prévu. C'est un peu parce que j'ai constaté qu'il était impossible de bien décrire l'expérience contemporaine du tripartisme en Europe de l'Ouest sans donner au lecteur une perspective historique du tripartisme en général et de certains pays en particulier, ce que des études de ce genre oublient fréquemment. En outre, j'ai constaté que les événements changeaient si rapidement qu'il était nécessaire également de tenir le lecteur au courant des développements les plus récents et les plus pertinents. (À cet égard, je tiens à remercier l'ambassade suédoise à Ottawa de son aide, ainsi que la Commission royale d'enquête pour avoir fourni les fonds nécessaires à prolonger mon séjour en Autriche et en Allemagne durant mon voyage en Europe en février 1984.) La plus grande portée de l'étude est aussi attribuable aux deux étudiants de 2^e cycle que j'ai engagés comme chercheurs et qui ont mis tellement d'enthousiasme dans leur travail qu'ils ont produit une recherche originale d'une qualité supérieure à ce qu'on aurait attendu d'eux. En raison de leur nature, les enquêtes détaillées d'Axel Dorsch au sujet des arrangements tripartites de certains pays d'Europe se situaient mal dans le contexte de la présente étude, mais le matériel qu'il a contribué a servi à la rédaction des études de cas relatifs aux arrangements tripartites. L'analyse comparative du succès économique du tripartisme réalisée par Greg Albo se tenait si bien que j'ai décidé de l'incorporer à une version révisée et abrégée de la présente étude. Il va de soi que je dois accepter l'entière responsabilité, mais non tout le crédit, pour l'ensemble de l'étude et de ses conclusions.

La présente étude a été achevée en janvier 1985. Traduction de l'anglais.

1. Chris A. Jecchinis, *The Role of Tripartite Cooperation and Consensus in Income Policies: The Relevance of Certain West European Experiences for Canada*, Toronto, ministère du Travail de l'Ontario, 1977.
2. Clarence L. Barber et John C.P. McCallum, *Controlling Inflation: Learning from Experience*, Ottawa, Canadian Institute for Economic Policy, 1982.
3. Jecchinis, *The Role of Tripartite Cooperation*, p. 25.
4. Abraham Rotstein, *Rebuilding from Within: Remedies for Canada's Ailing Economy*, Ottawa, Canadian Institute for Economics Policy, 1981, p. 80-181, p. 112 n. 13.
5. Paul Malles, *The Road to Consensus Policies: Challenges and Realities*, document n° 4, Ottawa, Conference Board du Canada, 1976, p. 1.
6. Pour un traité des développements internes au Canada, consulter Leo Panitch, « Corporatism in Canada? », *Studies in Political Economy*, n° 1, printemps 1979. Sur les États-Unis, voir James Weinstein, *The Corporate Ideal in the Liberal State, 1900-1918*, Boston, Beacon Press, 1968; Mike Davis, « The Barren Marriage of American Labour and the Democratic Party », *New Left Review*, n° 124, novembre-décembre 1980, p. 43-84; N. Lichtenstein, *Labour's War at Home: The CIO in World War II*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982; Tom Traves, *The State and Enterprise*, Toronto, University of Toronto Press, 1980; Victor Levant, *Capital and Labour: Partners?*, Toronto, Steel Rail, 1977.
7. Karl Lowenstein, « Occupational Representation and the Idea of an Economic Parliament », *Social Science*, n° 12, 1937, p. 424. Consulter aussi Alan Wolfe, *The Limits of Legitimacy: Political Contradictions of Late Capitalism*, New York, Free Press, 1977 et Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975. Pour un aperçu utile, pays par pays, consulter International Labour Office, *Methods of Collaboration Between Public Authorities, Workers Organizations and Employers Organizations*, Geneva, OIT, 1940.
8. Michael Kalecki, *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1971, p. 140-141.
9. William H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, New York, Norton, 1945, p. 195.
10. Cité dans Suzanne de Brunhoff, *The State, Capital and Economic Policy*, Londres, Pluto Press, 1978, p. 149 n. 24.
11. Bill Warren, « The State and Capitalist Planning », *New Left Review*, n° 72, 1972, p. 3-4.

12. Consulter John P. Windmuller. « The Authority of National Trade Union Confederations: A Comparative Analysis » dans David B. Lipsky (édit.), *Union Power and Public Policy*, Ithaca, Cornell University, New York School of Industrial and Labour Relations, 1975, p. 105, tableau 4; Bruce Heady, « Trade Unions and National Wage Policies », *Journal of Politics*, n° 32, 1970, p. 432–433, tableau 5; Conrad A. Blyth, « The Interaction between Collective Bargaining and Government Policies in Selected Member Countries » dans *Collective Bargaining and Government Policies*, Paris, OCDE, 1979, p. 91–92.
13. Voir Walter Korpi et Michael Shalev, « Strikes, Power and Politics in the Western Nations, 1900–1976 », *Political Power and Social Theory*, n° 1, 1980, p. 301–334.
14. Robert J. Flanagan, David W. Soskice et Lloyd Ulman, *Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies*, Washington, Brookings Institution, 1983.
15. L'exposé suivant est principalement basé sur mes propres travaux déjà publiés. Consulter en particulier Leo Panitch, *Social Democracy and Industrial Militancy: The Labour Party, The Trade Unions and Incomes Policy, 1945–1974*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976 et « Socialists and the Labour Party: A Reappraisal » dans R. Miliband et J. Saville (édit.), *The Socialist Register, 1979*, Londres, Merlin, 1979, p. 51–74. Voir pour une étude très utile, Roger Tarling et Frank Wilkinson, « The Social Contract: Post-war Incomes Policies and Their Inflationary Impact », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, n° 4, décembre 1977, p. 395–414.
16. Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, Londres, Oxford University Press, 1965, p. 199.
17. Rudolph Meidner, « Co-ordination and Solidarity: An Approach to Wages Policy », rapport de recherche du LO, Stockholm, 1974, p. 16–18.
18. James Fulcher, « Class Conflict in Sweden », *Sociology*, n° 7, 1973, p. 54. Voir Walter Korpi, « Unofficial Strikes in Sweden », *British Journal of Industrial Relations*, 1981, p. 66–86.
19. Rudolf Meidner, « Our Concept of the Third Way », *Economic and Industrial Democracy*, n° 1, 1980, p. 353.
20. Consulter S.D. Anderman (édit.), *Trade Unions and Technological Change*, Londres, George Allen and Unwin, 1967, p. 111 et Commission on Industrial and Economic Concentration, « Ownership and Influence in the Economy » dans R. Case (édit.), *Readings in Swedish Class Structure*, Oxford, Pergamon Press, 1976, p. 29.
21. Meidner, « Our Concept », p. 35–58.
22. *Ibid.*, p. 354.
23. *Ibid.*, p. 353.
24. Consulter Casten Van Otter, « Sweden: Labor Reformism Reshapes the System » dans S. Barkin (édit.), *Worker Militancy and Its Consequences, 1965–1975*, New York, Praeger, 1975, p. 209–213.
25. Meidner, « Our Concept », p. 359–360.
26. Pour un bon aperçu, consulter Sandra L. Albrecht, « Preconditions for Workers' Influence: Factors in the Swedish Case », *Sociology of Work and Occupations*, vol. 8, n° 2, 1981, p. 252–272.
27. Consulter Villy Bergstrom, « The Political Economy of Swedish Capital Formation », *Swedish Centre for Working Life*, documents de travail, 1978, p. 8.
28. Consulter *European Industrial Relations Review*, n° 122, 1984, p. 5.
29. Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 343.
30. *ILO Yearbook of Labour Statistics*, 1982, section 28, p. 681–682.
31. Consulter *European Industrial Relations Review*, nos 112–123, 1983–1984. Cette nouvelle a tardé à atteindre la presse canadienne, mais consulter « Sweden's Success Seen Teetering on Shaky Legs », *The Globe and Mail*, « Report on Business », Toronto, 11 juin 1984, p. 2.
32. Ministère des Finances de la Suède, *Communiqué*, 13 octobre 1983, p. 3.
33. Cité dans Canadian Industrial Relations and Personnel Developments Newsletter, n° 31, p. 746–747.

34. *Swedish Employment Policy*, rapport annuel du Conseil national du marché du travail, Stockholm, 1982–1983, p. 12.
35. *Budget suédois pour 1984–1985*, sommaire publié par le ministère des Finances, 1984, p. 120–121. Voir « Public Sector Deficits: Problems and Policy Implications » dans *Occasional Studies*, Paris, OCDE, 1983, p. 15.
36. Le meilleur aperçu général de l'économie politique d'après-guerre de l'Allemagne de l'Ouest est d'Andrei S. Markovits (édit.), *The Political Economy of West Germany*, New York, Praeger, 1982.
37. Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 233. Voir pour cela et pour ce qui suit, Otto Jacobi, *The Structure and Operation of the Collective Bargaining System in the Federal Republic of Germany*, Francfort, Institut de recherches sociales, 1983.
38. Tiré de *Industrial Democracy: European Experiences*, Londres, HMSO, 1976, par Jecchinis, *The Role of Tripartite Cooperation*, p. 35.
39. Consulter Shonfield, *Modern Capitalism*, p. 247–248 et J.M. Reimer, « Alterations in the Design of Model Germany » dans Andrei S. Markovits (édit.), *The Political Economy of West Germany*, New York, Praeger, 1982, p. 63–64.
40. Shonfield, *Modern Capitalism*, p. 273.
41. Consulter K.H. Hennings, « West Germany » dans A. Boltho (édit.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 485.
42. Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 241–242.
43. Hans Kastendiek, Hella Kastendiek et Hugo Reister, *Incorporation of the Trade Unions: West German Trade Union Strategies for Participation in Macro-Economic Policy-Making Institutions*, Francfort, Institut de recherches sociales, 1983, p. 11.
44. *Ibid.*, soulignement ajouté au texte.
45. Toutes les citations du paragraphe, y compris celle de Schiller sont tirées de Jon Clark, « Concerted Action in the Federal Republic of Germany », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 17, n° 2, juillet 1979, p. 247–248.
46. *Ibid.*, p. 245.
47. Toutes ces citations de syndicats ont été réunies dans Kastendiek *et al.*, *Incorporation of the Trade Unions*, p. 13–16.
48. Clark, « Concerted Action », p. 253–254.
49. Consulter Wolfgang Streek, « Organizational Consequences of Neo-Corporatist Cooperation in West German Labour Unions » dans G. Lehbruch et P.C. Schmitter (édit.), *Patterns of Corporatist Policy Making*, Beverly Hills, Sage, 1982, p. 29–81.
50. Consulter Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 242 et s.
51. *Ibid.*, p. 285.
52. Consulter Streek, *Organizational Consequences, passim* et Kastendiek *et al.*, « Incorporation of the Trade Unions », p. 34.
53. Cité dans Kastendiek *et al.*, *ibid.*, p. 20.
54. *Ibid.*, p. 21.
55. Consulter Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 244–246.
56. Consulter « West Germany: The Working Time Debate », *European Industrial Relations Review*, n° 118, novembre 1983, p. 18–19.
57. La documentation est volumineuse, mais consulter l'ouvrage récent de P. De Wolfe, « Incomes Policy Developments in the Netherlands », *Industrial Relations*, vol. 2, n° 2, 1983, p. 202–223; « Netherlands: Incomes Policy and Pay Bargaining », *European Industrial Relations Review*, n° 108, 1983, p. 13–14; Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 83–154.
58. La documentation est moins exhaustive. Consulter Don Scherwin, « Incomes Policy in Norway: Second-Best Corporate Institution », *Polity*, vol. 14, n° 3, 1982, p. 464–480; Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 155–207.
59. L'exposé suivant est basé en partie sur des interviews menées durant un bref séjour à Vienne, en février 1984. Les meilleurs ouvrages généraux en allemand sont : Bernd Marin, *Die Paritätische Kommission*, Vienne, Internationale Publika-

- tionen, 1982 et Anton Pelinka, *Modellfall Osterreich?*, Vienne, Wilhelm Broumuller, 1981; en anglais, voir K. Steiner (édit.), *Modern Austria*, Palo Alto, Spross, 1981 et OCDE, *Integration of Social Policy: A Review of the Austrian Experience*, Paris, 1982. Ouvrages récents : Sven W. Arndt (édit.), *The Political Economy of Austria*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1982; J. Mire, « Industrial Relations in Austria », *New Zealand Journal of Industrial Relations*, n° 6, 1981, p. 139–149.
60. Consulter Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 43.
 61. Maria Szecsi, « Social Partnership in Austria » dans K. Steiner (édit.), *Modern Austria*, Palo Alto, Spross, 1981, p. 192–193.
 62. Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 68.
 63. OCDE, *Economic Survey: Austria*, Paris, 1982, p. 26.
 64. Windmuller, « The Authority », p. 98.
 65. Les citations suivantes et la plupart des informations sont tirées de Bernd Marin, *Organizing Interests by Interest Organizations: Associational Prerequisites of Cooperation in Austria*, communication présentée au 12^e congrès mondial, Association internationale de science politique, Rio de Janeiro, août 1982, p. 23–30.
 66. Szecsi, « Social Partnership », p. 191–196.
 67. Consulter Ferdinand Lacina, « Development and Problems of Austrian Industry » dans K. Steiner (édit.), *Modern Austria*, Palo Alto, Spross, p. 166.
 68. Consulter Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 46, figure 2.3.
 69. Szecsi, « Social Partnership », p. 196–197.
 70. Consulter les articles dans *Die Presse*, Vienne, 17, 18 septembre, 19 septembre 1983; voir OCDE, « Public Sector Deficits », p. 15.
 71. Szecsi, « Social Partnership », p. 198–199.
 72. Flanagan *et al.*, *Unionism*, p. 82. Soulignement ajouté.
 73. G. Lehnbruch, « Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective » dans G. Lehnbruch et P. Schmitter (édit.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres, Sage, 1982, p. 12.
 74. Il est à noter que nous n'avons pas recalculé les moyennes de l'OCDE pour les diverses mesures de rendement économique que nous employons pour pouvoir comparer le rendement de chacun des pays à l'étude — ou ensemble — contre le rendement économique des autres pays de l'OCDE, par opposition à la moyenne de l'OCDE qui comprend ces pays. Bien qu'un nouveau calcul aurait été plus rigoureux sur le plan empirique, il aurait fallu faire un ensemble plus exhaustif de calculs que ne le permet la portée de la présente étude, mais qui n'aurait pas donné de résultats plus significatifs ou intéressants, du moins dans la mesure où on aurait supprimé les trois petits pays de la moyenne globale qui n'aurait pas eu beaucoup d'incidence (étant donné que la plupart des moyennes sont pondérées par taille économique). Dans le cas de l'Allemagne, malgré sa taille importante, le fait de retrancher son rendement économique de la moyenne de l'OCDE n'aurait pas changé grand chose, à notre avis, car ses tendances économiques étaient généralement parallèles à celles de l'OCDE. Nous avons employé les niveaux ordinaires d'analyse comme dans la plupart des ouvrages visant à mesurer les effets du corporatisme.
 75. A. Boltho, « Growth » dans A. Boltho (édit.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 9–37.
 76. OCDE, *Profits and Rates of Return*, Paris, 1979, p. 22; voir p. 118–120.
 77. OCDE, *Towards Full Employment and Price Stability*, Paris, 1977, p. 303–307.
 78. K. Faxen, « Incomes Policy and Centralized Wage Formation » dans A. Boltho (édit.), *European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 372.
 79. OCDE, « Income Distribution in OECD Countries », *Economic Outlook, Occasional Studies*, Paris, OCDE, 1976.
 80. G. Therborn *et al.*, « Sweden Before and After Social Democracy: A First Overview », *Acta Sociologica*, n° 21, supplément 1978, p. 51–53.

81. M. Sawyer, « Income Distribution and the Welfare State » dans A. Boltho (édit.), *The European Economy: Growth and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 212.
82. P.S. Andersen et P. Turner, « Incomes Policy in Theory and Practice » dans *Economic Outlook, Occasional Studies*, Paris, OCDE, 1980, p. 43 et s. Voir Sawyer, « Income Distribution », p. 211–212; Faxen, « Incomes, Policy », p. 383–386; R.F. Elliot et J.L. Fallick, « Incomes Policies, Inflation and Relative Pay: An Overview » dans J.L. Fallick et R.F. Elliott (édit.), *Incomes Policy, Inflation and Relative Pay*, Londres, George Allen and Unwin, 1981, p. 250, et *idem*, p. 204–209.
83. M.G. Schmidt, « The Welfare State and the Economy in Periods of Economic Crisis: A Comparative Study of Twenty-three OECD Nations », *European Journal of Political Research*, n° 11, 1983, p. 9; voir « Does Corporatism Matter? Economic Crisis, Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970s » dans P.C. Schmitter et G. Lehmbruch (édit.), *Trends towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1979, p. 237–258.
84. Schmidt, « The Welfare State »; voir « Does Corporatism Matter? », p. 255.
85. D. Cameron, « On the Limits of the Public Economy », *Annals, American Academy of Political and Social Science*, n° 459, janvier 1982 et « The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, n° 72, décembre 1978, p. 4.
86. Cameron, « The Limits », p. 58.
87. *Ibid.*, p. 61.
88. Congrès du travail du Canada, *Labour's Manifesto For Canada*, Ottawa, CTC, 1976, p. 9–10.
89. *Ibid.*, p. 9.
90. Martha Cooper, *The Search for Consensus: The Role of Institutional Dialogue between Government, Labour and Employers*, Paris, OCDE, 1982, p. 75.
91. Gerhard Lehmbruch, « Liberal Corporatism and Party Government » dans P.C. Schmitter et G. Lehmbruch (édit.), *Trends towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1979, p. 166–167.
92. Pierre Elliott Trudeau, « The Province of Quebec at the Time of the Strike » dans P.E. Trudeau (édit.), *The Asbestos Strike*, Toronto, James Lorimer, 1974, p. 25.
93. Consulter le mémoire présenté à la Commission d'enquête par Fletcher Barager, Errol Black *et al.*, *Whose Economy Is It Anyway? A Program for Economic Democracy and Recovery in Canada*, Winnipeg, 1983, pour un exemple du genre de solution de rechange que j'envisage.



La diversité linguistique et la décision économique : *trois cas européens*

K.D. MCRAE

Considérations préliminaires

Nous examinerons, dans la présente étude, les modalités de consultation et de décision économiques qui ont cours dans certains États occidentaux caractérisés par des divisions linguistiques ou culturelles. En nous livrant à cet exercice, nous visons surtout à déterminer si la diversité linguistique et culturelle, dans un régime parlementaire de type occidental, impose des contraintes importantes à la formulation de la politique économique. Dans cette perspective, les trois régimes que nous étudierons, soit ceux de la Suisse, de la Belgique et de la Finlande, peuvent se comparer à leur tour à des régimes politiques analogues où il n'y a *pas* diversité linguistique : Suède, Pays-Bas, Autriche, Allemagne de l'Ouest.

Les trois pays sur lesquels portera notre étude se caractérisent tous par un régime parlementaire multipartite fondé sur la représentation proportionnelle, par une économie fortement développée et par un niveau de vie élevé. Ils forment, avec le Canada, la presque totalité des États plurilingues de cette catégorie. La Finlande contemporaine étant un cas quelque peu marginal en matière de représentation des intérêts de la minorité, nous nous concentrerons surtout ici sur la Suisse et la Belgique. Ces deux États, à l'instar du Canada, sont fédéraux ou quasi fédéraux, et possèdent une dimension régionale qui ne coïncide pas exactement avec les frontières linguistico-culturelles.

Il est possible, d'entrée de jeu, de poser des balises qui mettront en lumière les principaux enjeux de la participation des minorités au processus décisionnel économique. On peut avancer des arguments convaincants en faveur de l'adoption au premier chef, dans une analyse telle

que la nôtre, de la perspective du ou des groupes minoritaires de chaque système étudié. Dans le cas de la Suisse, cela suppose que l'on se concentre sur la situation de la minorité romande ou italienne. En Belgique, puisque les Flamands et les Wallons sont mieux équilibrés sur le plan démographique et que les deux groupes manifestent, pour toute une série de raisons structurelles et psychologiques, des sensibilités de type minoritaire, il convient d'examiner les *deux* communautés linguistiques de même que les trois régions économiques qui forment le pays. En Finlande, la minorité de langue suédoise est relativement restreinte et dispersée, mais occupe une position avantageuse sur les plans économique et professionnel.

Plus explicitement, il est possible d'examiner, selon la perspective des minorités, les quatre enjeux suivants :

- Le degré de représentation de la minorité concernant la consultation et la prise de décisions, tant chez les intervenants du secteur public que chez ceux du secteur privé;
- L'ampleur et l'efficacité de la participation de la minorité à ces processus (en théorie, cette participation peut prendre deux formes, selon que le groupe minoritaire prend part aux décisions de concert avec le groupe majoritaire, ou qu'il jouit d'un certain degré d'autonomie décisionnelle, comme c'est le cas dans un système fédéral);
- Les gratifications économiques auxquelles accède la minorité comparativement à la majorité, selon divers indicateurs;
- La perception subjective, par la minorité, du caractère équitable du système économique, tant dans ses processus que dans ses résultats.

Il serait guère réalisable, dans le cadre d'une brève analyse telle que la nôtre, de tenter de décrire ou d'évaluer exhaustivement le système économique de ces sociétés; il nous est cependant apparu essentiel de donner, à tout le moins, un aperçu de leur contexte économique et social. Pour chacun des trois pays, nous examinerons au premier chef les relations industrielles, les processus de négociation collective et le rôle du gouvernement dans ces processus. Sur un deuxième plan, nous donnerons des indications du degré d'intervention gouvernementale dans le développement économique global, dans le développement régional et dans la formulation de la stratégie industrielle¹.

Les objectifs de la présente étude sont bien circonscrits. Fondamentalement, nous n'entendons pas évaluer ces systèmes économiques dans leur globalité, les comparer l'un à l'autre, ni les confronter avec le système de sociétés culturellement plus homogènes. Notre but primordial consiste à examiner dans quelle mesure les groupes culturels qui forment ces sociétés prennent part de façon effective et identifiable à diverses décisions clés dans le domaine économique, et jusqu'à quel point ils sont satisfaits des processus en place et des résultats engendrés par ces décisions.

La Suisse

La Suisse se caractérise par une longue tradition de relative autonomie cantonale, par de formidables obstacles géographiques, par la présence d'un système fédéral relativement décentralisé, par un clivage religieux ayant eu d'importantes répercussions historiques (entre protestants et catholiques), par le quadrilinguisme (allemand, français, italien, romanche), et par une importante transmigration d'un groupe linguistique ou religieux à l'autre. Son recours au référendum populaire et à l'initiative constitutionnelle — à l'échelon tant fédéral que cantonal — signifie que le processus politique n'est pas entièrement sous la coupe des élites politiques. Son système économique est fondé sur une garantie constitutionnelle fondamentale de liberté de commerce (article 31) qui a subi diverses modifications officielles et transgressions officieuses au cours du vingtième siècle, plus particulièrement lors des deux guerres mondiales, pendant la crise économique des années 1930 et — de façon plus institutionnelle — par suite de l'adoption des articles économiques de 1947, qui conféraient aux autorités fédérales le pouvoir de prendre, « de concert avec les cantons et l'entreprise privée », des mesures pour contrer les crises économiques et le chômage.

Autre caractéristique du système politique helvétique, il existe en Suisse un très dense réseau d'associations de tous genres, y compris de groupements d'intérêts économiques; ces associations ont adopté pour la plupart la même structure fédérale et décentralisée que le reste de l'appareil politique du pays. Les processus de consultation sur les projets de loi fédéraux sont très élaborés et intègrent tant les groupements d'intérêts économiques que les gouvernements de canton. Fait digne de mention, le Parti socialiste prend part au gouvernement sans interruption depuis 1943, et depuis 1959, il a qualité de « partenaire égal » (c'est-à-dire qu'il obtient deux représentants sur sept, soit la même proportion que les radicaux et les catholiques); sans cette participation du mouvement ouvrier au gouvernement, il serait difficile de concevoir que l'on eût pu mettre en place un réseau si élaboré de consultation économique.

Avant la Seconde Guerre mondiale, le système helvétique de relations industrielles a connu des époques agitées. La fin de la Première Guerre mondiale a coïncidé avec une grève générale qui a paralysé le pays, et que de nombreux Suisses ont vue comme un putsch révolutionnaire potentiel ayant avorté. La crise économique des années 1930 a frappé particulièrement durement la Suisse et ses industries exportatrices, occasionnant pendant plusieurs années le chômage de 100 000 travailleurs ou plus. Les graves difficultés du secteur industriel ont été la cause de tumultueuses manifestations dans plusieurs villes, et ont donné naissance à plusieurs mouvements politiques antidémocratiques et anti-parlementaires. Dans ce contexte agité, en 1937, était conclue la pre-

mière entente de « paix du travail », qui devait transformer le climat des relations employeurs-employés et établir un précédent durable de négociation collective pour la période de l'après-guerre. La tradition ainsi établie en était une de négociation bilatérale, avec arbitrage par une tierce partie en cas d'impasse, mais sans intervention du gouvernement dans le processus de négociation. À partir de 1941, les autorités fédérales ont ajouté un important élément complémentaire à ce système, en permettant que des conventions collectives deviennent exécutoires pour tous les employeurs et travailleurs d'une même industrie ou d'un même secteur, membres ou non des associations ayant négocié l'entente originale.

Ces dernières années, de nombreuses conventions collectives ont été conclues : on en estimait le nombre à 1 400 en 1973. La teneur de ces ententes relève entièrement des parties en présence, tant que les dispositions respectent les directives établies par la législation nationale (par exemple, n'excèdent pas le nombre hebdomadaire maximal d'heures de travail). Ces conventions varient énormément sur les plans du territoire d'application et du secteur industriel ou professionnel couvert. On estime qu'environ le tiers de la population active est syndiqué, mais cette proportion va d'environ 10 % à plus de 50 %, selon l'industrie. Les modalités d'application d'une convention collective à l'ensemble d'une industrie ou d'un secteur sont actuellement régies par une loi fédérale promulguée en 1956. En général, l'application généralisée doit être demandée par toutes les parties à l'accord, qui doivent représenter plus de la moitié de l'industrie en cause. Dans la pratique, on a assez rarement recours aux déclarations officielles d'application générale, car dans bien des cas, la convention collective est acceptée dans l'ensemble de l'industrie intéressée sans que le gouvernement n'ait à effectuer de promulgation officielle. En 1979, on ne comptait que 10 déclarations fédérales en vigueur et 12 autres dans le champ de compétence des cantons, s'appliquant à un total de 4 400 employeurs et 270 000 travailleurs².

Il est possible, d'après ces données, de brosser un tableau sommaire du domaine des relations industrielles dans la perspective des minorités religieuses et linguistiques. La négociation collective est réglementée en Suisse par la loi fédérale, qui compte cependant des dispositions visant la variation des modalités à l'échelle cantonale, ainsi que la résolution des conflits. Elle s'effectue à différents niveaux — grand et petit, fédéral et cantonal, selon l'industrie ou le segment en cause. Les autorités publiques ne prennent strictement aucune part aux négociations, laissant les parties en présence décider de questions aussi fondamentales que la politique salariale et la semaine de travail³. Du point de vue des minorités religieuses, les syndicats catholiques et socialistes (ainsi que d'autres qui ne sont affiliés à aucune des deux fédérations) négocient côte à côte, concluant des ententes parallèles ou identiques. Les minori-

tés linguistiques ne jouissent pas du même degré d'autonomie syndicale, quoiqu'elles possèdent une autonomie partielle par suite de l'assise cantonale de certains syndicats et regroupements d'employeurs, ainsi que de la négociation de certains secteurs professionnels au niveau cantonal. Comme un observateur l'a fait remarquer, l'organisation du travail en Suisse adopte une orientation surtout cantonale. Les employeurs pensent en termes de cantons, encore que dans certains secteurs, la conscience syndicale s'exerce à l'échelon plus global de la Suisse romande. Un autre observateur bien au fait de la question estimait que ce système souple donnait entière satisfaction aux populations des cantons francophones. On semble disposer de peu de données sur la Suisse italienne — en réalité, le canton du Tessin —, mais la population active y est relativement concentrée dans des petites entreprises et dans le secteur des services. Ce qu'il importe de retenir, c'est que le gouvernement fédéral, par sa rigoureuse non-intervention dans le processus de la négociation collective, en général, et dans les accords salariaux, en particulier, joue un rôle effacé et ne prête pas le flanc à la politisation des questions salariales. En général, il s'est contenté de laisser le niveau des salaires s'établir en fonction des négociations entre les partenaires sociaux du secteur privé, qui ont agi de façon responsable et sont demeurés sensibles à la forte dépendance de la Suisse envers les industries d'exportation.

Même si le secteur public compte beaucoup sur le secteur privé pour la négociation collective et, particulièrement, pour l'établissement des salaires, le rôle du gouvernement fédéral est bien sûr important et occupe même le premier plan dans certains autres aspects de l'économie. Comme les autres démocraties modernes, la Suisse est largement devenue un État-providence depuis la Seconde Guerre mondiale, et l'appareil de la sécurité sociale repose sur de multiples lois fédérales qu'il n'est point besoin de décrire ici. Le régime politique de la Suisse a cependant pour caractéristique qu'une partie des lois est appliquée et administrée par les cantons, alors qu'une autre définit les conditions auxquelles les caisses privées d'assurance sociale sont admissibles aux subventions fédérales. Une de nos sources a estimé qu'il existait au total près de 7 000 caisses d'assurance sociale en Suisse, couvrant les champs de l'assurance-maladie, de l'assurance-vieillesse et personnes à charge, des allocations familiales, de l'assurance-chômage et des caisses de retraite (Tschäni, 1972, p. 352). Puisque la fonction d'assurance sociale est généralement acceptée en Suisse, comme dans toutes les sociétés avancées, la caractéristique particulière du système helvétique est le rôle effacé que jouent les autorités fédérales dans son administration. En matière de sécurité sociale, on constate très peu de divergences d'opinion entre les régions linguistiques, mais des divisions plus profondes existent entre les partis politiques de gauche et de droite — divisions qui s'étendent à toutes les régions linguistiques.

Le domaine du développement régional est un second secteur d'intervention des autorités fédérales, qui présente davantage d'intérêt. En Suisse, le débat s'est cristallisé autour de la disparité croissante entre les industries de plus en plus prospères de la région du Plateau au nord des Alpes, et l'activité économique stagnante ou déclinante des régions montagneuses des Alpes et du Jura. Depuis le début des années 1970, la Confédération a adopté pour politique de raffermir le fédéralisme décentralisé en aidant les régions montagneuses géographiquement défavorisées. L'élément principal de la politique actuelle, cependant, consiste à dispenser de l'aide au secteur privé à de bonnes conditions, bien qu'une autre loi fédérale prévoit un financement en vue d'améliorer l'infrastructure de ces régions, qui représentent le quart de la population totale du pays ainsi que les deux tiers de sa superficie. Ici, de nouveau, les autorités fédérales jouent un rôle effacé, et chacune des régions linguistiques compte sa propre zone montagneuse défavorisée. Ces dernières années, on a eu tendance à adapter cette politique régionale et à l'appliquer à certaines autres régions durement touchées par la récession des années 1970, telles que le canton de Neuchâtel, où la crise de l'industrie de l'horlogerie a été un facteur déterminant du brusque déclin du revenu moyen par habitant, qui est passé de 102 à 84 % de la moyenne helvétique entre 1965 et 1978⁴.

Si les régions montagneuses présentent des problèmes particuliers, les autorités fédérales ont également le pouvoir, en vertu des articles économiques de la Constitution, d'intervenir en vue de protéger les secteurs ou les industries en difficulté. Même si, en général, on a su résister aux pressions en faveur de l'intervention dans des secteurs industriels précis, cela n'a pas été tout à fait le cas en agriculture. La notion d'une paysannerie vigoureuse et prospère est chère aux Suisses, et l'autarcie alimentaire (ou la meilleure approximation possible de celle-ci) est une considération déterminante dans la planification de la défense et dans la poursuite d'une politique étrangère de neutralité armée. C'est pourquoi la protection de l'agriculture, sous la forme de subventions directes et de droits de douane, constitue de longue date une particularité de la politique économique helvétique. Au cours des années 1970, la proportion de dépenses fédérales consacrée à l'agriculture et à la production vivrière correspondait à environ 10 %; elle est passée de 13 % en 1960 à 9 % en 1980 (Piot, 1982, p. 245). Ici, à nouveau, on ne peut guère discerner de tensions entre les régions linguistiques par suite de la politique agricole; c'est entre les cantons ou districts industriels et ruraux que se situe le principal clivage.

Cette configuration d'harmonie linguistique caractérise aussi d'autres importantes interventions fédérales, telles que celles qui portent sur la taille et la compétence de la population active. Une proportion substantielle de la main-d'oeuvre helvétique étant de citoyenneté étrangère, il est possible de régler la taille de la population active. Cette situa-

tion n'est pas nouvelle : dès 1910, les travailleurs non suisses constituaient 15 % de la population et 17 % de la population active. Après 1945, la rapidité de l'expansion industrielle a engendré une grave pénurie de travailleurs suisses, et la population étrangère a doublé, passant de 495 000 habitants en 1960 à un peu plus d'un million pendant la période de pointe de 1972–1975. De ce dernier nombre, environ 600 000 travailleurs bénéficiaient d'une autorisation annuelle ou du statut d'étranger établi en permanence, auxquels on peut ajouter environ 200 000 travailleurs saisonniers et 100 000 frontaliers (traversant quotidiennement la frontière), pour une population active étrangère totale de près de 900 000 personnes.

Jusqu'aux années 1970, l'afflux de travailleurs étrangers était contrôlé et réglementé, mais n'était pas délibérément limité pour des raisons politiques. Entre 1965 et 1974, cependant, le gouvernement a dû faire face à pas moins de cinq initiatives populaires dirigées contre l'*Ueberfremdung*, ou « l'invasion étrangère » (OFIAMT, vol. 1, 1980, p. 82 et 83). La première initiative Schwarzenbach — ainsi nommée parce qu'elle était parrainée par le mouvement nationaliste de droite dirigé par le parlementaire zurichois J. Schwarzenbach — a failli remporter la majorité en 1969, en dépit de la vive opposition des autorités fédérales et de nombreux groupes organisés. Elle a même remporté la majorité des voix dans six cantons alémaniques de la Suisse centrale et dans le chef-lieu bilingue de Fribourg. Ainsi, avant même la récession de 1973 s'était installé un climat politique qui favorisait la restriction de la croissance sauvage de l'emploi et de l'expansion économique non réglementée. Lorsque l'économie s'est ralentie, les autorités ont assez facilement pu parer à la plus grande partie du relâchement en ne renouvelant pas les permis annuels, de sorte que la main-d'oeuvre étrangère résidente totale (établie en permanence ou en vertu d'un permis annuel) a perdu plus de 100 000 membres entre 1974 et 1977, tombant tout juste au-dessous du seuil des 500 000⁵.

Les autorités fédérales (plus précisément, l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, ou l'OFIAMT/BIGA) exercent également un contrôle sur les compétences de la population active helvétique. En comparaison des autres sociétés occidentales, un pourcentage relativement faible de la population poursuit des études post-secondaires, et ceux qui s'intègrent à la main-d'oeuvre industrielle bénéficient d'un système très élaboré d'apprentissage. Il a été estimé qu'au cours des années 1970, de 51 à 53 % environ des travailleurs âgés de 15 à 24 ans avaient complété leur apprentissage sur le marché du travail, de 28 à 30 % étaient en apprentissage, 1 ou 2 % détenaient un diplôme universitaire, et les 17 à 19 % restants pratiquaient un métier non spécialisé ou non précisé. Pour justifier ce système d'apprentissage, on soutient qu'il permet d'assurer une formation professionnelle correspondant très étroitement aux besoins de l'économie helvétique, et qu'il a

eu pour effet de réduire en Suisse le chômage chez les jeunes à des proportions infimes (moins de 1 % de la population active correspondante), même au plus fort de la récession de 1973–1975. C’est au secteur privé que revient principalement la responsabilité de la formation professionnelle dans le cadre des programmes d’apprentissage, et le fédéral se borne surtout à en subventionner les coûts, à promouvoir l’augmentation du nombre de contrats d’apprentissage, à offrir certains programmes de recyclage et de perfectionnement (particulièrement pour ceux qui n’ont pas accès à des programmes d’apprentissage) et à subventionner certains programmes restreints de travail temporaire (OFIAMT, vol. 1, 1980, p. 163–172). Il n’y a pas non plus ici d’indice de frictions entre les groupes linguistiques.

La grande majorité des questions économiques sont réglementées dans un climat d’harmonie linguistique en Suisse, mais il ne faut pas en conclure pour autant que l’économie helvétique est entièrement affranchie des clivages et des tensions ethno-linguistiques. Un secteur économique important a connu des difficultés chroniques tout au long des années 1970 : celui de l’industrie de l’horlogerie, qui est concentré dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, ainsi que dans les districts sud-jurassiques du canton de Berne — régions toutes francophones — et dans quelques zones alémaniques adjacentes. Bon nombre des localités touchées sont grandement axées sur cette seule industrie. Comme le constate Lambelet⁶, une telle concentration structurelle a entraîné l’exercice de fortes pressions politiques sur les autorités fédérales, à la fin des années 1970, en faveur d’un assouplissement de la politique monétariste de la Banque nationale qui abaisserait la valeur du franc et permettrait à l’industrie de l’horlogerie d’occuper une position plus avantageuse par rapport à ses concurrents étrangers. L’État a résisté à ces pressions, et c’est éventuellement l’industrie bancaire qui est venue au secours de l’industrie de l’horlogerie en consentant sur une grande échelle des prêts privés. Il importe de signaler, dans une perspective linguistico-culturelle, que les cantons de la Suisse romande n’ont pas fait bloc derrière l’industrie de l’horlogerie, sans doute parce que les cantons n’étaient pas tous également touchés, et que l’action concertée des groupes linguistiques en matière d’économie n’est pas chose courante en politique suisse.

Il existe un deuxième point chaud dans ce domaine, dont la presse des deux grands groupes linguistiques fait largement état : la concentration de plus en plus poussée de la vigueur industrielle et financière de la Suisse dans ce que l’on appelle maintenant le « Triangle d’or », borné par Zurich, Bâle et Berne (ou, selon certains, Olten). En un sens, l’image du triangle représente une autre version du clivage entre le Plateau et les régions montagneuses, quoique ce triangle ne comprenne pas les extrémités orientale et occidentale du Plateau, la portion ouest se prolongeant jusqu’en Suisse romande. Si l’on trouve des industries pros-

pères sur l'ensemble du territoire du Triangle, le secteur financier et l'industrie de la publicité se concentrent de plus en plus dans la région de Zurich⁷, au détriment, croit-on, des autres régions. De nombreux articles de la presse suisse et, peut-être de façon encore plus notable, de la presse francophone ont souligné les dangers que pose ce développement économique, avec ses répercussions implicites sur les mouvements démographiques et, par conséquent, sur l'équilibre des forces au sein de la Confédération helvétique.

Cette question de la concentration géographique des entreprises industrielles et financières fait surgir un troisième sujet de préoccupation : celui de la représentation adéquate des minorités dans la gestion de ces mêmes entreprises. On peut conclure des données de 1979 que si les conseils d'administration des plus importantes entreprises suisses étaient raisonnablement représentatifs lorsque considérés globalement, les Suisses francophones et italophones étaient gravement sous-représentés dans la catégorie des présidents, des directeurs généraux ou des cadres, ou leur équivalent⁸. Autre côté de la médaille, on affirme souvent que la structure d'accès aux échelons supérieurs de l'élite économique suisse est relativement ouverte, et que les membres de minorités linguistiques qui sont disposés à satisfaire aux normes de travail soutenu et de longues heures qui prévalent en Suisse alémanique jouissent d'un plein accès à ces postes. Le prix à payer en sus, cependant, peut inclure la relocalisation en Suisse alémanique et une bonne connaissance de la langue de la majorité, y compris une connaissance à tout le moins passive des dialectes suisses-allemands.

Un quatrième sujet de préoccupation, dont on parle moins, mais qui a été cerné dès le milieu des années 1960 par Jean Meynaud, a trait au processus législatif. Meynaud a examiné la représentation des petites communautés linguistiques dans le système des comités parlementaires et a constaté qu'elle était raisonnablement proportionnelle et satisfaisante. Mais il a également constaté une tendance croissante à l'élaboration des projets de loi par des comités non parlementaires d'experts ou par des comités conjoints, et a conclu que dans ces contextes, le rôle des minorités était moins saillant et leur représentation était moins régularisée que dans les comités parlementaires (Meynaud, 1968, p. 174–178). Même s'il ne semble pas y avoir d'études empiriques plus récentes sur cette question, l'impression générale subsiste que le processus législatif dépend de façon croissante des doléances du secteur privé et de l'apport d'experts techniques non parlementaires, et que chez ces intervenants, la sensibilité aux préoccupations des minorités est moindre et la représentation des minorités est moins automatique qu'à l'Assemblée fédérale. Cela a notamment pour conséquence que les projets de loi présentés au parlement ont de plus en plus tendance à représenter des compromis finement négociés entre les groupements d'intérêts directement intéressés, compromis à ce point achevés que les

législateurs hésitent à les modifier. D'autre part, l'exclusion des parlementaires fédéraux du processus de raffinement est compensée au moins en partie par l'intégration, au stade de la consultation, des gouvernements cantonaux, dont l'apport au processus législatif est important car ce sont eux qui appliquent et administrent bon nombre des lois fédérales.

Le stade de la consultation, bien que les détails n'en soient pas institutionnalisés, est devenu partie intégrante du processus législatif helvétique au cours des dernières décennies, et il serait considéré comme impensable d'y passer outre ou de le supprimer. Ses formes varient d'un projet de loi à l'autre, et l'on peut y apporter des modifications s'il fait l'objet de critiques publiques. Pour tout projet de loi ayant quelque importance, on consultera les cantons et les groupements d'intérêts appropriés. C'est chose courante que de voir des représentants cantonaux côtoyer des représentants de ces groupements à des comités d'experts techniques. On favorise la participation par mémoire écrit, ce qui exige tant des cantons que des groupements d'intérêts qu'ils prennent position et consacrent quelque effort à des études préliminaires, mais d'autres modalités permettent les témoignages oraux et les entretiens entre les parties intéressées. La participation cantonale est d'une efficacité variable, selon le degré d'intérêt du canton en la matière et sa capacité de mettre à contribution des compétences spécialisées indépendantes. La plupart des observateurs insistent sur l'influence indéniablement prépondérante des groupements d'intérêts économiques sur le processus de consultation, mais les autorités fédérales accordent aussi beaucoup de valeur à la participation des cantons puisqu'elle permet, dans la pratique, l'adoption de lois plus acceptables aux yeux des autorités cantonales, qui les appliqueront de meilleure grâce.

Il existe un deuxième mode de consultation fédérale-cantonale : celui des conférences des ministres cantonaux (des Finances, de la Justice, de l'Éducation, des Travaux publics, et ainsi de suite). Surtout établies à l'origine à des fins de consultation horizontale, ces conférences sont de plus en plus utilisées par les autorités fédérales pour sonder les opinions et servir de tribune à des fins de communication verticale. Ces conférences ne jouent qu'un rôle consultatif. Une certaine opinion suisse exprime des doutes sur la poursuite de l'institutionnalisation de ce mode de consultation, puisque les conférences réunissent des hommes et femmes politiques plutôt que des experts techniques, que les cantons importants y sont trop prépondérants et que leur institutionnalisation officielle viendrait faire double emploi avec la deuxième assemblée fédérale, le Conseil des États⁹.

Si l'on résume et évalue le système économique suisse dans la perspective des thèmes de notre analyse, cinq éléments semblent ressortir plus particulièrement. D'abord, la situation du marché du travail est ordonnée depuis la fin des années 1930; le temps perdu par suite des

grèves et des lock-out a été minime. Deuxièmement, le niveau des salaires a été réglé par négociation bilatérale, l'État n'intervenant que lorsque la conciliation devenait nécessaire. Aucune « politique salariale » gouvernementale n'est apparente. Troisièmement, depuis 1945, le chômage est minime, en partie grâce à la croissance rapide de l'économie avant 1973. Compte tenu de ce facteur particulier, la Suisse prouve par son existence même qu'une économie libérale n'a pas besoin de chômage pour fonctionner adéquatement. Quatrièmement, la politique helvétique d'adhésion générale à l'économie libérale n'a pas empêché l'État d'intervenir de façon limitée dans des domaines précis pour atteindre des objectifs circonscrits (par exemple, la protection de l'agriculture et l'aide aux régions montagneuses). Cinquièmement, les milieux officiels réservent un accueil froid au concept de stratégie industrielle globale, ou s'y opposent ouvertement, estimant que les mécanismes du marché sont plus efficaces en la matière. À cet égard, il est difficile de concevoir qu'une quelconque stratégie sur une grande échelle puisse être à la fois économiquement efficace et non discriminatoire, ou favorable aux régions des minorités linguistiques.

En ce qui a trait aux enjeux de la représentation des minorités, de leur participation et de leur satisfaction, que nous avons définis au début de la présente étude, nous pouvons également conclure que la représentation des minorités, si elle correspond à leur importance démographique dans l'arène politique, est moins que proportionnelle aux échelons supérieurs des secteurs industriels et financiers. Leur participation aux décisions politiques dans ces secteurs, question plus difficile à évaluer, a fait l'objet de beaucoup de préoccupations et de débats dans la presse. D'autre part, on peut soutenir de façon convaincante que le régime politique demeure très réceptif à l'égard des intérêts des minorités, grâce au système électoral de la représentation proportionnelle, à la présence d'un exécutif permanent où sont représentés tous les partis, à la facilité d'exercice de la démocratie directe (initiatives et référendums), et à une culture politique qui valorise les droits des minorités. De plus, le fédéralisme contribue à la promotion des intérêts des minorités. En particulier, les gouvernements de canton appliquent de nombreuses lois fédérales en fonction de normes et de priorités cantonales.

Dans le domaine des gratifications économiques que permet le régime, beaucoup d'indications montrent que le revenu moyen en Suisse romande est proche de celui de la Suisse alémanique depuis les années 1950, en dépit d'importants écarts intercantonaux à l'intérieur de l'une et de l'autre région linguistique. Dans les régions italienne et romanche du sud de la Suisse, le revenu accuse un certain retard par rapport à cette moyenne, mais l'écart a eu tendance à se combler. Une analyse plus approfondie des dépenses indique que la tendance à la consommation est un peu plus élevée en Suisse francophone, alors que la tendance à

l'épargne est supérieure en Suisse germanophone et, par conséquent, le volume accru d'investissements suisses-allemands en Suisse romande suscite des préoccupations dans les cercles francophones¹⁰.

La question la plus difficile à cet égard est peut-être la comparaison de la *perception*, par la minorité et par la majorité, du caractère équitable du système économique pour leur région respective. Les données sur ce sujet sont au mieux indirectes ou détournées, portant surtout sur l'appareil politique dans son ensemble ou sur l'identité suisse, plutôt que sur les institutions économiques du pays ou les « résultats » au sens strict du terme. Le degré de satisfaction envers le régime politique suisse dans son ensemble est manifestement élevé et, curieusement, les Suisses italophones constituent, d'après une enquête importante effectuée en 1972, le plus patriotique et le plus satisfait de son sort parmi les trois grands groupes culturels¹¹. La même enquête mettait au jour un scepticisme visible et même une aliénation envers le gouvernement chez les répondants romands, mais on ne peut en aucune manière lier ce résultat à une insatisfaction à l'égard du système économique. Le milieu des affaires et les cercles intellectuels de la Suisse romande, il est vrai, ont réagi non sans inquiétude à ce qu'ils voient comme un déséquilibre croissant entre le « Triangle d'or » et la périphérie francophone, mais cette inquiétude porte davantage sur un écart futur du potentiel économique que sur la perception d'une inégalité actuelle en matière de répartition. Il est possible que ces conditions structurelles présagent de difficultés et de problèmes futurs, mais il se peut aussi que les craintes exprimées soient exagérées ou prématurées, ce qui illustrerait à nouveau que les habitants des pays où les problèmes majeurs sont rares semblent tout aussi portés à s'inquiéter que les autres peuples, en dépit de la moindre gravité de la situation.

La Belgique

L'histoire de la Belgique a été marquée par une frontière linguistique qui traverse le pays d'est en ouest immédiatement au sud de Bruxelles, séparant les provinces flamandes septentrionales du sud francophone. La capitale, Bruxelles, était à l'origine flamande, mais les tendances à la francisation y étaient déjà visibles au dix-huitième siècle, et se sont grandement accentuées avec la croissance démographique qui a suivi l'indépendance belge.

La révolution belge de 1830 a surtout été le fait d'une bourgeoisie francophone triomphante contre un régime protestant orangiste grandement aligné sur la Hollande, quoiqu'elle ait également été appuyée par un segment catholique plus traditionaliste aliéné par l'intervention gouvernementale dans le système d'éducation. Cette bourgeoisie avait déjà établi l'un des plus importants complexes industriels de charbon et d'acier de l'Europe, concentré dans le croissant Sambre-Meuse des

provinces wallonnes. Ainsi, les provinces francophones de Liège et du Hainaut étaient fortement industrialisées et prospères; en revanche, les provinces flamandes situées au nord de la frontière linguistique étaient plus traditionalistes et agricoles. La Constitution belge de 1831 a été l'une des plus libérales de l'époque en Europe : elle mettait l'accent sur les libertés classiques de la personne, le droit à la propriété privée et, également, la liberté linguistique.

Contre cette domination par une bourgeoisie francophone — qui était politiquement prépondérante, même dans les provinces flamandes, par suite d'un suffrage restrictif lié à la propriété — s'est graduellement développée une vaste réaction flamande. Le mouvement flamand a franchi trois stades distinctifs, adoptant d'abord la forme d'un mouvement de nationalisme littéraire au cours des années 1840, puis d'une campagne politique en faveur du droit à l'utilisation du néerlandais dans les institutions publiques de Flandre, pour enfin se transformer, à partir du début du vingtième siècle, en une quête de reconnaissance des droits sociaux et économiques des travailleurs flamands. Trois vagues successives de lois linguistiques ont été adoptées en réponse à ce mouvement. La première, au cours des dernières décennies du dix-neuvième siècle, visait la reconnaissance du droit à l'utilisation du néerlandais devant les tribunaux, dans l'Administration et dans les établissements d'enseignement secondaire des provinces flamandes. La deuxième, au cours des années 1930, visait à rendre ces provinces officiellement unilingues, alors que la troisième, au cours des années 1960, a donné lieu à l'adoption de lois plus sévères en vue d'enrayer le non-respect généralisé de la législation des années 1930. Ces lois linguistiques ont profondément empiété sur la liberté linguistique constitutionnellement établie en 1831, et ont engendré dans le secteur public, tant en Flandre qu'en Wallonie, une organisation linguistique des communications fondée sur le territoire plutôt que sur l'interlocuteur. Ce principe a essuyé une opposition virulente de la part des francophones, qui continuaient de revendiquer la liberté linguistique, alors qu'il était fortement appuyé par la population flamande, dont le poids politique est devenu prédominant par suite des réformes du droit de suffrage en 1919. Ce conflit linguistique prolongé et son rapport direct avec le territoire ont entraîné une politisation marquée de tout enjeu politique ou économique ayant une dimension régionale significative.

À elle seule, la réglementation linguistique n'est pas parvenue à résorber les conflits entre les groupes, non plus que l'aliénation ressentie par les Flamands à l'égard de l'État belge centralisé. Au cours des années 1960, une succession de gouvernements entreprenait de donner suite aux revendications croissantes de décentralisation étatique, en provenance tant des nationalistes culturels flamands que des régionalistes économiques wallons. Le processus de réforme s'est avéré long et ardu. Une première série d'amendements à la Constitution a été

promulguée en 1970, et les changements qu'ils apportaient dans le domaine culturel ont largement été mis en oeuvre au cours des quelques années suivantes. La décentralisation économique a posé des problèmes plus complexes, et après un certain nombre de faux départs, l'établissement de deux champs de compétence décentralisés dans une série de domaines économiques en Flandre et en Wallonie faisait l'objet de deux lois promulguées en août 1980. De propos délibéré, on a reporté à plus tard la résolution du problème posé par Bruxelles, considéré comme trop controversé à ce stade, et la mise en oeuvre des lois de 1980 a été ralentie par le climat économique et fiscal difficile qui prévaut depuis leur adoption.

Il s'ensuit que les institutions culturelles et régionales actuelles sont largement considérées comme temporaires ou transitoires. On s'accorde à dire qu'il faudra inévitablement apporter d'autres changements, mais il existe des dissensions manifestes quant à la question de savoir si la solution aux difficultés présentes consiste à accentuer la décentralisation (vers un système fédéral à part entière comportant deux ou trois régions), à effectuer un retour partiel au régime unitaire, ou à appliquer une option qui n'a pas été mise à l'épreuve (telle qu'une fédération des provinces, qui n'ont de toute manière jamais joué un rôle très important dans le régime politique belge). Il y avait en 1984 consensus quasi universel sur l'inefficacité de la formule actuelle de décentralisation, ce qui n'était guère étonnant, certains de ses éléments clés n'étant pas encore entrés en vigueur à l'époque¹². Cette réforme institutionnelle inachevée et la fluidité des institutions politiques belges expliquent en partie pourquoi des enquêtes sur divers aspects du processus décisionnel économique, en mai 1984, ont mis au jour un fort degré de mécontentement à l'égard des arrangements actuels. Mais les insatisfactions se sont manifestées de façon quelque peu irrégulière et inattendue, et l'on a également constaté l'existence de certains domaines de satisfaction à l'égard de l'ancien système centralisé.

Les dispositions institutionnelles actuelles reflètent la nature transitoire du nouveau système. Les questions qui relèvent de la compétence législative centrale demeurent la responsabilité du Parlement bicaméral, élu selon le principe de la représentation proportionnelle. Les questions culturelles ou de nature « personnalisable » reviennent aux Conseils communautaires (français, flamand ou allemand¹³), alors que les questions d'économie régionale sont dévolues aux conseils régionaux en Wallonie et en Flandre. Mais le système est à la fois incomplet et asymétrique. Il est incomplet parce que l'agglomération de Bruxelles, bien que constituant une région, ne dispose pas d'un conseil régional ayant pouvoir de légiférer, et l'appareil exécutif auquel reviennent les affaires régionales est un comité du Cabinet central. Il est asymétrique parce que si la Belgique francophone compte comme institutions le Conseil communautaire français et le Conseil régional de

Wallonie, chacun possédant son propre exécutif, la Belgique flamande combine les deux niveaux en un seul Conseil flamand (*Vlaamse Raad*), sous un seul exécutif. De plus, les législateurs des deux communautés culturelles aussi bien que des deux conseils régionaux, au cours de la phase transitoire actuelle, sont les députés élus du Parlement central, qui siègent distinctement, selon le cas, à titre de groupe représentant leur propre communauté linguistique ou région.

Après la montée des partis politiques de masse au cours des années 1890, les clivages politiques classiques de religion et de classe ont engendré le tripartisme (catholiques, socialistes, libéraux). Les trois partis, mais surtout les deux premiers, ont mis sur pied un dense réseau intimement entrecroisé d'associations de même tendance idéologique au début du vingtième siècle, et ces associations segmentées conservent aujourd'hui leur vigueur même si les luttes idéologiques qui leur ont donné naissance se sont largement résorbées. Le clivage linguistique traverse ces frontières idéologiques, quoique pas uniformément. Le Parti catholique prédomine en Flandre, le Parti socialiste en Wallonie. Deux décennies de graves dissensions linguistiques (1960 et 1970) ont entraîné dans les trois régions l'apparition de partis régionaux importants qui ont exercé de fortes pressions sur les trois partis traditionnels en vue de la satisfaction des revendications régionales. Sous l'effet de ces pressions, chacun des trois partis traditionnels s'est scindé, d'abord en deux ailes linguistiques distinctes, ensuite en deux partis indépendants desservant une clientèle linguistique différente. Si deux des trois nouveaux partis régionaux connaissent maintenant un déclin manifeste, c'est que leur tâche de mise en lumière du clivage linguistico-régional est accomplie, et la Belgique ne dispose aujourd'hui d'aucun parti politique important faisant le pont entre les deux grandes communautés linguistiques¹⁴.

Ces clivages linguistiques et idéologiques déteignent sur les relations de travail en Belgique. La structure organisationnelle de ce secteur est assez complexe : elle consiste en une double hiérarchie d'organismes, ayant respectivement des préoccupations économiques et sociales, à trois échelons différents — l'ensemble du pays, les industries et les entreprises. Les deux hiérarchies ont été institutionnalisées et reconnues par la loi, et la pratique des relations industrielles a évolué autour de ce cadre (voir la figure 3-1). Un observateur voit une importante différence fonctionnelle entre les deux hiérarchies, en ce que le secteur social fait généralement appel à la négociation alors que le secteur économique a plutôt recours à la consultation (Arcq, 1982, p. 16). Signalons que la négociation collective relève du secteur social, et non du secteur économique.

Parmi les organismes présentés à la figure 3-1, seules les délégations syndicales à l'échelon de l'entreprise sont dépourvues d'assise statutaire, étant largement reconnues par suite de leur durée d'existence,

dans le cadre de certaines conventions collectives nationales et par des conventions individuelles à l'échelon d'une industrie ou d'une entreprise. De plus, tous les organismes possédant une assise statutaire sont fondés sur le principe de la parité de la représentation des travailleurs et des employeurs. Les commissions paritaires à l'échelon des industries, dont les premières ont été mises sur pied en 1919 pour résoudre des problèmes précis dans certains secteurs, se sont rapidement généralisées et ont été reconnues comme organismes permanents de négociation ayant chacun compétence sur l'ensemble d'une industrie. Elles sont maintenant régies par une loi adoptée en 1968, selon laquelle les employeurs et les travailleurs (ou les employés salariés) doivent être également représentés, la présidence doit être assumée par un représentant du ministère du Travail (ou par le ministre lui-même), et un territoire précis est défini comme relevant de la compétence de chacune. Ces organismes sont devenus d'importants défenseurs des droits sociaux et leur compétence s'étend à tous les employeurs et travailleurs du territoire qui leur est assigné.

FIGURE 3-1 Belgique : la structure des relations collectives du travail

Niveau	Compétence sociale	Compétence économique
Pays	Conseil national du Travail	Conseil central de l'Économie
Secteur	Commissions paritaires	Conseils professionnels
Entreprise	Délégation syndicale	Conseil d'entreprise

Source : E. Arcq, *Les relations collectives du travail en Belgique*, Dossier 17, Bruxelles, CRISP, 1982, p. 16.

À la tête du secteur social se trouve le Conseil national du travail (CNT), créé en 1952 pour remplacer un prédécesseur officieux. La *Loi sur les relations de travail* de 1968 attribuait au CNT le pouvoir de négocier des conventions collectives s'appliquant à plusieurs industries; en 1982, quelque 30 ententes de ce type avaient été conclues. Les conventions adoptées dans le cadre du CNT ont force de loi, alors que les autres ne jouissent que d'une force morale (Arcq, 1982, p. 9). Comme les commissions paritaires à l'échelon des industries, le CNT est fondé sur l'égalité de représentation des employeurs et des travailleurs, les deux parties, actuellement, y comptant chacune onze délégués. Chez les employeurs, huit membres représentent l'industrie, deux proviennent des petites

entreprises indépendantes (classes moyennes) et le dernier est délégué par le secteur de l'agriculture. Les représentants des travailleurs sont tous tirés des trois grandes fédérations syndicales : cinq proviennent de la FGTB (socialiste), cinq de la CSC (catholique), et le dernier, de la CGSLB (libérale)¹⁵.

Dans le secteur économique, les organismes consultatifs ont une assise légale aux trois échelons, les dispositions actuellement en vigueur remontant à une loi de 1948 sur l'organisation de l'économie. L'idée a vu le jour dès les années 1920, partiellement inspirée par les expériences allemandes de *Mitbestimmung* (co-gestion) dans les grandes entreprises. Les membres des conseils du travail à l'échelon des entreprises, comme ceux des comités de santé et de sécurité, sont choisis lors d'« élections sociales » qui se tiennent tous les quatre ans, à l'échelle du pays, dans les entreprises comptant plus de 100 employés. La liste de candidats est assujettie à certaines conditions minimales sur le plan de l'organisation et de la représentativité, ce qui signifie dans la pratique que seules les trois grandes fédérations syndicales peuvent présenter des listes.

Au-dessus des conseils du travail, à l'échelon des industries, se trouvent les conseils professionnels, dont huit ont été institués (métaux, textiles et vêtement, construction, pêcheries, produits chimiques, alimentation, cuir et papier). Conçus à l'origine comme des groupes consultatifs appelés à formuler des recommandations, de leur propre initiative ou à la demande du ministre, ils sont devenus des groupes de pression pour leur industrie, et les vues des représentants des travailleurs et des employeurs tendent à y converger. À l'échelon supérieur se trouve le Conseil central de l'économie (CCE), qui a pour fonction de présenter des recommandations économiques au gouvernement et de répondre à des demandes du ministre. À nouveau, la représentation est paritaire à ce Conseil de 50 membres : la délégation des employeurs représente l'industrie (9 membres), le commerce, les banques, les assurances, le transport (4), les petites entreprises (4) et l'agriculture (5), alors que la délégation syndicale représente la FGTB (8 membres), la CSC (8), la CGSLB (1) et les coopératives de consommateurs (5)¹⁶. Ces deux échelons de consultation économique posent le problème suivant : au cours des dernières années, leur influence a eu tendance à être éclipsée par l'émergence d'autres organismes de consultation et de planification dotés d'une mission plus précise, et non moins par la prolifération d'organismes rivaux de consultation et de planification à l'échelon régional et, même, provincial.

En Belgique, le rôle du gouvernement dans les relations de travail s'est développé moins facilement qu'en Suisse, franchissant plusieurs étapes distinctives et connaissant plusieurs virements idéologiques. L'union avec la Hollande entre 1815 et 1830 a entraîné un fort dirigisme économique de la part du gouvernement, engendrant après 1830 une vive réaction libérale qui a atteint son apogée entre les décennies 1850 et 1880. Une

série subséquente de gouvernements catholiques, ayant conservé le pouvoir jusqu'en 1914, a ensuite donné lieu à un système d'interventionnisme mitigé qui favorisait les travailleurs et les petits producteurs indépendants (Chlepner, 1958). Les tendances à l'interventionnisme se sont accentuées pendant l'entre-deux-guerres, par suite des crises simultanées du parlementarisme belge et de l'économie capitaliste, de l'émergence de la théorie économique keynésienne et, un peu plus tard, des projets d'État-providence formulés par le gouvernement d'exil établi à Londres au début des années 1940. C'est donc une longue période de fluctuations quant au rôle de l'État dans l'économie qui a précédé l'après-guerre.

Un expert en matière de relations de travail considère que le rôle de l'État belge, depuis 1945, a franchi trois autres phases distinctes. Les premières années de l'après-guerre ont été marquées par la force du consensus national; au cours de cette période, le gouvernement était vu comme ayant un rôle positif à jouer dans la reconstruction de la structure économique, dans la réalisation du plein emploi et la mise en place d'un système adéquat de sécurité sociale, et dans la promotion d'une répartition équitable du revenu. Ces années ont vu naître les textes législatifs qui sont venus compléter la structure des conseils paritaires dans les secteurs économique et social, structure que nous avons décrite plus haut.

Du début des années 1960 jusqu'au milieu de la décennie 1970, l'économie belge a connu un essor sans précédent et le rôle de l'État y a régressé. Dans les négociations bilatérales entre employeurs et syndicats, ces derniers ont réalisé leurs objectifs économiques sans grande difficulté, alors que des lois sociales procuraient aux travailleurs des avantages sociaux supplémentaires. Dans un climat d'impressionnante prospérité économique, « rien ne paraissait impossible ». Entre autres gains, les négociations collectives bilatérales ont permis aux travailleurs d'obtenir l'indexation intégrale des salaires en fonction du coût de la vie dans presque tous les secteurs. Le système de rémunération et d'avantages sociaux qui en a résulté s'est avéré beaucoup plus généreux que ce que pouvait se permettre l'économie belge. Néanmoins, pendant près de deux décennies, les négociations bilatérales ont essentiellement constitué le cadre des relations industrielles.

Tout cela devait brusquement changer au lendemain de la crise économique de 1974. Avec la raréfaction des ressources, la conclusion d'ententes entre employeurs et syndicats s'est avérée plus difficile. En 1978, le gouvernement était redevenu un partenaire actif dans les négociations. On peut distinguer deux niveaux d'intervention dans cette troisième phase. À l'origine, l'appareil gouvernemental visait à exercer des pressions sur les deux partenaires sociaux afin qu'ils en viennent à un accord, et également à ralentir le rythme de croissance des salaires. Or, la formation d'une coalition de centre-droite après l'élection de 1981

(ce que l'on a appelé le V^e gouvernement Martens) devait venir bouleverser l'échiquier politique, reléguant les partis socialistes aux bancs de l'opposition. Ont suivi des mesures plus vigoureuses : par sa législation budgétaire, le gouvernement obtenait des pouvoirs spéciaux de contrôle des salaires et des conditions de travail, et il légiférait en 1982 en faveur d'une désindexation d'abord totale, puis partielle, des salaires. La pratique antérieure d'une concertation officieuse avec les partenaires sociaux, avant l'élaboration finale des politiques, était remplacée par une forme atténuée de concertation sociale portant sur les modalités d'application des politiques salariales gouvernementales — les objectifs étant établis unilatéralement. Cette politique marquait la fin d'une longue période de décisions par consensus qui tenaient compte des vues des trois grandes familles idéologiques, et de leur parti et fédération syndicale respectif, même lorsque l'un d'eux occupait les bancs de l'opposition au Parlement. En 1982, le nouveau gouvernement de centre-droite rompait avec cette pratique du consensus, et la résistance syndicale opposée par la FGTB devait s'avérer inefficace parce que la fédération catholique, plus importante, refusait de prendre part à une action commune de confrontation ouverte.

Depuis 1982, l'intervention du gouvernement a eu pour effet d'accroître son contrôle sur un système de relations industrielles que certains observateurs considèrent comme dépourvu de direction. Mais cette évolution est généralement vue comme une réponse à court terme à un problème économique circonscrit, et non comme une caractéristique permanente du système. On pouvait constater, en 1984, un désir généralisé de retour au mode bilatéral de négociation : chez les syndicats socialistes, parce qu'ils étaient alors exclus du processus et impuissants; chez les employeurs, par suite d'une méfiance générale envers l'interventionnisme; chez les syndicats catholiques, à cause du contenu du programme de modération des salaires. Cette période n'en a pas moins produit un résultat assez intéressant : lors des premiers stades de la modération des salaires, les syndicats ne consentaient à faire des concessions salariales qu'en retour d'une plus grande participation des travailleurs, par l'intermédiaire des conseils du travail, aux décisions d'utilisation des économies réalisées. Les employeurs se sont opposés à leur tour à toute institutionnalisation de cette forme de troc, par voie législative aussi bien que dans le cadre des conventions collectives (Arcq, 1982, p. 13; Beirnaert, p. 8 et 9).

Quelles ont été les répercussions de la régionalisation sur la négociation collective en général et, en particulier, sur la politique salariale? À une époque où les nouveaux gouvernements régionaux se sont déjà vu confier de nombreux autres aspects du processus décisionnel économique — ou cherchent à en obtenir la responsabilité — on constate l'existence d'un consensus quelque peu étonnant sur le maintien de la compétence des organismes centraux de négociation en matière de salaires,

d'heures de travail et d'autres normes de travail¹⁷. Les deux grands mouvements syndicaux semblent se consacrer corps et âme à la préservation de normes uniformes applicables à l'ensemble du pays, dans une conjoncture de limitation des dépenses et de pénurie. La Fédération des entreprises de Belgique (FEB), fédération nationale des employeurs, continue de croire en une arène de négociation centrale (ou interprofessionnelle), composée d'elle-même et des trois grandes fédérations syndicales. L'Union wallonne des entreprises (UWE) endosse aussi entièrement cette attitude, étant tout à fait satisfaite des « conventions cadres » établies à l'échelon central pour l'ensemble du pays. Seule l'association des employeurs de Flandre, la puissante et prestigieuse *Vlaams Economisch Verbond* (VEV), a été perçue par les représentants des autres organismes comme ayant adopté une position davantage prorégionaliste sur ces questions et, en fait, sa position semble être plus mitigée, comportant de fermes revendications en faveur d'une emprise accrue des régions sur la politique de développement industriel, mais favorisant le maintien à l'échelon national de la législation sur les avantages sociaux et souhaitant que l'établissement de la politique salariale soit laissé aux soins de la négociation bilatérale du secteur privé, centralisée et sectorielle. Compte tenu de ces attitudes, reflétant un certain consensus en dépit des divergences idéologiques et des différences de priorités, il n'est guère étonnant que le lieu où doit se déterminer la politique salariale ait jusqu'à présent à peine été touché par le processus de régionalisation. Si la plupart des organismes englobant les partenaires sociaux ne pressent guère que le gouvernement détermine unilatéralement la politique salariale, peu d'entre eux, s'il en est, auraient choisi en 1984 d'échapper à cette situation en s'engageant dans la voie de l'autonomie régionale sur le plan des salaires et des autres normes de travail.

Lorsque l'on considère les autres aspects de la formulation de la politique économique, on constate l'existence de vastes zones grises, où règnent l'incertitude et la confusion, engendrées par la régionalisation toujours inachevée de certaines attributions gouvernementales désignées dans la loi de 1980. Cette loi attribuait aux régions une compétence théorique dans plusieurs domaines à caractère environnemental et local, ou sous-régional — notamment la planification de l'utilisation des terres, l'écologie et la lutte contre la pollution, la restauration des zones rurales et la conservation de la nature, le logement, l'approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées — ainsi que des pouvoirs de surveillance et de contrôle sur les provinces et les communes. Elle leur conférait également certains pouvoirs plus significatifs dans la perspective du processus décisionnel économique, soit les pouvoirs économiques qui peuvent en principe être exercés à l'intérieur d'une région. Parmi les attributions précisées, on compte les suivantes :

- Certains aspects relevant de la « politique économique » (les ressources naturelles, la planification régionale et les initiatives industrielles publiques, les aspects régionaux de la politique de crédit et l'expansion économique régionale, y compris la stimulation des investissements, l'aide aux entreprises, l'aide à l'industrie touristique et l'aide à l'agriculture); cependant, certaines limites sont imposées, notamment l'exclusion de cinq « secteurs nationaux » de l'économie nommément désignés (le charbon, l'acier, les textiles, le verre, ainsi que la construction et la réparation navales);
- Certains aspects de la politique énergétique (électricité à faible tension, hydrocarbures, nouvelles sources d'énergie, conservation, recyclage de l'énergie), avec à nouveau, cependant, l'exclusion des domaines exigeant une uniformité ou une coordination à l'échelle nationale;
- La politique de l'emploi, y compris le placement des travailleurs et des chômeurs, ainsi que l'application des normes visant les travailleurs étrangers;
- La recherche appliquée portant sur des questions relevant exclusivement de la compétence régionale.

Manifestement, la loi concédait aux régions — de même qu'aux conseils communautaires — de vastes compétences législatives, beaucoup plus importantes que ce que pouvait assumer d'un seul coup le modeste appareil administratif en place. En 1984, les exécutifs de Flandre et de Wallonie n'avaient été dissociés du gouvernement national que depuis moins de trois ans et leur personnel administratif — en grande partie détaché des ministères du gouvernement central — était en fonction depuis moins de temps encore. Le nouveau régime politique belge en est toujours, à bien des égards, au stade de l'exploration et du rodage du nouveau système, mais il est déjà manifeste que le tribunal d'arbitrage nouvellement constitué aura à interpréter et à définir plus précisément bon nombre des pouvoirs confiés aux régions et aux communautés. Cela nécessitera bien sûr plusieurs années et il est très probable qu'entre temps survienne une nouvelle intervention législative. En somme, la répartition des pouvoirs de 1980 semble politiquement instable et incomplète.

Une comparaison des budgets illustre encore davantage ce déséquilibre entre les pouvoirs officiellement conférés et les moyens de les mettre en oeuvre. Le budget combiné des trois ordres de gouvernement s'élevait en 1983 à 1 721 milliards de francs belges (FB), ce qui représentait 41,5 % du produit national brut du pays. De ce montant, 92,7 % était affecté aux organismes nationaux ou centraux, 3,7 % revenait aux trois conseils communautaires (flamand, français, allemand) et le 3,6 % restant était consacré aux trois régions (Flandre, Wallonie, Bruxelles).

Compte tenu du fait que les dépenses « nationales » comprennent quelque 65 milliards de FB en subventions municipales distribuées aux communes selon des critères déterminés par les régions, ainsi qu'environ 243 milliards de FB dépensés par les deux ministères de l'Éducation centraux linguistiquement séparés, on peut avancer qu'environ 25 % des dépenses courantes et des dépenses en capital totales de la Belgique sont affectées, sous une forme ou une autre, aux régions ou aux communautés culturelles. De plus, les recettes totales initialement prévues pour 1983 s'élevaient à 1,278 milliards de FB, ce qui supposait un déficit prévisionnel de 443 milliards de FB — 26 % des dépenses totales faisant l'objet d'un financement par déficit budgétaire¹⁸.

En outre, le revenu des communautés et des régions provient jusqu'à présent presque totalement du gouvernement national. La source la plus importante, et de loin, est celle de la dotation : le gouvernement central accorde par transferts de paiement une subvention aux gouvernements des échelons inférieurs. En 1983, cette source représentait bien au-delà de 90 % du revenu des trois régions et des trois communautés, les sommes étant affectées selon des formules préétablies. La deuxième source de leur revenu est le produit, ou rendement, de certaines taxes qu'il est possible de circonscrire à une région ou à une communauté (par exemple, les permis de télédiffusion), et qui sont portées à leur crédit. Les régions aussi bien que les communautés disposent d'autres sources de revenu potentielles par suite de leur pouvoir de lever des impôts supplémentaires ou d'emprunter des fonds dans certaines conditions. Jusqu'à présent, aucun conseil n'a manifesté le désir de lever ses propres impôts, ni n'a eu recours aux emprunts pour venir grossir les sommes qui lui sont attribuées à titre des dépenses courantes ou en capital.

Il serait sans doute hasardeux de tenter d'évaluer les pouvoirs économiques des administrations régionales alors que leur implantation est à peine amorcée. Néanmoins, il est passablement clair que les exécutifs régionaux et les conseils se sont récemment engagés dans des voies quelque peu divergentes qui reflètent bien, à la fois, les problèmes auxquels fait face chaque région et l'orientation idéologique qui y prédomine. En Wallonie, on a mis l'accent sur le relèvement et la reconversion d'une économie dévastée par la fermeture des mines de charbon et le vieillissement de l'industrie de l'acier. La Région wallonne, directement ou par l'intermédiaire de la Société régionale d'investissement de Wallonie (SRIW), a injecté d'importants capitaux en vue de venir en aide aux industries moribondes et de contribuer à la fondation de nouvelles entreprises dans les zones en péril, sous forme de prêts, de garanties et de participation directe à l'actif¹⁹. Très tôt, l'exécutif régional, préoccupé par l'utilisation contestable d'une partie de ces investissements publics, a rendu dans certains cas l'attribution de subventions conditionnelle à l'établissement d'un comité de surveillance auquel les travailleurs prenaient part, et cette condition s'est davantage systématisée à la

suite de l'adoption d'un décret par le Conseil régional (Région wallonne, 1981, p. 10 et 11).

En Flandre, la tendance politique a consisté à consolider l'économie et à mettre à profit son dynamisme, ainsi qu'à sensibiliser et préparer davantage la population à l'évolution rapide de la technologie. Depuis 1980, le gouvernement régional a choisi de mettre en valeur trois des technologies les plus nouvelles : la micro-électronique, la biotechnologie et les nouveaux matériaux, et a élaboré une stratégie dans chacun des cas. Même si l'opinion publique flamande nourrit en général (ou du moins le croit-on) une plus grande méfiance envers l'intervention de l'État dans l'économie, le gouvernement régional n'a pas hésité à participer directement à la mise en valeur de ces domaines (*Canada, Belgique, Luxembourg*, 1984, n° 91, p. 11–18). La Région bruxelloise a aussi élaboré sa propre stratégie en vue d'attirer les investissements financiers et industriels, soulignant les avantages que présente cette capitale cosmopolite en matière de services bancaires et financiers, de qualité du réseau de transport et d'aménités civiques (*Investing in Brussels*, 1982).

Dans une perspective un peu plus large, il semble clair que le centre de gravité de la « question communautaire » belge, qui résidait surtout dans le domaine de l'égalité linguistique au début des années 1960 et dans celui de l'autonomie culturelle (ou communautaire) à la fin de cette même décennie et au début de la suivante, s'est déplacé vers l'autonomie décisionnelle des régions en matière d'économie à la fin des années 1970 et au début de la décennie actuelle. Cette évolution trouve son origine dans le fait que les régions font face à des problèmes de nature fondamentalement différente et ont recours à des solutions différentes, solutions qui présupposent des types et des degrés différents d'intervention du secteur public. En Flandre, très nombreux sont ceux qui craignent que la croissance économique de la région ne soit ralentie par les énormes subventions publiques requises par les industries vieillissantes de la Wallonie, les sommes massives déjà affectées au relèvement du complexe sidérurgique Cockerill-Sambre en Wallonie étant tout à la fois caractéristiques de ces subventions et de mauvais augure pour l'avenir²⁰. Devant la probabilité de poursuite des demandes de fonds publics, presque toutes les organisations représentant des intérêts spéciaux en Flandre favorisent une application de la régionalisation économique aux cinq « secteurs nationaux » nommément désignés, et exclus du champ de compétence régional par la loi de 1980. Cette notion se heurte cependant à des obstacles politiques car toute modification officielle de la répartition des pouvoirs de 1980 nécessiterait le consentement d'une majorité renforcée que ne possède pas l'actuel gouvernement Martens-Gol (1984).

En Wallonie, l'opinion est plus partagée. L'Union wallonne des entreprises, fédération des employeurs de la région, reconnaît les avantages

qu'entraîne pour la Wallonie la poursuite du financement des cinq secteurs nationaux par le gouvernement central, et favorise donc l'évolution vers un « fédéralisme à la suisse » qui combinerait la centralisation économique et la décentralisation dans les autres domaines²¹. Chez les socialistes, on est davantage tenté par une régionalisation plus poussée, mais on met l'accent sur le transfert, complet ou partiel, des institutions et du budget de certains ministères qui jouent un rôle déterminant dans l'élaboration des politiques et l'application des stratégies (notamment : Agriculture, Affaires économiques, Travaux publics, Communications, Recherche scientifique), de même que sur le transfert aux conseils communautaires de la totalité du budget consacré à l'éducation. Un tel transfert aurait pour effet de reléguer fondamentalement le gouvernement central au rang de fournisseur de certains services nationaux de base (notamment : la défense, les services policiers, les affaires étrangères, la justice), de prestataire des services sociaux les plus coûteux (régime de retraite, assurance sociale, assurance-chômage), et de responsable de la dette publique, qui constitue le poste le plus important de dépenses publiques à quelque échelon que ce soit (*L'avenir institutionnel*, 1984, p. 15–26).

Même si, à l'heure actuelle, la situation politique et économique en Belgique est marquée par la confusion et même les contradictions, nous pouvons nous aventurer, de façon quelque peu spéculative, à en interpréter les tendances actuelles ainsi que les orientations futures. En Flandre tout autant qu'en Wallonie, les groupes d'intérêts régionaux ont exercé de fortes pressions en vue d'obtenir, aux échelons des régions et des communautés, une commande plus importante des leviers déterminants de l'évolution économique et sociale. Cette quête d'un plus grand pouvoir a adopté des formulations différentes, en réponse à des situations tout aussi différentes. Les intéressés estiment cependant de façon généralisée — peut-être à tort — que des avantages économiques peuvent découler d'une régionalisation plus poussée du processus décisionnel économique dès les stades de la planification et de la stratégie. D'autre part, aucune des deux régions n'est disposée à accorder à l'autre la liberté de supprimer, d'affaiblir ou même de modifier les éléments constitutifs actuels de l'État-providence. De façon assez paradoxale, le maintien de l'uniformité des barèmes salariaux et des avantages sociaux repose sur la grande méfiance que nourrissent l'une envers l'autre les deux communautés linguistiques, dans un climat économique où il s'est exercé de très fortes pressions en vue de la réduction des dépenses.

Pour tout observateur de l'extérieur, la situation contemporaine en Belgique est entachée d'irréalisme. Elle n'est pas réaliste sur le plan économique, en ce que les partisans d'une régionalisation plus poussée aspirent des deux côtés à assumer une plus grande maîtrise de l'économie à l'échelon régional, tout en n'étant pas disposés à assumer les fardeaux concomitants de l'assistance sociale et du service de la dette

dont l'État central a la charge. Elle n'est probablement pas réaliste, non plus, dans le domaine politique car il est difficile de concevoir qu'un quelconque gouvernement central permette de son plein gré qu'une répartition à ce point déséquilibrée des coûts et des avantages s'effectue à ses propres dépens.

La régionalisation de ce processus décisionnel s'explique difficilement en fonction de ses seules composantes économiques. La politique actuelle ne semble comporter aucun avantage économique manifeste, non plus que les mesures prévisibles de poursuite de la décentralisation. Le plus que l'on puisse dire, c'est que la régionalisation servira peut-être à canaliser davantage d'énergies et de motivation au nom du nationalisme linguistique. En revanche, il semble plus facile de justifier la régionalisation sur le plan politique. On pourrait avancer que dans l'état actuel des relations entre les deux communautés, la tendance à la régionalisation engendre une plus grande satisfaction *politique*, même si la performance économique ne s'en trouve pas améliorée. L'obtention de résultats économiques équivalents ou moins favorables pourrait être contrebalancée par la plus grande satisfaction politique et psychologique découlant de la perception d'une plus grande autonomie. Toute évaluation mesurée de la régionalisation économique, jusqu'à présent (c'est-à-dire jusqu'en 1984), doit réalistement conclure que la compétence économique effective des régions est encore très limitée, et qu'en dépit des apparences, les principaux instruments de commande de l'économie sont demeurés aux mains du gouvernement central. Néanmoins, deux éléments sont peut-être plus significatifs que cette constatation : ce sont la voie dans laquelle l'évolution s'est engagée, et le nombre impressionnant d'observateurs étudiant la situation de près qui concluent — certains avec satisfaction, d'autres avec déplaisir — que la tendance à la régionalisation se poursuivra.

La Finlande

Avant de conclure, abordons brièvement le cas de la Finlande. Notre examen sera concis, pour la simple raison que les éléments d'analyse les plus fondamentaux que nous avons vus dans les deux cas précédents — le système de la négociation collective et la détermination des salaires — n'indiquent actuellement aucune division linguistique significative, identifiable, entre les Finlandais qui parlent le suédois et ceux qui parlent le finnois, ni dans la structure organisationnelle des partenaires sociaux, ni dans le processus de négociation collective. L'histoire des relations employeurs-employés en Finlande est tout à la fois mouvementée et intéressante, mais ne fournit que peu d'indices quant à d'éventuelles répercussions de la diversité linguistique et culturelle sur les processus de consultation et de prise de décisions. Il est cependant possible de se demander *pourquoi* les préoccupations et la participation

de la communauté de langue suédoise sont actuellement minimales dans le processus des relations industrielles, et de faire état de certaines autres voies par lesquelles les intérêts économiques de cette minorité s'expriment et sont défendus dans le processus politique.

Rappelons tout d'abord certains facteurs structurels d'importance à l'égard de ce pays. Depuis la scission de la Finlande et de la Suède en 1809, les Finlandais de langue suédoise se sont, sans interruption, trouvés en position d'infériorité numérique. De plus, l'écart démographique entre les deux communautés s'est graduellement accentué, la minorité de langue suédoise passant de 14 % de la population en 1880 à moins de 7 % en 1970, par suite de l'effet combiné d'une plus faible natalité, d'une émigration plus importante et de l'abandon de la langue maternelle par suite du mariage. Historiquement, les habitants de langue suédoise formaient la majorité de l'aristocratie, de la bourgeoisie et de la population urbaine, mais peuplaient également des collectivités vouées à l'agriculture et à la pêche le long de la côte sud et de la côte est, ainsi que dans les îles Åland, entre la Finlande et la Suède. La Finlande a accédé relativement tard à l'industrialisme et, lorsqu'elle l'a fait, les travailleurs industriels ont surtout été recrutés parmi la population finnoise. De plus, les travailleurs de langue suédoise ne se heurtaient à aucun obstacle linguistique en Suède, où les salaires ont en général toujours été supérieurs. Ceux d'entre ceux qui se sont intégrés à la main-d'oeuvre finnoise ou vivaient dans un contexte bilingue ont moins résisté au phénomène d'abandon de la langue maternelle que leurs homologues de la classe moyenne. Par conséquent, la minorité suédoise, relativement restreinte par rapport à l'ensemble de la population, est encore plus réduite au sein de la main-d'oeuvre industrielle²², et n'a jamais, à quelques exceptions près, cherché à obtenir ni reçu de statut organisationnel particulier à l'intérieur du mouvement syndical.

Au vingtième siècle, l'évolution de la négociation collective en Finlande a été façonnée par l'action conjuguée de la répression exercée par la Russie tsariste, des conflits de classes et de la guerre civile, ainsi que par, plus récemment, l'exemple des modèles scandinaves de relations industrielles. Le soulèvement de 1905 a propulsé les travailleurs contre une bourgeoisie appréhensive qui résistait à la russification, mais craignait également les désordres sociaux. La Guerre d'indépendance de 1918 a également été une guerre civile au cours de laquelle l'Armée rouge a exécuté le président de la Confédération des employeurs finlandais (STK), et son directeur général a dû prendre le maquis. Ce n'est qu'au cours des années 1930 que ce climat d'hostilité a commencé à s'estomper, et en 1937, les sociaux-démocrates ont formé un gouvernement de coalition avec le Parti agraire. En 1939, la Guerre d'hiver a rapidement poussé les deux parties à s'unir pour défendre la mère patrie, ce qui a donné naissance à une entente, en janvier 1940, entre la STK et la Confédération des syndicats finlandais (SAK) visant le règlement par

négociation des conflits de travail. Les premières conventions générales, qui ont jeté les bases du processus généralisé de négociation collective, remontent à 1944 et 1946. Cependant, les efforts militaires de la Finlande et les lourdes dettes de guerre payées à l'URSS après 1945 ont forcé le gouvernement à exercer un contrôle exhaustif des salaires et des prix, politique qui s'est poursuivie jusqu'en 1955 (Krusius-Ahrenberg, 1960, p. 35 et 36). Ce rôle de régulateur joué par l'État s'est maintenu plus longtemps que ne l'exigeaient les conditions du marché, en partie pour des considérations d'ordre public et de crainte d'une intervention soviétique.

L'assouplissement de la réglementation étatique devait donner lieu à une grève générale de trois semaines en 1956. Par la suite, les associations constituées sur le marché du travail ont joui pendant plusieurs années d'une autonomie sans entraves en matière de négociation. Même si, au cours de cette période, la situation s'est compliquée d'une scission du principal mouvement syndical en deux fédérations concurrentes, la tendance générale de l'économie était à l'inflation et à l'indexation automatique des salaires, des prix, et même des prêts bancaires. Tentant d'interrompre ce processus d'escalade automatique, le gouvernement a assumé en 1968 un rôle plus actif de tierce partie, encourageant les employeurs et les employés à conclure une entente salariale, et l'histoire subséquente des relations industrielles en Finlande constitue un autre exemple de modèle tripartite proche du modèle scandinave et, particulièrement, du modèle suédois, quoique fonctionnant au sein d'une économie grandement fermée (Kauppinen, 1983, p. 21-25) et dans un contexte politique exigeant la constitution de gouvernements multipartites. Un auteur résume la situation récente en concluant que les relations entre les groupes d'intérêts et l'État « ont fondamentalement changé depuis la Seconde Guerre mondiale, délaissant la traditionnelle politique de pression caractéristique du pluralisme pour tendre vers la consultation et la collaboration de type corporatiste », cette transformation s'étant accélérée depuis la fin des années 1960²³.

Même s'il est en soi intéressant, le modèle finlandais contemporain ne révèle, entre les groupes linguistiques, aucun clivage organisationnel significatif dans le domaine des relations de travail, aucune différence en matière de participation ou de revendications dans le processus de négociation, ni aucun écart dans les avantages obtenus. Il est plus facile de comprendre certaines des raisons possibles de cette invisibilité du clivage linguistique dans les relations de travail si l'on effectue une étude plus poussée des partenaires sociaux et de l'environnement linguistique général finlandais. Les tensions linguistiques en Finlande, fortes pendant les dernières décennies du dix-neuvième siècle, ont été au vingtième siècle largement éclipsées par les conflits de classes. Depuis 1945, elles ne font surface que sporadiquement, et surtout autour de quelques enjeux très précis. Au cours des années 1920 et 1930, alors que les

tensions étaient plus fortes, la population de langue suédoise était largement perçue par la majorité finnoise comme faisant entièrement partie d'une classe supérieure, perception déformée compte tenu de la situation dans l'ensemble du pays, mais néanmoins caractéristique de bon nombre de localités de l'intérieur.

Comme nous l'avons déjà signalé, les Finlandais de langue suédoise sont sous-représentés dans le groupe des cols bleus. Les structures syndicales ne leur ont pas accordé de reconnaissance particulière, mais leur répartition géographique garantissait qu'ils constitueraient une importante proportion des membres dans certaines sections. Dans les syndicats de la SAK, les opérations générales et la négociation collective à l'échelon central ou industriel ne se font qu'en finnois, et les conventions sont ultérieurement traduites en suédois. Chez les cols blancs, on trouve quelques exemples de sections distinctes pour les syndiqués de langue suédoise (professeurs), ou même de syndicats séparés (contremaîtres et techniciens, ingénieurs, musiciens religieux). Ces quelques exceptions mineures ne représentent qu'un extrêmement faible pourcentage de la population active totale²⁴. Signalons enfin qu'il existe chez les agriculteurs des organisations distinctes pour les deux groupes linguistiques.

Des facteurs structurels quelque peu différents se sont exercés dans le camp des employeurs. Au cours des premières années qui ont suivi l'indépendance, le conseil d'administration de la Confédération des employeurs finlandais était surtout composé des propriétaires des grandes industries, dont bon nombre parlaient suédois. Certains d'entre eux jouaient également un rôle actif en politique, à titre de députés ou même de ministres. Après 1945 s'est accrue la représentation des entreprises nouvelles et de plus petite taille, qui sont souvent possédées par des Finnois²⁵, de même que celle des gestionnaires salariés par opposition aux propriétaires. Jusqu'à la fin des années 1930, la STK utilisait le suédois, sous un directeur de langue suédoise (Palmgren) qui était aussi un parlementaire important du Parti populaire suédois de Finlande. À la fin de la décennie 1930, le bilinguisme a fait son apparition dans la documentation et, graduellement, le finnois est devenu la langue habituelle de fonctionnement, bien que les services aux membres soient toujours dispensés dans les deux langues. Dans le contexte des tensions intergroupes de l'entre-deux-guerres, et de la modification de l'équilibre linguistique chez les propriétaires industriels après 1945, il aurait fort probablement été improductif — et générateur de dissensions — de monter en épingle la question linguistique. Par conséquent, la STK a constamment conservé une ligne de conduite prudente dans ce domaine, laissant à d'autres arènes le soin de véhiculer les revendications de la minorité.

Si, en Finlande, l'histoire des relations industrielles et le mode d'institutionnalisation de ces dernières portent peu les traces d'un souci parti-

culier envers les intérêts de la minorité, ces intérêts n'en ont pas moins été exprimés et défendus vigoureusement dans d'autres sphères. D'abord et avant tout, les Finlandais d'expression suédoise du centre et de la droite possèdent leur propre parti politique, le Parti populaire suédois (SFP), qui recueille une proportion impressionnante des voix de la minorité depuis les réformes électorales de 1906. Le SFP prend normalement part à la coalition gouvernementale, et la présence au cabinet d'un ou de deux ministres de langue suédoise constitue peut-être le moyen principal, et le plus efficace, auquel a recours la minorité pour participer aux décisions économiques et défendre ses intérêts. À la gauche de l'échiquier politique, la minorité dispose d'une section distinctement organisée du Parti social-démocrate — le Findlands Svenska Arbetarförbund, fondé en 1899 — ce qui compense peut-être son absence de représentation distincte dans les syndicats. Une section minoritaire analogue existe également dans le Parti communiste (SKDL).

Les intérêts économiques, de même que culturels et éducationnels, des Finlandais d'expression suédoise sont de plus discutés, coordonnés et exprimés par l'intermédiaire d'un parlement officieux ou d'états généraux — le Svenska Finlands Folkting — où la représentation des six partis suédois ou bilingues est déterminée selon les suffrages exprimés lors des dernières élections communales (Melin, 1981, p. 20–22). Il existe encore un autre mode de défense des intérêts de la minorité à l'échelon des administrations municipales. Une association distincte des municipalités suédoises et officiellement bilingues, le Findlands Svenska Kommunförbund, travaille en parallèle sur les questions d'administration locale avec deux organisations finnoises analogues, et est représentée au même titre que ces dernières auprès de toute une gamme de conseils et de commissions publics. L'un de ses importants rôles quotidiens consiste à surveiller l'administration de toute une série de lois nationales de manière à assurer la répartition équitable des ressources entre la majorité et la minorité linguistique, particulièrement dans les communes bilingues.

En résumé, nous pouvons conclure qu'en Finlande, les intérêts économiques et autres de la minorité de langue suédoise sont protégés par leur position économique et sociale historiquement favorable, par des garanties constitutionnelles d'égalité de traitement pour les citoyens des deux langues, ainsi que par un réseau actif d'associations qui assurent sa représentation auprès d'une vaste gamme d'organismes politiques et publics, allant du Cabinet jusqu'aux petites associations de l'échelon local. Aujourd'hui, le système politique finlandais consiste largement en un partage des pouvoirs entre les deux communautés, la séparation des institutions en fonction du clivage linguistique étant largement confinée aux associations de bénévoles et aux groupes de pression (et, même là, les groupes des deux communautés travaillent souvent en étroite collaboration). Dans le domaine plus particulièrement pertinent pour les fins

de notre analyse, c'est-à-dire l'organisation et la conduite des relations industrielles, les employeurs tout autant que les travailleurs sont extrêmement bien organisés et un système élaboré de négociation tripartite est en place; néanmoins, les organisations constituées sur le marché du travail, à quelques exceptions près au sein des syndicats, desservent des membres des deux langues, sans que l'on ne perçoive de signes extérieurs de frictions ou d'insatisfaction de la minorité. Certaines des raisons de cette absence de conflits ou de mécontentement de la minorité dans le secteur industriel peuvent, bien entendu, être attribuables aux caractéristiques structurelles particulières que nous avons décrites plus haut.

Conclusions

Afin de dégager des conclusions de la présente analyse, commençons par placer les caractéristiques principales des trois cas étudiés dans une perspective comparative relativement simplifiée, qui nous permettra de voir quels éléments présentent un intérêt à la lumière de la situation canadienne. Nous devons signaler que cette comparaison est forcément moins qu'exacte sur le plan scientifique. Les données objectives et quantifiables sont rares, et l'on constate dans chaque pays une variation, d'un enjeu politique à l'autre, du rôle joué par la minorité linguistique ou culturelle. Néanmoins, compte tenu de ces réserves, il est possible de dégager des trois cas certaines conclusions comparatives.

Le modèle des relations industrielles et la participation de la minorité

La Suisse suit essentiellement un modèle bipartite de négociation collective; la Finlande est celui des trois pays où la structure se rapproche le plus d'un modèle tripartite stable. En Belgique, la négociation collective a connu d'importantes transformations au cours des dernières années, passant du bipartisme à un tripartisme partiel, puis à une politique de contrôle législatif des salaires. Depuis le début de la décennie, la structure belge doit être considérée comme instable ou transitoire, même si elle demeure territorialement centralisée.

La participation de la minorité à la négociation collective est substantielle dans les trois pays, mais il nous faut formuler de prudentes réserves dans chaque cas. La Belgique équilibre soigneusement tant les tendances idéologiques que la représentation linguistique, par une combinaison de lois et de conventions. Jusqu'à présent, la négociation collective n'a été que peu touchée par les fortes pressions que l'on a exercées en faveur de la régionalisation dans les autres domaines économiques. En Suisse, l'équilibration de la représentation est moins précise, en partie parce que le processus de négociation est moins régle-

menté par l'État, mais aussi parce que le système helvétique semble permettre une décentralisation plus poussée de la négociation à l'échelon cantonal, ce qui accorde aux minorités une autonomie considérable. En Finlande, la minorité participe à la négociation collective, mais aucun des deux groupes linguistiques n'est représenté distinctement comme groupe identifiable.

La représentation et la participation de la minorité dans la formulation de la politique industrielle générale

Sur ce chapitre, les réponses appellent encore davantage de réserves et de différenciations. Dans les trois pays, la minorité bénéficie d'une représentation proportionnelle intégrale dans l'arène politique centrale (c'est-à-dire au Parlement) et se fait entendre efficacement à cet échelon. Il est cependant douteux que le pouvoir réel en matière de politique industrielle réside dans l'arène parlementaire. La Suisse contourne le problème en laissant dans une grande mesure s'exercer les forces du marché et en refusant d'adopter une quelconque stratégie industrielle sur une grande échelle; des tentatives énergiques de dérogation à ce principe dans le cas de l'industrie de l'horlogerie ne sont pas parvenues à modifier l'attitude non interventionniste. La Belgique dispose d'un mécanisme de consultation élaboré et équilibré qui possède une assise législative, mais on a actuellement tendance à y passer outre afin de permettre une gouverne plus poussée de la politique industrielle au nouvel échelon régional (Flandre, Wallonie et Bruxelles). Le problème qui se fait actuellement jour en Belgique n'en est pas tant un de participation des deux communautés linguistiques, ou des trois régions, que de maintien d'un minimum de coordination économique entre les régions dans une conjoncture où de très fortes pressions s'exercent sur l'appareil politique. La Finlande possède un système très perfectionné de consultation sur la politique économique générale, mais à nouveau, les préoccupations de la minorité ne sont guère perceptibles dans son fonctionnement.

La participation de la minorité aux gratifications économiques

À cet égard, la situation économique des minorités est probablement davantage redevable de facteurs historiques et structurels que d'institutions ou de politiques gouvernementales. La minorité de langue suédoise en Finlande était historiquement privilégiée et jouit toujours d'un léger avantage économique — qui va s'amenuisant — sur la population finnoise dans les domaines de la situation professionnelle, du niveau de vie et, probablement, de l'accès à la propriété. Le revenu moyen en Suisse romande et alémanique est fortement comparable,

quoique l'épargne et l'accumulation de capital par habitant soient supérieures en Suisse alémanique. La Suisse italienne accuse un léger retard sur les autres régions, tout comme le canton partiellement romanche de Graubünden. En Belgique, la prospérité croissante de la Flandre et les problèmes de restructuration économique de la Wallonie ont amené la région néerlandaise à rattraper et à dépasser la région française sur le plan du revenu par habitant, alors que la Région bruxelloise, se situant naguère bien au-dessus de la moyenne nationale, a perdu la plus grande partie de son avance depuis le milieu des années 1960²⁶.

La perception par la minorité du caractère équitable du système

En Finlande, la minorité suédo-finlandaise éprouve des préoccupations marquées à l'égard de la préservation de la culture, mais formule peu de griefs, s'il en est, sur le plan économique. La plupart des Finlandais de langue suédoise acceptent le bilinguisme et le travail dans la langue de la majorité comme une nécessité pratique pour toute minorité d'une taille si restreinte. En Suisse, la structure des revenus et le meilleur potentiel de capitalisation de la Suisse alémanique sont largement acceptés par les minorités comme un produit de la structure industrielle et des forces du marché, et non pas des politiques gouvernementales. Même si le déséquilibre économique engendre des inquiétudes, le système n'est pas vu comme inéquitable envers les minorités, ni comme orienté à l'encontre de leurs intérêts. En Belgique, où le degré d'hostilité et de méfiance politiques est déjà élevé pour toute une série de facteurs, chaque communauté linguistique tend à considérer le système politique comme défavorisant sa propre région, et chacune tente d'acquiescer une plus grande autonomie régionale afin d'améliorer sa situation relative au moyen d'une intervention gouvernementale directe. Le noeud de la question belge est cependant le suivant : chacune des deux communautés poursuit des objectifs différents dans sa recherche d'une plus grande autonomie, et les deux parties devront mener de difficiles négociations avant de parvenir à un compromis mutuellement acceptable.

Le Canada peut-il tirer des enseignements utiles de la situation helvétique, belge et finlandaise dans ces domaines? Notre brève analyse porte à croire, tout d'abord, qu'aucun de ces trois pays ne peut être considéré comme un exemple tranché de modèle tripartite stable où le pluralisme linguistique ou culturel est institutionnellement reconnu. Dans chacun des trois cas, on constate l'absence d'un élément, ou la présence d'un maillon faible. La Suisse préfère le bipartisme au tripartisme et maintient à un faible degré l'intervention gouvernementale. La Belgique est actuellement en transition plutôt que stable. La Finlande

constitue un exemple de tripartisme, dépourvu cependant de toute institutionnalisation du pluralisme culturel. Par ailleurs, aucun des exemples plus manifestes de tripartisme — Suède, Pays-Bas, Autriche ou Allemagne de l'Ouest — ne manifeste de diversité linguistico-culturelle comparable à celle du Canada (quoiqu'il y existe d'importants clivages idéologiques et de classes qui contribuent à expliquer l'apparition des modèles tripartites d'organisation de l'économie). Cela ne signifie pas pour autant que toute combinaison d'une diversité ethno-linguistique et de mécanismes économiques tripartites ou corporatistes est impossible, mais cela porte néanmoins à croire qu'un mariage de ces deux éléments peut s'avérer difficile, qu'il peut entraîner des coûts ou des fardeaux supplémentaires, et qu'il doit être structuré avec grand soin.

Si l'on examine plus attentivement la situation canadienne, on y découvre dès l'abord plusieurs obstacles structurels manifestes à la mise en place d'un système tripartite plus explicite de négociation collective. Les partenaires du secteur privé s'insèrent actuellement dans une structure très fragmentée; des deux côtés, aucune organisation ne peut prétendre posséder un mandat de négociation, et il n'existe au Canada aucune tradition de négociation collective plurisectorielle. Deuxièmement, la plus grande partie de la population active canadienne relève de la compétence des provinces, pour ce qui est tant de la négociation collective que de certaines catégories d'avantages sociaux. Par surcroît, le fédéralisme constitue au Canada un important mécanisme d'accommodement des divisions tant régionales que linguistiques ou culturelles, de sorte qu'un transfert de cette compétence de l'arène provinciale à l'arène fédérale exigerait de l'appareil central qu'il assume tout fardeau additionnel résultant d'une aliénation régionale ou culturelle concomitante. À l'heure actuelle, tout transfert de cet ordre se heurterait sans nul doute à une opposition virulente.

D'autres difficultés structurelles découlent de la nature générale de l'appareil politique canadien. Les systèmes tripartites européens coïncident dans tous les cas avec une forte représentation des partis de gauche dans l'arène politique, et avec une forte tendance à la participation de ceux-ci au gouvernement. Au Canada, la gauche est politiquement plus faible et n'a pas accédé au gouvernement, à tout le moins à l'échelon fédéral, facteur qui pourrait fort bien dissuader le mouvement des travailleurs d'assumer le partage des responsabilités dans le processus décisionnel économique. De plus, il est quelque peu difficile d'envisager que le tripartisme soit stable au Canada s'il ne s'accompagne pas d'un système politique de représentation proportionnelle aux législatures et de partage du pouvoir entre les partis politiques. Enfin, l'idéologie dominante de l'individualisme au Canada anglophone pourrait fort bien s'avérer un obstacle à l'acceptation publique du tripartisme,

bien que les traditions canadiennes-françaises soient davantage compatibles avec les modes d'action politique collective que suppose ce modèle.

Les cas européens permettent également de soulever une autre grande question à l'égard de la situation canadienne : dans quelle mesure la représentation ethnique et linguistique dans le processus décisionnel économique est-elle actuellement indispensable au Canada, et cette représentation devrait-elle être structurée et explicite, ou devrait-on laisser aux pratiques officieuses le soin de l'assurer? Sur ce chapitre, on constate une divergence dans les trois cas étudiés. En Suisse et en Finlande, le clivage linguistique n'est actuellement pas suffisamment grave pour exiger une reconnaissance explicite des minorités dans la négociation collective centralisée. En Belgique, cependant, la représentation linguistique est attentivement surveillée chez les partenaires qui s'engagent dans la négociation collective centralisée, alors que les décisions économiques dans d'autres secteurs sont de plus en plus déléguées aux régions, où les communautés linguistiques jouissent d'une autonomie substantielle. Ainsi, la Belgique présente simultanément les deux principales options qui s'offrent à une société pluraliste : un partage équilibré des pouvoirs dans une arène centrale et une autonomie des groupes dans des régions relativement homogènes.

Il semble clair, d'après les événements du dernier quart de siècle, que sous l'angle des tensions linguistico-culturelles, le Canada doit être considéré comme plus proche de la Belgique que de la Suisse ou de la Finlande. La situation canadienne, cependant, diffère de certaines manières déterminantes de la situation belge. Premièrement, les conditions structurelles préalables d'une centralisation du processus décisionnel n'existent pas au Canada, alors qu'elles étaient présentes en Belgique. Deuxièmement, contrairement aux trois cas européens, la principale minorité linguistique du Canada a également été économiquement défavorisée, et les récentes tensions linguistiques reflètent en grande partie les tentatives de la communauté francophone de combler son retard en matière de développement et de statut économique. Reconnaître ce facteur revient à souligner la nécessité d'une reconnaissance explicite des intérêts des francophones dans le processus décisionnel économique.

Il reste à voir quelles formes pourrait adopter cette reconnaissance. La réponse serait susceptible de varier d'un secteur à l'autre et même d'une question à l'autre, et il est difficile de formuler des prescriptions détaillées à cet égard. Néanmoins, il semblerait qu'en matière de négociation collective et de politique salariale, le système des relations industrielles soit fermement établi au Québec, et qu'il penche davantage vers la centralisation — et même vers la mise en place d'éléments du tripartisme — que celui de la plupart des autres provinces. Toute nouvelle initiative du fédéral dans ce domaine aurait à tenir compte de ce

système solidement implanté et à venir le compléter, et l'attrait exercé par l'autonomie provinciale pourrait en venir à l'emporter sur les avantages prévisibles d'une coordination interprovinciale plus poussée. Dans les domaines qui relèvent de la compétence du fédéral, la présence des francophones étant plus significative à Ottawa depuis les années 1960, il devient maintenant possible de penser en fonction d'une mise en place des mécanismes appropriés de partage du pouvoir dans le processus décisionnel.

En ce qui a trait au court terme, les prescriptions à l'égard de la situation canadienne qui découlent de notre analyse comparative peuvent se résumer en quelques phrases. Dans un pays constitutionnellement décentralisé à un degré comparable à celui de la Suisse, où les divisions linguistiques sont comparables à celles de la Belgique, et dont le territoire est beaucoup plus vaste que l'un ou l'autre de ces deux pays, l'acceptation par les autorités fédérales de fardeaux additionnels dans le processus décisionnel économique est une question qui appelle à la réflexion et à la prudence. Il faudrait considérer que les avantages en excèdent manifestement les inconvénients. À une époque où la « gouvernabilité » est devenue un sujet brûlant dans de nombreuses démocraties occidentales, tout pays où le potentiel de conflits entre groupes culturels est élevé pourrait fort bien considérer les avantages qu'il retirerait d'une réduction du fardeau total du gouvernement central en n'assumant *pas* la responsabilité centralisée des grandes décisions économiques. La voie difficile de la régionalisation en Belgique peut être vue comme une stratégie de réduction de ce fardeau, et la confiance que les autorités helvétiques nourrissent envers l'action conjuguée du mécanisme du marché, du bipartisme et de la décentralisation territoriale en est une autre. Par ailleurs, un gouvernement qui opte pour une quelconque forme de modèle tripartite, supposant une participation substantielle des partenaires sociaux du secteur privé au processus décisionnel économique, pourrait en venir à être tenu politiquement responsable de décisions qui ne sont pas entièrement son oeuvre.

Les stratégies que pourrait adopter le gouvernement fédéral afin que son fardeau total conserve des proportions maniables semblent se diviser en trois grandes catégories :

- Les politiques de non-intervention économique. Elles pourraient adopter la forme d'une confiance envers les forces du marché, ou de l'encouragement mesuré d'un dialogue bilatéral plus centralisé entre l'industrie et la main-d'oeuvre (premières étapes menant au bipartisme);
- La décentralisation de certains enjeux économiques et leur cession aux gouvernements provinciaux. Ici, les gouvernements provinciaux feraient à leur tour face à des options analogues, mais le fardeau découlant du pluralisme culturel et du régionalisme serait moins lourd

pour la plupart des provinces qu'il ne l'est pour le gouvernement fédéral. En revanche, les choix politiques effectués dans une telle structure pourraient fort bien diverger d'une province à l'autre et, même, s'annuler l'un l'autre;

- La mise en place de structures plus élaborées de coopération fédérale-provinciale en matière de formulation des politiques économiques. Selon cette option, le fardeau serait davantage réparti sur l'ensemble de la structure, mais les risques d'immobilisme seraient plus élevés, car la difficulté de réalisation d'un consensus s'accroîtrait. Les modalités de consultation de la Suisse témoignent tant des forces que des faiblesses de cette solution.

En aucune manière ces trois options globales ne s'excluent-elles mutuellement. Il serait possible d'adopter simultanément les trois stratégies, selon les enjeux économiques en cause.

Le recours à ces stratégies de réduction du fardeau pourrait constituer la voie la plus prudente à adopter, à brève échéance, en matière d'élaboration des politiques économiques fédérales. Ces stratégies tiennent compte des difficultés actuelles que connaît le système politique canadien sur le plan des structures et des attitudes, ainsi que des lacunes dont sont affligés les arrangements institutionnels actuels dans ce domaine. À longue échéance, cependant, une société et un gouvernement peuvent progressivement amorcer un changement de cap en recourant à dessein à une action concertée, et les obstacles qui se dressent à brève échéance peuvent être réduits, contournés ou surmontés. La nécessité d'un tel rajustement de tir est mise en lumière par la difficulté de survivre à titre d'économie plus ou moins ouverte dans un ordre économique mondial de plus en plus concurrentiel.

Dans un environnement de ce genre, certains des facteurs négatifs décrits plus haut pourraient être atténués ou surmontés à moyen ou à long terme. La fragmentation actuelle de l'autorité tant chez les employeurs que chez les syndicats pourrait être partiellement résolue grâce à des initiatives répétées du fédéral en faveur de la consultation et du dialogue. Il serait possible d'atténuer les conflits entre les provinces et Ottawa par des conférences fédérales-provinciales favorisant les débats de fond, ainsi que par d'autres voies. L'attitude de confrontation qui règne au Parlement même pourrait en venir à être influencée par une participation plus positive de l'opposition aux processus parlementaires. Si les partis de gauche et le mouvement syndical acquéraient une plus grande légitimité grâce à une consultation plus vaste et plus efficace, ils pourraient être davantage disposés à assumer des responsabilités dans le processus décisionnel. Même l'idéologie traditionnelle de l'individualisme semble capable d'adaptations pratiques devant l'accroissement de l'interdépendance sociétale. Toutes ces possibilités existent à longue échéance, quoiqu'il nous faille souligner qu'un appa-

reil politique modifié pourrait fort bien requérir de nouveaux mécanismes (tels que les modalités helvétiques d'initiative et de référendum) afin que soit garantie l'accessibilité au système des nouvelles forces de l'opposition.

S'il n'est pas facile de concevoir une stratégie exacte à l'égard de ces objectifs à long terme, il est néanmoins possible d'en cerner certains éléments principaux. Ainsi, il est essentiel que soit amorcé un dialogue multidirectionnel sur les grands enjeux dans le domaine du processus décisionnel. Ce dialogue devrait être mené au premier chef entre le gouvernement fédéral et les provinces — les partenaires « fédéraux » — et, plus ou moins simultanément, entre les gouvernements et les partenaires « sociaux ». Ceux-ci seraient constitués dans un premier temps des organismes représentatifs du monde des affaires et des syndicats qui sont actuellement en place, mais il faudrait accorder une certaine reconnaissance aux autres groupes d'intérêts tels que les organisations d'agriculteurs, les groupes de consommateurs, etc. Au-delà de ce noyau central de participants, il faudrait étendre le dialogue aux autres partis politiques et à la population dans son ensemble. Ce programme comporte une deuxième condition préalable : les participants doivent conserver une attitude d'ouverture au changement, ou être disposés à laisser à l'opinion le temps d'évoluer et au consensus le temps de se former, même au prix d'une certaine instabilité ou perte d'efficacité temporaire.

Le gouvernement fédéral ne serait qu'un participant parmi tant d'autres dans un exercice de ce genre, mais à cause de la situation centrale qu'il occupe dans le système, il se trouverait dans une position de force pour constituer un exemple très visible, et même impératif, aux yeux des autres parties. De plus, les possibilités de changement sont significativement plus grandes pour un nouveau gouvernement, qui est moins lié par des obligations antérieures et moins engagé envers les politiques passées. En ce sens, la propension à un élargissement de la consultation qu'on a pu observer au cours des quelques derniers mois est de bon augure pour l'application plus systématique et plus institutionnalisée du principe consultatif, et il ne faudrait pas que l'on fasse marche arrière dans l'éventualité où les résultats positifs ne seraient pas immédiatement visibles. L'appareil politique canadien possède de longue date des traditions profondément enracinées de partage des champs de compétence et de prise de décisions selon le mode majoritaire. Il ne faudrait pas s'étonner que les méthodes davantage consensuelles de résolution des problèmes de grande portée ne reçoivent que lentement l'approbation voulue.

Notes

La rédaction de la présente étude a été terminée en octobre 1984. Par suite du temps limité dont nous disposions à l'été de 1984 pour effectuer de nouvelles recherches sur le terrain directement liées au propos de l'étude, certaines de nos conclusions sont forcément fondées sur des impressions et sur des entrevues personnelles.

1. Dans une plus large perspective, la documentation qui a servi de base à cette analyse se compose de deux volumes plus importants qui traitent du pluralisme linguistique et culturel, mais mettent moins l'accent sur ses répercussions économiques : *Conflict and Compromise in Multilingual Societies*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, vol. 1, *Switzerland*, 1983, et vol. 2, *Belgium*, 1986. Le projet de plus vaste portée a été réalisé grâce à des bourses de recherche provenant du programme Killam, du Conseil des arts du Canada et du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.
2. On trouvera une description détaillée de ces modalités dans OFIAMT, 1980, vol. 2, p. 277-325.
3. Une initiative populaire de modification de la Constitution en vue de ramener la semaine de travail à 40 heures a été défaite en décembre 1976, le « non » ayant remporté la majorité dans tous les cantons. Voir *Annuaire statistique de la Suisse*, 1977, p. 562.
4. Fischer, 1982, p. 82-83. Pour un aperçu officiel de la politique régionale, voir *Feuille fédérale*, 1983, III, p. 497-650.
5. OFIAMT, vol. 1, p. 63-67. L'exposé de Lambelet (1985a) fait état d'un déclin beaucoup plus important du nombre de travailleurs étrangers (245 000 entre 1974 et 1976), mais ne précise pas comment ce nombre a été obtenu.
6. Lambelet (1985b). Pour une étude des déséquilibres structurels dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, voir Fischer (1982) et Bloque et Kunz (1982).
7. En 1982, les huit banques les plus importantes avaient toutes établi leur siège social en Suisse alémanique, et les quatre plus importantes institutions de la Suisse romande possédaient un actif combiné représentant moins du quart de celui de la Société de banque suisse, établie à Zurich. Voir *Les principales entreprises de Suisse*, 1983, p. 12-13.
8. D'après les dossiers de la Fondation pour la collaboration confédérale, Soleure (N = 1 043 pour les conseils d'administration, 379 pour les directeurs généraux).
9. Ces deux modes de consultation sont examinés par Neidhart, 1976, p. 18-24. Il existe un troisième mode, qui est le plus généralisé, le plus pleinement institutionnalisé et sans doute le mieux connu : il s'agit du référendum populaire, auquel le fédéral et les cantons ont largement recours.
10. Les preuves pertinentes sont examinées plus en détail par McRae, 1983, p. 82-92.
11. *Ibid.*, p. 100-104.
12. Entre autres, les membres du tribunal d'arbitrage, qui seront saisis des conflits de compétence entre les trois ordres de gouvernement et entre les organes du même ordre, n'ont été nommés qu'au milieu de 1984.
13. La minuscule communauté germanophone des cantons de l'Est a reçu la reconnaissance constitutionnelle à titre de troisième communauté culturelle en 1970, même si elle constitue moins de 1 % de la population belge. Son territoire n'est cependant pas reconnu comme une région économique distincte.
14. La tendance au clivage en fonction de l'appartenance linguistique s'est également manifestée dans les petits partis écologiques en 1984, ainsi que dans le Parti communiste belge.
15. *Avis concernant*. . . , 1982, p. 12. Tous les organismes centraux des deux plus importantes fédérations syndicales sont soigneusement équilibrés de manière à refléter la composition linguistique des membres, la FGTB selon un mode paritaire, et la CSC selon une formule majorité-minorité.
16. Les six membres restants sont choisis par cooptation. *Ibid.*, p. 13.
17. La position des organisations dont il est question dans ce paragraphe a été déterminée au moyen d'entrevues avec des porte-parole d'échelon intermédiaire de chacune.

- Hay, A., « La Suisse romande dans l'économie suisse », *Revue économique et sociale*, n° 28, 1970, p. 9-14.
- Helander, V., et D. Anckar, *Consultation and Political Culture: Essays on the Case of Finland*, Helsinki, Societas scientiarum fennica, 1983.
- Investing in Brussels*, Bruxelles, Institut belge d'information et de documentation, 1982.
- Kauppinen, T., *Labour Relations in Finland*, Helsinki, Committee on Labour Relations, 1983.
- Krusius-Ahrenberg, L., « The Political Power of Economic and Labour-Market Organizations » dans H.W. Ehrmann (édit.), *Interest Groups on Four Continents*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1960, p. 33-59.
- Lambelet, J.-C., « Switzerland: Macroeconomic Problems and Policies since 1973 », exposé présenté en juin 1984 à un symposium parrainé par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985a.
- , « The Conduct of Macro Policy in a Federal, Regionally Diverse Economy: Some Comments on the Case of Switzerland », exposé présenté en juin 1984 à un symposium parrainé par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985b.
- Lentzen, E., et E. Arcq, « Les secteurs nationaux », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 938, 1980.
- McRae, K.D., *Conflict and Compromise in Multilingual Societies*, vol. 1, *Switzerland*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983.
- , *Conflict and Compromise in Multilingual Societies*, vol. 2, *Belgium*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1986.
- Melin, O.S., *Svenskt i Finland*, Helsinki, Svenska Finlands Folkting, 1981.
- Meynaud, J., *Le problème des langues dans l'Administration fédérale helvétique*, Montréal, Université de Montréal, 1968, polycopié.
- Miljan, T., *Bilingualism in Finland*, 3 vol., Ottawa, Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, 1966-1967, polycopié.
- Neidhart, L., *Le fédéralisme en Suisse : résumé des auditions sur le fédéralisme en Suisse, organisées par la Fondation pour la collaboration confédérale*, traduit de l'allemand par E. Zinder, Soleure, Fondation pour la collaboration confédérale, 1976.
- OFIAMT (Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers de travail), *Politique concernant le marché du travail en Suisse : caractéristiques et problèmes*, 2 vol., Berne, Office central fédéral des imprimés et du matériel, 1980.
- Piot, J.-C., « L'agriculture et l'industrie suisses : partenaires ou adversaires? » dans A. Jetzer et al. (édit.), *Ordo et libertas*, Berne, Staempfli, 1982, p. 243-249.
- Les principales entreprises de la Suisse*, 1983, Société de banques suisse, 1983.
- « La réforme de l'État de 1980 à ' 1990 ' : nouvelles perspectives en matière de régionalisation », numéro spécial de *Res Publica*, n° 26, 1984, p. 289-402.
- Région wallonne*, Bruxelles, ministère de la Région wallonne, 1981.
- Riklin, A. (édit.), *Handbuch: Politisches System der Schweiz*, vol. 1, *Grundlagen*, Berne et Stuttgart, Haupt, 1983.
- Senelle, R., *La réforme de l'État belge*, 3 vol., Bruxelles, ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, 1978-1980.
- SRIW (Société régionale d'investissement de Wallonie), *Rapports d'activité*, Namur, SRIW, 1981-1982.
- Statistical Yearbook of Finland*, Helsinki, Office central de la statistique, diverses années.
- Tournemene, M., *Les budgets de l'État, des régions et des communautés en Belgique*, dossier 20, Bruxelles, CRISP, 1984.
- Tschäni, H., *Profil de la Suisse*, Lausanne, Spes, 1972.
- Tschopp, P., « Identités culturelles et contraintes économiques : la réaction romande face à la concentration du pouvoir économique en Suisse allemande » dans P. DuBois (édit.), *Union et division des Suisses*, Lausanne, Éditions de l'Aire, 1983, p. 147-163.
- Winterberger, G., *Tensions dans la politique intérieure et économique de la Suisse*, Zurich, Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, 1980.

- Nous supposons que ces porte-parole ont dépeint fidèlement la position de l'organisme qu'ils représentaient.
18. Les données présentées dans ce paragraphe sont tirées du texte et des annexes de Tournemene, 1984.
 19. La SRIW (1981–1982) donne les montants précis et présente des exemples typiques de ces formes d'aide.
 20. La réorganisation de l'empire Cockerill-Sambre est de longue date une question labyrinthique. L'aide étatique à l'industrie de l'acier est passée de 10 milliards de FB en 1978 à 105 milliards de FB en 1983, c'est-à-dire environ à 6 % des dépenses gouvernementales totales. De ces sommes, environ 80 % sont allées à Cockerill-Sambre.
 21. Entrevue d'un représentant de l'Union wallonne d'entreprises (UWE), mai 1984.
 22. En 1960, par exemple, le recensement indiquait que les Finlandais de langue suédoise composaient 21,9 % du groupe des administrateurs, mais seulement 5,9 % des travailleurs, à une époque où ils représentaient 7,6 % de la population active totale (Miljan, 1966, vol. 1, p. 239).
 23. Voitto Helander, dans Helander et Anckar, 1983, p. 28.
 24. En 1979, le nombre de membres des syndicats séparés de langue suédoise était inférieur à 4 000, représentant moins de 0,3 % d'une population active syndiquée d'environ 1,4 million de travailleurs. Voir *Statistical Yearbook of Finland*, 1980, p. 300–301. D'autre part, on estime que la SAK compte environ 50 000 membres d'expression suédoise sur un total d'environ un million (Melin, 1981, p. 23).
 25. En 1983, la Confédération des employeurs (STK) comptait environ 5 300 compagnies membres employant 630 000 personnes, alors qu'une deuxième organisation d'employeurs commerciaux et financiers (LTK) regroupait 6 000 compagnies membres employant 280 000 personnes. Voir Kauppinen, 1983, p. 9.
 26. En 1964, le revenu imposable moyen par habitant, calculé en pourcentage de la moyenne nationale pour cette même année, était de 91 en Flandre, 95 en Wallonie et 160 à Bruxelles. En 1980, les valeurs correspondantes s'établissaient respectivement à 100, 95 et 115. McRae, 1986, vol. 2, p. 80.

Bibliographie

- Annuaire statistique de la Suisse*, Berne, annuel.
- Arcq, E., *Les relations collectives du travail en Belgique*, dossier 17, Bruxelles, CRISP, 1982.
- « L'avenir institutionnel de la Wallonie », Bruxelles, Interrégionale wallonne de la FGTB, 1984, photocopié.
- « Avis concernant la constitution éventuelle d'un conseil économique et social », Bruxelles, Conseil central de l'économie et Conseil national du travail, 1982, photocopié.
- Beirnaert, W., « Labour Relations in Belgium: Reshuffle of the Cards », 1984, photocopié.
- Bloque, J., et B. Kunz, « La logique de la politique de développement économique dans la République et Canton du Jura », *Revue économique et sociale*, n° 40, 1982, p. 104–113.
- Brassinne, J., *Les institutions de la Flandre, de la Communauté française, de la Région wallonne*, dossier 14, Bruxelles, CRISP, 1981.
- Canada — Belgique — Luxembourg*, n° 91, Montréal, Chambre de commerce belge et luxembourgeoise au Canada, 1984.
- Chlepnier, B.S., *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, Bruxelles, Institut de sociologie Solvay, 1958.
- Connaître la CSC*, Bruxelles, Confédération des syndicats chrétiens, 1977.
- Feuille fédérale* (Suisse), Berne, Chancellerie fédérale.
- Fischer, G., « Le canton de Neuchâtel dans l'économie suisse : problèmes et conséquences pour la politique régionale », *Revue économique et sociale*, n° 40, 1982, p. 80–89.



La dimension politique de l'emploi et du bien-être : *orientation nationale et interdépendance internationale*

ANDREW MARTIN

Introduction

Dans quelle mesure les gouvernements des pays industriels avancés de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord peuvent-ils réussir à concilier, d'une part, le plein emploi et l'État-providence et, d'autre part, la participation à une économie internationale ouverte de type capitaliste? Pendant la plus grande partie de la période qui suit la Deuxième Guerre mondiale, il a semblé que ces gouvernements pouvaient, pour une assez large part, poursuivre les deux buts en même temps. D'ailleurs, la tendance vers une économie internationale de plus en plus ouverte semblait favoriser la croissance économique et par là même, permettre aux gouvernements de corriger assez facilement l'insuffisance de l'emploi en relançant la demande et en finançant les transferts sociaux et les services publics que suppose l'État-providence. Cette démarche a été retenue par l'ensemble des pays, à des degrés divers et avec un succès divers, est valable pendant toute la période des années 1960. Elle apparaissait déjà moins valable au cours des années 1970, cependant, et dans les années 1980 les possibilités qu'elle offre semblent singulièrement limitées.

Le dilemme que cela va poser à un gouvernement dépend, bien sûr, de son engagement envers l'un ou l'autre des types d'objectifs qui semblent maintenant si difficiles à concilier. Le dilemme n'est pas très grave pour un gouvernement qui accepte de tolérer ou même d'induire un certain taux de chômage et de saper l'État providence en se tournant vers d'autres objectifs. Il en est notamment ainsi en Grande-Bretagne et aux États-Unis où l'adoption d'une politique en ce sens ne s'est guère heurtée à des obstacles politiques. Ce n'est pas non plus un dilemme

pour un gouvernement qui accepte d'isoler l'économie de son pays par rapport aux contraintes extérieures. Aucun gouvernement ne semble, cependant, disposé à se soustraire au dilemme en optant pour cette seconde solution, malgré ce que pourraient faire penser les mesures protectionnistes adoptées aux échelons nationaux et régionaux. Le dilemme demeure, cependant, pour tout gouvernement qui entend maintenir l'emploi et les services sociaux dans les pays où ces objectifs peuvent être encore plus difficiles à atteindre faute d'une intégration suffisamment étroite à l'économie internationale. Il en est notamment ainsi pour des petits pays à économie ouverte tels que l'Autriche et la Suède.

Dans cette étude, nous examinerons le dilemme auquel se heurtent de tels gouvernements. Il ne s'agit pas d'une recherche approfondie sur les origines de ce dilemme ou sur les moyens d'y faire face. Il s'agit plutôt d'examiner les facteurs politiques qui expliquent les démarches adoptées par les divers pays de l'OCDE à l'égard de l'emploi et des services sociaux. Nous examinerons également l'influence que les diverses politiques adoptées peuvent avoir sur les chances de réaliser ces objectifs dans des pays dont les économies sont interdépendantes. Cela dit, l'objet de la présente étude demeure très large et les questions que nous allons examiner demeurent complexes. Des considérations de temps, de lieu et de connaissance nous obligent à nous borner ici à un aperçu des principaux thèmes et à l'ébauche de certaines propositions. Si cette étude permet d'envisager l'ensemble de ces questions sous un angle légèrement différent, nous estimerons avoir atteint le but que nous nous sommes fixé.

En simplifiant à l'extrême, nous pouvons résumer comme suit la thèse proposée ici. Le principal moteur de l'effort des divers gouvernements de pays capitalistes avancés, en faveur de l'emploi et du bien-être, c'est le pouvoir des syndicats. Dans quelle mesure cette force politique peut-elle se traduire par des politiques tendant à la réalisation de ces objectifs? Cela va dépendre des moyens stratégiques et institutionnels des gouvernements liés au monde syndical. La valeur de ces moyens est relative aux conditions économiques auxquelles ils devront faire face. L'interdépendance économique signifie que les conditions économiques sur lesquelles les gouvernements entendent agir dépendent elles-mêmes des politiques poursuivies par les autres gouvernements. L'impact que va avoir sur la politique d'un gouvernement donné la politique suivie par chacun des autres gouvernements va, bien sûr, dépendre du poids de chacun dans l'économie internationale. On peut donc s'attendre à ce que la répartition de la volonté politique et des moyens d'atteindre les objectifs en matière d'emploi et de mesures sociales entre des pays interdépendants mais inégaux influence leurs chances de succès.

Étant donné la taille de l'économie des États-Unis, les politiques de ce pays ont eu, pendant la période d'après-guerre, la plus forte influence sur l'ensemble de l'économie internationale bien qu'on puisse constater

un affaiblissement de l'hégémonie dont il bénéficiait au début de cette période et une certaine baisse de son influence relative. Cette influence a cependant joué sur la structure de l'interdépendance en modelant et en remodelant les « régimes » qui régissent les transactions internationales, et en influençant également les niveaux d'activité de ces économies interdépendantes. La faiblesse du mouvement syndical aux États-Unis par rapport aux autres pays, a eu pour effet de donner à l'emploi et aux mesures sociales une moins forte priorité qu'ailleurs. On peut, par conséquent, s'attendre à ce que les politiques poursuivies aux États-Unis aient tendance à limiter les possibilités, pour les autres pays, d'atteindre leurs objectifs en ce domaine.

On peut discerner une telle tendance dans les politiques d'abord adoptées par les États-Unis à l'égard de l'ordre économique d'après-guerre, et cette tendance s'est fortement renforcée au cours des années 1980. Au cours du long intervalle qui sépare ces deux périodes, cette tendance a cependant été compensée par les stratégies adoptées aux États-Unis dans le cadre de la rivalité géopolitique qui oppose ce pays à l'Union soviétique, ainsi que par le jeu de la concurrence politique interne. Cet intervalle commence au début de la Guerre froide alors que les États-Unis, répondant à la menace que semble représenter pour eux la puissance de l'Union soviétique, adoptent un ensemble de politiques devant favoriser dans les autres pays la poursuite d'une politique de plein emploi et de bien-être. C'est la voie qu'ont d'abord choisie les États-Unis en finançant la relève économique et qu'ils ont poursuivie par divers moyens jusque vers la fin des années 1960. À partir de cette période, et jusqu'à la fin de la décennie suivante, les politiques en vigueur aux États-Unis étaient moins favorables à l'emploi et aux mesures sociales car elles ont eu pour effet d'accroître l'instabilité de l'économie internationale en imprimant, tour à tour, des poussées inflationnistes et déflationnistes.

À ce jour, les politiques américaines d'augmentation des dépenses militaires, d'abaissement des impôts et de restriction monétaire ont posé un grand obstacle à la réalisation des objectifs sociaux, aussi bien à l'étranger qu'aux États-Unis. L'adoption de cette politique a été facilitée par le fait que la faiblesse politique des syndicats aux États-Unis ainsi que les moyens politiques et institutionnels des gouvernements du Parti démocrate ont réduit considérablement les obstacles politiques à un taux de chômage élevé et à l'érosion des services sociaux. Ainsi, les politiques en vigueur aux États-Unis pèsent sur la réalisation des objectifs que les autres pays se fixent en matière d'emploi et de bien-être et cette influence a varié selon que les divers gouvernements qui se sont succédés aux États-Unis poursuivaient des objectifs internationaux ou internes qui bénéficiaient d'un large appui politique au sein du pays.

Les politiques adoptées aux États-Unis ont eu un effet décisif sur les transformations de la vie économique internationale et c'est d'elles que dépend la réalisation des objectifs poursuivis par les gouvernements des

autres pays capitalistes avancés, le choix même de ces objectifs et la mesure dans laquelle ils sont réalisés reflétant néanmoins les structures politiques du système national auquel ils appartiennent. On peut donc s'attendre à ce que les différences dans le pouvoir politique des syndicats et dans les moyens stratégiques et institutionnels des divers gouvernements entraînent des différences dans les moyens employés et dans les résultats obtenus en matière d'emploi et de bien-être, compte tenu d'une économie internationale en pleine mutation.

On trouve des arguments à l'appui de cette idée si l'on compare la manière dont plusieurs pays européens, ainsi que les États-Unis, ont réagi à la crise économique qui a suivi l'augmentation soudaine du prix du pétrole décidée par l'OPEP en 1973–1974. Nous examinerons en détail les réactions des gouvernements de l'Autriche et de l'Allemagne fédérale. On constate entre ces deux pays, ainsi qu'aux États-Unis, de très grandes différences dans les facteurs politiques influençant la prise de décisions. Il ressort de cette comparaison que c'est dans les pays où le mouvement syndical est suffisamment puissant et uni pour permettre aux partis politiques qui en sont issus de se maintenir au pouvoir pendant une large partie de l'après-guerre et pour conserver leur crédibilité en tant que solution de rechange possible par rapport aux partis qui occupent le pouvoir le reste du temps, que l'emploi et les services sociaux ont été le mieux assurés. L'analyse démontre également que les capacités stratégiques et institutionnelles des gouvernements soutenus par le mouvement syndical ont non seulement permis de puiser dans cette force syndicale les éléments d'une politique efficace, mais que l'efficacité des politiques adoptées était essentielle à la préservation de la force du mouvement syndical. Cette analyse laisse cependant entendre que les moyens qui ont permis d'adopter des politiques efficaces dans les conditions économiques en vigueur entre le premier choc pétrolier et la fin de la décennie ne sont peut-être plus suffisants étant donné les conditions économiques qui découlent des politiques actuellement en vigueur aux États-Unis.

L'argument que nous venons d'ébaucher peut être considéré comme un ensemble d'hypothèses. La vérification de ces hypothèses exigerait un examen beaucoup plus approfondi que celui que nous sommes en mesure d'effectuer ici. Cette étude ne vise, en effet, qu'à étoffer un peu plus les hypothèses posées, en s'inspirant des recherches portant sur diverses parties de l'argument afin d'illustrer le raisonnement et, dans une certaine mesure, d'en vérifier la vraisemblance. L'étude se divise en trois parties. Dans la première, nous examinons certains travaux portant sur le rapport entre le pouvoir politique des organisations syndicales et les différences de politique gouvernementale et de rendement économique. Dans la seconde partie, nous examinons également l'évolution de la politique économique des États-Unis et son influence sur les politiques des autres pays au cours de l'après-guerre. La troisième partie examine la politique économique en vigueur dans certains autres pays, notam-

ment depuis le premier choc pétrolier. Après avoir examiné l'ensemble de ces questions, l'étude se terminera par un bref examen des conditions qui permettraient de combiner, dans les années qui viennent, une politique du plein emploi et du bien-être avec la participation à un système économique ouvert de type capitaliste.

Les fondements politiques du plein emploi et de l'État-providence

Notre thèse repose sur l'idée que le pouvoir politique du monde syndical représente la principale influence en faveur de politiques du plein emploi et du bien-être au moyen de transferts sociaux et de services publics. Ce n'est pas dire que l'appui politique que les mouvements syndicaux apportent à la réalisation de ces objectifs permet à lui seul de les atteindre. Le succès dépend également de la capacité des gouvernements appuyés par les syndicats de formuler des stratégies leur permettant de réaliser ces objectifs et de l'existence d'arrangements institutionnels qui offrent aux gouvernements les instruments nécessaires pour mettre en oeuvre leurs stratégies. Les moyens d'ordre stratégique et institutionnel dépendent, à leur tour, du contexte dans lequel les objectifs sont poursuivis ainsi que des problèmes politiques particuliers auxquels chaque pays doit faire face.

Étant donné l'interdépendance qui marque l'action des pays participant à une économie internationale ouverte de type capitaliste, un des principaux facteurs qui pèse sur la situation ou le contexte dans lequel un gouvernement cherche à réaliser le plein emploi et la solidarité sociale est, justement, les politiques poursuivies par les autres gouvernements. La capacité d'un gouvernement de réaliser ses objectifs dépend en grande partie de l'action des autres gouvernements qui va faciliter ou entraver sa propre action. Étant donné que cela dépend de l'engagement des autres gouvernements par rapport à l'emploi et au bien-être, la répartition du pouvoir politique des syndicats entre les divers pays, chacun pesant d'un poids différent dans l'économie internationale, aura vraisemblablement des effets importants sur la réalisation de ces mêmes buts par les pays où l'appui des syndicats y contribue. À notre avis, les différences dans le pouvoir politique des syndicats des divers pays influencent de manière décisive non seulement les objectifs visés en matière d'emploi et de bien-être, mais également l'environnement économique international qui agit, lui aussi, sur les chances de réalisation.

Le monde syndical et l'économie politique : éléments de comparaison

Tout ce que nous pouvons savoir des intérêts propres des syndicats, de leurs orientations idéologiques et de leurs prises de position nous permet de penser que le monde syndical va utiliser son pouvoir politique à

l'appui du plein emploi et du maintien des services sociaux. L'intérêt que le monde syndical porte au plein emploi est fondé sur l'effet de celui-ci sur la répartition du pouvoir entre les employeurs et les employés. Ainsi que le dit Balogh, le plein emploi « modifie le mode de vie, le rapport entre les classes et l'équilibre des forces au sein de l'économie [. . .] et constitue le principal moteur de la dignité humaine et d'une plus grande égalité ». Logiquement, l'intérêt des employeurs pousse à conserver au moins un certain niveau de chômage car, comme l'avait un jour déclaré le *London Times*, « le chômage maintient le pouvoir du maître sur l'homme ». L'intérêt que le mouvement syndical porte à l'État-providence est également fondé sur les effets que celui-ci peut avoir sur la répartition du pouvoir : l'État-providence réduit la dépendance des employés envers les employeurs en leur offrant l'accès aux ressources en vertu de droits reconnus par la société plutôt que du droit au salaire ou aux avantages sociaux attachés à tel ou tel emploi. Cette logique ne s'impose pas toujours de manière égale à l'ensemble des syndicats dans tous les pays, mais semble cependant fondée sur les prises de position adoptées par la plupart des mouvements syndicaux dans les sociétés capitalistes les plus avancées au cours de l'après-guerre¹.

Dans la mesure où les mouvements syndicaux accordent la priorité à la réalisation du plein emploi et au maintien de l'État-providence, les ressources de leurs organisations fournissent la principale source d'appui politique aux mesures en ce sens. C'est la conclusion qui découle d'un grand nombre d'études comparatives dont nous examinerons ici brièvement les principales. La plupart de ces études comportent une comparaison entre plusieurs pays et cherchent à analyser le rapport entre la force du mouvement syndical et la réalisation d'objectifs prônés par les syndicats. Ces objectifs ont généralement trait au niveau de l'emploi ainsi qu'aux paiements de transfert et aux services publics qui constituent l'État-providence.

L'étude que Cameron a consacrée à 18 pays de l'OCDE montre le rapport direct entre l'existence d'un mouvement syndical puissant et un taux de chômage relativement faible². Cameron mesure la force du mouvement syndical à la puissance de son organisation, à la structure des syndicats par rapport au marché de la main-d'oeuvre et à la force politique des partis de gauche.

En tant qu'indicateurs de la puissance des syndicats vis-à-vis du marché, l'auteur retient cinq aspects de l'organisation et de l'action syndicales :

- le pourcentage de syndiqués dans l'ensemble de la main-d'oeuvre;
- le degré de concentration de l'organisation syndicale au niveau de la centrale qui couvre toute la gamme depuis l'unité jusqu'à la division selon des orientations artisanes ou professionnelles;

- la centralisation des négociations collectives, depuis le contrôle général exercé par les centrales jusqu'à la complète autonomie locale lors des négociations collectives;
- la portée des négociations collectives, qu'il s'agisse de négociations portant sur l'ensemble de l'économie ou de négociations limitées à des questions locales;
- le degré de participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise, cette participation pouvant aller de la consultation sur le choix des investissements jusqu'à l'exclusion complète de toute décision touchant la gestion de l'entreprise.

Le premier indicateur est tout simplement le nombre moyen de syndiqués, exprimé en pourcentage de l'ensemble de la main-d'oeuvre pour la période allant de 1965 à 1980. Les autres indicateurs sont des cotes calculées d'après les données relatives aux diverses caractéristiques, cotes qui sont évidemment susceptibles de multiples interprétations. Les trois premières cotes sont combinées sous la forme d'un indicateur unique de la puissance de l'organisation, en multipliant le coefficient de l'unité organisationnelle et du caractère collectif des négociations au niveau confédéral par le pourcentage de la main-d'oeuvre syndiquée.

La force politique des partis de gauche est calculée d'après le nombre de ministères détenus par des partis alliés, officiellement ou non, aux syndicats, (c'est-à-dire les partis travaillistes, social-démocrate, socialiste ou communiste) entre 1965 et 1981. Étant donné que les États-Unis n'ont pas de parti de gauche, selon la définition que nous avons donnée, nous n'avons pas à régler la difficulté que pourrait poser le fait que ce pays soit gouverné dans le cadre d'un régime présidentiel et non d'un régime parlementaire.

Comme nous pourrions nous y attendre étant donné ce que nous savons de la fonction qu'exercent les syndicats en matière de mobilisation politique, la force de leur organisation vis-à-vis du marché est à la source de la force des partis qui lui sont liés dans le domaine politique. Il existe une corrélation très étroite (+ 0,83) entre le contrôle que les partis de gauche exercent sur le gouvernement et la puissance des syndicats sur le marché du travail. Dans les pays où les organisations syndicales sont en mesure de fournir aux partis de gauche un appui puissant, ces partis arrivent à diriger le gouvernement la plupart du temps. Après avoir effectué un classement d'après le pourcentage des ministères détenus par ces partis au cours de la période 1965 à 1981, période qui comprend également des périodes d'opposition ou de participation à des gouvernements de coalition et non seulement des périodes de contrôle exclusif des gouvernements, dans les cinq premiers pays, le pourcentage varie entre 73 % en Autriche et 61 % en Finlande et en Allemagne.

Le pouvoir politique semble d'ailleurs se traduire par des mesures concrètes. Il existe une très nette corrélation négative (- 0,46) entre le

contrôle du gouvernement par des partis de gauche et le taux de chômage. Cette situation est conforme à l'idée que l'on s'approchera d'autant plus du plein emploi que les syndicats et les partis politiques qui leur sont liés seront en mesure d'apporter un puissant appui à la réalisation de cet objectif, bien que la simple existence de cette corrélation à deux variables ne suffise pas à en démontrer la validité.

Les résultats préliminaires d'une étude entreprise par Esping-Andersen et Korpi semblent aller dans le même sens³. Cette étude, qui porte sur les 18 mêmes pays membres de l'OCDE, s'attache principalement aux caractéristiques des institutions mises en place par l'État-providence et qui, dans une certaine mesure, affranchissent l'individu des mécanismes du marché. Les institutions de l'État-providence font cela en fondant l'accès aux ressources sur un droit plutôt que sur les mécanismes du marché. En permettant aux individus, dans une certaine mesure, de s'isoler des contraintes du marché du travail, l'État-providence constitue un mécanisme qui « démarchandise » la main-d'oeuvre et les besoins. L'étude laisse entendre que le degré de substitution au mécanisme de marché par une répartition « politique » est fonction, et le rapport ici est complexe, du degré de mobilisation et d'utilisation du pouvoir et de l'influence dont jouit le monde syndical.

Cette étude propose plusieurs indices de cette « démarchandisation » et des mécanismes connexes qui limitent ou compensent le jeu du marché. Les dispositions précises relatives au maintien du revenu en cas de maladie, et qui prévoient, par exemple, le nombre de journées d'attente avant le versement des prestations, la durée de ces prestations, les conditions d'admissibilité et le taux d'indemnisation servent à élaborer un indice de la démarchandisation de la main-d'oeuvre. Cet indice doit permettre de saisir la variation du degré auquel de pareilles mesures permettent aux travailleurs de s'immuniser contre un état de dépendance à l'égard des mécanismes purs du marché. Deux mesures de cette démarchandisation des besoins sont retenues : la part du produit intérieur brut consacrée à l'ensemble des dépenses publiques non militaires et celle qui est consacrée aux coûts de la sécurité sociale, bien qu'on puisse constater une différence notable dans la manière dont ces deux indices dissocient l'accès aux ressources de la participation aux mécanismes du marché. L'égalisation fiscale, c'est-à-dire la réduction dans l'accès aux ressources des distinctions créées par les mécanismes du marché, est mesurée par le rapport de la différence entre les impôts versés par les contribuables dont le revenu est égal au double du revenu moyen et par ceux dont le revenu est moyen. Le rapport entre les prestations sociales calculées selon les besoins du prestataire, c'est-à-dire essentiellement l'assistance aux nécessiteux, et l'ensemble des dépenses sociales, permet d'évaluer dans quelle mesure les prestations complémentaires de revenu sont considérées comme un droit accordé à tout citoyen. Enfin, le rapport entre le montant des pensions privées et

les pensions publiques, que celles-ci soient versées directement ou en fonction d'un autre mécanisme, constitue un autre indice de l'importance relative des mécanismes du marché et de la politique dans la répartition des ressources.

Les variations du degré de substitution des mécanismes politiques aux mécanismes du marché sont reliées au pouvoir détenu par les travailleurs dans le domaine économique et politique d'une manière qui ressemble à celle que l'on trouve dans l'étude effectuée par Cameron, bien que l'on puisse noter certaines différences. Le pouvoir des travailleurs au sein du marché est simplement fonction du pourcentage de personnes syndiquées dans l'ensemble de la population active et aucun effort n'est fait pour déceler les variations structurelles. En ce qui concerne l'action de l'État, deux moyens permettent d'en saisir la complexité. Le premier consiste à pondérer en fonction du partage des sièges parlementaires, la différence dans le nombre de ministères détenus par les partis de droite et les partis de gauche; le second moyen est d'indiquer la part de sièges parlementaires détenus par le principal parti de gauche et par son homologue à la droite de l'échiquier politique. Ces indices sont censés répondre aux différences entre les systèmes politiques (éventail des partis, mécanismes électoraux) susceptibles d'influencer la manière dont un appui électoral donné va se traduire par une certaine influence à l'égard des mesures adoptées par le gouvernement.

Ces rapports sont décrits de deux manières. D'abord, simplement par la valeur élevée, moyenne ou basse des diverses variables. La seconde consiste en une série de corrélations entre variables jumelées. Ces deux moyens permettent de constater assez clairement, bien qu'il s'agisse d'un phénomène complexe et variable, les rapports entre la force ou le pouvoir des organisations de travailleurs et la mesure dans laquelle l'échiquier politique modifie le jeu des mécanismes de marché. Prises dans leur ensemble, ces deux études rendent plausible l'idée que les variations des tendances au plein emploi et à l'expansion de l'État providence sont fonction du pouvoir politique détenu par les syndicats.

Cette idée reçoit une conformation plus forte d'une étude entreprise par Lange et Garrett. Cette étude porte plus précisément sur le rapport entre le pouvoir détenu par les milieux syndicaux et les résultats économiques obtenus, à la suite du premier choc pétrolier, dans 15 pays membres de l'OCDE (et non dans les 18 sur lesquels portaient les deux premières études⁴). Cette étude part d'une critique du récent ouvrage d'Olson sur les effets que peut avoir, sur la croissance économique, l'action de divers groupes d'acteurs économiques⁵. Olson soutient que la logique de l'action collective pousse de telles organisations à adopter des stratégies de répartition visant à améliorer la part relative du produit social à laquelle leurs membres pourraient prétendre en modifiant le jeu des marchés. Au fur et à mesure que se développent des groupes d'intérêts, leurs stratégies ont pour effet cumulatif de nuire de plus en

plus au fonctionnement du marché et de nuire par là même au développement économique. Quand ces organisations prennent trop d'ampleur elles nuisent d'une façon perceptible aux intérêts de leurs membres en faisant obstacle à la croissance, elles sont portées à adopter une stratégie des gains visant une augmentation de l'ensemble du produit offert à la répartition. S'agissant de syndicats, l'idée est que leurs efforts en vue de faire augmenter le salaire de leurs membres imposent un fardeau considérable au développement économique à moins que la conjoncture ne les entraîne à l'adoption d'une stratégie de modération des revendications salariales en vue d'accroître la production dont dépendent les emplois et les revenus de leurs membres.

Pour Lange et Garrett, l'argument d'Olson est vicié à la base, car il considère les choix stratégiques des syndicats à part de la politique. L'effort de stimulation du développement économique au moyen d'une stratégie de modération des demandes salariales peut constituer un comportement rationnel de la part des syndicats mais les syndicats qui adoptent cette stratégie s'exposent à ce que la baisse des revendications salariales ne se traduise pas par un accroissement du développement économique que ses membres seraient appelés à partager dans les mêmes proportions que leur part actuelle et qu'un tel comportement ne s'avère donc pas rentable. Ce risque est inévitable, car ce sont les détenteurs de capitaux et non les travailleurs qui contrôlent la répartition de cette plus-value⁶. Sauf à obtenir le contrôle de cette plus-value, les syndicats devront se contenter d'assurances que la modération de leurs revendications salariales permettra de les faire bénéficier des résultats escomptés, dans la mesure où les gouvernements poursuivent des politiques susceptibles d'influencer les investissements et, partant, l'emploi et les revenus. Dans la mesure où le risque est limité par le jeu de l'action gouvernementale, il devient rationnel de faire preuve de modération en matière de revendications salariales. Les conditions politiques dans le cadre desquelles les gouvernements vont poursuivre une telle action, conditions sur lesquelles Olson ne se penche pas, prennent ainsi une importance capitale.

Lange et Garrett soutiennent l'hypothèse selon laquelle il existe deux principales conditions politiques en présence desquelles il devient rationnel pour les syndicats d'adopter une stratégie des gains collectifs : la présence d'un parti de gauche étroitement lié au monde syndical et disposant depuis assez longtemps d'un pouvoir suffisant pour « influencer les structures institutionnelles, le personnel et la culture politique qui affectent les interventions de l'État dans le domaine de l'économie politique » ; le contrôle du gouvernement par un tel parti au moment où les syndicats procèdent à leurs choix stratégiques. Il s'agit là essentiellement de l'argumentation avancée dans les autres études, mais Lange et Garrett vont plus loin puisqu'ils soumettent leur hypothèse à une vérification plus efficace que celle à laquelle les autres chercheurs se

sont livrés au moyen des analyses de variables. Lange et Garrett obtiennent ces résultats en s'inspirant des travaux récemment accomplis en matière d'analyse à plusieurs variables pour construire un modèle qui permet d'analyser l'effet, sur le rendement économique, de l'interaction du pouvoir politique et du pouvoir des diverses organisations en présence. Les modèles interactifs sont fondés sur l'idée qu'il est possible d'analyser, en calculant l'effet d'une modification de chacune des variables causales pour toute valeur affectée à l'autre, les effets sur une variable dépendante de l'interaction de deux variables causales qui ne sont pas indépendantes l'une de l'autre (ainsi que l'exige l'analyse de régression classique). Autrement dit, l'impact de chacune varie en fonction de la valeur de l'autre.

Afin de faciliter les comparaisons avec les travaux antérieurs, les chiffres affectés aux variables dépendantes et indépendantes sont semblables aux chiffres retenus dans les études antérieures ou en sont dérivés. Le calcul du pouvoir d'une organisation est un indice qui retient, avec le pourcentage de la main-d'oeuvre syndiquée, trois plutôt que deux des cotes données par Cameron aux caractéristiques organisationnelles. L'étude retient deux mesures du pouvoir politique des travailleurs, selon les conditions retenues par l'hypothèse. La première est la part moyenne des suffrages accordés aux partis de gauche entre 1960 et 1980, mesure permettant de calculer la « puissance structurelle » à long terme des mouvements ouvriers au sein de l'électorat. La seconde mesure est le nombre moyen de ministères confiés aux partis de gauche entre 1974 et 1980, mesure permettant de cerner à quel degré le pouvoir politique permet d'influencer les politiques adoptées par le gouvernement au cours de la période économique en cause.

Les résultats obtenus au cours de cette période sont comparés aux résultats de la période précédente, de 1960 à 1973, selon trois axes : le chômage, la croissance et un indice de « bien-être » élaboré en fonction du chômage et de la croissance. Le long de chaque axe, la mesure retenue est la différence entre les deux moyennes au cours des deux périodes en cause. On compare des variations du changement plutôt que des niveaux absolus afin de filtrer les effets de certains aspects permanents de la structure économique au cours des deux périodes. Cette méthode ne permet pas de régler entièrement le problème, car les différences de structure économique vont nécessairement affecter les répercussions de la crise pétrolière et la facilité avec laquelle le rendement peut être maintenu, mais cela constitue cependant un progrès par rapport à la comparaison entre chiffres absolus. On utilise de longues périodes afin de minimiser les effets des variations cycliques et des répercussions du choc pétrolier sur les divers pays.

À une légère exception près, les résultats semblent confirmer l'hypothèse générale et la variation s'explique mieux par les modèles interactifs à plusieurs variables que par les modèles à deux variables ou à

variable ajoutée. L'effet combiné de l'interaction des deux variables indépendantes, selon les diverses valeurs accordées à celles-ci, est associé à un changement non seulement de la taille des variables indépendantes mais également de l'orientation du changement de ces variables. Lorsque le niveau soit du pouvoir politique dont jouissent les syndicats soit du pouvoir organisationnel qui leur est propre est élevé, l'augmentation de l'autre facteur est liée à un effet positif plus grand sur le rendement (c'est-à-dire une plus faible détérioration de la croissance, du chômage et de la mesure globale de la performance) que lorsqu'ils sont l'un ou l'autre plus faibles. Les effets positifs de ces variables décroissent au fur et à mesure que décroît le niveau de l'une d'elles, une des deux variables allant vers une valeur négative lorsque le niveau de l'autre est très bas. Ainsi, lorsque les syndicats sont relativement faibles du point de vue électoral, l'accroissement de leur force organisationnelle (c'est-à-dire de leur influence sur le monde du travail) est lié à une augmentation plus grande du chômage; lorsque les syndicats sont relativement faibles du point de vue organisationnel, l'augmentation de leur pouvoir politique est liée à une plus forte baisse de la croissance.

En ce qui nous concerne, les principaux résultats de l'analyse peuvent être résumés de la manière suivante :

Dans les cas où le mouvement syndical est très puissant, à la fois du point de vue politique et du point de vue organisationnel, la croissance, le niveau de l'emploi et le bien-être général sont relativement supérieurs à ce qu'il en est dans les autres cas. Lorsque le monde syndical n'est pas suffisamment organisé pour l'action collective, ou lorsque les risques de l'action collective sont importants (à cause, par exemple, d'une gauche politique faible), la croissance et le bien-être baissent. Lorsque la position politique de la gauche est faible, les gouvernements sont moins sensibles aux demandes des syndicats pour une politique de plein emploi⁷.

Les moyens stratégiques et institutionnels et les contraintes internationales

Les travaux examinés semblent renforcer la thèse selon laquelle il existe une forte corrélation entre le pouvoir politique des syndicats et le niveau auquel se situent l'emploi et les prestations sociales. On serait donc justifié d'adopter cette idée, du moins en tant qu'hypothèse du travail. Cette hypothèse télescope cependant deux autres idées qu'il convient de distinguer. La première a trait au rapport entre le pouvoir politique du monde syndical et les objectifs poursuivis par les divers gouvernements et la seconde touche au rapport entre le pouvoir des syndicats et les objectifs réalisés par les divers gouvernements. Les travaux consultés ne donnent des données directes que dans le second cas. On prend pour acquis que les objectifs atteints, en matière d'emploi et de bien-être, par les gouvernements de gauche fortement appuyés par le monde syndical,

comptaient parmi les objectifs que le gouvernement s'était fixés en raison de cet appui. Cette hypothèse est raisonnable compte tenu de ce que nous savons des prises de position syndicales. Mais la mesure dans laquelle ces objectifs sont réalisés ne correspond pas nécessairement à l'énergie avec laquelle ils ont été poursuivis car, bien évidemment, les gouvernements ne réussissent pas toujours tout ce qu'ils entreprennent. D'ailleurs, l'appui que le monde syndical offre au gouvernement ne veut pas dire que le gouvernement va accorder à l'emploi et au bien-être le même niveau de priorité que lui accorde le monde syndical. Même si le gouvernement accorde à ces objectifs un haut niveau de priorité, l'appui politique des milieux du travail ne suffit pas à assurer leur réalisation. Ajoutons que le gouvernement doit être capable de trouver une stratégie lui permettant d'atteindre ses objectifs et le cadre institutionnel doit lui offrir les moyens de mettre en oeuvre sa stratégie.

L'efficacité de la stratégie et des moyens employés pour atteindre les objectifs va bien sûr dépendre des diverses situations économiques en présence. Dans le cas d'économies ouvertes, les situations sont définies, dans une grande mesure, par l'interaction de l'économie intérieure et de son contexte économique international, chacun ayant des caractéristiques spécifiques et dynamiques. Ce qui marche dans certaines situations ne marchera pas dans d'autres et il n'est pas toujours facile d'obtenir des changements de stratégie ou la modification du cadre institutionnel⁸. Bref, le degré auquel on va réaliser les objectifs qu'on se fixe en matière d'emploi et de bien-être dépend de la variation des moyens stratégiques et institutionnels applicables à des situations économiques qui varient d'un pays à l'autre, et dépend également des variations dans la répartition du pouvoir politique. Dans la mesure où de telles capacités sont absentes, la non-réalisation des objectifs fixés risque de porter atteinte à l'appui politique accordé au gouvernement et d'entraîner un rajustement des alliances en faveur de nouveaux objectifs. Si la poursuite d'objectifs en matière d'emploi et de bien-être dépend du pouvoir politique dont dispose le monde syndical, ce pouvoir dépend, à son tour, de la réalisation de ces mêmes objectifs. Cet argument ne sera repris qu'en termes généraux dans la présente partie où nous nous attacherons aux conditions stratégiques et institutionnelles permettant d'atteindre à peu près le plein emploi. L'argument sera illustré plus concrètement par la suite.

Les études comparatives comme celles que nous avons examinées plus haut, qui font ressortir une forte corrélation entre le pouvoir politique du monde syndical et un faible taux de chômage, se fondent en général sur une hypothèse bien connue touchant la stratégie économique permettant d'aboutir au résultat voulu. Cette stratégie est essentiellement une variante d'une méthode, décrite par Keynes, selon laquelle la seule gestion de la demande ne permet pas de maintenir le plein emploi de façon durable, car il faut accompagner la gestion de la demande d'une politique des revenus (fondée à son tour sur la négocia-

tion et le consensus plutôt que sur les mesures de contrôle) et d'autres politiques permettant d'optimiser la courbe du choix entre le chômage et l'inflation ou, comme certains le diraient aujourd'hui, réduire le taux « naturel » du chômage⁹.

Dans leur étude, Lange et Garrett postulent l'efficacité d'une telle stratégie. Comme nous l'avons vu, leur principale hypothèse est que la modération des revendications salariales constitue un comportement rationnel du point de vue des syndicats lorsque les conditions politiques existantes sont de nature à minimiser le risque qu'on ne parvienne pas à atteindre le niveau d'emploi et de croissance que l'effort de modération était censé permettre. Ce risque est minimisé dans la mesure où les gouvernements sont dirigés par des partis de gauche appuyés par le monde du travail, car de tels gouvernements sont les plus susceptibles de poursuivre une stratégie capable d'assurer le plein emploi dans la mesure où les syndicats s'engagent à modérer leurs revendications. On s'attend à ce que la modération des revendications salariales facilite une croissance plus rapide et un taux de chômage plus bas que lorsque les syndicats, disposant en période de plein emploi d'une forte position de négociation, se montrent beaucoup plus exigeants. On suppose qu'en période de modération des revendications salariales, le gouvernement dispose de tout un ensemble de politiques devant permettre l'augmentation du taux de croissance et la baisse du taux de chômage que la modération des revendications salariales va faciliter.

À supposer que les monétaristes, ou autres personnes qui prétendent qu'une telle stratégie ne peut théoriquement pas marcher, se trompent, une pareille stratégie s'avère cependant difficile en pratique. Étant donné que la modération des revendications salariales ne peut que compléter et non pas remplacer la gestion de la demande, cette stratégie suppose que le gouvernement a également les moyens d'exercer un certain contrôle sur le niveau de la demande. Cette capacité est essentielle, car en présence d'une demande insuffisante la stratégie adoptée ne permettra pas d'atteindre les objectifs de croissance et d'emploi que les syndicats avaient pris comme condition de la baisse de leurs revendications. Une telle politique est essentielle également parce qu'une demande excessive restreint l'aptitude des syndicats à limiter leurs revendications salariales tout comme elle menace la cohésion interne des centrales. Le volet gestion de la demande de la stratégie revêt une importance critique, mais constitue une gageure. Elle présume de la part d'un gouvernement la capacité de déterminer l'ampleur et l'échéancier des changements qu'il convient d'apporter aux diverses variables de contrôle, c'est-à-dire la portée de la fiscalité et l'ampleur de la masse monétaire (y compris le taux de change) nécessaires pour modifier les variables-cibles afin de stabiliser la demande globale (c'est-à-dire la demande intérieure plus la demande étrangère) à des niveaux où la modération des revendications salariales correspond à peu près au plein

emploi. Cela suppose également la capacité de saisir les changements qui interviennent dans les rapports entre variables et qu'entraînent les progrès institutionnels et techniques ainsi que les changements intervenant dans tous les autres facteurs qui servent à définir la situation économique précise à un moment donné, et celle d'ajuster en conséquence la gestion de la demande. Cela comprend également la capacité de faciliter l'adaptation de l'offre aux changements intervenus dans la composition de la demande au moyen de mesures permettant d'encourager la mobilité du capital et de la main-d'oeuvre (et d'en absorber les coûts sociaux) alors que ceux-ci se déplacent d'activités moins concurrentielles vers des activités plus rentables. Cet ensemble de mesures comprend aussi bien les politiques industrielles et ouvrières que les divers instruments fiscaux, ainsi que les moyens de crédit et de transfert. Tout cela exige de la planification et de la coordination. Ces mesures structurelles destinées à agir sur l'offre diffèrent sensiblement des théories économiques de l'offre actuellement en vogue aux États-Unis et représentent le moyen de réduire le taux de chômage étant donné un certain niveau de la demande globale.

À supposer qu'il soit possible de surmonter les obstacles d'ordre épistémologique auxquels se heurtent la définition, le calibrage et la conjonction de tous ces éléments au sein d'une stratégie cohérente et durable, la mise en oeuvre de la stratégie suppose l'existence d'arrangements institutionnels qui permettent le contrôle des divers éléments. Les exigences d'ordre institutionnel nécessaires à l'adoption d'une politique des revenus et qui concernent le système des relations de travail sont, par définition, un des ingrédients de la force politique du monde syndical telle que celle-ci est conçue dans les études menées, par exemple, par Cameron ou par Lange et Garrett. Ces études définissent le pouvoir du monde syndical au sein du marché, pouvoir qui est à la base de son pouvoir politique, en cherchant à décrire le caractère général, concentré ou centralisé de l'organisation syndicale. Il s'agit là, bien sûr, des principales caractéristiques organisationnelles qui permettent aux syndicats de négocier et d'assurer la mise en oeuvre de conventions salariales nationales avec les employeurs et, de manière implicite ou explicite, avec les gouvernements. Il est clair que de telles conventions salariales nationales supposent l'existence d'une organisation patronale ayant à peu près les mêmes caractéristiques. Les organisations patronales n'ont pas été étudiées aussi en détail que les syndicats, mais il est généralement reconnu que lorsque les détenteurs de capitaux doivent faire face à des mouvements syndicaux forts et centralisés, ils ont eux-mêmes tendance à s'organiser de la même manière, bien que l'inverse ne soit pas nécessairement vrai, ainsi que nous le montre clairement le cas du Japon et, un peu moins clairement, le cas de l'Allemagne.

À ne tenir compte que des caractéristiques organisationnelles du

système des relations de travail permettant de modérer les revendications salariales, on serait, bien évidemment, porté à négliger les facteurs organisationnels qui influencent la capacité des gouvernements à mettre en oeuvre d'autres aspects de la stratégie économique dont la modération des revendications salariales ne constitue qu'un élément parmi d'autres. Étant donné que la modération des revendications salariales ne peut contribuer à l'ensemble des résultats économiques que si elle est assortie de politiques macro-économiques cohérentes, le degré de facilité que le cadre institutionnel offre à de pareilles politiques revêt une importance cruciale.

L'importance que revêt l'analyse de l'ensemble des institutions gouvernementales chargées des divers aspects de la politique économique a été mise en lumière, notamment par Scharpf. D'après lui, les variations organisationnelles s'orientent le long de quatre axes. En ce qui concerne chacune des fonctions prises séparément, ainsi que toutes les fonctions prises dans leur ensemble, le pouvoir de décision peut être, horizontalement, plus ou moins concentré ou fragmenté et, verticalement, plus ou moins centralisé ou décentralisé. De plus, le pouvoir de décision réparti parmi les divers éléments de la structure gouvernementale peut être exercé de façon plus ou moins unilatérale ou multilatérale. Enfin, ce pouvoir peut être exercé de manière plus ou moins exclusive ou inclusive par rapport aux divers agents politiques et économiques dont les intérêts entrent en ligne de compte, surtout s'il s'agit de partis d'opposition et des groupes qui leur sont reliés. La France et la Grande-Bretagne sont citées à titre d'exemple de pays où les structures formelles de la prise de décisions en matière politique se situent proche du pôle d'une structure de prise de décisions concentrée, centralisée, unilatérale et exclusive alors que la Suisse (et, dans une moindre mesure, l'Allemagne fédérale) se rapprochent plutôt du pôle opposé, c'est-à-dire d'une structure fragmentée, décentralisée, multilatérale et inclusive¹⁰.

De manière générale, les États-Unis ressemblent encore plus au deuxième exemple. En premier lieu, en matière budgétaire (ce qui comprend à la fois les recettes et les dépenses), le pouvoir est très nettement fragmenté et décentralisé aux États-Unis étant donné qu'il est partagé entre le pouvoir exécutif, les deux chambres du Congrès, les comités au sein de celui-ci, ainsi qu'entre le gouvernement fédéral et celui des États. On constate, en même temps, un tel partage ou une telle interdépendance des pouvoirs conférés à ces divers paliers de gouvernement qu'on peut considérer qu'en matière budgétaire le pouvoir de décision est largement multilatéral. Ajoutons que la faiblesse de l'organisation des partis et l'exercice, par les groupes d'intérêts, d'une action sur le processus décisionnel ont pour effet de rendre celui-ci relativement inclusif, bien que ce pluralisme soit biaisé en faveur des intérêts commerciaux, ce qui rend compte de la relative faiblesse politique des syndicats et des conséquences que cette faiblesse peut avoir pour les

couches sociales défavorisées ou pour les secteurs de la population autres que le secteur des entreprises¹¹. Les pouvoirs de détermination de la politique macro-économique sont également fragmentés en raison de l'indépendance relativement élevée de la banque centrale par rapport au personnel politique élu qui se partage les pouvoirs en matière budgétaire. À toutes fins utiles, cette fragmentation fait obstacle à la coordination des politiques budgétaires et monétaires nécessaires à la mise en place d'une politique macro-économique efficace, du moins dans l'hypothèse où le plein emploi est le but recherché. La structure décisionnelle en matière monétaire diffère d'ailleurs assez largement de la structure décisionnelle en matière budgétaire. Ainsi, en matière monétaire, le pouvoir est hautement concentré et relativement centralisé malgré la répartition régionale du système de réserve fédérale et ce pouvoir est également très exclusif car les milieux bancaires sont à peu près les seuls à y avoir accès¹².

L'indépendance de la banque centrale par rapport au personnel politique élu, que le pouvoir de gouverner soit réparti entre le législatif et l'exécutif, ainsi qu'il en est aux États-Unis, ou combiné, ainsi qu'il en est dans le système parlementaire, semble, en fait, constituer un facteur particulièrement important de la capacité des gouvernements à mettre en oeuvre les diverses stratégies économiques possibles. Pour un gouvernement qui a adopté une stratégie keynésienne, et notamment une stratégie qui va au-delà de la gestion de la demande et qui englobe une politique des revenus ainsi que d'autres politiques destinées à optimiser le choix entre le chômage et l'inflation, la capacité d'assurer la coordination des politiques budgétaires et monétaires semble capitale. La division du pouvoir en matière budgétaire et monétaire va vraisemblablement créer un sérieux obstacle à la poursuite d'une telle stratégie. Si le parti appuyé par le monde syndical et engagé par rapport au plein emploi et au bien-être arrive au pouvoir dans un pays où existe un tel obstacle, la mise en oeuvre de la stratégie économique destinée à atteindre les objectifs prévus semble devoir passer par l'adoption de changements institutionnels permettant de lever l'obstacle. L'incapacité de réduire suffisamment cet obstacle est probablement un des nombreux facteurs qui ont contribué aux difficultés des divers gouvernements travaillistes en Grande-Bretagne et amorcé le déclin du parti. Dans les pays où des gouvernements appuyés par le monde syndical ont réalisé le mieux le plein emploi et le bien-être, les banques centrales sont en général un instrument de la politique gouvernementale et ne jouissent que de peu d'indépendance. Cette situation est cependant typique de certains pays où les milieux syndicaux n'ont que peu de pouvoir politique, et c'est le cas notamment de la France et du Japon, et où les banques centrales font partie de systèmes financiers au moyen desquels les gouvernements cherchent activement à influencer et à promouvoir le changement de la structure industrielle¹³.

L'indépendance de la banque centrale ne va pas nécessairement nuire à l'action d'un gouvernement qui s'est fixé comme priorité la stabilité des prix, quel que puisse être le taux de chômage qui en résulte. Si la théorie actuellement retenue par les monétaristes est valable, et dans la mesure où une banque centrale indépendante suit les conditions que cette théorie a posées à la stabilité des prix, un gouvernement pourrait très bien réaliser son objectif même s'il ne possède pas formellement les moyens de contrôler la politique monétaire. Il pourrait en être ainsi même si la fragmentation du pouvoir sur les instruments budgétaires empêche le gouvernement de contrôler l'utilisation de ces instruments conformément à son propre objectif, du moment qu'une politique restrictive en matière monétaire l'emporte sur une politique expansionniste en matière budgétaire; cette hypothèse est illustrée par la politique suivie par les États-Unis depuis 1979 et encore plus depuis 1981.

La possibilité de mettre en oeuvre une stratégie économique comportant à la fois une gestion de la demande et une politique des revenus va donc dépendre des caractéristiques organisationnelles des institutions gouvernementales ainsi que des institutions dans le domaine des relations de travail. L'interaction des caractéristiques organisationnelles des institutions gouvernementales et non gouvernementales va nécessairement influencer les types de stratégies économiques que les gouvernements pourront mettre en oeuvre dans d'autres domaines. Il n'est pas nécessaire d'insister plus longuement sur cette idée que la mise en oeuvre de diverses stratégies exige l'existence de certains moyens institutionnels. Ce qu'il convient cependant de souligner, c'est que les obstacles auxquels se heurtent les capacités stratégiques et institutionnelles des divers gouvernements varient non seulement en fonction des objectifs poursuivis mais également en fonction de l'évolution du contexte.

Étant donné l'interdépendance économique étroite entre pays, les politiques économiques poursuivies dans l'ensemble des autres pays sont un des principaux facteurs qui définissent la situation à laquelle doit faire face la politique économique d'un pays donné. Mais cette interdépendance est très nettement asymétrique. Les politiques poursuivies dans les pays qui ont le plus de poids dans l'économie politique internationale, en termes non seulement économiques mais en termes politiques et militaires, ont beaucoup plus d'influence sur la situation économique des autres pays que les politiques des pays de moindre envergure. Les États-Unis sont de loin le pays qui a le plus de poids, même si cela ne suffit plus à lui garantir cette hégémonie qu'il possédait au début de l'après-guerre. Les politiques adoptées par ce pays influencent les politiques que sont en mesure de poursuivre les autres pays, non seulement en influençant les conditions économiques telles que le niveau relatif de la demande, le taux d'inflation et les taux d'intérêt, mais également en influençant les normes et les instruments internationaux qui régissent les transactions internationales et les moyens par lesquels les gouverne-

ments cherchent à influencer ces transactions pour réaliser les objectifs qu'ils se sont fixés.

Bien que les politiques des pays dominants soient sans doute moins vulnérables aux politiques des autres pays, moins déterminées par elles, ce pays n'a pas nécessairement un choix illimité alors que les pays de moindre envergure ne posséderaient aucun choix du tout. Ainsi que l'ont déjà fait remarquer de nombreux observateurs, l'intérêt qu'une puissance dominante a à maintenir au pouvoir les régimes qu'elle a établis peut la pousser à accepter des contraintes et des fardeaux que d'autres, et notamment des puissances de moindre envergure, peuvent éviter. Les plus petites puissances hésitent parfois moins à adopter un comportement de concurrence et, par exemple, à modifier leur taux de change alors qu'une telle mesure, prise par des grandes puissances, sèmerait le désordre au sein des marchés. La redéfinition, par une puissance dominante, de son intérêt national peut la pousser à adopter systématiquement des stratégies visant à secouer les marchés ainsi que l'ont fait les États-Unis lorsqu'ils ont mis fin au système des taux de change fixes au début des années 1970 et comme on peut considérer qu'ils le font dans les années 1980 en faisant grimper les taux d'intérêt.

D'une manière générale, les différences dans la définition des problèmes économiques, fondées sur la différence entre les positions que les divers pays occupent au sein de l'économie internationale, peuvent porter non seulement sur les chiffres mais aussi sur les aspects qualitatifs. Ainsi, les problèmes de politique macro-économique diffèrent selon la taille et le degré d'ouverture d'une économie. On peut illustrer ce fait par les différences dans la manière dont la structure de production interne peut affecter la question de savoir dans quelle mesure la relance de la consommation peut permettre une augmentation de l'emploi. Dans une grande économie où le commerce extérieur joue un rôle relativement important — c'est le cas de l'économie des États-Unis au début de la période d'après-guerre —, la forte concentration de certaines industries permet de répondre à une relance de la consommation par une augmentation des prix plutôt que par une augmentation de la production, à moins que le gouvernement n'adopte des mesures contraires. En fait, de telles industries cessent d'être concentrées dans la mesure où, chez elles et à l'étranger, elles doivent affronter la concurrence internationale. Dans la mesure où cette concurrence minimise les efforts de certaines entreprises pour compenser un accroissement de la demande par une augmentation des prix, les difficultés décisionnelles sont nettement réduites, du moins à cet égard.

Par contre, dans le cas d'une économie relativement ouverte, la stimulation de la demande ne permettra pas nécessairement d'agir sur le niveau de l'emploi, car la nouvelle demande engendre une augmentation des importations à laquelle ne va pas nécessairement correspondre une augmentation des exportations. L'aptitude d'un gouvernement à

influencer le taux des importations est très limitée, car cela dépend de l'augmentation relative de la demande dans les autres pays, sauf si l'augmentation des importations en provenance de pays étrangers correspond à l'augmentation, dans ces mêmes pays, de la demande pour des produits d'importation. La mesure dans laquelle la stimulation de la demande va entraîner une augmentation de l'emploi dépend beaucoup des choix politiques concernant le niveau de la demande, choix qui, eux, dépendent d'autres pays qui vont également dépendre de la manière dont la structure de production d'un pays donné correspond à la demande globale, qui comprend non seulement les consommateurs nationaux mais également les consommateurs des pays étrangers. Moins la structure de production correspond au profil de cette demande, moins la stimulation de la demande permettra effectivement d'accroître l'emploi, à moins que les mesures adoptées ne soient complétées par d'autres mesures destinées à modifier la structure de production, mais cela complique de beaucoup la formulation des politiques.

La pression exercée sur un gouvernement pour qu'il encourage un tel changement va également varier en fonction de la position que le pays occupe sur l'échiquier international. La nécessité d'adapter les éléments de l'activité nationale pour surmonter un déficit permanent de la balance commerciale sera perçue comme moins impérative ou contraignante dans un pays qui fournit au monde sa principale monnaie de réserve, dans la mesure où les autres gouvernements et participants privés acceptent d'accumuler des réserves de cette devise. C'était du moins le cas du dollar américain lorsque les déficits du gouvernement des États-Unis constituaient la principale source des liquidités du système monétaire international. Un tel pays pourrait cependant découvrir combien il est mal équipé pour s'adapter lorsque les autres pays hésitent à continuer d'amasser des réserves de cette devise, comme il en a été du dollar au début des années 1970. Mais même alors, le pouvoir qu'ont les États-Unis de modifier le régime monétaire et, plus récemment, les changements intervenus dans les contraintes internes auxquelles était soumise leur politique économique, leur ont permis de modifier la nature de ce nécessaire effort d'adaptation sinon de l'éliminer tout à fait.

Dans un pays dont l'économie est moins importante et qui dépend, par conséquent, dans une très grande mesure des transactions internationales, les choix macro-économiques sont plus fortement limités par ce que font les autres gouvernements (ainsi que les entreprises transnationales) et doivent faire l'objet d'un plus gros effort d'adaptation. Le gouvernement d'un tel pays se verra peut-être moins contraint d'adopter de nouveaux instruments lui permettant de favoriser les transformations de sa structure de production afin de maintenir l'équilibre extérieur car, dans la mesure où son développement économique est depuis longtemps sujet à la concurrence internationale, cet effort d'adaptation est depuis longtemps institutionnalisé.

Il en est notamment ainsi de certains petits pays d'Europe à économie capitaliste avancée dont les économies ouvertes sur le reste du monde sont particulièrement sujettes aux contraintes extérieures. Ce sont, d'une manière générale, dans des pays tels que la Suède, la Norvège et l'Autriche que les partis travaillistes ont le plus de pouvoir. Les firmes capitalistes qui assurent, dans ces pays, la majeure partie de la production se sont également dotées d'organisations centralisées et puissantes. Conscients du caractère vulnérable de leurs économies ouvertes et de l'intérêt commun à éviter les conflits, même en l'absence d'une communauté d'intérêts, le capital et le monde du travail ont créé dans ces pays des mécanismes institutionnels permettant de gérer les conflits salariaux et, de manière implicite ou explicite, les conflits portant sur les principales questions de politique économique. Il est fréquent que, de manière formelle ou informelle et à des degrés divers, les gouvernements participent à ces mécanismes que l'on désigne d'ordinaire du nom de mécanismes « corporatifs » ou « néo-corporatifs ». Ces mécanismes ont permis que l'adaptation structurelle se fasse conformément à des ententes entre les divers partenaires sociaux où la paix industrielle et la modération des revendications salariales ont comme contrepartie le plein emploi et l'État-providence, le tout étant garanti par le pouvoir politique du monde syndical. Les pays où les choses se sont passées de cette manière sont ceux qui ont le mieux réussi à combiner le plein emploi et l'État-providence avec une participation à l'économie internationale¹⁴.

Au cours des années 1980, il est cependant devenu de plus en plus difficile de maintenir cet équilibre, même dans les pays en cause. Leurs moyens stratégiques et institutionnels ne permettent peut-être plus de faire face à des problèmes de politique économique définis par le contexte économique international, contexte qui est devenu extrêmement défavorable au plein emploi et au maintien des services sociaux, objectifs qui jouissent pourtant dans ces pays d'un appui politique extrêmement fort. Le contexte a été grandement influencé, bien que cette influence soit loin d'être exclusive, par les politiques poursuivies par les États-Unis où l'appui politique et les moyens de réaliser ces objectifs ont été plus faibles que dans la plupart des sociétés capitalistes avancées pendant la plus grande partie de l'après-guerre et le sont manifestement davantage ces dernières années.

Ainsi, le pouvoir politique dont jouissent les travailleurs dans un pays donné influence l'enthousiasme avec lequel sera poursuivi l'objectif du plein emploi, mais ce soutien politique n'est pas à lui seul suffisant pour assurer l'efficacité de pareilles politiques. Les politiques en cause doivent constituer une stratégie permettant de réaliser les buts visés dans le contexte économique actuel et il faut pour cela pouvoir disposer des moyens institutionnels permettant la mise en oeuvre et d'assurer la coordination des instruments nécessaires. Les capacités stratégiques et institutionnelles qui, dans certaines situations économiques, peuvent

permettre de faire face à certains problèmes pourront s'avérer impuissantes dans d'autres situations. Tout pays qui participe à l'économie ouverte du système capitaliste international va se rendre compte que les changements qui influent sur les problèmes auxquels il doit faire face sont eux-mêmes largement influencés par les politiques adoptées dans les autres pays et dépend du poids relatif de ces autres pays au sein de l'économie internationale. Étant donné le poids de l'économie américaine, les politiques poursuivies par les États-Unis ont une influence décisive sur la recherche du plein emploi et le maintien des services sociaux dans les autres pays. Il faut, par conséquent, pour comprendre dans quelle mesure ces objectifs ont pu être atteints autre part et les chances de les atteindre à l'avenir, chercher à mieux comprendre les facteurs qui contribuent à l'élaboration des politiques aux États-Unis. Ce sont justement ces facteurs que nous examinerons dans la prochaine partie.

La genèse de la politique économique aux États-Unis et l'évolution du contexte économique international

Étant donné la taille de l'économie américaine et l'influence décisive que les politiques adoptées aux États-Unis ont sur le contexte économique auquel les autres pays doivent s'adapter, les politiques en vigueur aux États-Unis vont forcément influencer la possibilité qu'ont les autres pays d'aboutir au plein emploi et de maintenir les services sociaux. Par contre, l'appui politique pour ces objectifs et les moyens de les atteindre sont relativement peu développés aux États-Unis. Aux États-Unis, les syndicats sont, du point de vue organisationnel et politique, plus faible que dans la plupart de l'Europe et on n'y trouve aucun parti politique issu du monde ouvrier. On retient souvent cet état de choses comme explication des taux de chômage plus élevés et du niveau inférieur des prestations sociales aux États-Unis par rapport aux pays d'Europe occidentale au cours de l'après-guerre¹⁵. Ajoutons que la fragmentation des institutions gouvernementales aux États-Unis pose de sérieux obstacles à la mise en oeuvre d'une stratégie économique susceptible d'aboutir à la réalisation de ces objectifs. Cela dit, il ne serait pas surprenant de constater qu'aux États-Unis le plein emploi et le maintien des services sociaux constituent un objectif plus difficile à réaliser que dans les pays où ces objectifs jouissent d'un appui politique plus important.

Les politiques américaines peuvent exercer cette influence par le biais de l'impact qu'ils ont sur les régimes qui définissent l'ordre économique international ainsi que sur les fluctuations et les tendances de l'activité économique. Au début de la période d'après-guerre, notamment, alors que les États-Unis étaient le mieux en mesure de modeler les règles et les instruments régissant les transactions internationales, la force de l'opposition politique aux mesures visant le plein emploi et l'établisse-

ment de services sociaux aux États-Unis faisait obstacle à la création d'un ordre économique permettant l'adoption de telles politiques dans les autres pays. Par la suite, une demande insuffisante pour créer la condition du plein emploi devait rendre encore plus difficile l'adoption de politiques macro-économiques en ce sens par d'autres gouvernements. Par ailleurs, le niveau moindre des prestations sociales aux États-Unis aura peut-être découragé les mesures visant à l'adoption d'un « salaire social » plus élevé dans les autres pays à moins qu'on ait pu trouver la manière d'instaurer un tel salaire sans nuire à la position concurrentielle de l'économie en cause, soit en accroissant la productivité soit en trouvant d'autres moyens de compenser le coût de cette mesure. Autrement dit, un pays ne pouvait viser, en matière d'emploi et de bien-être, des buts ambitieux que si l'appui politique dont de telles mesures jouissaient chez lui et les moyens dont il disposait étaient suffisamment forts pour surmonter les obstacles posés par la politique des États-Unis.

On peut effectivement constater, dans les politiques américaines initialement adoptées à l'égard de l'ordre économique d'après-guerre, certaines tendances conformes à ces attentes. Ces tendances se manifestent d'ailleurs beaucoup plus fortement au cours des années 1980. Elles étaient beaucoup moins évidentes au cours du long intervalle qui nous sépare du début de l'après-guerre. À partir de la fin des années 1940 et par la suite, on considère que les États-Unis ont contribué de manière décisive à l'établissement et au maintien d'un État-providence et d'un niveau élevé d'emploi en Europe occidentale. Ces effets sont attribués à toute une gamme de politiques au moyen desquelles les États-Unis ont encouragé le réveil des économies européennes et japonaise après la guerre, notamment le financement au moyen de prêts et de dons, puis le déficit de la balance des paiements ainsi que l'acceptation de certaines discriminations commerciales à l'égard des États-Unis en attendant la libéralisation progressive du commerce¹⁶. Pendant une dizaine d'années à peu près, à partir de la fin des années 1960, les politiques américaines ont été moins favorables à la réalisation d'un taux élevé d'emploi et au maintien des services sociaux dans les sociétés capitalistes avancées, principalement parce que ces politiques augmentaient l'instabilité de l'économie internationale en lui imprimant de fortes poussées tantôt inflationnistes et tantôt déflationnistes. Depuis le début des années 1980, les politiques américaines ont régulièrement et fortement limité les possibilités de réaliser, en matière d'emploi et de bien-être, les objectifs précédemment fixés aussi bien aux États-Unis qu'à l'étranger.

On constate donc des variations considérables de la mesure dans laquelle la politique américaine a facilité ou découragé la réalisation de ces objectifs. C'est pourquoi il convient de se pencher sur des points autres que les aspects permanents de la structure politique américaine tels que la faiblesse politique relative du monde ouvrier et la fragmenta-

tion des institutions gouvernementales — aspects qui portent à penser que les politiques adoptées aux États-Unis limiteraient en permanence la possibilité de réaliser, à l'étranger, les objectifs fixés en matière d'emploi et de bien-être — afin de comprendre pourquoi les politiques américaines ne semblent pas avoir eu cet effet. Lorsqu'on examine les autres types de facteurs que nous avons mentionnés plus haut, on constate l'importance particulière de deux aspects de la situation qui définissent les problèmes auxquels ont dû faire face les gouvernements américains. Soulignons, d'abord, la rivalité globale entre les États-Unis et l'Union soviétique et les dépenses que cette rivalité semble imposer aux États-Unis. L'autre type de facteur touche à la dynamique électorale et aux exigences des électeurs en matière de résultats économiques. Les efforts des divers gouvernements américains pour résoudre la tension existant entre ces deux exigences permettent en grande partie d'expliquer le cours de la politique économique américaine. Ces efforts ont d'ailleurs été eux-mêmes encadrés par les paramètres que définissent les aspects permanents de la structure politique de ce pays et les tensions dont nous avons parlé varient selon les modifications à long terme ou à court terme de la position américaine au sein de l'économie politique internationale. Nous ne pouvons pas donner un exposé approfondi de cet argument, mais nous avons essayé de l'illustrer en examinant brièvement certaines des phases et des tournants critiques intervenus dans la politique économique des États-Unis au cours de l'après-guerre.

La formation de l'ordre économique d'après-guerre

La fin de la Deuxième Guerre mondiale a apporté d'importants changements à la structure politique de l'économie internationale ainsi que de nombreux pays qui y participent, mais pas dans les deux pays qui, à la sortie de la guerre, étaient les plus puissants, c'est-à-dire les États-Unis et l'Union soviétique. La répartition géopolitique du pouvoir qui a déterminé le résultat de cette épreuve du feu a également abouti à une segmentation politique de l'économie mondiale. Chacune des deux superpuissances dominait un des segments, un premier et un deuxième monde, auxquels venait s'ajouter dans le langage de la théorie du développement, un tiers monde qui regroupait en gros l'ensemble des autres pays et qui était en partie intégré au système économique international dont les États-Unis étaient le centre tout en devenant également un enjeu stratégique entre les superpuissances. Chacune des deux superpuissances a une influence décisive sur le segment qu'elle domine, sous réserve d'une différence de degré et de type, différence qui reflète de grandes différences entre leurs structures politiques respectives ainsi que l'aspect conflictuel de leurs relations.

Le processus par lequel les États-Unis ont formé la structure politique de l'économie internationale hors du segment dominé par l'Union soviétique s'est produit en deux étapes. Au cours de la première étape, l'effort principal de la politique américaine a visé à créer un contexte conforme aux besoins du capitalisme américain tels que ceux-ci apparaissaient à l'époque. Il s'agissait d'un ordre économique international libéral assurant le libre mouvement des biens et des capitaux et soumis aussi peu que possible aux interventions étatiques visant à assurer le plein emploi et le bien-être social. Dans les deux contextes, cet effort a été un succès. Aux États-Unis, les efforts tendant à aller au-delà de ce qui avait été accompli par Roosevelt lors du New Deal pour donner à l'État un rôle plus important permettant d'assurer le plein emploi et le bien-être social ont été bloqués. À l'échelle internationale, les propositions tendant à l'instauration de régimes commerciaux et monétaires gérés par des institutions internationales autonomes susceptibles de donner aux divers gouvernements nationaux champ libre pour poursuivre leurs objectifs d'emploi et de bien-être ont été rejetées en faveur de régimes gérés par des institutions que contrôlaient les États-Unis et qui accordaient aux divers gouvernements nationaux beaucoup moins de marge pour sauvegarder l'emploi et les services sociaux.

Dans la deuxième étape, qui a commencé en 1947 et duré à peu près dix ans, les objectifs fondamentaux de la politique américaine sont demeurés inchangés, mais la stratégie de ce pays a été modifiée afin de viser une mise en oeuvre non plus immédiate mais progressive des régimes commerciaux et monétaires mis en place au cours de la première étape. Il était bientôt évident que ces régimes ne pouvaient pas être mis en oeuvre avant que ne soient reconstruites les économies dévastées de l'Europe et du Japon, sans courir le risque de coûts sociaux énormes et susceptibles de précipiter un état d'instabilité politique. Cette situation paraissait offrir à l'Union soviétique la possibilité d'étendre son influence au-delà des régions où elle était implantée. Au fur et à mesure qu'on reconnaissait l'immensité de la tâche de reconstruction ainsi que l'importance des intérêts politiques en cause, la politique américaine a tenté d'assurer les fondements économiques de la stabilité sociale et politique en Europe et au Japon, adoptant les mesures que nous avons examinées plus haut et auxquelles on attribue le crédit d'avoir étagé les efforts des gouvernements européens en vue d'aboutir au plein emploi et d'édifier des États-providence.

Les changements intervenus dans la politique économique des États-Unis vis-à-vis de l'étranger faisaient ainsi partie d'une redéfinition de l'ensemble de ses objectifs en matière de politique internationale, en réponse à l'intensification de la concurrence avec l'Union soviétique. Ces objectifs, surtout compte tenu de l'optique idéologique dans laquelle ils ont été formulés, facilitaient, politiquement, les réserves que

l'on pouvait formuler vis-à-vis du caractère franchement libéral des objectifs adoptés aussitôt après la guerre par les États-Unis à l'égard de l'ordre économique international. Ils ont également permis aux États-Unis de consacrer des fonds pour appuyer l'intervention active des gouvernements dans la reconstruction de leurs économies ravagées. Les différences entre les régimes destinés à fournir une pareille aide et ceux qui avaient été établis au cours de la première étape peuvent être illustrées par une comparaison entre les propositions faites par les États-Unis et la Grande-Bretagne au cours des négociations portant sur le système monétaire de l'après-guerre, négociations qui ont abouti à l'accord Bretton Woods. À notre avis, les différences entre les propositions de ces deux pays reflètent, sous plusieurs aspects importants, les différences de structure politique qui distinguent les deux régimes. Un bref examen des appuis politiques pour les diverses conceptions des accords monétaires de l'après-guerre devrait nous permettre de mieux cerner les aspects permanents de la structure politique américaine dont le rôle semble le plus important dans la formation de la politique économique de ce pays.

La proposition américaine a été préparée par un fonctionnaire du Trésor d'obédience keynésienne, Harry Dexter White, et la proposition britannique par nul autre que John Maynard Keynes¹⁷. Les deux hommes, en plus de cette base théorique qu'ils partageaient, partageaient également le sentiment, très répandu à l'époque, que l'instabilité monétaire et les restrictions commerciales qui avaient accompagné le nationalisme économique de l'entre-deux guerres avaient fortement contribué à la dépression économique, au fascisme et à la guerre. Pour prévenir un retour à ce nationalisme économique de l'entre-deux guerres, les deux hommes se sont entendus sur la nécessité de conclure des accords multilatéraux et de trouver une solution de rechange à l'or, permettant de donner un fondement monétaire à un système commercial libéral libre de toute tendance déflationniste. Les deux hommes ont donc proposé la création de nouvelles institutions internationales pour gérer un système de règlements multilatéraux. Ce système devait permettre d'amortir les déséquilibres temporaires, offrant ainsi le temps d'effectuer des ajustements sans avoir recours au chômage, à la modification des taux de change ou aux restrictions des transactions avec l'étranger, sauf à certaines conditions précisées dans les règles administratives par ces institutions. Les institutions et les règles présentaient cependant, d'une proposition à l'autre, de très grandes différences quant à la taille du tampon prévu et donc quant à la marge de manoeuvre des divers gouvernements en matière d'emploi.

La proposition de Keynes était de tendance beaucoup plus expansionniste. Il entendait doter la nouvelle institution, appelée « union de compensation », de réserves calculées selon une nouvelle unité de compte appelée « bancor » — en fait, une nouvelle monnaie internationale qui

aurait remplacé l'or et les monnaies nationales. Ces réserves devaient être suffisamment importantes pour assurer l'ensemble des règlements nationaux au sein d'un système comptable administré par l'Union et où le solde débiteur serait toujours égal au solde créditeur. Les devises nationales auraient été exprimées en termes de cette nouvelle unité de compte à des taux qui auraient pu varier de 5 % par rapport à un système de parités fixes. Les pays membres auraient automatiquement eu accès à ce mode de règlement jusqu'à concurrence de la moitié de leurs quotas, déterminés par rapport à leur part du commerce international et, au-delà, accès sous réserve de conditions de plus en plus sévères. Mais l'Union aurait pu accroître le montant global des réserves et, donc, le montant des règlements correspondant aux quotas attribués à chaque pays membre selon la nécessité d'accommoder un volume d'échanges compatible avec le plein emploi dans les pays membres ou du moins dans les pays désireux d'atteindre ce but. Le fardeau des ajustements aurait incombé aux pays créanciers qui devaient accepter d'être réglés au moyen de la nouvelle unité de compte ainsi qu'aux pays débiteurs qui entendaient effectuer leurs règlements par ce même moyen. Bref, aucun pays n'aurait été obligé de faire augmenter le chômage tout simplement parce que l'un ou l'autre de ses partenaires commerciaux aurait choisi de le faire.

La proposition formulée par White était de tendance beaucoup moins expansionniste non seulement à cause de ses convictions économiques mais aussi à cause de ce qu'il croyait politiquement réalisable. L'institution qu'il proposait, appelée « Fonds de stabilisation », devait être dotée de réserves comprenant non pas une nouvelle unité de compte, mais des devises nationales, des valeurs ou de l'or. Ces réserves, versées par les membres proportionnellement à leur part des échanges internationaux globalement beaucoup moins importantes, auraient été de loin insuffisantes pour assurer l'ensemble des règlements. Il se serait donc agi d'une source complémentaire que les membres auraient pu utiliser pour couvrir un déficit provisoire de la balance des paiements. Mais le déficit global vis-à-vis d'un pays n'aurait pas pu dépasser le quota attribué à celui-ci, à moins que ce pays n'accepte d'augmenter sa contribution, permettant ainsi aux pays créanciers de faire porter le fardeau de l'ajustement aux pays débiteurs par des moyens tels que la réduction de la demande. Le Fonds aurait pu demander à un pays créancier de réduire ses excédents, par exemple en accroissant la demande, et de rationner ses devises lorsque les réserves du fonds libellées en cette devise seraient tombées en-dessous d'un certain seuil. Les membres auraient eu le droit d'effectuer des prélèvements sur les réserves de fonds dans ces limites et dans les limites des quotas qui leur auraient été attribués, ces quotas étant plus petits que dans le projet de l'Union de compensation, le Fonds pouvant décider qu'un pays a eu trop recours à son quota et lui demander d'adopter des mesures correctives.

Bref, d'après la proposition élaborée par White, le taux de liquidités, l'accès aux réserves et la répartition du fardeau des ajustements entre les pays créanciers et débiteurs donnaient à l'ensemble des pays beaucoup moins de latitude pour poursuivre des politiques expansionnistes sans se soumettre à la discipline de la balance des paiements.

Les différences entre les deux projets reflètent les orientations prises après la guerre dans les deux pays à l'égard de l'ordre économique international. Les différences d'orientation étaient d'ailleurs beaucoup plus profondes que ne le laissaient apparaître les différences entre les deux projets. À coup sûr, on constate dans chacun des pays un éventail très large de points de vue, mais on peut exposer de la manière suivante, sous une forme très simplifiée, les principales prises de position politique.

En Grande-Bretagne, le point de vue le plus généralement répandu était que l'expansion permettant de rétablir l'économie et d'éviter le chômage au cours de la période de l'après-guerre devait provenir de la stimulation de la demande intérieure au moyen de politiques gouvernementales plutôt que de l'expansion du commerce. L'intervention de l'État devait prendre le pas sur la libéralisation des échanges qui aurait pu être utile mais seulement si elle ne limitait pas la portée de l'intervention étatique en vue de relancer l'économie. La possibilité d'éviter les effets déflationnistes de l'action des gouvernements étrangers qui n'auraient pas réussi à éviter le chômage était tout à fait essentielle pour éviter le chômage en Grande-Bretagne¹⁸.

Aux États-Unis, le point de vue le plus répandu allait en sens inverse : l'expansion économique permettant d'utiliser la pleine capacité industrielle développée au cours de la guerre afin d'éviter le chômage au cours de la période d'après-guerre devait provenir d'une élimination des entraves aux exportations plutôt que d'une stimulation de la demande intérieure au moyen de mesures gouvernementales. La libéralisation des échanges était préférable à l'intervention de l'État dans l'économie du pays et le plein emploi au moyen d'un accroissement des échanges permettait de limiter l'intervention étatique à la fois dans ce pays et à l'étranger. L'intervention étatique à l'étranger devait être limitée afin d'assurer l'expansion du commerce international¹⁹.

Ces différences sont dues, en partie du moins, à des différences d'intérêts de la position de chacun des pays au sein de l'économie internationale : les États-Unis, en tant que créanciers intéressés à pénétrer la zone sterling et les Britanniques, en tant que débiteurs intéressés, du point de vue financier autant qu'industriel, à conserver les accords préférentiels en vigueur au sein de la zone sterling. Mais les différences reflétaient également des différences fondamentales de point de vue sur le plein emploi et l'État-providence dans les deux pays. Au cours de la guerre et dans les années qui suivirent les appuis politiques d'une intervention directe de l'État en faveur de ces objectifs se renforçaient en Grande-Bretagne alors qu'ils s'affaiblissaient aux États-Unis. Une

vision d'un monde d'après-guerre où des mesures gouvernementales auraient permis d'atteindre ces objectifs a été avancée dans les deux pays, mais ces visions ont eu un destin fort différent, le pouvoir politique s'étant déplacé en sens inverse dans les deux pays.

En Grande-Bretagne, cette vision a été le plus clairement exposée dans deux rapports préparés par William Beveridge : le premier portant sur la sécurité sociale et commandé par le gouvernement de coalition au pouvoir pendant la guerre et le second sur le plein emploi préparé à titre indépendant. Ces rapports fournissaient un plan d'action pour l'État-providence d'après-guerre dont un des buts aurait été d'assurer le plein emploi, ils accordaient à l'État un grand rôle dans la gestion de l'économie et faisaient de la sécurité économique un droit dont jouissait chaque citoyen²⁰. C'est la vision de Beveridge, qui était une vision social-démocrate plutôt que socialiste, qui fut en grande partie mise en oeuvre par le premier gouvernement travailliste élu en 1945.

Le résultat politique marquait un nouveau changement dans la répartition du pouvoir politique en faveur des Travaillistes, évolution qui avait commencé pendant la guerre. Le Parti travailliste, affilié aux syndicats, avait participé au gouvernement de coalition pendant la guerre et les dirigeants du Trades Union Congress (TUC), la principale centrale syndicale, avaient joué un rôle important dans la gestion de l'économie de guerre. La coopération de temps de guerre entre les Travaillistes et les élites économiques et politiques traditionnelles de la Grande-Bretagne qui formaient le noyau central du Parti conservateur était basée sur ce que Samuel Beer a appelé un « contrat social²¹ ». Les clauses de ce contrat interdisaient le retour aux conditions économiques et sociales en vigueur entre les deux guerres et portaient l'engagement de garantir après la guerre le plein emploi et la sécurité sociale. Néanmoins, la réception ambiguë que les Conservateurs ont voués aux rapports Beveridge, qui devaient beaucoup à l'appui des chefs du TUC, permettait de penser que l'exécution du contrat social signé pendant la guerre allait dépendre de la victoire du Parti travailliste aux élections de 1945.

Cette victoire marque le point culminant d'une évolution de cinquante ans qui a permis à ce parti affilié aux syndicats de devenir un des deux principaux partis politiques du pays, processus qui fut d'ailleurs facilité par de nombreux autres facteurs. Parmi ces facteurs, citons la baisse constante de la population agricole et le développement des syndicats ouvriers au cours du long processus d'industrialisation; la faiblesse des clivages culturels recoupant les catégories sociales; la concentration du pouvoir politique au sein d'une assemblée législative nationale élue qui faisait de celle-ci la cible de toute action électorale et encourageait fortement la cohésion des partis au sein du système parlementaire.

Bien que le Parti travailliste ait perdu le pouvoir en 1951 et qu'il ne l'ait pas retrouvé avant 1964, l'exercice du pouvoir dans la période d'après-guerre permit d'établir le plein emploi de l'État-providence comme

critères de l'action gouvernementale. Le Parti conservateur a non seulement accepté ces objectifs en principe, mais il a jugé politiquement nécessaire d'atteindre ces buts en pratique. En fait, une « contrainte à l'égard du chômage », assez rigoureuse, a été posée comme cadre dans lequel devait nécessairement s'insérer la politique économique du gouvernement. Les gouvernements conservateurs ne pouvaient pas risquer de violer cette contrainte tant que les gouvernements travaillistes offraient une solution de rechange plausible et susceptible de s'y conformer. Ainsi le contrat social signé pendant la guerre se traduit par une entente conclue à l'issue de la guerre par le gouvernement travailliste de l'époque et respectée par les trois gouvernements conservateurs qui suivirent. Cette contrainte s'est affaiblie au fur et à mesure que les gouvernements travaillistes et conservateurs qui se sont succédés éprouvaient de plus en plus de difficultés à s'y plier, mais cela ne nous intéressera que plus tard.

Aux États-Unis, l'expression la plus importante d'une vision semblable à celle qui a été en grande partie réalisée en Grande-Bretagne se trouve dans deux projets de loi présentés au Congrès. Le projet de loi Wagner-Murray-Dingell, présenté en 1943, aurait multiplié les premiers pas prudents que le New Deal avait pris dans le sens de l'État-providence en adoptant des mesures quelque peu semblables aux grandes réformes adoptées en Grande-Bretagne. Le projet de loi du Full Employment devait institutionnaliser l'engagement national envers le plein emploi, comme cela s'était produit en Grande-Bretagne. Mais ces projets en faveur de l'État-providence n'ont pas dépassé l'étape de la discussion et le projet de loi sur le plein emploi a été vidé de sa substance avant d'être adopté en 1946²².

Ce résultat politique traduisait un déplacement du pouvoir politique dans l'autre direction, c'est-à-dire vers un regroupement des gens d'affaires et des Conservateurs. Ce changement était en cours depuis peu après l'élection de 1936, où la force de la coalition hétérogène et changeante regroupée autour du New Deal et de Roosevelt avait atteint son point culminant et où l'orientation social-démocrate de ces politiques était la plus prononcée. Ce réalignement électoral et la mobilisation des divers appuis qui avaient donné sa force à cette coalition avaient rendu possible d'inverser ce que Burnham appelle la « décomposition » des partis politiques américains²³. Ce processus, que Burnham fait remonter à la fin du XIX^e siècle, a empêché que ne se développent des partis nationaux capables de surmonter la fragmentation du pouvoir public qu'avait entraîné la répartition du pouvoir entre l'exécutif national et les deux chambres du Congrès et qu'avait renforcé la décentralisation du pouvoir parmi les divers États, donnant aux États-Unis une structure étatique que certains ont décrit comme un « État sans souveraineté ».

Alors que l'organisation de la politique électorale autour d'un pouvoir public fragmenté et décentralisé avait facilité la décomposition des

partis, celle-ci avait fortement été encouragée par d'autres facteurs. Citons parmi ceux-ci le lourd héritage du rôle important que l'esclavage avait joué dans le développement politique des États-Unis, héritage que l'on retrouve dans l'organisation du Parti démocrate dans le Sud (ainsi qu'au Congrès) où l'on continuait à vouloir refuser aux Noirs le droit de vote et empêcher toute mobilisation des Blancs; les obstacles à l'organisation des partis et à leur participation électorale dans d'autres lieux; les divisions ethniques et les actions répressives qui ont permis de faire obstacle aux efforts déployés en vue de syndiquer les ouvriers en dehors des frontières étroites des corps de métiers; l'absence de solutions de rechange au financement des partis politiques par les milieux d'affaires²⁴.

Ce n'est que sous le régime du New Deal qu'un mouvement syndical moderne faisant appel aux ouvriers des chaînes de production a pu commencer à prendre forme. Mais, ni à cette époque-là, ni depuis, ce mouvement n'est parvenu à une taille suffisante pour transformer le Parti démocrate en un parti national capable de surmonter les obstacles à la « souveraineté interne » mis en place par la structure étatique des États-Unis et susceptible de constituer un « instrument d'action sociale collective²⁵ ». Les autres obstacles à une telle transformation du parti politique restaient également intacts. Ainsi les composantes de la coalition du New Deal qui lui avaient imprimé cet élan démocratique n'ont pas eu la force nécessaire pour créer un mouvement en faveur du plein emploi et un élargissement de l'État providence à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Au contraire, le Congrès a par la suite été dominé par une coalition conservatrice de Républicains et de Démocrates du Sud et la gestion de l'économie de guerre a été confiée aux milieux d'affaires²⁶. Ce changement dans la répartition du pouvoir s'est confirmé avec la victoire du Parti républicain au Congrès en 1946; si Truman a conservé la présidence pour le Parti démocrate, il n'a réussi qu'à retarder la dérive de la politique interne vers la droite.

Ce contexte politique interdisait tout élargissement du rôle de l'État dans l'économie américaine d'après-guerre. À coup sûr, les milieux d'affaires n'étaient pas tous du même avis quant au rôle économique de l'État et l'éventail de l'opinion allait d'un sentiment extrême de laisser-faire à l'égard des milieux d'affaires, sentiment également en faveur d'une répression de l'action syndicale, jusqu'à ceux qui épousaient la thèse de Keynes en faveur de la stabilisation de la demande au moyen d'une réglementation conjointe des relations de travail par le patronat et les syndicats. Mais ni les milieux d'affaires de tendance keynésienne ni les syndicalistes n'avaient l'envergure nécessaire pour constituer les fondements d'une coalition politique susceptible de définir le nouveau contexte industriel aux États-Unis après la guerre. Dans la mesure où il y a effectivement eu une nouvelle entente aux États-Unis après la guerre, on a fait valoir que celle-ci n'a pas eu lieu au palier gouvernemental mais

plutôt dans un secteur de l'industrie privée où les syndicats et les dirigeants des nouvelles industries de production de masse se sont entendus sur la nécessité d'accroître les salaires au rythme de la productivité afin de garantir une demande suffisante pour absorber l'augmentation de la production²⁷.

Certaines coalitions en faveur du plein emploi et de l'État-providence, dans lesquelles les milieux syndicaux jouent un rôle important, ont par la suite provisoirement acquis un pouvoir suffisant pour orienter l'action gouvernementale vers ces objectifs au cours des gouvernements démocrates. Mais le monde du travail n'a jamais pu réunir les ressources politiques qui auraient permis de transformer ces coalitions en un parti durable et unifié, capable de militer en permanence en faveur de ces objectifs, pas plus qu'il n'a été possible d'élaborer des stratégies et de créer des instruments institutionnels susceptibles d'aider à la réalisation de ces objectifs. Mais tout cela, aussi, vient plus tard.

Ainsi, l'appui que ces traits fondamentaux de la vie politique en Grande-Bretagne et aux États-Unis ont pu fournir aux efforts en vue du plein emploi et de la réalisation de l'État-providence à la fin de la Deuxième Guerre mondiale constitue une des principales sources des différences que l'on constate entre les projets que les deux pays ont conçus pour le système monétaire de l'après-guerre. Étant donné la supériorité écrasante des États-Unis en matière de négociation, il fallait s'attendre à ce que le compromis adopté lors de la conférence de Bretton Woods ressemble au projet de White plutôt qu'à celui de Keynes. Bien que ce compromis ait été trop audacieux pour plaire aux milieux conservateurs américains et qu'il ait suscité l'opposition des banques internationales de New York, le Congrès l'a ratifié dans un large mouvement d'enthousiasme en faveur de la coopération à la fin de la guerre. En Grande-Bretagne, l'opposition à ce compromis venait de la gauche qui considérait que le plan adopté limiterait les possibilités d'intervention du gouvernement et aussi de la droite, qui le voyait comme une menace au système de préférences impériales. En tout état de cause, la Grande-Bretagne a refusé de ratifier le compromis avant que ne soit réglées les questions financières liées au commerce et à la reconstruction²⁸.

Le choix effectué à Bretton Woods devait avoir de graves répercussions. Il excluait l'établissement d'une institution publique internationale chargée de gérer un système global autonome au sein duquel tous les règlements s'effectueraient au moyen d'une monnaie internationale détachée à la fois de l'or et de toute monnaie nationale. Il établit, à sa place, un système fondé sur le dollar dont la valeur était calculée par rapport au prix fixe de l'or, calculé en dollars, et qui servait également à fixer la valeur de toutes les autres monnaies (la livre anglaise jouant un rôle complémentaire étant donné les réserves détenues par la Banque d'Angleterre). Pour que le système fonctionne, les États-Unis devaient à la fois pouvoir et vouloir maintenir la valeur du dollar par rapport à l'or et

également fournir suffisamment de dollars pour financer le commerce et les règlements internationaux. Ainsi le système allait dépendre de la capacité de la politique économique des États-Unis de concilier régulièrement les objectifs de la politique interne et de la politique internationale déterminés par le processus politique américain et le rôle du dollar en tant que monnaie de réserve. Il allait dépendre aussi, au moins partiellement, de l'acceptation des coûts que cela entraîne par le processus politique. Cela s'est avéré de plus en plus difficile et le gouvernement du président Nixon a décidé de mettre fin à ce système.

Dans la période qui a suivi immédiatement la création du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale) par l'accord Bretton Woods, les problèmes auxquels devait faire face la politique américaine étaient de nature tout à fait différente. Ni le FMI, ni la Banque mondiale ne possédaient les ressources financières nécessaires pour assurer la couverture des énormes déficits commerciaux entre la très productive économie américaine et celles des pays ravagés par la guerre. La reconstruction de ces pays n'était possible que si les États-Unis fournissaient directement les ressources que les institutions multilatérales qu'ils avaient fondées n'étaient pas en mesure de fournir. Étant donné la taille de l'économie américaine, il est clair qu'elle en était capable et la seule question qui restait était donc celle de savoir si les États-Unis accepteraient de le faire. Alors que les milieux commerciaux dans les secteurs d'exportation étaient vivement intéressés à donner suite à cette proposition, l'appui politique pour une telle solution n'a pu être mobilisé tant que la Guerre froide n'a pas eu pour effet de redéfinir le problème : il s'agissait maintenant d'endiguer l'expansion soviétique. La réponse affirmative a été donnée par la doctrine Truman et par le plan Marshall qui ont marqué le début de la seconde étape de la stratégie adoptée par les Américains pour façonner les contours de l'économie internationale de l'après-guerre.

La transformation de l'ordre économique d'après-guerre

C'est entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et la fin des années 1950 que les États-Unis ont mis en oeuvre l'ordre économique libéral qu'ils avaient voulu établir dans le secteur non communiste de l'économie mondiale. Le gouvernement des États-Unis a modifié sa position initiale, qui avait été d'instaurer cet ordre rapidement et a décidé de procéder plus graduellement. À cette fin, il a financé dans les autres pays industriels la reprise économique nécessaire à la stabilité de leur participation au nouvel ordre économique. C'est entre la fin des années 1950 et le début des années 1970 que les États-Unis ont essayé de s'en tenir aux règles de cet ordre qu'ils avaient réussi à instaurer, mais ils trouvèrent cela de plus en plus difficile et finirent par modifier les règles de manière

unilatérale. Certes, cela vaut surtout à l'égard des règles du régime monétaire, mais le rôle central que joue le système monétaire international dans l'ensemble des relations économiques internationales offre, selon certains auteurs, une bonne raison de concentrer notre attention sur ce phénomène²⁹.

Dans cette partie nous allons examiner brièvement les efforts des divers gouvernements américains pour mettre en oeuvre des politiques économiques susceptibles de concilier les objectifs internationaux et les objectifs internes en faveur desquels les divers gouvernements ont cherché à mobiliser un appui politique tout en conservant le rôle confié au dollar par l'accord Bretton Woods puis, enfin, au cours de la présidence de Nixon, l'abandon de ces efforts. Il s'agit là d'un point critique dans l'évolution de l'économie politique internationale. Il semble, pour nous, cependant, que la guerre du Viêt-nam a servi de catalyseur au processus qui a abouti à ce résultat, à la forme politique qu'a pris ce processus ainsi qu'à ses conséquences à l'égard de l'emploi et des mesures de bien-être social, à la fois aux États-Unis et dans les autres pays, en particulier à cause des effets que ce processus a eu sur les assises politiques du mouvement en faveur de ces objectifs aux États-Unis eux-mêmes.

À vrai dire le système de Bretton Woods a commencé à fonctionner pleinement avec l'entrée en vigueur, en 1958, du système de convertibilité, après de nombreux retards. Ce changement s'est accompagné par une soudaine accélération des sorties d'or des États-Unis, ce qui a fait ressortir la vulnérabilité d'un système qui comptait sur les États-Unis pour fournir des dollars en nombre suffisant pour financer l'expansion du commerce international tout en maintenant au dollar sa valeur par rapport à l'or³⁰. Depuis l'instauration du système, des changements fondamentaux étaient intervenus dans les rapports entre les États-Unis et les économies des autres pays, anciens alliés aussi bien qu'anciens ennemis, que la politique des États-Unis visait à renflouer. Ces changements ont marqué le succès de cette politique, car l'énorme écart qui séparait la capacité de production des États-Unis et celle des autres pays avait été considérablement réduit. Et pourtant, cela n'a pas mis un terme au déficit de la balance commerciale des États-Unis qui avait servi à financer la reconstruction. Ce déficit reflète certains autres aspects de la stratégie globale des États-Unis qui prennent la forme de dépenses d'ordre militaire, d'assistance financière et de l'accroissement des investissements américains à l'étranger alors que la meilleure position concurrentielle des autres économies se manifestait dans les changements dans la balance commerciale qui n'est cependant pas devenue déficitaire avant 1971³¹.

Alors que le déficit continuait à financer l'expansion du commerce international, les banques centrales des autres pays et les particuliers détenteurs de dollars hésitaient de plus en plus à accroître les réserves importantes dont ils disposaient déjà et qui dépassaient de beaucoup les

réserves d'or disponibles aux États-Unis. Ce phénomène était peut-être dû en partie au fait qu'il était moins nécessaire d'ajouter aux réserves officielles en continuant à accumuler des dollars, mais il traduisait également la naissance de doutes quant à la capacité des États-Unis de maintenir le taux de change de leur dollar. Les déficits permanents entraînaient une diminution constante des réserves d'or des États-Unis, donc de la capacité qu'avaient les États-Unis de convertir cette masse de dollars en or au taux officiel. Il a paru enfin qu'il faudrait se débarrasser soit du taux de change soit de la convertibilité en or, soit des deux à la fois.

Si les déficits permanents faisaient ressortir un déséquilibre fondamental dans l'action économique extérieure d'un membre ordinaire du FMI, on pouvait avoir recours, bien qu'on ne l'ait fait que rarement, au remède que constitue un ajustement du taux de change, ce qui veut dire, bien sûr, une dévaluation de la monnaie nationale dans la mesure où le déficit de la balance des paiements est chronique. Mais les États-Unis n'étaient pas un membre ordinaire; ce sont eux qui fournissaient la monnaie de réserve et, donc, la dévaluation de leur monnaie aurait entraîné une dévaluation des réserves constituées par les autres pays et porté atteinte à leur position concurrentielle. Une réduction des déficits américains aurait permis, par contre, de mettre fin aux fuites d'or; restait à savoir comment y parvenir. Quelle que soit la réponse, une telle solution pouvait cependant avoir pour effet d'empêcher l'accroissement des liquidités de se maintenir à un niveau suffisant pour financer l'expansion du commerce international. Les déficits constituaient donc à la fois le symptôme d'un nouveau problème et la solution à un problème ancien. Il ne semblait cependant pas possible de résoudre le nouveau problème, sans recréer par là même le problème ancien, à moins de réduire ou, éventuellement, d'éliminer la dépendance du système monétaire international par rapport au dollar. La question était donc de savoir comment on remplacerait ce lien de dépendance³².

Il convient cependant de ne pas exagérer l'influence du niveau des réserves en or des États-Unis sur la formulation de la politique économique du pays. Ainsi que le souligne Odell :

Le véritable pouvoir monétaire de l'Amérique baissait moins vite que la part des réserves mondiales détenues par les États-Unis. La capacité des États-Unis de défendre la convertibilité et d'influencer les politiques monétaires des autres pays se fondait sur la position militaire des États-Unis, sur la taille du marché américain ainsi que sur la capacité d'emprunt des États-Unis, tout cela calculé relativement à celle des autres États et non seulement sur les réserves américaines³³.

À long terme, il n'y avait cependant aucun moyen d'éviter la diminution de la part des États-Unis dans ces autres ressources alors que se modifiait le poids relatif de l'économie américaine et de celle des autres pays.

Il devait donc être de plus en plus difficile d'élaborer une stratégie économique permettant d'atteindre les objectifs internationaux et internes définis par le processus politique américain, sauvegardant en même temps le rôle du dollar au sein du système de Bretton Woods. La difficulté de cette tâche dépendait en grande partie de la manière dont les objectifs étaient définis. Les gouvernements Kennedy et Johnson ont adopté des politiques intérieures et extérieures plus interventionnistes que le gouvernement Eisenhower et les deux gouvernements démocrates ont élaboré une stratégie économique beaucoup plus activiste destinée à leur permettre d'atteindre les objectifs fixés tout en maintenant le rôle du dollar. En fait, les objectifs internes et extérieurs précis étaient politiquement incompatibles et ont sapé les fondements politiques de la stratégie économique qui devait permettre de concilier les divers objectifs.

La mobilisation du mécontentement à l'encontre de la faiblesse de l'effet consenti par le gouvernement du président Eisenhower à l'égard des objectifs tant internationaux qu'internes se situait au cœur de la stratégie électorale de John Kennedy. Le candidat à la présidence alléguait l'existence d'un « retard » en matière de missiles intercontinentaux et a voulu en faire la preuve de l'échec d'une politique qui ne permettait pas aux États-Unis de se maintenir au niveau de la force militaire de l'Union soviétique si l'on en jugeait d'après ses prouesses technologiques et sa rapide expansion économique. La preuve plus probante constituée par une nouvelle augmentation du chômage survenue en 1960, venant à la suite d'une faible reprise de l'emploi, par rapport au sommet de 6,8 % enregistré par le taux de chômage en 1958, témoignait de l'échec de la politique économique du gouvernement d'autant plus que le chômage était concentré dans les régions les plus défavorisées. Quelle que soit la part qu'ont pu jouer les questions de politique étrangère dans le succès électoral de John Kennedy, il est clair que le taux de chômage enregistré pendant la présidence d'Eisenhower a nettement contribué à sa victoire et a démontré l'existence, dans la politique américaine, d'une « contrainte à l'égard du chômage » même si celle-ci est plus faible que celle qui existait en Grande-Bretagne et dans la plupart des autres pays européens. C'est, en tout état de cause, la leçon que Nixon a tirée des élections de 1960 où la victoire lui avait échappé de peu, et qu'il a mise à projet douze ans plus tard pour se faire élire³⁴.

John Kennedy avait promis de donner à son pays un « nouveau départ », de lui restaurer la position de leader mondial et de rebâtir la prospérité économique. Une augmentation du taux de croissance aurait résolu l'ensemble de ces problèmes; il aurait permis de mettre fin au déclin de l'économie américaine par rapport à l'Europe et au Japon, apportant par là même une solution au problème de la balance des paiements et supprimant la menace d'une infériorité militaire par rapport à l'Union soviétique, tout en restaurant le plein emploi et en

s'attaquant aux problèmes qui commençaient à naître : la pauvreté, le déclin des régions et les ajustements structurels auxquels devait procéder l'économie américaine. Ce n'était pas une mince tâche que Kennedy avait fixée pour la politique économique.

Le nouveau gouvernement a réussi mieux que tous ses prédécesseurs à élaborer une stratégie cohérente pour réaliser ces objectifs et le gouvernement de John Kennedy a été le premier à adopter une approche explicitement keynésienne. D'après les sommités keynésiennes recrutées pour contribuer à l'élaboration de cette politique, les politiques adoptées par les gouvernements précédents avaient maintenu l'économie en-deçà de son « potentiel de croissance ». L'économie pouvait être amenée à réaliser ce potentiel de croissance et à se maintenir dans cette position au moyen d'une politique fiscale permettant d'agir sur la demande et s'appuyant sur une politique monétaire complétée par d'autres politiques permettant d'améliorer la sensibilité de l'économie par rapport à la demande et permettant en même temps de résoudre les problèmes qui ne pouvaient pas être résolus uniquement en agissant sur la demande. La politique fiscale devait encourager les investissements directs (c.-à-d. au moyen de crédits d'impôt à l'investissement), et agir sur la demande alors que le rôle de la politique monétaire était de remplacer la politique fiscale en établissant une différence entre les taux d'intérêt à court terme et les taux d'intérêt à long terme afin de soulager dans l'immédiat les pressions auxquelles était exposé le dollar, tout en accroissant la compétitivité de celui-ci à long terme. La politique de la main-d'oeuvre et la réglementation des prix et des salaires devaient permettre d'optimiser le compromis entre l'inflation et le chômage et faciliter les modifications structurelles nécessaires pour améliorer la compétitivité de l'économie américaine tout en améliorant également la balance des paiements par la négociation de réduction des barrières douanières maintenues des pays étrangers. Les dépenses consacrées à l'éducation, au maintien des revenus et au développement régional devaient, enfin, s'effectuer à la fois de manière plus efficace, c'est-à-dire par une amélioration de l'utilisation du « capital humain » et avec plus de justice³⁵.

Ces stratégies ressemblent beaucoup à la variante du keynésianisme que sous-entendent les attentes relatives au lien entre le pouvoir politique des milieux ouvriers et le rendement de l'économie nationale que l'on retrouve à la base des études que nous avons citées plus haut. Dans la mesure où une telle politique pouvait être mise en oeuvre, elle pouvait très bien permettre d'amorcer une nouvelle croissance de l'économie orientée vers le plein emploi et la mise en place d'une couverture sociale, effort commencé sous le régime du New Deal mais laissé depuis lors en suspens. Les fondements politiques d'une telle stratégie étaient néanmoins plus faibles que dans les pays où de pareilles stratégies avaient déjà été mises en oeuvre. La pluralité de Kennedy était mince et la marge

de sa victoire était plus faible que celle des Démocrates élus au Congrès qui continuait à être dominé par des Démocrates du Sud ce qui laissait donc intacte la coalition conservatrice³⁶. Cette situation fut reflétée dans les résultats obtenus du vivant de Kennedy.

La première incitation fiscale importante fondée sur cette stratégie est un crédit d'impôt à l'investissement promulgué en 1962. Ce crédit avait été précédé par certaines mesures d'incitation fondées non pas sur la stratégie économique mais sur les augmentations du budget de la défense qu'avaient entraînées les crises de Berlin et des missiles à Cuba. Au cours des deux premières années, c'est à peu près tout ce qu'on trouve comme mesure d'incitation fiscale à part quelques mesures d'ordre administratif et quelques mesures législatives concernant la formation professionnelle, la remise en valeur de certaines régions, l'aide à l'adaptation, à quoi il faut ajouter l'autorisation de négocier un nouvel ensemble de réductions tarifaires. Mais l'ensemble de ces mesures n'a pas eu beaucoup d'effet. La résistance du Congrès n'en a pas été la seule raison. Les mesures d'incitation au niveau macro-économique avaient été découragées par les inquiétudes que soulevait, aux yeux des responsables du Trésor et de la réserve fédérale, le déficit de la balance des paiements, que partageait d'ailleurs le Président. Les autres mesures ne pouvaient faciliter le processus de croissance qu'à long terme et dans le contexte d'un niveau élevé de la demande. La réglementation des salaires et des prix n'était pas soumise à l'approbation du Congrès mais on n'a guère eu l'occasion d'en vérifier l'efficacité compte tenu de l'état de la demande, sa première application a cependant provoqué une confrontation dramatique entre le président et les responsables de l'industrie sidérurgique³⁷.

Jusqu'ici, donc, il y avait eu peu d'effets sur le taux de croissance. Lorsque le taux de chômage a cessé de baisser en 1962, année où sa valeur moyenne s'établissait à 5,5 % pour commencer à remonter à la fin de l'année, le président Kennedy a reconnu la nécessité d'importantes mesures d'incitation fiscale pour réduire le taux de chômage à 4 %, soit le « plein emploi provisoire » et pour stimuler l'économie dans le sens de son « potentiel ». Restait à résoudre l'importante question de la forme que ces incitations fiscales devraient prendre et, notamment, s'il devait s'agir d'un accroissement des dépenses de l'État ou d'une diminution des impôts. Mise à part l'efficacité relative de diverses manières de combiner ces deux mesures, c'est la taille et la forme du secteur qui étaient en jeu, et donc du rôle qui revenait à l'État dans l'allocation et la répartition des ressources. Il s'agit donc de savoir dans quelle mesure la circulation des fonds sera canalisée par l'intermédiaire du budget et fera l'objet de décisions prises en fonction de l'équilibre des forces politiques plutôt qu'en fonction des mécanismes du marché.

Le gouvernement lui-même était divisé sur cette question.

Le gouvernement, ou du moins de nombreux membres de celui-ci, préférait une augmentation des dépenses de l'État plutôt qu'une baisse des impôts car ils tenaient autant à en confier une plus grande partie du revenu national au gouvernement et aux personnes économiquement défavorisées qu'à en accroître le revenu global. Cela était surtout vrai des partisans de Galbraith plus que des partisans d'une application plus pure de la théorie keynésienne, parmi lesquelles on comptait Walter Heller, principal conseiller économique à la présidence³⁸.

Pendant un certain temps cela valait également pour le président Kennedy. « Mais, jusqu'à l'été de 1962, il continuait à croire que les besoins sociaux en instance étaient beaucoup plus importants que les besoins privés auxquels répondrait un abaissement des impôts³⁹. » Cela était également vrai des milieux syndicaux; ainsi, l'AFL-CIO a déclaré qu'elle soutenait « depuis longtemps qu'un accroissement des dépenses de l'État constitue la meilleure mesure de création d'emplois⁴⁰ ».

Mais les incitations fiscales qui ont été proposées et finalement adoptées ont pris la forme d'une baisse importante des impôts. Le temps qu'il a fallu y consacrer, de la fin de 1962, date à laquelle la proposition fut faite, jusqu'à l'adoption des mesures au début de 1964, est dû en grande partie aux aspects fondamentaux du système politique américain que nous avons exposés plus haut. À cet égard, le président Kennedy s'était déclaré envieux des Britanniques qui, sous un régime conservateur, avaient « préparé, proposé, adopté et mis en oeuvre une baisse des impôts relativement plus importante que la nôtre, et en récoltent déjà les bienfaits alors que nous en sommes encore à l'étape des auditions⁴¹ ». Il parlait de cette concentration du pouvoir budgétaire aux mains de l'équipe majoritaire de la Chambre des communes par opposition au pouvoir dispersé entre les divers organismes exécutifs et législatifs aux États-Unis. Mais ces aspects de la structure gouvernementale des États-Unis, ainsi que le système fédéral, font ainsi obstacle à un rôle actif de l'État dans l'économie du fait qu'ils se combinent avec d'autres aspects, y compris le sous-système de la politique démocrate dans le Sud qui plonge ses racines dans le rôle que l'esclavage a joué dans l'histoire politique américaine ainsi que la relative faiblesse politique des milieux syndicaux. En faisant obstacle au développement de partis nationaux unifiés capables de regrouper le pouvoir fragmenté, cette combinaison d'éléments pose de graves obstacles à la mobilisation politique en faveur d'un plus grand activisme de l'État au sein de l'économie et facilite l'opposition⁴².

Étant donné que l'ensemble de ces aspects de la structure politique des États-Unis demeurait essentiellement intact à l'époque de Kennedy, ils constituaient toujours un obstacle considérable à l'expansion du rôle d'orientation économique de l'État au moyen de politiques keynésiennes de gestion de la demande, un obstacle insurmontable à

l'accroissement du rôle de l'État sous toute forme comportant un accroissement du secteur public dans les domaines autres que celui de la défense. L'allègement fiscal est la seule mesure viable, car c'est la seule qui ait reçu l'appui massif des milieux d'affaires. Sans cet appui, ainsi que le démontrent Sundquist et plusieurs autres, il n'existait aucun moyen de passer outre à l'opposition du Congrès⁴³. Ainsi, la « révolution fiscale » centrale à la stratégie économique de John Kennedy a dû être

domptée et coulée dans un moule « conservateur » en choisissant une baisse des impôts plutôt qu'une augmentation des dépenses publiques, c'est-à-dire en favorisant considérablement les intérêts des entreprises et des contribuables les mieux nantis et en donnant sous la forme d'un budget de plein emploi, un coup de chapeau, si discret soit-il, à l'impératif de l'équilibre budgétaire⁴⁴.

Les bases d'un appui politique plus ferme en faveur du rôle accru de l'État dans l'économie des États-Unis, y compris l'élargissement du secteur public autre que la défense, commençaient à apparaître au cours du début des années 1960. Il y avait un élément nouveau, le mouvement pour les droits civiques. Après avoir pris un certain élan, ce mouvement a formé une coalition avec le mouvement syndical en vue d'une action commune, notamment auprès du Congrès. Avant de se dissoudre, cette coalition a eu une influence importante sur la structure politique américaine, car elle a fourni les ressources politiques pour défaire le sous-système sudiste qui avait eu un effet si débilant sur le Parti démocrate. Au début, le mouvement des droits civiques a insisté pour que la question de la ségrégation et de la répression raciale soit inscrite à l'ordre du jour. La grande centrale syndicale, l'AFL-CIO, a alors fourni les moyens d'obtenir que soient adoptées les diverses mesures législatives portant sur les droits civiques, mesures qui ont permis de démanteler la structure du sous-système sudiste⁴⁵. Par la suite, cette coalition a fourni les ressources nécessaires à l'élargissement de l'électorat favorable à un politique économique plus interventionniste en matière d'emploi et de pauvreté. Rien de cela n'était arrivé à temps pour lever les obstacles que le Congrès avait posés à la révolution fiscale envisagée par le gouvernement de John Kennedy ni pour en influencer la forme. Puis, après l'assassinat du président Kennedy, Lyndon Johnson a mobilisé les énergies de la coalition droits civiques-monde syndical et l'a ralliée aux nouvelles mesures législatives en matière de droits civiques et de « guerre contre la pauvreté ».

La victoire électorale massive de Johnson lui a donné l'occasion de réunir la coalition droits civiques-monde syndical et un grand nombre de démocrates libéraux qui étaient entrés au Congrès portés par la vague de sa campagne électorale et de les faire entrer dans un Parti démocrate dont la cohésion vis-à-vis de la politique intérieure était plus grande qu'elle ne l'avait jamais été. Le long processus de décomposition du

Parti démocrate aurait donc pu être renversé par la création d'une base politique solide en faveur du plein emploi et d'un élargissement de la couverture sociale. Mais, à supposer qu'une telle occasion ait existé, elle a été détruite par l'escalade de la guerre du Viêt-nam, au nom des ambitieux objectifs internationaux que son prédécesseur s'était également fixés.

La guerre du Viêt-nam a ouvert de grandes brèches dans le Parti démocrate et a entraîné notamment la rupture de la coalition entre les partisans des droits civiques et du monde syndical, suivie par le retrait de Lyndon Johnson et la défaite de Humphrey aux mains de Nixon. Les changements apportés à l'organisation interne du parti ainsi que les divisions qui ont accompagné la candidature de George McGovern ont relancé la décomposition du parti, empêchant ainsi la destruction du sous-système sudiste d'entraîner la transformation du Parti démocrate en instrument de « souveraineté intérieure ». La nomination de Jimmy Carter et au moins certaines des difficultés auxquelles s'est heurté son gouvernement n'étaient que des manifestations supplémentaires de cet état de décomposition⁴⁶. Au lieu d'être renforcée, comme cela s'est presque produit, la base politique du type de stratégie économique qu'envisageaient les gouvernements des présidents Kennedy et Johnson a été affaiblie par les effets politiques intérieurs ponctuels et à long terme de la guerre au Viêt-nam. Cela a eu d'importantes répercussions sur les chances d'aboutir au plein emploi et à la création de services sociaux à la fois aux États-Unis et en Europe occidentale.

L'effet immédiat a été de rendre impossible le maintien de la gestion keynésienne de la demande comme pilier de la stratégie. Les mesures fiscales nécessaires au maintien de cette politique ne pouvaient pas être adoptées sans saper encore plus la coalition réunie autour du thème de la « grande société ». S'ajoutant aux incitations fiscales que constituait l'allègement tant attendu des impôts, l'accélération des dépenses pour les programmes militaires et les nouveaux programmes intérieurs ont imprimé à l'économie un fort mouvement inflationniste. Cela a eu pour résultat d'intensifier les pressions sur le dollar, que cette stratégie devait justement soulager, et le mouvement inflationniste a été transmis à l'ensemble de l'économie internationale, aggravant encore les difficultés que les autres gouvernements éprouvaient face aux sources internes d'inflation⁴⁷. Le financement inflationniste de la guerre du Viêt-nam a donc eu de très importants effets déstabilisateurs, ce qui a compliqué la tâche des responsables de l'économie aux États-Unis et à l'étranger et accéléré la fin du régime monétaire d'après-guerre.

La longue série d'expédients adoptés entre 1961 et 1969 n'a pas réussi à éviter les pressions que subissait régulièrement le dollar⁴⁸. Plusieurs mesures destinées à réduire la vulnérabilité du dollar et d'autres devises en difficulté avaient été négociées auprès des autres grands pays industriels notamment les arrangements sur le London Gold Pool, les accords

de « swap » entre les principales banques centrales, les « bons Roosa » ainsi qu'un « accord général d'emprunt ». En ce qui nous concerne, une mesure plus importante encore était l'initiative américaine visant à accroître les ressources du FMI au moyen de la création d'une nouvelle unité de réserve, les droits de tirage spéciaux (DTS). Cela peut-être considéré comme un pas, certes modeste, vers le type de monnaie internationale que Keynes avait proposé, mais que les États-Unis avaient rejeté. Le dollar demeure la principale monnaie tout en bénéficiant d'un tampon plus important, mais tout cela laisse entendre que le choix fait en 1944 constituait une erreur ainsi que la manière dont cette erreur pouvait être rectifiée. Ainsi fut soulevée l'idée intéressante que l'influence croissante des théories keynésiennes en matière d'économie nationale pouvait entraîner le retour en force de ces mêmes théories en matière d'économie internationale⁴⁹. S'il y avait des possibilités de changement en ce sens, elles ont cependant été anéanties par les effets sur la politique intérieure de la guerre au Viêt-nam, qui avait pourtant intensifié la recherche de modifications du système actuel, et ont orienté le changement dans une toute autre direction⁵⁰.

Les nécessités de la guerre du Viêt-nam ont également poussé les États-Unis à contrôler de plus en plus étroitement le marché des capitaux et enfin à négocier un accord portant sur un marché de l'or à deux paliers : un palier pour les transactions entre gouvernements où le prix officiel était maintenu et un palier pour les transactions entre particuliers où le prix de l'or était libéré. Cette dernière mesure répondait à un regain de la spéculation à l'encontre du dollar qui a atteint son point culminant au mois de mars 1968, faisant baisser les réserves d'or des États-Unis de 23 % en un peu plus d'un an. La spéculation s'est intensifiée après la dévaluation de la livre sterling en novembre 1967, dévaluation décidée par la Grande-Bretagne malgré les pressions en sens inverse que les États-Unis exerçaient depuis plusieurs années et l'aide qu'ils prodiguaient pour éviter une telle mesure, malgré aussi un préjudice considérable pour la politique économique du gouvernement travailliste et après une sérieuse augmentation du déficit de la balance commerciale des États-Unis. Il ne restait plus grand chose de la convertibilité du dollar en or après l'instauration du marché à deux paliers, car les autres gouvernements ont à peu près cessé de convertir des dollars afin d'assurer le fonctionnement du système du taux des changes conformément aux règles, car il n'y avait aucune solution de rechange.

La crise monétaire du mois de mars 1968 constitue un point tournant pour la politique des États-Unis. Le président Johnson a refusé de suivre ses chefs militaires qui lui recommandaient d'envoyer plus de troupes au Viêt-nam et s'est déclaré en faveur de la négociation de l'armistice, mettant fin à l'escalade de la guerre. Pour faire adopter au Congrès une surtaxe sur le revenu, il a aussi accepté certaines coupures des dépenses au titre des programmes intérieurs. Dans l'impossibilité de poursuivre les objectifs internationaux et intérieurs envers lesquels il s'était engagé

tout en assurant la préservation du rôle confié au dollar par les règles du système monétaire international, le président a choisi d'abandonner ses objectifs. Faisant face à une situation du même ordre quelques trois ans plus tard, Nixon a fait le choix contraire, préférant de forcer une modification des règles plutôt que d'accepter les contraintes qu'elles imposaient, d'après lui, à la politique américaine. Nous n'esquisserons que brièvement les événements politiques et les politiques économiques où s'insère ce choix.

Quand Nixon est arrivé au pouvoir, le boom économique provoqué par la guerre du Viêt-nam était déjà terminé⁵¹. À la suite de la surtaxe de l'impôt sur le revenu du milieu des années 1968 et du resserrement subséquent de la politique monétaire, l'économie se dirigeait vers une récession. En 1969, cependant, le chômage a baissé à 3,5 % alors que l'inflation augmentait à 5,4 %. Le gouvernement entendait réduire progressivement l'inflation en permettant un léger accroissement du taux de chômage, en maintenant l'orientation restrictive de la politique fiscale et monétaire et sans adopter une politique des revenus. Les lignes directrices sur les prix et les salaires qui avaient été affaiblies par le boom dû à la guerre du Viêt-nam et par la perte d'autorité qu'avait subie le président Johnson, ont été reniées pour des motifs d'ordre idéologique. La stratégie adoptée était donc keynésienne, mais il s'agissait d'une variante conservatrice qui se fondait uniquement sur la gestion de la demande. Cette stratégie a eu pour effet, notamment pendant la crise du crédit, d'accroître la récession au point de porter le taux de chômage à 6,1 % à la fin de 1970. L'inflation a été plus lente à réagir, accompagnant l'augmentation du taux de chômage pour atteindre 5,9 % en 1970 bien qu'elle ait commencé à baisser dans la seconde partie de cette année-là.

Cet accès de stagflation, assez léger quand on y repense, a soulevé un mécontentement considérable à l'égard de la gestion économique du gouvernement et menacé la réélection de Nixon en 1972. Nixon avait été élu en 1968 avec une majorité simple du vote populaire à l'issue d'une course mettant en lice trois candidats. Malgré le désarroi du Parti démocrate, Nixon l'avait emporté de justesse sur le candidat démocrate, tandis que les Démocrates conservaient la majorité au sein du Congrès où les Républicains n'ont remporté que des gains modestes en 1970. À cause de la faiblesse de ses appuis politiques et à cause qu'il avait été battu par Kennedy en 1960 au moins en partie parce que Eisenhower n'était pas parvenu à réduire le taux de chômage, Nixon savait très bien qu'il ne devait pas commettre la même erreur en 1972. Mais l'inflation se situait encore à un niveau beaucoup plus élevé qu'à l'époque où Eisenhower avait craint de la ranimer et on risquait que l'inflation dépasse pendant la campagne électorale de 1972 le point maximum qu'elle avait atteint au début de 1970 si on relançait la demande suffisamment pour réduire le taux de chômage au niveau où il se trouvait lorsque Nixon avait pris le pouvoir. Il se pouvait donc que la gestion de la demande ne suffise pas à elle seule à assurer la réélection de Nixon.

Plusieurs milieux souhaitaient qu'on adopte de nouveau une forme quelconque de politique des revenus. Le Congrès, aux mains du Parti démocrate, a donné au président le pouvoir d'imposer des mesures de contrôle des salaires et des prix rejetant d'avance la faute sur lui au cas où le refus d'adopter ces mesures de contrôle entraînerait un accroissement de l'inflation. Ses partisans demandaient eux aussi l'adoption de mesures de contrôle, ainsi d'ailleurs que certaines entreprises qui avaient besoin d'aide pour résister aux revendications salariales. Le président de la réserve fédérale, nommé par Nixon, et sur les conseils duquel le président comptait depuis longtemps, s'est également déclaré en faveur de l'adoption de telles mesures. Certains gouvernements étrangers, ainsi que des institutions internationales, demandaient aussi l'adoption d'une politique visant à contrôler l'inflation et à faire face aux nouvelles pressions que subissait le dollar. Par conséquent, malgré les objections que pouvait avoir Nixon et les autres membres de son gouvernement à toute forme de politique des revenus, celui-ci a pris des mesures en ce sens. On a fait quelques ouvertures en vue de consultations tripartites, bien que l'AFL-CIO ait refusé d'aller jusqu'à un examen des décisions prises en matière de prix et de salaires, car un gouvernement républicain ne semblait nullement en mesure de fournir même un semblant de système de réglementation consensuelle des salaires, sans parler de l'absence d'autres conditions nécessaires.

La nécessité de changer quelque peu de stratégie a également été renforcée et compliquée par un accroissement des contraintes internationales⁵². Les pressions sur le dollar ont repris en 1970 à la suite de la réapparition de la détérioration séculaire de la balance américaine des paiements. Cette détérioration avait été pour un temps masquée par la récession; la politique monétaire qui y avait contribué avait entraîné à court terme une rentrée de capitaux, ce qui avait eu pour résultat, en 1969, un excédent de 2,7 milliards de dollars au solde des transactions portant sur les réserves officielles. Mais cet excédent s'est transformé, l'année suivante, en un déficit record de 9,8 milliards de dollars qui atteignait presque 30 milliards de dollars en 1971, année du premier déficit commercial des États-Unis depuis le début du siècle. Il était, bien sûr, impossible, sans accroître le déficit et encourager les sorties de capitaux, de relâcher la politique monétaire et d'accroître la demande au point où il aurait fallu le faire pour réduire le taux de chômage. Il était très clair qu'il existait un déséquilibre fondamental entre les États-Unis et les autres économies capitalistes, déséquilibre qui rendait impossible le maintien des taux de change existants à moins de provoquer une grave déflation et d'assurer, à coup sûr, la défaite de Nixon aux prochaines élections.

Le réalignement des taux de change devenait ainsi inévitable. Il s'agissait de savoir comment y parvenir et quels en seraient les effets sur le système monétaire international. On avait déjà essayé la méthode dite

de l'« aimable oubli » qui ne laissait aux pays excédentaires aucune autre option que d'accumuler des dollars, sinon la réévaluation de leur propre monnaie. Cette méthode avait remporté un certain succès. En Allemagne fédérale, qui avait déjà réévalué sa monnaie en 1969, la banque centrale s'efforçait de contrôler les effets inflationnistes de l'entrée massive de capitaux dans l'attente d'une nouvelle réévaluation. En mai 1971, cette attente s'est d'ailleurs réalisée (à moins que ce ne soit l'expectative qui ait entraîné le résultat). Après avoir acheté un milliard de dollars en 40 minutes pour défendre le taux du mark, l'Allemagne fédérale a décidé de laisser flotter sa monnaie entraînant dans son ascension les monnaies de plusieurs petits pays. Il en est résulté une dépréciation du taux de change réel du dollar bien inférieure à ce qui semblait alors nécessaire, d'autant plus que les mesures de contrôle adoptées par le Japon s'avéraient très efficaces à l'égard de la politique de l'aimable oubli. Une autre méthode consistait à négocier un réalignement des taux de change dans le cadre d'une plus ample réforme du système monétaire dans laquelle les DTS remplaceraient le dollar en tant qu'unité de réserve et les taux de change seraient rendus plus flexibles. Les conflits d'intérêt entre les divers pays auraient, en toute hypothèse, rendu cette solution difficilement acceptable, mais cette méthode n'a même pas été sérieusement envisagée avant la crise de 1971 qui a abouti à une nouvelle attaque contre le dollar au mois d'août de cette même année. C'est alors que Nixon a choisi la méthode forte de préférence à des négociations et à l'aimable oubli.

Présentant sa nouvelle politique économique, Nixon a annoncé sa décision unilatérale de suspendre provisoirement la convertibilité du dollar en or ou en d'autres monnaies de réserve, sauf pour les montants et dans les conditions jugés conformes à l'intérêt de la stabilité monétaire et aux intérêts des États-Unis. Il a aussi imposé une surtaxe temporaire de 10 % sur les importations, en sus des tarifs douaniers en vigueur. Cette surtaxe devait être annulée lorsque prendrait fin la période des « taux de change injustes ». Ces mesures s'accompagnaient d'un gel de 90 jours des prix et des salaires. Cette période devait servir à élaborer un programme plus détaillé de mesures de contrôle et de propositions visant l'allègement des impôts sur le revenu, de la taxe d'accise et des impôts sur les entreprises. Ainsi un mois environ après que Nixon eut, avec beaucoup de panache, annoncé sa prochaine visite en Chine, il a pris une autre initiative frappante en combinant un important revirement de sa politique étrangère et des aspects intérieurs de la stratégie économique qu'il avait poursuivie jusqu'alors. Ses initiatives ont eu les effets voulus, du moins en ce qui concerne l'élection de 1972.

En fermant le guichet de l'or et en instituant une surtaxe à l'importation sans consulter ou prévenir ses partenaires, et contrairement aux règles du FMI, le gouvernement des États-Unis a entrepris de forcer les autres principales puissances financières à procéder à une réévaluation

de leur propre monnaie vis-à-vis du dollar, à accorder des concessions commerciales et à assumer une part plus importante des dépenses militaires. Cet ensemble de mesures devait réduire les contraintes qui pesaient sur la politique économique intérieure des États-Unis et réduire les handicaps imposés à la position concurrentielle de l'industrie américaine par la manière dont fonctionnaient, dans le contexte des rapports politiques et économiques internationaux qui avaient évolué depuis l'instauration du système, les arrangements monétaires et commerciaux négociés à l'origine. Après quatre mois de flottement et de négociations compliquées entre les États-Unis et les autres grandes puissances financières, l'accord du Smithsonian a instauré un réalignement des taux de change, réalignement qui devait passer par une dévaluation du dollar par rapport au prix de l'or et une réévaluation des principales autres monnaies. On rétablissait ainsi quelques-unes des dispositions prévues par le système de Bretton Woods mais le dollar restait inconvertible et aucune procédure n'a été établie soit pour maintenir soit pour modifier les nouveaux taux de change stabilisés.

Cette question et plusieurs autres restaient à résoudre dans le cadre d'autres négociations qui devaient instaurer un nouveau régime international de taux de change flexibles mais stables. Ces négociations ont effectivement été entreprises, mais elles ont échoué sous les pressions de nouvelles crises monétaires qui ont entraîné une nouvelle dévaluation unilatérale du dollar au début de 1973 et l'abandon des efforts de la part des principaux pays en vue de maintenir des taux fixes. C'était la disparition du dernier vestige du système Bretton Woods. Le système des taux flottants qui le remplaçait était flexible mais d'une grande instabilité. Quelle qu'ait pu être la possibilité de transformer le système en un système plus stable de taux flexibles géré par une institution internationale telle que le FMI, dont la structure aurait pu être modifiée à cet effet, elle a été réduite à nouveau par la crise pétrolière de la fin de 1973. Mais cette crise était elle-même liée à l'instabilité économique qui l'avait précédée et à laquelle la nouvelle politique économique de Nixon avait largement contribué.

S'étant défait de l'obligation de maintenir la valeur du dollar à un taux fixe et ayant établi des garde-fous à l'encontre des conséquences inflationnistes non seulement de la dévaluation qui devait suivre mais également de l'expansion économique intérieure, le gouvernement Nixon a adopté de puissantes mesures de relance⁵³. Étant donné que le Congrès, contrôlé par le Parti démocrate, avait reproché au gouvernement de tolérer un taux de chômage trop élevé, il a adopté de nouvelles mesures fiscales destinées à réduire le chômage. Il en est résulté des incitations fiscales encore plus puissantes que celles qui avaient été adoptées pendant la guerre du Viêt-nam. Au cours de 1972, la politique monétaire a aussi été très expansionniste. Au moment des élections, le chômage, qui était de 5,9 % en janvier, était tombé à 5,2 %; l'inflation avait

également baissé à 3,3 % à partir d'une moyenne de 4,3 en 1971. Le taux de chômage a continué à baisser, pour atteindre 4,9 % en 1973, mais l'inflation commençait à reprendre au cours de la deuxième moitié de 1972. Elle s'est accélérée rapidement au cours de l'année suivante, atteignant 6 % au cours du premier semestre de 1973, c'est-à-dire avant la crise pétrolière. Il s'est avéré que cet exercice d'école sur les cycles économique-politiques avait stimulé l'économie plus qu'il ne le fallait et avait entraîné un surcroît d'inflation, car la persistance des désaccords au sein du Parti démocrate avait eu pour effet d'assurer la réélection de Nixon. Il était toutefois impossible de le prévoir au milieu de 1971, au moment où il a fallu prendre les décisions⁵⁴.

Comme la tendance inflationniste imprimée à l'économie américaine par les politiques adoptées au cours de la guerre du Viêt-nam, la tendance inflationniste suscitée par la nouvelle politique économique a renforcé les pressions inflationnistes qui se manifestaient à l'étranger et qui ont été transmises par une augmentation énorme des transferts de capitaux à court terme par l'intermédiaire d'un système financier international privé en pleine expansion. Il s'est produit un synchronisme jusque là inconnu entre l'expansion économique aux États-Unis avant l'élection et l'expansion économique dans les autres grands pays industriels, ce qui a entraîné un boom général. Les pressions que ce boom a imprimées au marché des matières premières en a fait grimper les prix. Les prix des denrées agricoles ont augmenté d'une manière particulièrement rapide étant donné de mauvaises récoltes, l'épuisement des stocks de céréales et le ralentissement de la croissance des taux de rendement. Les prix du pétrole ayant augmenté en même temps que les autres marchandises, l'OPEP s'est trouvée en mesure d'imposer un certain contrôle aux prix et à la production, contrôle qui lui avait échappé jusqu'alors. Ainsi, l'OPEP a pu accélérer l'augmentation des prix et les maintenir même lorsque les prix des autres matières premières ont baissé au cours des années suivantes⁵⁵.

Le choc pétrolier apportait un élément nouveau et important aux problèmes auxquels devaient faire face les pays importateurs de pétrole. Comme c'était le cas aux États-Unis, cependant, la croissance au sein de ces pays et la structure d'interdépendance qui les relie, y compris les changements apportés au système monétaire international, constituaient déjà des sources puissantes d'instabilité. Ces forces déstabilisatrices ont fini par créer dans le monde entier une poussée déflationniste qui a transformé les effets du choc pétrolier en deux récessions qui se sont aggravées et ont porté le taux de chômage à son plus haut niveau depuis la Dépression. Pour rendre compte de cette évolution, il faut d'abord examiner comment les gouvernements des divers pays, ainsi que celui des États-Unis, ont fait face aux problèmes de politique économique à la suite du premier choc pétrolier. L'analyse comparative que Lange et Garrett ont faite des réponses à ces problèmes

souligne en termes statistiques généraux l'importance, pour la formulation de ces réponses, des différences dans le pouvoir politique appartenant aux milieux syndicaux. Il faut cependant procéder à une analyse plus détaillée de l'évolution de la conjoncture dans les divers pays pour être en mesure de comprendre comment la combinaison de ces différences et des différences au titre des moyens stratégiques et institutionnels des divers pays influence l'évolution économique. Dans la prochaine partie de cette étude nous procéderons donc à l'analyse des politiques formulées en réaction à ces problèmes par deux pays : l'Autriche et l'Allemagne de l'Ouest.

La diversité des résultats obtenus permet de constater que l'interdépendance ne supprime pas la possibilité d'effectuer des choix entre les diverses politiques possibles en fonction de l'appui politique dont divers objectifs peuvent bénéficier dans tel ou tel pays. Ainsi, la difficulté croissante d'assurer le plein emploi, même dans les pays où cet objectif bénéficie d'un très important appui politique, indique que, dans un contexte international déterminé en grande partie par les politiques des principaux pays où, d'ailleurs, la poursuite du plein emploi ne bénéficie que d'un appui politique relativement faible, la plupart des pays sont de moins en moins libres dans le choix de leurs politiques. Les politiques du pays le plus important, les États-Unis, ont probablement le plus contribué à ce rétrécissement des choix qui s'offraient aux autres pays, mais les États-Unis eux-mêmes ne sont pas parvenus à échapper à ce mouvement déflationniste qu'ils avaient contribué à lancer en réponse au premier choc pétrolier.

La genèse des diverses solutions possibles aux crises économiques : les chocs pétroliers et la poussée déflationniste

La quasi totalité des observateurs semble s'entendre sur l'idée que le quadruplement des prix du pétrole de l'OPEP au cours de 1973-1974 a eu, sur les pays importateurs de pétrole, un effet à la fois inflationniste et déflationniste. L'augmentation des prix a eu un effet inflationniste direct au fur et à mesure qu'elle se transmettait à l'ensemble de l'économie, ainsi que l'ont dit Izzo et Spaventi, « conformément à la dépendance par rapport au pétrole importé [. . .] à sa structure de production et à l'élasticité des revenus nominaux par rapport aux prix⁵⁶ ». L'augmentation a cependant eu un effet déflationniste dans la mesure où les revenus transférés aux pays de l'OPEP ne sont pas revenus aux pays importateurs de pétrole sous forme de commandes à l'exportation ou d'investissements dans ces pays. Autrement dit, la difficulté d'éviter de se trouver en même temps dans une situation de chômage et d'inflation, difficulté que les divers gouvernements avaient commencé à ressentir (de plus en plus), a été aggravée par le choc pétrolier.

Ce dilemme auquel devaient donc faire face les pays importateurs était compliqué par l'interdépendance qui les liait. Chaque fois qu'un pays ne parvenait pas à compenser l'effet déflationniste du choc pétrolier sur son économie, il y avait des répercussions sur les autres pays, étant donné que le premier pays était obligé de réduire ses importations en provenance de ses partenaires commerciaux. Cette conséquence entraînait, à son tour, chez les autres pays, une baisse de la demande d'exportations. Ajoutons que, dans la mesure où les efforts que faisait un pays pour compenser l'effet déflationniste du choc pétrolier n'étaient pas suivis par d'autres pays, la balance des paiements courants du premier avait tendance à se détériorer dans une plus grande mesure que celle des autres pays, exposant ce pays à la fuite des capitaux et exposant sa monnaie aux pressions à la baisse. C'était justement pour éviter les contraintes que l'interdépendance imposait aux efforts en vue de contrôler l'effet déflationniste de l'augmentation des prix pétroliers que le Secrétariat de l'OCDE a encouragé les pays importateurs de pétrole à s'entendre sur la manière de répartir entre eux le fardeau que représentait le déficit global de ces pays par rapport à l'OPEP et c'est pour cette même raison que le Secrétariat et d'autres organismes se sont prononcés ensuite en faveur d'une coordination des politiques des divers pays afin de permettre la reprise de l'expansion⁵⁷.

Cette coordination de l'expansion n'a cependant pas eu lieu. Les divers gouvernements ont réagi de manière différente. La plupart d'entre eux, ayant déjà constaté la difficulté qu'il y avait à réduire le chômage et l'inflation en même temps, étaient très mal préparés à réagir en même temps contre les effets déflationnistes et inflationnistes du prélèvement opéré par l'OPEP. Les divers gouvernements ont donc eu tendance à s'attaquer à l'un ou à l'autre de ces problèmes plutôt qu'aux deux en même temps. Les États-Unis et l'Allemagne fédérale ont d'abord choisi de s'attaquer à l'aspect inflationniste, alors que la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, l'Autriche et la Suède ont choisi des mesures expansionnistes, c'est-à-dire une relance de la demande afin de contrer le chômage.

À l'époque de la crise pétrolière, les États-Unis et l'Allemagne fédérale avaient pour politique de réduire les taux d'inflation qui avaient atteint, en 1973, leur niveau le plus élevé depuis la fin de la guerre. Les gouvernements Nixon et Ford comptaient sur une politique monétaire extrêmement restrictive pour inverser le puissant mouvement inflationniste imprimé par le boom qu'ils avaient orchestré avant l'élection de 1972. Le gouvernement de l'Allemagne fédérale résistait fermement à la pénétration de l'inflation sur son territoire, car elle craignait que ce mouvement ne se transforme en une montée en flèche des prix et des salaires. Pour cela, le gouvernement comptait également sur une politique monétaire extrêmement restrictive et la décision de laisser flotter le mark a donné à la banque centrale une plus grande liberté de décider des

mesures nécessaires. Ainsi, les politiques adoptées par ces deux grandes puissances financières ont aggravé l'effet déflationniste de ce transfert des revenus vers les pays de l'OPEP, renforçant le ralentissement de l'économie qui se manifestait déjà non seulement en Allemagne mais dans l'ensemble des pays de l'OCDE provoquant ainsi la récession la plus grave depuis la fin de la guerre.

Étant donné le poids économique de ces deux puissants pays, les décisions prises par leurs gouvernants ont rendu très difficile pour les autres pays d'adopter des solutions différentes. La plupart des gouvernements qui ont d'abord essayé de contrer les effets déflationnistes en adoptant des mesures de relance de l'économie ont été obligés par les diverses crises monétaires à changer de cap. Il en a été de même par la suite aux États-Unis lorsque le gouvernement Carter a décidé d'adopter une politique expansionniste alors que les autres pays poursuivaient une politique de restriction. Au moment où les autres pays ont adopté à leur tour une politique expansionniste, la pression que subissait le dollar poussait la réserve fédérale à adopter une politique monétaire extrêmement restrictive qui a provoqué la récession du début des années 1980, plus grave encore que la précédente. Les gouvernements qui s'étaient prononcés en faveur d'une politique expansionniste n'ont cependant pas tous été obligés de changer de cap, du moins au cours des années 1970. L'exemple le plus clair est l'Autriche. Plus que tout autre, ce pays a réussi à limiter à la fois le chômage et l'inflation. D'autres pays, notamment la Norvège et la Suède, ont connu autant de succès dans la lutte contre le chômage, mais ne sont pas parvenus aussi bien à juguler l'inflation et à favoriser la croissance. Cependant, même l'Autriche a été incapable d'empêcher une forte augmentation du chômage à la suite du double choc infligé, au tournant de la décennie, par l'OPEP et la réserve fédérale des États-Unis⁵⁸.

L'exemple de l'Autriche démontre qu'il était possible de répondre au double défi que présentait le premier choc pétrolier, et la vague déflationniste qui a déferlé par la suite aurait sans doute été plus faible si les autres pays avaient réagi dans le même sens. Si les États-Unis et l'Allemagne fédérale avaient adopté des mesures proches de celles que prit l'Autriche, il est probable que la déflation aurait été moins grave, car c'est justement les mesures prises par ces deux pays qui ont mis la vague en mouvement. On peut donc se demander pourquoi les États-Unis et l'Allemagne fédérale n'ont pas adopté les mesures qui avaient réussi en Autriche. Cette question simple n'a pas de réponse simple mais, à notre avis, une grande partie de la réponse provient de la différence existant entre ces trois pays au titre de l'appui politique et des moyens susceptibles d'être mobilisés en faveur du plein emploi et du maintien des services sociaux.

L'argument avancé plus haut veut que le pouvoir politique du monde syndical constitue l'assise la plus importante d'une politique de l'emploi

et du bien-être. L'Autriche compte parmi les pays où le pouvoir politique du monde syndical est le plus grand; il est faible en Allemagne fédérale et encore plus aux États-Unis. Si l'argument est juste, nous devrions nous attendre à voir en Autriche une résistance beaucoup plus forte aux effets déflationnistes du choc pétrolier que dans les deux autres pays. Mais comment se fait-il que l'Autriche soit parvenue à résister au choc pétrolier tout en réussissant également à résister à son effet inflationniste? Selon notre argument, la force politique du monde syndical est, certes, l'élément le plus important pour la réalisation du plein emploi et le maintien des services sociaux mais ces résultats dépendent également des moyens stratégiques et institutionnels des gouvernements issus de cette puissance syndicale. Nous nous attendions donc à ce que le gouvernement autrichien possède les moyens stratégiques et institutionnels de répondre au double défi du choc pétrolier. Quels que soient ces moyens dans les deux autres pays, la faiblesse du mouvement syndical aurait dû avoir pour résultat que ces moyens ne furent pas mis en oeuvre pour contrecarrer l'effet déflationniste du choc pétrolier dans la même mesure qu'en Autriche.

Cet argument tire son meilleur appui d'une étude particulièrement pertinente en l'espèce, puisqu'elle analyse le rapport entre les variations de la puissance syndicale et les variations du taux de chômage et du taux de croissance au cours de diverses périodes avant et après la première augmentation des prix pétroliers. Cette étude a conclu à l'existence d'un fort rapport — bien que pas toujours inverse — entre le pouvoir du monde syndical et la détérioration des indicateurs économiques. Ce rapport dépend de l'interaction entre les composantes organisationnelles et politiques de la puissance syndicale. La puissance du monde syndical était plus grande en Autriche qu'en Allemagne fédérale et la détérioration de la situation économique y a été moins grave. Les milieux syndicaux étaient encore plus faibles aux États-Unis qu'en Allemagne fédérale, mais la situation économique ne s'y est pas détériorée davantage, bien que les États-Unis soient partis d'une situation économique moins bonne que celle de l'Allemagne fédérale. La complexité du rapport auquel conclut l'étude permet en partie de savoir pourquoi notre question n'admet pas une réponse simple. Pour ajouter à la complexité rappelons qu'il est nécessaire de tenir compte des moyens stratégiques et institutionnels des gouvernements par rapport aux situations spécifiques qui servent de contexte aux problèmes auxquels se sont heurtées les diverses politiques envisagées, situations telles que les différences structurelles qui ont modulé les répercussions des chocs pétroliers.

Pour essayer de répondre à la question, il convient d'examiner plus à fond le processus de formulation des politiques adopté par les États-Unis, l'Allemagne fédérale et l'Autriche. Nous n'avons pas la place ici de nous livrer à une étude proprement exhaustive de la situation qui

existait dans ces pays et nous sommes encore moins en mesure de nous pencher sur le cas des autres pays. C'est pourquoi il faudra nous pencher sur les questions les plus étroitement liées à la possibilité de trouver des mesures efficaces pour contrer le double défi évoqué plus haut. Une de ces questions, ainsi que nous l'avons déjà dit, est l'élasticité des revenus nominaux par rapport aux prix. Étant donné que l'augmentation des prix du pétrole a eu pour effet un transfert du revenu réel des pays importateurs de pétrole aux pays de l'OPEP, il convient d'examiner comment cette baisse du revenu réel a été répartie au sein des pays qui en ont souffert.

La répartition entre la main-d'oeuvre et le capital revêt une importance particulière, car elle affecte les investissements et donc la croissance et l'emploi. Si le monde du travail, par la puissance de son organisation et par les autres éléments du processus de détermination des salaires, est capable d'accroître son revenu nominal de manière à suivre l'augmentation des prix et de maintenir son revenu réel alors qu'une partie de l'augmentation des prix du pétrole représente une baisse du revenu réel global, sa part, relative à celle du capital, est augmentée. Cette baisse de la part relative des détenteurs de capitaux peut entraîner une baisse des investissements et donc une baisse de la croissance et de l'emploi. Le maintien du taux des investissements dépend, par conséquent, de la question de savoir si l'on peut répartir cette baisse du revenu réel de manière à maintenir la position relative du monde du travail et des détenteurs de capital, prenant pour hypothèse que la répartition initiale correspondait effectivement à un taux suffisant d'investissement. Autrement dit, il s'agit de savoir si la croissance des salaires nominaux peut être suffisamment limitée pour maintenir le rapport initial entre la part du revenu national revenant au monde du travail et la part revenant aux détenteurs de capitaux. Lorsque la puissance des milieux syndicaux est forte, la limitation du taux de croissance des salaires va dépendre de l'existence de conditions propices à l'adoption d'une politique des revenus ou à une sorte d'entente sociale sur la réglementation des salaires. D'après les études dont nous avons fait état plus haut, ces conditions existent, surtout dans des pays tels que l'Autriche où le monde syndical a le plus de force politique.

À l'inverse, il est certain que si cette diminution du revenu réel est supportée plus que proportionnellement par le monde du travail, il peut en résulter un fléchissement de la demande, donc une baisse des investissements, de la croissance et de l'emploi. Pour répondre au double défi du choc pétrolier, les gouvernements devaient donc essayer d'assurer que la baisse du revenu réel soit, si nécessaire, supportée proportionnellement par le monde du travail et par le capital. Les gouvernements devaient également être prêts à corriger toute déviation dans un sens ou dans l'autre⁵⁹. Ainsi, une baisse dans la part du revenu auquel avait droit le capital pourrait être corrigée par les changements apportés à l'impôt

sur les bénéfiques ou à l'impôt sur les salaires afin d'assurer une augmentation des bénéfiques après impôt, ou bien on pourrait utiliser les investissements publics pour compenser la baisse des investissements privés. De la même manière, il était possible de corriger la baisse de la demande que pouvait provoquer la baisse de la part du revenu réel dont bénéficiait jusqu'alors le monde du travail par une réduction des impôts sur le revenu ou par l'accroissement des dépenses publiques. Ces mesures auraient très bien pu être adoptées à titre provisoire en attendant que l'économie finisse de s'adapter à cette baisse du revenu réel et à la modification des prix relatifs. Étant donné qu'une baisse du revenu réel, quel qu'en soit le mode de répartition, entraîne une baisse de la demande globale, dans la mesure où celle-ci n'est pas compensée par un accroissement de la demande de l'étranger, il convient d'adopter des mesures pour relancer la consommation en même temps qu'on adopte des mesures destinées à corriger la répartition des effets de la baisse du revenu. La conciliation de ces types de mesures peut être une oeuvre très complexe qui met les capacités stratégiques et institutionnelles des gouvernements à rude épreuve. Mais les objectifs poursuivis par les gouvernements, et notamment la mesure dans laquelle ils parviennent à résister à l'effet déflationniste du choc pétrolier vont vraisemblablement dépendre du pouvoir politique des milieux du travail. Nous allons maintenant examiner la manière dont certains gouvernements ont effectivement réagi à cette situation.

L'expérience autrichienne

La petite économie ouverte de l'Autriche rend compte d'un peu plus de 1 % du PNB de l'OCDE, tandis que le commerce extérieur rend compte d'un peu plus du tiers du PIB de l'Autriche. Sur les 15 pays dont on a comparé la performance économique entre 1960–1973 et 1974–1980, l'Autriche figure parmi ceux dont la performance s'est détériorée le moins. Le taux moyen de croissance de son PIB n'a diminué que de 1,8 % tandis que son taux moyen de chômage s'élevait de seulement 0,2 %. Seule la Norvège, dont la croissance du PIB a augmenté de 0,2 % et le chômage de 0,1 % a eu une meilleure performance dans les deux cas. L'augmentation de 2,3 % du taux d'inflation de l'Autriche n'était supérieure qu'à celle de deux des autres pays, les Pays-Bas et l'Allemagne de l'Ouest, qui ont tous deux connu une plus grande détérioration de la croissance du PIB et du chômage. Ainsi, l'Autriche a exceptionnellement bien réussi à empêcher l'augmentation du chômage et de l'inflation malgré la menace que constituaient les chocs pétroliers⁶⁰.

Comment l'Autriche a-t-elle réalisé cet exploit? Selon Scharpf, elle y est arrivée par une stratégie appropriée dont ses institutions rendaient l'application possible. Selon cet auteur, l'Autriche a adopté une straté-

gie à deux volets destinée à contrer les deux effets contraires du choc pétrolier. Pour lutter contre l'effet déflationniste, l'Autriche a adopté une combinaison de politiques fiscales et monétaires visant à accroître la demande globale; pour contrer l'effet inflationniste, elle a eu recours à une politique de « devise forte » à l'égard du taux de change et à une politique des revenus⁶¹. Nous exposerons maintenant les facteurs politiques qui expliquent l'adoption de cette stratégie et le succès qu'elle semble avoir connu.

Au moment de la crise du pétrole, le gouvernement autrichien était entièrement aux mains d'un parti social démocrate jouissant de forts appuis syndicaux⁶². Le Parti socialiste autrichien est étroitement lié à la seule centrale syndicale du pays, l'OeGB, qui comprend 16 syndicats regroupant environ les trois cinquièmes de la population active. Le Parti socialiste a été constamment au pouvoir depuis 1945, seul ou en coalition, sauf entre 1966 et 1970. Entre 1945 et 1966, il a participé à une coalition nationale avec l'autre grand parti, le Parti populaire. Il s'agit d'un parti démocrate chrétien étroitement lié aux associations commerciales, professionnelles et agricoles. Le Parti populaire a gouverné seul entre l'éclatement de la coalition et l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement entièrement socialiste en 1970. Les Socialistes ont ensuite gouverné seuls jusqu'en 1983; à ce moment ils ont formé un gouvernement de coalition avec un petit parti libéral, le Parti de la liberté. L'Autriche compte donc parmi les pays où la force politique du mouvement ouvrier est la plus grande.

Face à la crise du pétrole, les Socialistes ont déclaré que le maintien du plein emploi demeurait leur première priorité : ils s'attendaient d'atteindre cet objectif en maintenant la stratégie austro-keynésienne en vigueur depuis longtemps⁶³. Comme toutes les variantes du keynésianisme, cette stratégie utilisait surtout la politique fiscale pour maintenir la demande aux niveaux qu'exige le plein emploi. Le pouvoir très concentré sur les décisions budgétaires au palier du gouvernement central facilite l'emploi de la politique fiscale à cette fin. D'autre part, les répercussions de la politique fiscale ont été quelque peu amoindries par la structure fédérale du pays. Puisqu'il ne rend compte que d'un peu plus de la moitié du total des dépenses publiques, le gouvernement fédéral autrichien n'a semble-t-il pas été en mesure d'empêcher les dépenses du gouvernement d'État et des gouvernements locaux de contrebalancer considérablement, mais non entièrement, ses décisions budgétaires anti-cycliques.

Cette difficulté ajoute à l'importance du rôle de soutien attribué à la politique monétaire. Sur le plan institutionnel, le gouvernement fédéral est en mesure de jouer ce rôle. Certains des instruments de la politique monétaire relèvent directement du ministère des Finances, tandis que les mesures prises par la banque centrale sont étroitement coordonnées

avec la politique gouvernementale, en droit et en pratique. Pendant que le système de Bretton Woods était en vigueur, la principale tâche de la banque centrale était de varier la disponibilité du crédit en fonction de la politique macro-économique; elle y parvenait surtout en contrôlant les liquidités des institutions de crédit, s'en remettant davantage au rationnement du crédit qu'aux taux d'intérêt dans les phases restrictives pour encourager l'investissement en maintenant ces taux bas. Après l'échec du système de Bretton Woods, l'Autriche a tenté de trouver une autre façon d'assurer la stabilité du taux de change. La méthode choisie consistait à lier son taux de change à une devise étrangère stable. Depuis 1976, à quelques exceptions près, elle a lié sa devise au seul mark allemand (DM). Le taux de change est donc devenu la principale cible de la banque centrale, ce qui l'a obligée à abandonner la politique de réduction des taux d'intérêt.

Cette « option de la devise forte », d'abord proposée par l'OeGB, est considérée essentielle au « cercle vertueux » permettant d'empêcher la hausse de l'inflation sans recourir à une restriction de la demande qui sacrifie le plein emploi et l'utilisation de la capacité de façon à maintenir l'investissement sur lequel dépendent la productivité et la concurrence. Aussi longtemps que les taux d'inflation de l'Allemagne de l'Ouest, le plus grand marché de l'Autriche, sont inférieurs aux taux mondiaux et aussi longtemps que le DM gagne en valeur par rapport aux autres devises, entraînant le schilling autrichien, les prix intérieurs des importations des zones autres que celle du DM n'augmentent pas autant que les prix mondiaux. Cela empêche l'augmentation des prix des produits intérieurs soumis à la concurrence des importations, réduisant aussi les attentes inflationnistes dans le secteur non commercial. Lorsque l'inflation importée est ainsi maintenue au minimum, la politique du taux de change apparaît comme une condition nécessaire à l'autre ingrédient essentiel de la stratégie : une politique des revenus dont dépend à son tour la viabilité de l'option de la devise forte.

L'Autriche a recours à la politique des revenus pour empêcher l'augmentation des coûts unitaires de main-d'oeuvre dans le secteur commercial par rapport aux coûts de ses partenaires commerciaux⁶⁴. Tant qu'il n'y a pas dépréciation de la devise, les profits de ce secteur sont comprimés; cette compression empêche l'investissement et donc le maintien d'une production suffisante pour soutenir l'équilibre externe à long terme à moins qu'on ne puisse empêcher l'augmentation relative des coûts. Étant donné l'importance des valeurs relatives des salaires, il n'est pas facile d'atteindre la modération nécessaire des revendications salariales dans le secteur commercial à moins qu'on ne retrouve à peu près la même modération dans le secteur non commercial. Il faut donc agir de façon globale sur la croissance des salaires. Dans la mesure où cela se produit, il est possible de maintenir l'option de la devise forte et

de réduire l'inflation; la politique fiscale est alors en mesure de maintenir la demande à des niveaux qui correspondent au plein emploi, ce qui ferme le cercle vertueux.

La politique des revenus repose sur une double structure complexe d'organisations de producteurs dont les racines historiques sont profondes⁶⁵. Le premier ensemble d'organismes comprend les « chambres » prévues à la Constitution dont doivent être membres toutes les personnes engagées dans les divers secteurs et professions entre lesquels se divise l'économie. Le gouvernement doit consulter les chambres, dont les dirigeants sont élus par les membres, à l'égard des mesures législatives et des politiques en matière d'économie et de finance, mais n'est pas lié par leur avis. L'autre ensemble d'organismes comprend des groupes volontaires, distincts des chambres, parmi lesquels seuls les syndicats sont importants à l'égard du mécanisme de la politique des revenus. Bien que la Chambre de commerce s'occupe de négociations salariales de même que de représentation des employeurs, ce sont les syndicats, plutôt que les chambres ouvrières, qui s'occupent des négociations salariales au nom des employés. La chambre ouvrière s'occupe de la recherche et de représentation supplémentaire pour les syndicats. Bien qu'ils soient légalement et fonctionnellement distincts, les deux organismes ouvriers sont dominés par les Socialistes. Avec le Parti socialiste, ils constituent l'un des deux principaux « camps » — les « rouges » et les « noirs » — entre lesquels l'Autriche se répartit depuis longtemps sur le plan politique et culturel. L'autre camp comprend le Parti populaire et les intérêts économiques qu'il domine, soit les chambres de commerce, l'agriculture et les professions.

Le cadre officiel de la politique des revenus est la « Commission paritaire des salaires et des prix ». Établie sous l'impulsion des syndicats en 1958, cette Commission comprend des représentants du gouvernement (le chancelier fédéral et les ministres chargés des affaires économiques) de même qu'une représentation paritaire du patronat et des syndicats. La participation est volontaire, les décisions doivent être unanimes et la Constitution oblige les représentants gouvernementaux à l'abstention. Les questions relatives aux salaires et aux prix sont d'abord traitées par des sous-comités distincts.

Officiellement, le sous-comité des salaires n'est saisi que des demandes des syndicats en vue d'entreprendre les négociations salariales. Toutefois, ces demandes sont d'abord triées par l'OeGB, qui en influence la substance aussi bien que l'échéancier. L'OeGB est une confédération exceptionnellement centralisée qui contrôle les finances et engage les principaux fonctionnaires de chacun des 16 syndicats membres. Les dirigeants de la confédération et des syndicats sont élus au suffrage indirect. Les demandes salariales sont donc établies en fonction des besoins de l'économie au moyen d'une influence officieuse concentrée dans un cercle de dirigeants restreint et assez isolé. Néan-

moins, ce processus ne permet pas de déterminer pleinement les salaires de façon centrale. Des conseils d'usines élus au suffrage direct au niveau de l'entreprise négocient des conventions salariales distinctes qui peuvent ajouter aux conventions nationales, ce qui introduit un élément important de glissement des salaires. Ces conseils comprennent des membres non syndiqués, mais sont d'ordinaires dirigés par les dirigeants syndicaux locaux. La limitation des salaires ne s'appuie sur aucune sanction légale; ni l'OeGB ni ses filiales ne risquent leur autorité en tentant d'établir les salaires malgré les pressions des organisations locales et du marché. En fait, le système est conçu de façon à influencer le niveau des salaires (mais non leur répartition) dans la mesure du possible sans rendre la structure organisationnelle des négociations salariales consensuelles vulnérables au grave mécontentement de la base. Les tensions existent effectivement, mais elles n'ont pas jusqu'ici abouti au militantisme local que connaissent d'autres pays⁶⁶.

La modération des prix est également restreinte, mais de façons différentes. On ne fait guère plus qu'exposer les augmentations particulières des prix à une discussion préalable de leur justification économique. Il n'existe aucun autre moyen que la publicité défavorable pour empêcher les augmentations qui pourraient sembler injustifiées. La concurrence étrangère mitigée par la politique de la devise forte est le principal facteur limitatif des prix. Ainsi, la fonction essentielle de la politique des revenus est de maintenir les augmentations salariales dans les limites dont dépendent la survie et la croissance des entreprises soumises à cette contrainte. C'est donc un élément central de la stratégie globale de gestion d'une petite économie ouverte qui se trouve en situation vulnérable sur le plan politique aussi bien qu'économique.

Le consensus sur les éléments essentiels de cette stratégie de survie a été forgé par la guerre civile, le fascisme et l'occupation par des puissances étrangères. Les camps rouge et noir étaient littéralement des camps armés pendant la période de lutte qui a abouti entre les deux guerres à la prise du pouvoir par les fascistes, suivie de l'annexion à l'Allemagne nazie. L'expérience des camps de concentration et la menace de partage par les puissances d'occupation après la guerre ont rendu la survie nationale suffisamment importante pour l'emporter sur l'héritage des luttes entre les classes et les sectes : les camps se sont unis pour gouverner l'Autriche d'après-guerre. La division politique persistante structurée par les grands partis s'est combinée à la collaboration sur la base d'une formule politique assurant la « proportionnalité » dans tout le système administratif et permettant une alliance en vue de la croissance⁶⁷. Ces caractéristiques de la situation de l'Autriche d'après-guerre se sont maintenues, permettant ce qu'on a appelé une « association sociale » sur laquelle repose une politique des revenus essentiellement privée.

Le pouvoir, la stratégie et les institutions nécessaires pour viser au

plein emploi en dépit de la crise du pétrole ne garantissaient toutefois pas le succès. En fait, au départ, la stratégie n'a pas eu l'effet escompté⁶⁸. Au moment du premier choc pétrolier, l'économie autrichienne se portait bien. Un long boom dû à l'exportation, commencé en 1968 et vraisemblablement aidé par la réussite de la politique des revenus à l'occasion de sa première épreuve majeure, s'est maintenu presque sans interruption au cours du ralentissement de 1971–1972 à l'étranger. Les pressions inflationnistes et l'instabilité internationale ont entraîné une tendance restrictive de la politique monétaire à la fin de 1973, mais cette tendance s'est rapidement inversée au début de 1974 dès que l'on a constaté des tendances à la récession. La politique fiscale est demeurée expansionniste. Toutefois, l'ampleur de l'impulsion récessionniste provenant de l'augmentation des prix du pétrole et renforcée du fait que les grands pays n'ont pas adopté de politiques compensatoires a été grandement sous-estimée dans les prévisions autrichiennes, comme dans la plupart des autres.

À la fin de 1974, on prévoyait une croissance de 4 % du PIB et une inflation de 9,5 % pour 1975, alors qu'en fait il y a eu une *diminution* de 0,4 % du PIB et un taux d'inflation quelque peu inférieur de 8,4 %. Dans les négociations salariales en cours, la possibilité d'augmentation a été jugée d'après ces prévisions erronées. Il en est résulté une augmentation contractuelle moyenne de 13,8 % du salaire horaire industriel, ce à quoi les négociations locales ont ajouté un peu moins de 4 %. La diminution de la production, particulièrement en ce qui concerne les exportations (qui ont diminué de 5,5 %) a entraîné une augmentation accusée du coût unitaire de la main-d'oeuvre. Les marges bénéficiaires brutes ont chuté de 3,3 % tandis que les profits subissaient une pression particulièrement forte dans le secteur commercial.

Ainsi, au lieu d'aider l'Autriche à s'adapter au choc pétrolier en répartissant les diminutions du revenu réel entre le capital et la main-d'oeuvre sans trop modifier la part respective de chacun, le mécanisme de la politique des revenus a permis un glissement important du capital vers la main-d'oeuvre. Le facteur le plus important survenu par la suite est ce que le gouvernement n'a pas fait en réaction à cet échec de la politique des revenus. Il n'a *pas* adopté des politiques fiscales et monétaires restrictives pour faire redescendre le niveau des salaires en réduisant la demande et en affaiblissant par là le pouvoir de négociation des syndicats. L'explosion des salaires a été perçue comme un « accident » découlant de facteurs sur lesquels les négociateurs n'avaient aucune prise. Une fois que ces négociateurs auraient compris ce qui s'était produit, on s'attendait à ce qu'ils réparent eux-mêmes les dommages. Le gouvernement pouvait donc continuer à faire tout en son possible pour maintenir l'emploi, dont dépendait la participation syndicale à la politique des revenus.

On a constaté l'erreur des prévisions pendant la ronde de négociations salariales de 1975 et le niveau des accords est tombé de près de la moitié entre le premier et le quatrième trimestre de l'année. Il a continué de diminuer régulièrement pendant les quatre années suivantes, accompagné d'un léger glissement négatif des salaires, sauf en 1979. Comme cela le laisse entendre, et comme le confirment les études économétriques, on ne sait dans quelle mesure la diminution des taux de salaire est attribuable à la politique des revenus plutôt qu'aux pressions qu'exerçait le marché par l'entremise de la résistance des employeurs aux revendications salariales. Quoi qu'il en soit, l'écart entre la croissance des salaires en Autriche et chez ses partenaires commerciaux était comblé en grande partie, mais non entièrement, à compter de 1979. Malgré cela, la diminution simultanée de l'inflation a permis l'augmentation du salaire réel entre 1974 et 1979.

Au cours de la même période, les effets de la politique fiscale étaient nettement expansionnistes, malgré l'orientation restrictive prise par cette politique à la fin de 1977. La politique monétaire suivait la politique fiscale, adaptant le stimulus de la demande tout au long de la période, bien que cette politique ait également pris une orientation restrictive en 1977 et encore une fois en 1979 au moment où l'augmentation des taux d'intérêt à l'étranger a obligé à augmenter les taux d'intérêt du pays pour maintenir le taux de change. L'augmentation du chômage a été restreinte, passant de 1,3 % à un sommet de 2,1 % en 1978 et s'établissant en moyenne à 1,8 % au cours de la période de cinq ans pendant laquelle la moyenne des 15 pays de l'OCDE était de 5,2 %. Au cours de la même période, les augmentations des prix à la consommation sont passées de 8,7 % à moins de 4 % en 1979, en comparaison d'une moyenne de près de 10 % cette année-là pour les pays de l'OCDE. Comme l'a fait remarquer l'OCDE, cette performance a fait la preuve qu'une période prolongée de chômage n'est pas le seul moyen de faire baisser les attentes inflationnistes⁶⁹. Après un mauvais départ, la stratégie autrichienne à deux volets destinée à combattre la double répercussion du pétrole semble avoir assez bien fonctionné.

Évidemment, il faut toujours replacer le chômage dans le cadre des autres tendances du marché du travail⁷⁰. La faiblesse de l'augmentation tient sûrement en partie à la diminution des remplacements des travailleurs immigrants rentrant dans leur pays. Mais après avoir atteint un sommet de 7,5 % en 1973, la part de l'emploi des travailleurs immigrants n'a chuté qu'à 5,6 % en 1979, niveau toujours supérieur à celui de 3,6 % atteint en 1970. Cette légère baisse de l'immigration nette, s'ajoutant à une diminution de 1,8 % du taux de participation par rapport au sommet de 74,1 % atteint en 1974, a entraîné une augmentation de seulement 2,2 % de la population active en 1979. Ces facteurs, s'ajoutant à une coupure de 5 % des heures de travail en 1975, ont permis de restreindre la

croissance du chômage, même si l'emploi n'a augmenté que de 0,4 % entre l'année prospère de 1973 et 1979. Par rapport à l'Allemagne de l'Ouest, toutefois, où une baisse beaucoup plus accusée de l'emploi en 1979 a entraîné une *diminution* de 3,3 % de l'emploi au cours de la même période, la performance autrichienne semble néanmoins intéressante; elle l'est encore plus en comparaison de pays comme la Grande-Bretagne où un taux de chômage beaucoup plus élevé s'ajoutait à une baisse de l'emploi.

La façon dont l'Autriche a réalisé cela mérite qu'on s'y arrête un peu plus longuement. D'une part, on a convaincu les entreprises industrielles étatisées, qui rendaient compte de 18 % de l'emploi industriel, de restreindre en 1975 les mises à pied à 1 %, malgré une diminution importante de la production. Pendant la période de pertes financières qui en a découlé, l'entreprise d'État a subventionné l'emploi. Malgré une diminution moindre de la production de l'entreprise industrielle privée, celle-ci a réduit l'emploi de 6 % en 1975. Par la suite, l'emploi industriel du secteur privé est demeuré relativement stable, en raison de la forte relance de la production industrielle, et donc de la productivité, relance à laquelle avait contribué le stimulus fiscal de la demande intérieure de même que la reprise des exportations. Toutefois, le chômage a surtout été restreint par l'augmentation de l'emploi dans le secteur de la fonction publique, qui a augmenté de 5 % en 1975 et de 23 % au total entre 1975 et 1979⁷¹.

Le stimulus fiscal visait aussi à encourager l'investissement, non seulement indirectement en appuyant la demande et donc l'utilisation de la capacité, mais aussi indirectement par tout un éventail d'encouragements fiscaux. On estime qu'en 1978 ces encouragements avaient ajouté environ 6 % aux bénéfices commerciaux réels après impôt. En fait, les exemptions fiscales ont quelque peu amoindri les pressions que subissaient les profits entre la politique de la devise forte et la lente diminution de la croissance des salaires, constituant une autre source de financement pour les investissements. Le préjugé de la politique fiscale en faveur de l'investissement, s'ajoutant à l'investissement public, a maintenu à un niveau élevé (malgré une diminution) la part de l'investissement fixe brut du PIB de l'Autriche au cours des années 1970 la plus élevée de l'Europe de l'Ouest et beaucoup plus élevée que celle de l'Allemagne⁷².

Néanmoins, la tendance de ces encouragements à l'investissement dans des entreprises rentables plutôt que dans celles qui présentaient des possibilités de rentabilité pour l'avenir a soulevé certains problèmes. On a dit que ces encouragements, s'ajoutant au manque de développement du marché des capitaux, exerçaient une influence conservatrice sur la structure industrielle. Néanmoins, un rapport rédigé par le gouvernement soulignait qu'il y avait une expansion, une diversification et un

rajeunissement majeurs du capital-action de l'industrie autrichienne. Cela signifiait que, compte tenu des niveaux actuels de la demande, la position concurrentielle de l'industrie autrichienne se trouvait améliorée par rapport à celle de ses partenaires commerciaux dont l'investissement était stagnant. En outre, l'industrie était mieux en mesure de répondre à une augmentation de la demande par une augmentation de la production. En maintenant la demande et l'investissement en période de crise, l'Autriche a donc évité non seulement le chômage conditionné par la demande, mais aussi le danger du chômage conditionné par l'offre auquel la stagnation de l'investissement risque de faire aboutir le chômage conditionné par la demande⁷³.

La croissance de la marge réelle de l'offre découlant du stimulus fiscal a un rapport avec la question de la dette croissante nécessaire pour financer le stimulus et de la possibilité de maintenir la stratégie à long terme. Ce problème a été soulevé de plus en plus souvent à mesure que le budget du gouvernement central et le déficit de la balance des paiements grandissaient à la fin des années 1970. Les deux déficits ont été délibérément acceptés comme inévitables dans le cadre de la stratégie destinée à faire face à la première augmentation des prix du pétrole, mais ils ont augmenté plus rapidement et plus constamment après la reprise de 1976 pour atteindre des niveaux manifestement plus élevés que ce qu'on avait prévu. En 1977, le gouvernement a réagi en adoptant des politiques monétaires et fiscales plus restrictives. L'effet de ces politiques ayant rapidement été jugé excessif, on est revenu à une attitude sélectivement expansionniste en 1978, favorisant l'investissement tout en conservant des politiques restrictives à l'égard de la consommation. Par suite d'une augmentation de la part du marché, le déficit des paiements a accusé une baisse rapide, passant de 6,2 % du PIB en 1977 à 2,4 et 2,5 % en 1978 et 1979; quant au déficit budgétaire du gouvernement central, il a fluctué à la baisse à partir d'un sommet de 4,6 % du PIB en 1976. Mais la dette gouvernementale, particulièrement l'élément externe, et les coûts du service de la dette ont continué de s'accroître, donnant lieu à des craintes qui ont abouti à la reprise des efforts de réduction du déficit budgétaire à moyen terme⁷⁴.

Selon le rapport mentionné ci-dessus, cette crainte était entièrement injustifiée, car la formation de capital financée par les deux déficits était la source d'excédents futurs tant de la balance commerciale que du budget, de sorte que les déficits devaient en dernière analyse s'éliminer d'eux-mêmes. Cette opinion supposait une restauration suffisante de la demande chez les partenaires commerciaux de l'Autriche pour permettre une utilisation élevée de son capital-action agrandi pour éviter qu'il ne soit nécessaire de compenser les lacunes de la demande externe en stimulant la demande intérieure au moyen d'un déficit pour maintenir le plein emploi. Depuis 1979, toutefois, cela ne s'est pas produit. Le second

choc pétrolier, suivi d'une récession encore plus profonde, a créé une situation où il était impossible de maintenir le plein emploi sans augmenter davantage la dette et les coûts du service de la dette.

La profonde récession internationale du début des années 1980 a accru la carence de la demande externe qu'il fallait compenser. Pourtant, les facteurs contraires à une politique macro-économique compensatoire étaient également plus importants. Pour instaurer une telle politique en 1981, il aurait fallu accroître la dette du gouvernement central à un moment où elle était déjà trois fois plus élevée par rapport au PIB qu'en 1974 et à un moment où le service de la dette était de deux fois et demi plus élevé. En outre, les taux d'intérêt internationaux étaient beaucoup plus élevés en 1981, de sorte qu'une augmentation du déficit du budget courant aurait signifié une augmentation plus considérable du déficit structurel, réduisant ainsi la possibilité de changements budgétaires. En même temps, la nécessité de maintenir les taux d'intérêt en Autriche au diapason des taux internationaux beaucoup plus élevés pour maintenir la devise forte restreignait la possibilité d'adopter une politique monétaire expansionniste.

Le gouvernement autrichien, que ces facteurs avaient convaincu d'adopter une attitude restrictive avant le second choc pétrolier, a conservé cette attitude en 1980 et en 1981. Mais le chômage était également demeuré faible en comparaison des normes internationales, ayant connu une diminution pendant trois années de suite pour atteindre 1,9 % en 1980 et ne s'étant élevé qu'à 2,4 % en 1981. La croissance du chômage s'étant accélérée en 1982 pour atteindre 3,7 %, le gouvernement a mis un terme à sa tentative d'équilibrer le budget en faveur d'une politique fiscale expansionniste, accompagnée d'un relâchement de la politique monétaire dans la mesure où le permettait la diminution des taux d'intérêt internationaux. L'Autriche a maintenu cette attitude en 1983, alors que le chômage atteignait 4,5 %, même si le déficit du gouvernement central s'est élevé à 5,5 % du PIB. La croissance du déficit budgétaire était plus acceptable en raison d'une baisse du déficit de la balance commerciale qui atteignait 2 % du PIB en 1981 et se transformait en excédent de 1,1 % en 1982. Pourtant, malgré le chômage le plus élevé depuis le début de la période d'après-guerre, le gouvernement s'est senti obligé d'adopter un budget légèrement restrictif pour 1984 afin de ralentir ce qui lui semblait être une augmentation alarmante des coûts des intérêts.

L'Autriche se trouvait donc dans une situation nouvelle où il était beaucoup plus difficile de maintenir la stratégie qui lui avait permis de faire face à la crise découlant du premier choc pétrolier. Comme dans le cas précédent, les politiques des grands pays en réaction à « l'augmentation des impôts » de l'OPEP ont accentué l'effet déflationniste de cette augmentation. Cette fois, cependant, l'effet était non seulement plus important, mais aussi d'une nature plus contraignante, surtout en raison

de la composition particulière des politiques adoptées par les États-Unis. Cet ensemble de politiques plaçait tout le fardeau de la réaction restrictive sur la politique monétaire alors que la politique fiscale était assez relâchée, ce qui a fait grimper les taux d'intérêt aux niveaux les plus élevés de l'après-guerre (ou même « de l'ère chrétienne » comme le disait Helmut Schmidt, qui était alors chancelier de l'Allemagne de l'Ouest) tant du côté de l'offre que de celui de la demande; on refusait également d'intervenir dans le marché des devises étrangères pour ralentir l'augmentation de la valeur du dollar. Ainsi, la politique américaine restreignait considérablement la possibilité pour les autres pays, dont l'Autriche, d'adopter des politiques fiscales et monétaires expansionnistes⁷⁵.

En résumé, le cas de l'Autriche montre qu'il y avait une certaine possibilité de variation des politiques économiques d'un pays à l'autre; divers pays étaient en mesure de viser des objectifs différents, y compris le plein emploi, selon la variation de l'appui politique pour ces objectifs, à la condition que les stratégies soient appropriées et à la condition aussi que l'on dispose des instruments nécessaires pour les appliquer. Même lorsque ces conditions étaient réalisées, toutefois, la marge de manoeuvre était très restreinte. Même si la stratégie économique autrichienne a réussi à maintenir le plein emploi dans le contexte économique international entre le premier et le second choc pétrolier, elle s'avère beaucoup moins efficace dans le cadre économique modifié par les effets combinés du second choc des prix du pétrole de l'OPEP et des taux d'intérêt américains.

L'expérience de l'Allemagne de l'Ouest

Parmi les 15 pays dont on a comparé la performance économique avant et après le premier choc pétrolier, l'Allemagne de l'Ouest se situe à peu près au milieu de la gamme des variations du taux de changement entre les deux périodes. Entre 1973 et 1980, la croissance moyenne du PIB de l'Allemagne de l'Ouest était inférieure de 2,8 % à ce qu'elle était entre 1960 et 1973 et le chômage était plus élevé de 2,4 %. Évidemment, l'augmentation du chômage en Allemagne de l'Ouest fait partie du niveau le plus bas de tous les pays pour la période antérieure. Pour la dernière période, toutefois, son point de départ était plus élevé que celui de l'Autriche, de la Norvège et de la Suède. Seul son taux d'inflation s'est moins détérioré que dans n'importe quel autre pays, ce qui a donné à l'Allemagne de l'Ouest le taux le plus bas pour la seconde période. Au cours de la première période, ce n'est pas en Allemagne de l'Ouest mais aux États-Unis et au Canada que l'on constatait les taux d'inflation les plus bas (de même que des taux de chômage qui se situaient au troisième et au second rang)⁷⁶. S'il était possible de déduire les objectifs des résultats — ce qui ne l'est pas — on serait porté à penser que

l'Allemagne de l'Ouest a modifié ses objectifs entre la première et la seconde période, accordant priorité à la stabilité des prix sur le plein emploi.

Les preuves dont nous disposons ne permettent pas de démontrer l'existence d'un tel glissement, mais il est manifeste que la première réaction du gouvernement ouest-allemand au premier choc pétrolier a été d'en contrer l'effet inflationniste, poursuivant ainsi sa tentative acharnée de 1973 de lutter contre la poussée inflationniste internationale. À cette fin, le gouvernement a utilisé la politique monétaire très restrictive adoptée par la banque centrale au moment où la décision de laisser flotter le mark (DM) lui a donné une plus grande liberté d'adopter une telle politique. Le renversement des mesures restrictives adoptées auparavant en 1973 dans le cadre de la lutte contre l'inflation a rendu la politique fiscale quelque peu plus stimulante. Elle ne l'était toutefois pas assez (et telle n'était pas l'intention) pour compenser l'effet déflationniste du choc pétrolier ou de la politique monétaire. En fait, la tâche d'éviter le chômage a été confiée non pas à la gestion de la demande, mais aux parties qui négociaient les salaires⁷⁷.

Cette «reprivatisation» du risque de chômage était un élément de base de la stratégie économique essentiellement monétariste de l'Allemagne de l'Ouest. On s'attendait à ce qu'en empêchant la masse monétaire de grandir plus vite que nécessaire pour financer la croissance à des niveaux peu élevés d'augmentation des prix, la banque centrale pourrait transformer les pressions sur les coûts suscitées par les augmentations salariales en réduction de la production plutôt qu'en augmentation de l'inflation. Il revenait donc aux employeurs d'insister sur des règlements permettant de maintenir une utilisation élevée de la capacité et un faible taux de chômage, et aux syndicats de les accepter.

Comme le signale Scharpf, cette stratégie équivaut à inverser exactement la répartition des fonctions entre la politique monétaire et la politique des revenus pratiquée en Autriche⁷⁸. En adoptant cette approche, selon lui, la stratégie ouest-allemande imposait une tâche impossible aux syndicats. Même si les syndicats avaient accepté des accords qui n'exerçaient aucune pression sur les coûts, il en aurait néanmoins découlé du chômage s'il y avait eu d'autres pressions sur les coûts, comme les deux grandes augmentations des prix du pétrole, dans la mesure où la banque centrale aurait atteint ses objectifs de croissance de la masse monétaire et où d'autres facteurs, comme les augmentations de la rapidité de circulation de la monnaie n'auraient pas contrecarré cette politique. La demande globale aurait alors été réduite à un niveau inférieur au potentiel de croissance réelle de l'économie :

Il en résultera non seulement un chômage conditionné par la demande, mais aussi le découragement de l'investissement réel et, donc, la réduction du potentiel de croissance réelle au cours de la période suivante [. . .] En elle-même, la modération des revendications salariales serait tout à fait impuis-

sante à empêcher cette chute en spirale de l'activité économique, de l'investissement réel et de l'emploi⁷⁹.

Cela semble une assez bonne description de ce qui s'est effectivement produit. Les accords salariaux ont effectivement accusé une baisse marquée entre 1974 et 1975 et sont demeurés modérés au cours des années subséquentes. S'ajoutant à l'augmentation de la valeur du DM, qui a directement réduit l'effet inflationniste des prix du pétrole établis en dollars de même que de ceux des autres importations, ce fait a contribué à la réduction rapide de l'inflation de même qu'au maintien d'une balance commerciale excédentaire. En même temps, le chômage a à peu près quadruplé par rapport à son niveau de 1973 pour atteindre 4,1 % en 1975; il est resté à ce niveau l'année suivante et n'est tombé qu'à 4,0 et 3,8 % au cours des deux années suivantes. En outre, la hausse rapide du chômage s'est produite en même temps qu'une diminution marquée de l'emploi, de 4,1 % au cours de 1974 et 1975, suivie d'une baisse plus lente au cours des deux années suivantes⁸⁰.

Compte tenu de la baisse de l'inflation, de l'augmentation de la valeur de la devise et de la balance commerciale excédentaire, en plus de la sous-utilisation des ressources que l'on peut déduire des niveaux de chômage, il semblait parfaitement possible d'adopter une politique macro-économique expansionniste. On aurait pu ainsi non seulement réduire le chômage en Allemagne de l'Ouest, mais aussi contribuer à la reprise ailleurs. Les pressions internationales en ce sens se faisaient effectivement de plus en plus fortes sur l'Allemagne de l'Ouest, mais la résistance à cette mesure l'a emporté jusqu'à la fin de 1978, après que l'inflation fut revenue au niveau peu élevé des années 1960. Le gouvernement a finalement adopté une politique macro-économique beaucoup plus expansionniste, ce qui a contribué à faire baisser le chômage à 3,2 % et à faire augmenter l'emploi de 1,3 % en 1979⁸¹.

Pourquoi la première réaction de l'Allemagne de l'Ouest au premier choc pétrolier s'est-elle si fortement concentrée sur la lutte contre les effets inflationnistes? Et pourquoi a-t-il fallu tant de temps pour que la politique soit modifiée dans le sens de la lutte contre les effets inflationnistes du choc pétrolier, même s'il semblait y avoir une marge de manoeuvre considérable pour le faire? En d'autres termes, pourquoi l'Allemagne de l'Ouest n'a-t-elle pas adopté une stratégie à deux volets semblable à celle de l'Autriche? Selon nous, la réponse tient en bonne partie à la faiblesse politique relative du mouvement syndical ouest-allemand. Un gouvernement ouest-allemand dirigé par un parti lié à un mouvement syndical aussi fort que celui de l'Autriche, de la Suède et de la Norvège et qui aurait été au pouvoir pendant une bonne partie de la période d'après-guerre comme les partis travaillistes de ces autres pays non seulement aurait accordé une priorité aussi élevée à la lutte contre les effets déflationnistes du choc pétrolier, mais aurait également été en mesure d'appliquer une stratégie capable de faire face simultanément

aux effets déflationnistes et inflationnistes, comme la stratégie autrichienne.

Une proposition aussi contraire aux faits ne saurait manifestement être prouvée. Il est néanmoins clair que le syndicalisme ouest-allemand est politiquement plus faible que ses homologues des autres pays; la différence des politiques à l'égard de la crise des années 1970 est donc en gros conforme à ce que l'on aurait pu s'attendre. Il devrait donc être possible de cerner le mécanisme par lequel la différence politique est liée à la différence des politiques. Bien que les preuves disponibles ne suffisent pas à cela, elles permettent de comprendre comment la faiblesse politique relative du syndicalisme ouest-allemand aurait pu contribuer aux politiques adoptées par ce pays et exclure les options choisies là où le syndicalisme a un pouvoir politique plus grand. Ces preuves pourraient également jeter une certaine lumière sur la mesure dans laquelle d'autres différences entre l'Allemagne de l'Ouest et les autres pays auraient pu rendre plus difficile, sinon impossible, d'adopter de telles options même si le syndicalisme avait été aussi fort sur le plan politique en Allemagne de l'Ouest que dans les pays où son influence est la plus grande.

Au moment du premier choc pétrolier et jusqu'à la fin de 1982, le gouvernement ouest-allemand était dirigé par une coalition « social-libérale » composée du Parti social-démocrate (SPD) et du petit Parti démocratique libre (FDP). Les trois élections tenues au cours de cette période ont donné au SPD 46, 43 et 44 % des sièges au *Bundestag* ou Chambre basse, tandis que le FDP en recueillait 8,8 et 11 %. Les deux éléments de l'opposition démocrate chrétienne (CDU-CSU) détenaient 45, 49 et 45 % des sièges. Le SPD a participé pour la première fois au gouvernement depuis la création de la République fédérale d'Allemagne lorsqu'il s'est joint au CDU-CSU pour former la « grande coalition » en 1966. La coalition social-libérale a été constituée après une élection déclenchée par la désintégration de la grande coalition en 1969. Ainsi, bien que les sociaux-démocrates aient participé au gouvernement sans interruption entre 1966 et 1982, ils ne l'avaient jamais fait auparavant dans l'histoire de la République fédérale et ils n'ont jamais eu la force parlementaire nécessaire pour gouverner seuls⁸².

Le fait que le SPD ait eu une part plus petite du pouvoir gouvernemental dans l'après-guerre que ses homologues d'Autriche, de Suède et de Norvège traduit manifestement une force électorale moindre. La partition de l'Allemagne a été une source importante de cette faiblesse, car c'est la partie à prédominance protestante de l'Allemagne, où le SPD avait ses principaux appuis, qui a été absorbée par le bloc soviétique. Cette faiblesse tient aussi à l'appui moins considérable que peuvent fournir les syndicats ouest-allemands. En moyenne, entre 1965 et 1980, les syndicats comprenaient 32 % de la population active en Allemagne de l'Ouest, en comparaison de 50 % pour l'Autriche, 65 % pour la

Norvège et plus de 70 % pour la Suède. En outre, les syndicats allemands sont officiellement non partisans; ils ont rompu leur lien historique avec le SPD lorsqu'ils se sont réorganisés à la fin de la Deuxième Guerre mondiale afin d'éviter la désunion politique débiliteuse qu'ils avaient connue pendant la République de Weimar. Ainsi, bien que les dirigeants syndicaux considèrent toujours le SPD comme « leur parti », l'organisation syndicale ne peut être un instrument aussi efficace de mobilisation électorale que dans les pays où il y a des liens explicites entre les syndicats et un parti. Puisque le SPD ne peut faire appel qu'à un petit nombre de syndiqués, ces liens ont été d'autant plus atténués que le SPD doit attirer d'autres segments de l'électorat, ce qui l'a amené à se transformer en parti « fourre-tout » dans une plus grande mesure que ses homologues, même s'il n'y a pas réussi suffisamment pour obtenir des majorités électorales et parlementaires⁸³.

Même si le SPD pouvait obtenir une majorité gouvernementale, il aurait peut-être un pouvoir moindre que ses homologues sociaux-démocrates d'ailleurs en raison de la structure gouvernementale. Les études publiées sur l'État ouest-allemand soulignent sa « fragmentation » ou sa « décentralisation ». On attribue surtout ces caractéristiques au fait que les alliés victorieux tenaient à disperser le pouvoir dans l'État allemand et à l'influence, de même qu'à l'exemple, des États-Unis qui ont introduit dans la conception de la République fédérale certaines versions de la « séparation des pouvoirs » (ou plus exactement de la division du pouvoir), l'examen judiciaire, le fédéralisme et une banque centrale indépendante. La principale déviation par rapport au modèle américain est que le pouvoir exécutif est parlementaire et non élu de façon indépendante, ce qui, selon l'expérience des Allemands, est la voie de la dictature. Le fédéralisme allemand contribue à la fragmentation au palier national de même qu'à la décentralisation au palier infranational. La Chambre haute de la législature nationale bicamérale, le Conseil fédéral (*Bundesrat*), comprend des représentants des gouvernements des États (*Laender*). Bien qu'il n'ait qu'une part restreinte du pouvoir législatif qui revient surtout au *Bundestag*, élu au suffrage direct, qui choisit le chancelier ou premier ministre, le *Bundesrat* dispose de certains pouvoirs de rédaction législative qu'il utilise activement et qui aident à transformer les élections espacées en des plébiscites fréquents sur la politique nationale. Le contrôle du *Bundesrat* par le parti de l'opposition augmente les contraintes que cet organisme peut imposer au gouvernement. Le fédéralisme renforce également la fragmentation au palier national parce que ce sont les *Laender* qui nomment la majorité des administrateurs de la banque centrale⁸⁴.

La fragmentation institutionnelle en Allemagne de l'Ouest a de nombreuses implications pour la politique économique. Le pouvoir fiscal est réparti entre le gouvernement fédéral et les États. Les gouvernements des États s'occupent d'une part substantielle des recettes et des

dépenses publiques et leurs budgets tendent à refléter les fluctuations économiques plutôt qu'à les combattre. En outre, bien que les lois fédérales définissent la plupart des programmes qui entraînent des dépenses, ce sont les États et les organismes autonomes, plutôt que la bureaucratie fédérale, qui sont surtout chargés de les administrer. Les décisions en matière de politique monétaire sont une prérogative jalousement gardée de la banque centrale. Cette banque est chargée par la loi de « préserver la stabilité monétaire » et « d'appuyer la politique économique générale du gouvernement, » mais c'est le premier de ces objectifs qui reçoit priorité. La loi prévoit également des consultations entre la banque et le gouvernement, celui-ci ayant le droit de participer au conseil d'administration de la banque et de retarder jusqu'à deux semaines les mesures prises par la banque. Toutefois, le gouvernement ne peut donner d'ordres à la banque. D'autres « institutions parapubliques » auxquelles la loi confère une importante autonomie administrent d'autres programmes qui intéressent la politique économique, bien que d'une façon moins essentielle, comme la politique de la main-d'oeuvre et l'assurance sociale⁸⁵.

Cette « décentralisation du secteur public » présente un net contraste avec la « centralisation du secteur privé⁸⁶ ». Les banques et l'industrie sont fortement concentrées et aussi étroitement intégrées, car les banques détiennent et administrent des portefeuilles importants. En outre, les entreprises appartiennent à des organisations centralisées de grande envergure qui travaillent à une action unifiée dans l'arène politique et dans le marché du travail et qui sont chapeautées par la confédération de l'industrie allemande. Les liens entre les banques et l'industrie donnent aux grandes banques privées en matière de planification industrielle stratégique un rôle qui ressemble davantage à une politique industrielle que ce que fait le gouvernement fédéral. C'est pourquoi on dit que « la structure financière intégrée de l'Allemagne de l'Ouest donne aux grandes banques privées de même qu'aux banques régionales de la [banque centrale], plutôt qu'au gouvernement fédéral, la maîtrise des positions qui dominent l'économie⁸⁷ ».

On dit aussi que le mouvement syndical a une organisation centralisée par suite de la création, peu après la guerre, d'un organisme unitaire, la Confédération des syndicats allemands (DGB) composé d'un petit nombre de syndicats industriels. Bien que les syndicats regroupent une proportion moins importante de la population active que dans les autres pays où le mouvement syndical est fort, ils sont reconnus comme « un porte-parole légitime des travailleurs syndiqués et non syndiqués⁸⁸ ». La centralisation au sein de syndicats non concurrentiels fortement implantés dans les grands secteurs industriels leur donne, croit-on, la motivation et la capacité de procéder à des négociations salariales sectorielles permettant d'adapter la croissance des salaires aux exigences de la stabilité macro-économique. Les syndicats autonomes et cen-

tralisés comptent donc au nombre des multiples centres de pouvoir dont les négociations façonnent davantage l'orientation de l'économie que l'interaction du marché ou la politique de l'État⁸⁹.

L'élaboration des politiques en Allemagne de l'Ouest serait donc surtout le fruit « de négociations en coulisse entre les élites et de compromis entre les porte-parole de groupes de pression et les principaux fonctionnaires » dans divers cadres institutionnalisés⁹⁰. Cela donne lieu à deux questions essentielles en matière de politique économique. La première porte sur la conception de la stratégie et la coordination des instruments nécessaires à son application. L'autre porte sur les objectifs, ou sur les priorités de fond, que la répartition du pouvoir entre les intervenants tend à établir.

L'importance de la question de la cohérence varie sans aucun doute avec le niveau d'aggrégation et de coordination qu'il faut atteindre. Au chapitre de la restructuration régionale ou sectorielle, le fait que les décisions soient prises de façon multiple et décentralisée par divers groupes de négociateurs pourrait ne pas nuire à l'efficacité et même lui être favorable. Toutefois, au palier de l'ensemble de l'économie, s'il s'agit par exemple de décider du niveau de la demande et des conditions de change international, l'efficacité des politiques semblerait exiger que les instruments nécessaires soient utilisés d'une façon cohérente, dans l'hypothèse qu'ils servent des stratégies appropriées. Pour citer Scharpf :

La forte fragmentation des pouvoirs d'élaboration des politiques en Allemagne et la nécessité d'une très grande collaboration multilatérale ont un effet décisif sur la politique économique (comme sur tout autre domaine de la politique) : une simple majorité parlementaire ne confère pas le pouvoir d'imposer le choix des politiques. Pour réussir, les nouvelles politiques doivent s'appuyer sur un consensus presque universel; dans le cas contraire, les institutions entraînent inévitablement l'impasse des politiques et l'immobilisme politique⁹¹.

Selon cette optique, le pouvoir public fondé sur la majorité parlementaire perd de sa force parce qu'il est dispersé entre de multiples organismes autonomes et par les liens entre ces organismes et des organismes plus centralisés et plus concentrés du secteur privé. Pourtant, les limites du pouvoir que confèrent aux chefs politiques les majorités parlementaires en matière du choix des politiques ne sont peut-être pas aussi nettes que le laisse entendre l'image assez statique que nous a donnée jusqu'ici la documentation. Tout d'abord, le pouvoir que confère une « simple majorité parlementaire » dépend vraisemblablement en partie de la question de savoir si la majorité est constituée d'un seul parti ou d'une coalition. Jusqu'ici, dans l'histoire de l'Allemagne de l'Ouest, toutes les majorités ont été des coalitions, sauf entre 1957 et 1961 où le CDU-CSU jouissait d'une majorité suffisante pour gouverner seul. Il est vrai que la double structure du CDU-CSU n'en fait pas tout à fait un parti

unique et uni, mais l'examen de la mesure dans laquelle il a pu appliquer ses politiques dans cette période pourrait constituer un critère pertinent. Cet examen dépasserait le cadre de la présente étude, mais il semble douteux que la politique du CDU-CSU ait été limitée par la nécessité de créer un consensus universel comprenant le SPD et les syndicats.

Il semble inévitable que la portée du processus multilatéral de négociation en matière d'élaboration des politiques ait un effet sur la probabilité de consensus ou d'impasse. S'il faut un consensus universel entre les participants pour éviter l'impasse, il sera manifestement plus facile d'y arriver si les participants partagent tous les mêmes objectifs. On y arrivera plus facilement si ceux dont les objectifs sont différents n'ont pas un pouvoir suffisant pour rendre leur exclusion impossible. Dans l'ensemble, ni les syndicats ouest-allemands ni le SPD n'ont eu ce pouvoir au moment de la formation de l'Allemagne de l'Ouest et pendant les deux premières décennies de son histoire. C'est au cours de cette période que la structure de l'économie politique allemande s'est cristallisée et qu'a été adoptée la stratégie de croissance liée à l'exportation qui a dominé la politique économique. La politique économique a été forgée par la négociation entre les élites au cours de cette longue période, et il est manifeste que le SPD et les chefs syndicaux ne figuraient pas d'ordinaire parmi les participants.

Le SPD n'est entré dans le processus qu'au moment où la stratégie de croissance liée aux exportations a commencé à faiblir considérablement pour la première fois, en 1966. À ce moment-là le SPD, suivi par les syndicats, avait accepté les prémisses institutionnelles fondamentales de cette stratégie, ce qui l'a vraisemblablement aidé à obtenir l'appui électoral accru qui en a fait un intervenant intéressant aussi bien que sans danger pour la gestion de l'économie. Le SPD a apporté des additions à l'ensemble des politiques de gestion de l'économie dans des conditions où l'ensemble antérieur ne suffisait plus. Si cet ensemble de politiques ne suffisait plus, c'était surtout parce qu'un excédent considérable de main-d'oeuvre avait été remplacé par un taux de chômage très bas au début des années 1960 et que la banque centrale était de moins en moins en mesure d'empêcher l'inflation importée en raison du taux de change fixe (que le secteur de l'exportation, avec son pouvoir politique, désirait garder sous-évalué). C'est pourquoi il n'était plus possible de s'en remettre surtout aux instruments monétaires pour maintenir l'industrie allemande en position concurrentielle au chapitre des coûts. La forte récession entraînée par la réaction très restrictive de la banque centrale à la hausse de l'inflation a fait la preuve qu'il fallait autre chose. Le SPD offrait deux additions principales : une façon d'utiliser la politique fiscale pour assumer une partie du fardeau de la stabilisation qu'avait assumé la politique monétaire (en même temps que le maintien de l'emploi de la politique fiscale comme mécanisme de formation de capital) et une façon d'amener les syndicats à s'engager d'une façon plus

explicite à la modération des revendications salariales qu'au cours des épisodes intermittents de politique des revenus qui avaient suffi lorsque leur pouvoir de négociation était moins grand⁹².

Le fait que le SPD soit entré au gouvernement et surtout qu'il ait pris une position dominante dans les coalitions social-libérales subséquentes, s'ajoutant à l'entrée des chefs syndicaux dans les instances publiques officielles où se discutait la politique économique nationale en raison des réunions « d'action concertée », signifiait que le SPD et, dans une mesure beaucoup moindre, les syndicats faisaient maintenant partie du processus de négociation entre les élites au palier national. Ce fait traduisait une croissance réelle du pouvoir électoral et du pouvoir de marché qui rendait de plus en plus difficile de continuer d'exclure le SPD et les syndicats. Mais si le début de l'ère social-libérale dans la politique ouest-allemande marquait un déplacement important de la répartition du pouvoir dans l'économie politique, ce changement était néanmoins nettement limité. Les choix du SPD en matière de politiques étaient limités par son incapacité de gouverner sans son partenaire FDP et l'action concertée ne permettait aux syndicats qu'une participation marginale à l'élaboration des politiques économiques. La structure qui avait été institutionalisée au cours des décennies précédentes, sans la participation du SPD et des syndicats, limitait considérablement les possibilités de choix en matière de politique économique à moins d'une augmentation beaucoup plus grande de la puissance politique du syndicalisme ouest-allemand. Katzenstein résumait comme suit la situation :

La plus importante leçon politique que puisse nous donner l'Allemagne de l'Ouest des années 1970 est peut-être l'influence généralisée des institutions durables sur l'élaboration des objectifs et l'absorption des politiques d'un gouvernement SPD, qui au moins au début des années 1970, s'était engagé à la réforme sociale. Pourquoi les réalisations des réformateurs du SPD ont-elles été si modestes en comparaison de leurs propres aspirations? L'analyse qui précède donne comme réponse la durabilité et la capacité de rebondissement des institutions particulières à la RFA⁹³.

Certes, il y a eu certaines réalisations. Les réformes apportées aux relations industrielles ont permis d'accroître substantiellement le nombre des syndiqués au cours des années 1970; on a adopté une modeste extension de la co-détermination (*Mitbestimmung*); on a mis en place un programme de main-d'oeuvre inspiré de celui de la Suède et l'accroissement des prestations de bien-être social a abouti à une nouvelle augmentation des paiements de transfert. Mais les réformes se sont terminées avec le début de la crise économique au milieu des années 1970⁹⁴. La réaction à cette crise devrait indiquer très clairement l'importance relative de la force politique du mouvement syndical et des autres facteurs qui limitent le choix dans la structure d'élaboration des politiques où le SPD était entré.

Le choix critique à expliquer est le refus constant de stimuler la demande intérieure aux dépens du maintien d'un chômage élevé (ailleurs aussi bien qu'en Allemagne de l'Ouest) entre 1975 et 1978. On pourrait faire valoir que les conditions macro-économiques qui auraient permis à l'Allemagne de l'Ouest d'adopter une réponse à deux volets au double défi posé par le choc pétrolier, en répartissant comme l'Autriche les fonctions entre la politique fiscale, la politique monétaire, la politique des changes et celle des revenus, n'existaient pas dans ce pays avant 1975, que la politique monétaire adoptée en 1973 et 1975 était nécessaire à l'établissement de ces conditions et qu'elle y a réussi. Il faudrait alors se demander pourquoi l'Allemagne de l'Ouest n'a pas adopté une stratégie à deux volets comme celle de l'Autriche une fois établies les conditions nécessaires.

Nous posons la question sous cette forme car la politique des revenus n'aurait pas pu jouer le rôle que lui attribue la stratégie autrichienne dans le cadre des conditions macro-économiques de l'Allemagne de l'Ouest avant 1975. L'expérience de la politique des revenus entre 1968 et 1974 a eu les mêmes résultats que partout ailleurs : la politique des revenus ne fonctionne pas si la modération des syndicats maintient les salaires négociés à un niveau inférieur à ce que les employeurs sont prêts à payer en raison de leurs profits et à ce que les travailleurs peuvent obtenir, avec ou sans grèves officielles. Dans de telles conditions, la modération des revendications salariales risque de faire perdre aux syndicats l'appui de leurs membres et, lorsque la perte de cet appui s'exprime par des grèves sauvages, la perte de leur autorité sur leurs membres, autorité qui donne aux employeurs, et parfois aux gouvernements, des motifs de négocier avec les syndicats⁹⁵.

Lors de la première réunion « d'action concertée » en 1967, le gouvernement ouest-allemand a déclaré que la modération salariale était nécessaire pour restaurer les profits et pour maintenir la relance que l'on attendait d'une politique fiscale expansionniste après la récession de 1966–1967. Signalons que l'action concertée était conçue pour fournir une base commune à l'interprétation des conséquences de diverses options plutôt que pour négocier des accords bipartites ou tripartites sur les salaires et les prix. Les salaires eux-mêmes étaient toujours négociés privément entre les syndicats et la direction au palier de l'industrie régionale; ce processus était complété par des négociations locales, mais en tenant compte des conséquences prévues par l'action concertée. Dans ce premier cas, les syndicats ont accepté la position du gouvernement et ont négocié des accords qui tenaient compte des projections.

Les projections se sont toutefois avérées erronées. Le retard des coûts des salaires et la sous-évaluation de la devise ont permis aux industries d'exportation de la RFA de tirer le plus grand parti possible de la croissance importante de la demande extérieure en 1968, ce qui a amené

une reprise beaucoup plus rapide que ce qu'on avait prévu. Les augmentations de salaires acceptées par les syndicats se sont avérées bien inférieures à ce que les employeurs pouvaient payer. Bien que les syndicats aient réagi lentement, les revendications et les accords étaient en hausse dès 1969. Mais ce n'était pas assez tôt pour éviter le mécontentement généralisé des membres, qui s'est manifesté par une vague sans précédent de grèves non officielles dans les industries du charbon et de l'acier.

Après cette expérience, les syndicats ouest-allemands hésitaient à risquer de nouveau d'accepter des offres trop faibles par rapport aux conditions du marché, car ils auraient pu perdre l'appui de leurs membres et même subir une révolte ouverte. Le risque était d'autant plus grand en raison de la rivalité entre les syndicats nationaux et les représentants locaux que comporte le système allemand de relations industrielles à deux paliers. C'est ainsi qu'au début des années 1970, les syndicats demandaient des augmentations de beaucoup supérieures à celles que recommandait le gouvernement, qui prêchait de nouveau la modération. En outre, ils appuyaient leurs revendications sur des grèves officielles qui ont atteint le sommet d'après-guerre en 1971. Le ralentissement de l'économie et une résistance accrue de la part des employeurs ont abouti à des règlements plus faibles en 1972 et 1973; ceux-ci se sont encore une fois avérés trop faibles en raison de la hausse de l'activité et des prix, et ils ont entraîné une nouvelle vague de grèves sauvages en 1973. Cette situation, en plus du fait qu'on s'attendait à ce que les prix du pétrole fassent passer l'inflation de presque 7 % à plus de 10 %, a porté les syndicats à demander des augmentations permettant de protéger les salaires réels. Les employeurs du secteur manufacturier, qui faisaient la même prévision en matière d'inflation et qui s'attendaient à une croissance suffisante de la productivité pour maintenir les profits ont accepté des augmentations s'établissant en moyenne à 12 % pour 1974. Ce taux était presque aussi élevé que ceux de 1970 et 1971, soit 12,4 % et 13,4 %.

Ces événements reflétaient des conditions macro-économiques que le gouvernement avait eu beaucoup de mal à contrôler au moyen des instruments fiscaux et monétaires qu'il utilisait, surtout dans la mesure où la politique monétaire était limitée par les taux de change fixes que les industries d'exportation étaient intéressées à maintenir. Le principal problème était l'instabilité grandement accrue de l'économie internationale, en particulier les puissantes impulsions inflationnistes imparties par les booms liés à la guerre du Viêt-nam et à la campagne électorale de Nixon aux États-Unis. Il ne servait à rien de resserrer la politique monétaire pour réduire l'inflation intérieure, car le taux d'intérêt plus élevé ne faisait qu'accroître l'inflation importée en encourageant de nouveaux influx de capitaux, à des niveaux tels que la banque centrale n'était plus en mesure de les stériliser.

L'Allemagne de l'Ouest a tenté de maîtriser cette situation à compter

de la fin des années 1960 et y est parvenue en 1975. La première étape a été la réévaluation de 1969 que le secteur de l'exportation n'a pu bloquer en raison du remplacement de la grande coalition par la coalition social-libérale. Cette réévaluation, s'ajoutant à la restriction fiscale mise en vigueur après les élections de 1970 dans les *Laender*, a contribué à un ralentissement. Les pressions accrues sur le dollar, qui ont atteint un point culminant à la fin de la convertibilité du dollar, ont entraîné un nouvel influx massif de capital en provenance des spéculateurs qui ont vu la chance leur sourire lorsqu'on a laissé flotter le DM dont la valeur s'est accrue davantage. Lorsque l'accord Smithsonian visant à fixer les taux à leurs nouvelles relations a été abandonné en raison de nouvelles vagues de mouvements spéculatifs de capitaux, le gouvernement ouest-allemand a introduit des contrôles temporaires du capital et adopté d'une part un taux flottant permanent mais géré et, d'autre part, la politique monétaire plus restrictive rendue possible par les taux flottants. En même temps, la politique monétaire mettait l'accent sur le contrôle de la masse monétaire⁹⁶.

Il a fallu un certain temps pour implanter la nouvelle stratégie. « Contrairement aux attentes généralisées », la banque centrale a refusé de s'adapter aux salaires élevés négociés pour 1974⁹⁷. Elle a maintenu les objectifs qu'elle avait annoncés à l'égard de la croissance de la masse monétaire et elle a, dans l'ensemble, réussi à les atteindre. Cette réalisation, s'ajoutant à l'augmentation de la valeur du DM, a rendu difficile aux entreprises de transmettre l'augmentation des coûts des salaires en augmentant les prix soit dans le marché intérieur soit dans le marché étranger, ce qui a exercé une pression prononcée sur les profits. L'inflation n'a pas connu l'augmentation prévue en 1974, mais est restée à peu près au même niveau et a même chuté à 6 % en 1975. Les employeurs ont réagi par des congédiements et par une résistance accrue aux augmentations salariales lors de la ronde de négociations suivante, tandis que les syndicats réduisaient considérablement leurs revendications. En conséquence, le niveau moyen des salaires négociés dans le secteur manufacturier est tombé à 9,1 % en 1975 et à 5,6 % en 1976, tandis que le taux d'inflation tombait encore pour atteindre 4,5 % en 1976.

La transition vers ce qui équivalait à une politique des changes « de devises fortes », s'ajoutant à la crédibilité prouvée de la politique de croissance de la masse monétaire de la banque centrale, a établi un contrôle suffisant de l'environnement macro-économique pour qu'il soit raisonnable pour les syndicats de modérer leurs revendications salariales. En acceptant des salaires plus bas, les syndicats risquaient beaucoup moins la diminution du salaire réel en raison de l'inflation et il y avait beaucoup moins de danger que les membres ne soient mécontents et ne prennent des mesures non autorisées pour recouvrer les pertes éventuelles au titre du salaire réel. Il était donc possible d'escompter que la politique des revenus fonctionnerait de pair avec la politique de la

devise forte pour empêcher l'accroissement de l'inflation, ce qui aurait permis à la politique fiscale de stimuler la demande intérieure suffisamment pour inverser la croissance du chômage. En même temps, la banque centrale aurait pu se concentrer sur le difficile équilibre entre, d'une part, un taux de change étranger suffisant pour réaliser sa fonction macro-économique et, d'autre part, un taux de croissance de la masse monétaire intérieure compatible avec une diminution du chômage, compte tenu des taux de croissance du salaire nominal et des prix. En d'autres termes, tout était prêt pour la mise en oeuvre d'une stratégie à l'autrichienne.

Pourquoi cela ne s'est-il pas produit? On pourrait faire valoir qu'il n'aurait pas été possible de maintenir le taux d'augmentation salariale si le chômage avait été réduit. Mais cet argument suppose que les syndicats allemands, à la différence des syndicats autrichiens, n'auraient pas accepté des augmentations plus faibles du salaire nominal en échange d'une diminution du chômage dans des conditions macro-économiques qui réduisaient les risques qu'ils auraient courus à d'autres égards. Cela n'est pas très convaincant, si l'on se rappelle que les syndicats ouest-allemands ont toujours été prêts à modérer leurs revendications salariales quand ils croyaient pouvoir le faire sans danger (même s'ils se sont parfois trompés) ou compte tenu de l'acharnement et de la capacité organisationnelle des employeurs ouest-allemands à résister aux augmentations salariales lorsqu'ils le jugent nécessaire pour protéger les bénéfices.

On pourrait également faire valoir — comme l'ont fait certains employeurs et économistes d'Allemagne de l'Ouest — que le chômage a persisté parce que les salaires n'avaient pas suffisamment diminué pour ramener les bénéfices à des niveaux tels que l'investissement et l'emploi puissent s'élever suffisamment pour réduire le chômage. C'est pour cette raison qu'on a « reprivatisé » le risque du chômage. Les syndicats et certains membres du SPD ont fait valoir que la cause du chômage n'était pas du côté de l'offre mais du côté de la demande; en conséquence, l'investissement et l'emploi ne pouvaient augmenter tant qu'il n'y avait pas une demande suffisante pour absorber la production résultante. Il y avait manifestement insuffisance de la demande dans les marchés étrangers et il fallait compenser cette lacune par l'augmentation de la demande intérieure.

Cela équivaut évidemment à une confrontation typique entre les explications « classique » et keynésienne du chômage. En partie, le conflit théorique traduit un conflit à l'égard de la répartition du revenu dont les conséquences, au palier politique, sont déterminées par la répartition du pouvoir entre ceux dont les intérêts sont en conflit. Certes, il y a eu beaucoup de discussions chez les économistes quant à savoir dans quelle mesure le chômage a été classique ou keynésien dans les années 1970. Tout dépend de la mesure dans laquelle les syndicats ont pu

protéger les salaires réels face à la diminution du revenu réel global produite par la « taxe » de l'OPEP, déplaçant ainsi le fardeau de la diminution en direction des bénéficiaires⁹⁸. Il semble que cela se soit produit dans une certaine mesure dans de nombreux pays d'Europe, dont l'Autriche. Ce premier effet a toutefois été inversé en Autriche sans augmentation du chômage et la baisse comparable de la croissance des salaires en Allemagne de l'Ouest aurait dû suffire à permettre une fiche semblable en matière de chômage. Étant donné la performance des autres variables économiques en Allemagne de l'Ouest, notamment l'inflation et la balance des paiements, et étant donné l'effet rétroactif auquel on pouvait s'attendre sur les exportations ouest-allemandes d'une augmentation de la demande intérieure d'importations en provenance de ses marchés d'exportation, on comprend mal qu'il y ait eu un obstacle économique réel à l'augmentation de la demande intérieure et à la réduction du chômage au moins deux ans avant que ces mesures n'aient effectivement été prises.

Restent les obstacles qui pourraient découler du fait que la fragmentation du pouvoir public tend à émietter le pouvoir politique exercé par l'entremise de la politique parlementaire. Le principal facteur à cet égard est naturellement l'indépendance de la banque centrale. En effet, même si le mouvement ouvrier était assez fort pour fournir au SPD des ressources qui lui permettraient d'obtenir une majorité au *Bundestag*, de gouverner seul et d'obtenir le contrôle d'un nombre suffisant de *Laender* pour obtenir aussi une majorité au *Bundestrat*, le SPD ne serait maître que de la politique fiscale, la politique monétaire continuant à relever de la banque centrale. On pourrait s'attendre à ce que la banque utilise son pouvoir pour empêcher l'expansion de la demande intérieure au moyen de la politique fiscale.

Cet argument n'est pas non plus pleinement convaincant. On peut se demander dans quelle mesure l'indépendance attribuée aux banques centrales est réelle et dans quelle mesure elle n'est qu'un mythe commode. La croyance à l'indépendance des banques permet d'expliquer facilement pourquoi on ne peut faire certaines choses. Pourtant, aucune banque centrale, pas même celle de l'Allemagne de l'Ouest, ne fonctionne dans un vide politique qui la laisse totalement insensible aux déplacements du pouvoir. Quoi qu'il en soit, dans les années 1970, la banque ouest-allemande n'a pas adopté une politique contraire aux désirs du gouvernement; il semble y avoir eu accord sur la stratégie de base et la banque semble avoir été en contact étroit et régulier avec le chancelier et les principaux ministres, même s'il y avait un certain désaccord tant au sein du Parti social-démocrate qu'entre celui-ci et les Démocrates libres du conseil des ministres⁹⁹. Si le gouvernement avait voulu adopter une stratégie économique reposant sur une politique fiscale plus expansive, il n'aurait peut-être pas eu beaucoup plus de mal à obtenir l'appui de la banque centrale, surtout si les gouvernements des

Laender qui nomment les membres du conseil de la banque avaient appuyé cette politique. Même compte tenu des obligations légales de la banque, qui peuvent évidemment être modifiées par voie législative, la banque aurait le droit, voire le devoir, d'appuyer une politique visant à stimuler la demande et à réduire le chômage dans la mesure où la « stabilité monétaire » semblerait protégée.

En conséquence, il est difficile de ne pas conclure que c'est surtout en raison de la plus grande faiblesse politique du mouvement ouvrier en Allemagne de l'Ouest par rapport à l'Autriche et seulement secondairement en raison des différences entre les structures politiques des deux pays, qui ont en fait de nombreux éléments en commun, que la politique ouest-allemande n'a pas réagi au double défi posé par le premier choc pétrolier en appliquant une stratégie à deux volets semblable à celle de l'Autriche, une fois que les conditions nécessaires à une telle politique ont été à peu près atteintes en 1975 ou au moins en 1976. Évidemment, il est non seulement impossible de vérifier cette proposition contraire aux faits, mais sa formulation même est douteuse, car elle semble reposer sur une indépendance excessive entre la répartition du pouvoir social et les structures institutionnelles. Ainsi, si les circonstances avaient permis un mouvement ouvrier plus fort en Allemagne de l'Ouest — surtout si la Seconde Guerre mondiale avait laissé l'Allemagne vaincue mais intacte, comme l'Autriche — les structures institutionnelles, sociales ou gouvernementales auraient vraisemblablement été différentes aussi en Allemagne de l'Ouest. Si l'on adopte un postulat contraire aux faits, il faut ensuite en adopter d'autres. Toutefois, cela n'exclut pas la conclusion que les différences au titre des politiques sont en grande partie dues à des différences au titre de la force politique du mouvement ouvrier, quelles qu'en soient les sources historiques.

Il convient de donner au moins certaines indications de la politique économique adoptée par la suite par les politiciens ouest-allemands¹⁰⁰. Bien que l'Allemagne de l'Ouest ait adopté une politique macro-économique un peu plus expansionniste en 1978, en réaction à des pressions politiques tant internationales qu'intérieures, on n'a pas modifié l'orientation de base pour stimuler la demande intérieure afin de compenser la diminution de la demande des exportations (et de restreindre la baisse de la demande des exportations en appuyant la demande des exportations des partenaires commerciaux de l'Allemagne de l'Ouest). Le gouvernement a plutôt maintenu son orientation visant à conserver à l'économie une position favorable pour tirer parti d'une reprise éventuelle de la demande des exportations. On a donc maintenu la stratégie de croissance fondée sur les exportations qui avait été adoptée pendant toute la période d'après-guerre.

Il a toutefois été de plus en plus difficile de maintenir cette orientation en raison du second choc pétrolier et des fluctuations accusées de la politique monétaire américaine et des taux de change qui ont précédé et

suivi ce choc. Les divergences d'opinions se sont intensifiées entre les deux partis de la coalition au pouvoir quant à la façon de faire face à la situation, tout comme s'intensifiaient les tensions au sein du Parti social démocrate. Ces divergences ont amené les Démocrates libres à appuyer les Démocrates chrétiens, leur permettant de revenir au pouvoir à la tête du nouveau gouvernement de coalition à l'automne de 1982. Cet événement a renforcé le fondement politique du maintien des politiques axées sur une stratégie fondée sur les exportations, malgré une récession encore plus profonde, et a entraîné le maintien de la hausse du chômage, en même temps qu'une chute de l'emploi qui était presque permanente depuis 1975. En outre, l'apport de l'Allemagne de l'Ouest à la relance économique internationale s'est trouvé davantage restreint.

Les événements politiques de 1982, suivis de l'élection de mars 1983 qui a reporté la coalition CDU-FDP au pouvoir en raison d'une force accrue du CDU au *Bundestag*, ont fait ressortir le peu d'appui politique pour les objectifs de plein emploi et de bien-être social dans des conditions où il aurait manifestement fallu à cette fin modifier la stratégie économique. Il aurait fallu accorder plus de poids à la demande intérieure et adapter en conséquence la composition de l'activité économique. Ce déplacement n'aurait toutefois pas été exempt de difficultés. En Allemagne de l'Ouest, comme en Autriche et ailleurs, les principaux obstacles à la réalisation des objectifs de plein emploi et de bien-être social, quel que soit l'appui accordé à ces objectifs, provenaient des politiques américaines auxquelles nous allons maintenant revenir brièvement.

L'expérience américaine

Dans les années 1980, comme on peut le déduire du cas de l'Autriche et de l'Allemagne de l'Ouest, la politique américaine constituait une force déflationniste puissante dans l'économie internationale. De la fin des années 1960 à la fin des années 1970, la politique américaine avait eu un effet déstabilisateur, car elle imprimait de fortes impulsions inflationnistes aussi bien que déflationnistes aux autres pays. L'impact international de la politique américaine avait donc changé de nature. Il peut sembler prématuré de soutenir que cette influence était devenue plus uniformément déflationniste, particulièrement compte tenu de certains signes de dynamisme manifestés par l'économie américaine, notamment la croissance de l'emploi alors qu'il y avait presque stagnation en Europe de l'Ouest. Mais la croissance de la population active a également été plus considérable aux États-Unis qu'en Europe de l'Ouest. En outre, la croissance de l'emploi s'est ralentie aux États-Unis. C'est dans la seconde moitié des années 1970 que son rythme de croissance a été le plus élevé. À cette époque, le gouvernement Carter tentait, au moins de façon sporadique, de réduire le chômage qui avait atteint son plus haut

niveau depuis la guerre en raison des efforts du gouvernement Nixon-Ford pour contrer les effets inflationnistes du stimulus pré-électoral de 1971-1972 et des chocs des prix des denrées qui y étaient liés. Après un ralentissement et même une baisse au cours de la récession encore plus profonde des années 1980, la croissance de l'emploi a repris, mais dans le contexte d'une politique qui ne semblait pas permettre le retour à un faible niveau de chômage¹⁰¹. Il se pourrait que cette orientation politique soit viable en raison d'événements politiques qui ont diminué considérablement les contraintes politiques à l'égard d'un niveau de chômage élevé et persistant.

La réaction au second choc pétrolier dans les pays de l'OCDE était dirigée de façon plus uniforme contre les effets inflationnistes que la réaction à la première crise. Cette réaction tient probablement en partie à ce que la seconde crise s'est produite en période de croissance plutôt qu'une fois passé le sommet d'une expansion. On semble s'en être remis davantage à la restriction monétaire après le second choc pétrolier. Quels que soient les moyens utilisés, la réaction a eu un effet considérable. Dès 1983, l'inflation avait connu une baisse marquée pour atteindre 4,5 % dans les sept grands pays de l'OCDE et 3,2 % aux États-Unis. Cependant, la lutte contre l'effet inflationniste du second choc pétrolier en avait également renforcé l'effet déflationniste. En 1983, le chômage atteignait les niveaux les plus élevés depuis la Dépression, s'établissant en moyenne à 8,2 % dans les sept grands pays de l'OCDE et à 9,5 % aux États-Unis, niveau qu'il avait déjà atteint l'année précédente¹⁰². On ne pourrait guère imaginer une démonstration plus convaincante de la possibilité de compromis entre l'inflation et le chômage. Une réduction importante de l'inflation est possible au prix d'une augmentation considérable du chômage, pourvu que les contraintes politiques interdisant de tels niveaux de chômage aient été suffisamment affaiblies.

C'est précisément ce qui s'est produit aux États-Unis. Comme nous l'avons déjà dit, pendant toute la période d'après-guerre, cette contrainte avait manifestement été plus faible dans ce pays qu'en Europe de l'Ouest. Comme nous l'avons également vu, toutefois, elle était suffisamment forte pour avoir des répercussions importantes sur les élections et les politiques. Si l'interprétation donnée par Nixon de sa défaite de 1960 est juste, cette défaite était due au fait que le gouvernement républicain dont il avait fait partie avait violé la contrainte à l'égard du chômage. Les gouvernements Kennedy et Johnson avaient renforcé cette contrainte en démontrant qu'il était possible de faire baisser le chômage. Il y avait donc une nouvelle norme de performance économique pour mesurer celle du gouvernement républicain. La performance économique sous Nixon ne pouvait pas être inférieure à la fiche des gouvernements Kennedy et Johnson, même au nom de la lutte contre l'inflation, sans exposer les Républicains au danger de passer pour le parti du chômage, comme ils l'avaient été sous Hoover. La politique

expansionniste de Nixon avant l'élection de 1972 visait à conjurer ce danger. Il était manifestement convaincu qu'à moins d'y réussir il ne pourrait faire rien d'autre.

La politique pré-électorale de Nixon a renforcé la norme. On avait encore une fois démontré que le gouvernement était en mesure de réduire le chômage; un gouvernement républicain qui n'y arriverait pas risquait de se faire traiter de parti du chômage, ostensiblement en raison de l'hostilité du monde des affaires à l'intervention gouvernementale dans l'économie. L'élection de 1976 a montré que le parti demeurait vulnérable à cette accusation. Après l'élection de 1972, les gouvernements Nixon et Ford ont permis au chômage d'atteindre un nouveau sommet d'après-guerre, soit 8,5 % en 1975. Le chômage n'est ensuite tombé qu'à 7,7 % en 1976. Au cours des 12 mois écoulés entre mai 1975 et mai 1976, le chômage mensuel désaisonnalisé est passé d'un sommet de 9 % à un creux de 7,3 %, mais il est remonté à 8 % pendant le mois de l'élection. C'était le prix qu'il fallait payer pour réduire l'inflation de son sommet de 11 % atteint en 1974 à 5,8 % en 1976 au moyen de politiques fiscales et monétaires très restrictives. Le président Ford voyait dans cette chute de l'inflation une réalisation majeure, mais Carter a réussi à le vaincre sur la question du chômage¹⁰³. Naturellement, l'économie n'était pas le seul facteur en cause et l'inflation était certes un aspect important de ce facteur en même temps que le chômage — entre autres, l'image de marque de Ford ne suffisait pas à dissiper l'ombre de Watergate — mais il semble manifeste que la contrainte en matière de chômage constituait toujours une norme de performance pour la politique économique, assortie de sanctions électorales.

Cette contrainte n'agit toutefois qu'à la condition qu'un autre parti puisse soutenir de façon plausible qu'il est mieux en mesure que le parti au pouvoir de la respecter. Plus précisément, un gouvernement de droite, s'appuyant davantage sur le monde des affaires que sur le mouvement ouvrier, risque la défaite électorale s'il tente de juguler l'inflation en permettant un niveau de chômage beaucoup plus élevé que celui qui avait cours lorsqu'un parti situé à sa gauche — même s'il ne s'agit pas d'un parti de gauche au sens européen — s'appuyant davantage sur le mouvement ouvrier que sur le monde des affaires, avait précédemment été au pouvoir. Ainsi, la fiche des gouvernements Kennedy et Johnson rendait plausible l'affirmation de Carter que les gouvernements Nixon et Ford avaient payé trop cher, sous forme de chômage, les gains réalisés contre l'inflation et qu'un gouvernement démocrate sous sa direction pouvait faire mieux.

Au moment de l'élection de 1980, toutefois, l'affirmation de Carter avait perdu de sa plausibilité en même temps que s'affaiblissait la contrainte en matière de chômage. Certes, le chômage était tombé à 5,8 % en 1979. Si ce chiffre était bien inférieur au sommet de 8,3 % atteint en 1975 alors que Ford était au pouvoir, il correspondait au sommet de 1971

dont Nixon avait craint qu'il ne lui coûte la réélection à moins d'une réduction marquée. En outre, le chômage a commencé d'augmenter en 1979 et s'est élevé rapidement en 1980. Au moment de l'élection, il était revenu dans la zone dont Carter avait dit que c'était le prix excessif payé par le gouvernement Ford pour la réduction de l'inflation. En 1980, toutefois, le chômage élevé n'entraînait aucune réduction de l'inflation, qui avait atteint un nouveau sommet de 15 % dans la première moitié de 1980. Carter s'est donc représenté à un moment où « l'indice de souffrance » (le chômage plus l'inflation) atteignait un sommet record¹⁰⁴.

Il semble que cela aurait suffi à assurer la défaite de Carter, bien que de nombreux autres facteurs aient aussi été en cause. Même alors, Reagan n'a remporté que 51 % des suffrages dans le cadre d'un taux de participation de 55 %, le plus faible depuis 1948¹⁰⁵. Quelle que soit l'influence de la performance économique de Carter sur l'issue de l'élection, cette performance a eu comme conséquence importante de rendre moins plausible un gouvernement démocrate comme solution de rechange à un gouvernement républicain qui avait laissé le chômage dépasser les niveaux des années 1960, d'où un affaiblissement important de la contrainte en matière de chômage. On peut s'en rendre compte notamment du fait qu'entre 1976 et 1980, une plus grande proportion des 19 % d'électeurs qui considéraient le chômage comme le problème le plus important en comparaison des 2 % qui attachaient le plus d'importance à l'inflation sont passés du candidat démocrate au candidat républicain¹⁰⁶. Libéré de cette contrainte, le gouvernement Reagan a pu réaliser une réduction très importante de l'inflation, jusqu'aux niveaux du début des années 1960, en échange du plus haut niveau de chômage depuis les années 1930. Cette baisse a été réalisée surtout par le maintien de la politique monétaire très restrictive effectuée par le contrôle de la masse monétaire, politique entreprise en 1979 par le directeur de la banque centrale, nommé par Carter¹⁰⁷. Ainsi donc, tant sur le plan technique que sur le plan politique, le gouvernement Carter a ouvert la voie au réaménagement plus considérable de la politique économique entrepris par le gouvernement Reagan. Ce réaménagement comprenait des modifications au titre des impôts et des dépenses qui ont produit une augmentation majeure de l'inégalité, de même qu'une combinaison de déficits budgétaires et d'une politique monétaire restrictive qui ont porté les taux d'intérêt à des niveaux sans précédent et nuï considérablement à l'expansion à l'étranger¹⁰⁸.

Cette évolution décisive de la politique américaine exigerait d'être traitée plus longuement que nous ne pouvons le faire ici; nous nous contenterons donc de brefs commentaires sur ses sources et ses répercussions internationales.

Les restrictions monétaires accrues qui ont entraîné une nouvelle croissance du chômage au cours de la dernière année du gouvernement Carter montrent bien comme il est difficile de mettre en oeuvre une

politique plus expansionniste que celle des autres grands pays dans le contexte de l'interdépendance actuelle. Le gouvernement Carter s'est rendu compte de cette difficulté quand il est entré au pouvoir en 1977¹⁰⁹. Le nouveau gouvernement s'était engagé à défaire les dommages sociaux causés par la réaction restrictive de son prédécesseur au premier choc pétrolier, mais il était très conscient de l'apport des gouvernements des autres grands pays, surtout de l'Allemagne de l'Ouest. Il prévoyait donc qu'une orientation expansionniste aux États-Unis qui ne se serait pas accompagnée d'un déplacement semblable dans les autres pays risquait d'entraîner la détérioration de la balance des paiements et la dévaluation du dollar. Au début, ce résultat était acceptable, étant donné l'important excédent américain à l'époque et puisque l'on s'attendait à ce que la dépréciation du dollar augmente les pressions expansionnistes sur les secteurs commerciaux des autres grandes économies excédentaires, afin de limiter la perte de la position concurrentielle qui en résulterait. Avec le temps, toutefois, la dépréciation constante produite par une action unilatérale aurait augmenté les pressions inflationnistes intérieures qui auraient pu aboutir à un cercle vicieux de dépréciation et d'inflation susceptible de mettre un terme à l'expansion.

En outre, on s'attendait à ce qu'une expansion conjointe de la part des trois économies « fortes » ait des effets multiplicateurs plus importants que des mesures prises par un seul de ces pays. En même temps, on aurait pu réduire le déséquilibre des paiements entre les pays excédentaires et les pays déficitaires, ce qui aurait diminué les pressions anti-expansionnistes sur ces derniers pays tout en améliorant la stabilité du taux de change. C'est pourquoi le gouvernement Carter, appuyé par la Grande-Bretagne, certains petits pays et l'OCDE, a demandé à l'Allemagne de l'Ouest et au Japon de se joindre aux États-Unis pour servir de « locomotive » pour finir de sortir les autres pays de la récession découlant du choc pétrolier.

Le Japon et l'Allemagne de l'Ouest ont toutefois résisté et ce dernier pays a conservé l'attitude restrictive décrite ci-dessus. L'initiative américaine a été émuée par la faiblesse de la position politique du gouvernement même, faiblesse provenant de la désorganisation du Parti démocrate (dont la nomination de Carter était en elle-même un symptôme) et des vacillations de la politique macro-économique liées à cette désorganisation¹¹⁰. Ces facteurs peuvent surtout se constater par le retrait d'une proposition de réductions d'impôt au bout de quelques mois et par la difficulté qu'éprouvait le gouvernement à faire accepter des politiques visant à réduire la part disproportionnée des ressources énergétiques mondiales utilisée par les États-Unis. Il s'agissait là d'un différend majeur entre les États-Unis et les autres pays. Les États-Unis continuant de faire cavalier seul, la dynamique de la dépréciation et de l'inflation gagnait de la vitesse. En réaction, l'Allemagne de l'Ouest a préconisé la création du système monétaire européen (SME) en vue de

réaliser une plus grande stabilité des changes en Europe compte tenu de la dépréciation du dollar. Les pressions intérieures en vue d'une politique macro-économique plus expansionniste s'ajoutaient toutefois aux pressions internationales, y compris l'accord sur les questions de croissance et de commerce extérieur entre les États-Unis et le Japon. Ces pressions ont finalement amené l'Allemagne de l'Ouest à adopter une politique expansionniste après s'être engagée à le faire au sommet de Bonn en 1978, en retour de l'engagement pris par les États-Unis de lutter contre l'inflation et de réduire les importations de pétrole aux États-Unis.

Au moment où le marché a été conclu, toutefois, il était trop tard pour diminuer la vulnérabilité de l'expansion américaine aux pressions exercées par la spéculation sur le dollar. Ces pressions avaient poussé la dynamique de la dépréciation et de l'inflation jusqu'au point où il ne semblait y avoir d'autre option qu'une politique restrictive. Pour avoir des effets suffisants et assez rapides, ce changement devait s'opérer par le moyen de la politique monétaire, au moins dans le cadre de la gamme des options traditionnelles. À l'extérieur de ce cadre, on peut imaginer d'autres possibilités, notamment une initiative majeure combinant des contrôles temporaires des mouvements de capitaux avec la convocation d'une conférence internationale en vue de réformer le régime monétaire, peut-être dans le sens de l'option, dont nous avons déjà parlé, qui avait été refusée à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Mais la conjoncture n'était pas de celles qui sont d'ordinaire propices à la création d'un nouveau régime et l'on ne trouvait pas dans les principaux pays dont l'accord aurait été nécessaire le fondement politique d'une coopération en vue de la création, par exemple, d'une nouvelle institution internationale chargée d'administrer une nouvelle monnaie internationale ni de la transformation du FMI en institution de ce genre. Si l'on écarte l'hypothèse d'une modification du système monétaire international, existait-il une stratégie économique intérieure susceptible de permettre aux États-Unis d'appliquer une politique plus expansionniste que celle des autres pays sans engendrer la dynamique de dépréciation et d'inflation qui en avait forcé l'abandon? L'expérience autrichienne avait montré qu'il est possible pour un pays donné d'y arriver. Mais si la stratégie adoptée par l'Autriche était conditionnée par sa structure politique, il est évident que la situation était très différente aux États-Unis. En outre, il n'est pas certain qu'il aurait été possible d'appliquer une telle stratégie même avec les structures politiques nécessaires dans la mesure où le dollar continuait à jouer le rôle de devise de réserve. Toutefois, avec les structures nécessaires, les États-Unis auraient pu se faire les apôtres d'un régime monétaire où le dollar n'aurait pas joué ce rôle.

Tout cela rend difficile de voir comment on aurait pu éviter la suite d'événements qui a abouti à la victoire de Reagan. La position américaine dans l'économie internationale de même que la structure de la

politique américaine, à l'époque qui a suivi le point décisif de la guerre du Viêt-nam, ont joué un rôle important dans la création de cette série d'événements. Les États-Unis, qui ne sont plus une puissance hégémonique capable d'imposer des accords internationaux aux autres pays, n'étaient peut-être pas plus capables de choisir une orientation expansionniste que la Grande-Bretagne, l'Italie ou la France (au milieu des années 1970 aussi bien que sous Mitterrand en 1981). Néanmoins, il semble y avoir une certaine asymétrie dans les possibilités de choix, ou même dans le pouvoir d'imposer ses vues à d'autres, entre les États-Unis et les autres pays. Ainsi, lorsqu'il s'est agi de choisir une orientation déflationniste, fondée sur un ensemble de politiques dont les conséquences étaient profondes pour le reste du monde, les États-Unis ne semblaient soumis à aucune contrainte. Comme l'écrivait Bergsten en 1981, « les États-Unis imposent sans vergogne et d'une façon assez brutale leurs politiques et leurs priorités économiques au reste du monde¹¹¹ ». L'issue de l'élection de 1984 ne laisse guère prévoir une modification des politiques poursuivies jusqu'ici par le gouvernement Reagan.

Conclusions

Dans les pages qui précèdent, nous avons traité du dilemme que présente la combinaison du plein emploi et de l'État-providence avec la participation à une économie internationale ouverte et capitaliste. Ce dilemme est celui des gouvernements des sociétés industrielles avancées de la zone de l'OCDE pendant toute la période d'après-guerre. Son importance a toutefois varié, selon les pays et les époques, en fonction de l'importance accordée aux objectifs de plein emploi et de bien-être social et de la difficulté de réconcilier ces objectifs avec la participation à l'économie internationale. Cette réconciliation est peut-être plus difficile à réaliser de nos jours qu'à toute autre époque depuis la guerre. Cela ne rend toutefois pas le dilemme plus intense qu'il ne l'a été pendant la même période pour tous les gouvernements concernés. Il reste que ces gouvernements n'attachent pas tous la même importance aux objectifs de plein emploi et de bien-être social et n'ont pas tous la même difficulté à combiner ces objectifs avec un capitalisme ouvert et international. Nous avons traité des facteurs politiques qui conditionnent ces différences et nous avons montré comment les variations de ces facteurs entre des pays industriellement avancés et économiquement interdépendants influencent la difficulté qu'il peut y avoir à réconcilier ces objectifs et la participation à l'économie internationale. Nous avons présenté un argument concernant ces facteurs et leurs implications pour le dilemme et nous l'avons illustré au moyen de divers événements survenus depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Le point de départ de l'argument est la proposition selon laquelle la variation de la force politique des mouvements ouvriers est le plus important des facteurs qui rendent compte des différences dans la vigueur avec laquelle on poursuit les objectifs de plein emploi et de bien-être social. D'autres facteurs politiques affectent la mesure dans laquelle les gouvernements qui visent ces objectifs réussissent effectivement à les atteindre. Ces facteurs comprennent notamment la capacité de concevoir des stratégies économiques en fonction des conditions particulières et les aménagements institutionnels qui permettent d'appliquer ces stratégies. La mesure dans laquelle ces objectifs sont réalisables dans un pays donné ne dépend toutefois pas uniquement de l'appui politique et de la possibilité de mise en oeuvre dans le pays. La possibilité de réaliser ces objectifs dépend aussi de la façon dont les différences au titre de l'appui politique et de la possibilité d'application sont réparties entre les autres pays qui participent à l'économie capitaliste ouverte et internationale, selon le poids relatif des divers pays dans cette économie. Ainsi, bien que la participation rende ces pays interdépendants, cette interdépendance est asymétrique en raison du fait que les pays n'ont pas tous le même poids relatif.

Les pays dont le poids est le plus grand ont le plus grand effet sur les conditions particulières en vertu desquelles les autres pays travaillent à réaliser les objectifs de plein emploi et de bien-être social, dans la mesure où ces objectifs reçoivent un appui politique dans le pays. Cette influence agit surtout de deux façons. D'une part, ces pays influencent les normes et les institutions qui régissent et permettent les transactions internationales et les stratégies économiques qui sont par là rendues possibles et réalisables, c'est-à-dire les régimes qui structurent divers aspects de l'interdépendance, comme la finance et le commerce extérieur, et qui sont institutionnalisés sous des formes et à des degrés divers. D'autre part, les stratégies économiques de ces pays influencent l'ampleur, la composition et les conditions des transactions qui ont lieu dans le cadre de la structure de l'interdépendance, c'est-à-dire les niveaux de la demande, l'inflation, les taux d'intérêt et les taux de change. Si l'appui politique pour les objectifs de plein emploi et de bien-être social et la capacité de les réaliser sont élevés dans les pays dont le poids est le plus grand, on peut s'attendre à ce que l'influence de ces pays sur les régimes économiques internationaux et sur les niveaux d'activité facilite la réalisation de ces objectifs dans d'autres pays, et vice versa.

Cet argument était présenté sous la forme d'une hypothèse, ou d'un ensemble d'hypothèses, qu'il n'était manifestement pas possible de vérifier adéquatement dans le cadre de la présente étude. Nous avons plutôt cherché à confirmer au moins la plausibilité de l'argument à partir de certaines comparaisons et de l'étude de certains événements importants de l'après-guerre. Nous avons trouvé une assez bonne con-

firmation de la proposition selon laquelle la force politique du mouvement ouvrier est étroitement liée à la mesure dans laquelle les objectifs de plein emploi et de bien-être social ont été réalisés et donc, il faut le supposer, poursuivis.

C'est surtout l'examen de l'expérience autrichienne qui porte à croire que la réalisation de ces objectifs dépend également des capacités stratégiques et institutionnelles. On aurait aussi pu le démontrer, si cela avait été possible, par l'étude de l'expérience suédoise et britannique. Bien que les capacités stratégiques et institutionnelles de même que la force politique du mouvement ouvrier aient été relativement élevées en Suède, ces capacités n'étaient pas suffisantes pour faire face aux conditions dans lesquelles on visait les objectifs de plein emploi et de bien-être social dans les années 1970. Les conséquences menacent gravement la possibilité des réaliser à l'avenir, bien que cette possibilité n'ait pas encore été éliminée¹¹².

Bien que le mouvement ouvrier ait une force politique quelque peu moindre en Grande-Bretagne par rapport à l'Autriche ou à la Suède, cette force a suffi pour permettre au Parti travailliste de diriger le gouvernement pendant la période cruciale qui a immédiatement suivi la guerre et à deux reprises par la suite. Mais les moyens stratégiques et institutionnels dont disposaient ces gouvernements travaillistes étaient bien loin de suffire à réaliser les objectifs de plein emploi et de bien-être social de façon viable, compte tenu des conditions qui définissaient les problèmes de la politique économique en Grande-Bretagne. Il en a été de même pendant toute la période d'après-guerre, bien que ce fait ait été difficile à percevoir avant la seconde période de gouvernement travailliste dans les années 1960. Ce fait était certainement manifeste en raison des circonstances encore plus difficiles qui avaient cours pendant la troisième période de gouvernement travailliste dans les années 1970. Les effets cumulatifs d'échecs répétés ont diminué l'appui électoral du Parti travailliste et exagéré les tensions au sein du parti; il en est résulté un schisme qui a détruit la force politique du mouvement ouvrier et la mesure dans laquelle il pouvait empêcher l'abandon des objectifs de plein emploi et de bien-être social. Parce qu'il n'avait pas les moyens stratégiques et institutionnels nécessaires, le gouvernement travailliste des années 1970 a ouvert la voie à l'abandon de ces objectifs par le gouvernement Thatcher, tout comme le gouvernement Carter a ouvert la voie à une inversion semblable des politiques antérieures¹¹³.

Le rapport entre la force politique du mouvement ouvrier dans des pays de poids divers et la difficulté de réalisation des objectifs de plein emploi et de bien-être social s'est avéré plus compliqué. Ce rapport est nettement fonction de l'influence des États-Unis puisque ce pays a manifestement eu le plus grand poids relatifs depuis la guerre, même si ce poids est en baisse. Les États-Unis comptent parmi les pays où le

mouvement ouvrier a le moins de force politique, ce qui est associé à une réalisation moindre des objectifs de plein emploi et de bien-être social. Selon notre hypothèse, alors, l'influence des États-Unis devrait avoir un effet de ralentissement sur la réalisation de ces objectifs dans les pays où l'appui politique et la capacité de réalisation sont plus considérables mais où ces objectifs doivent être poursuivis dans des circonstances économiques sur lesquelles la politique américaine a une influence décisive.

Cet effet varie toutefois de façon considérable sur l'ensemble de la période d'après-guerre. La politique américaine, qui voulait créer un ordre économique capitaliste et ouvert à la fin de la Deuxième Guerre mondiale allait en ce sens, et la politique actuelle semble restreindre beaucoup plus considérablement la possibilité de réalisation des objectifs de plein emploi et de bien-être social à l'étranger aussi bien qu'aux États-Unis. Entretemps, toutefois, les politiques américaines ont tantôt facilité considérablement la réalisation de ces objectifs et l'ont tantôt entravée en générant l'instabilité, sans toutefois poser des obstacles aussi graves que maintenant.

L'évolution du régime monétaire d'après-guerre nous a fourni un exemple important du déplacement des répercussions de la politique américaine. Les États-Unis ont d'abord refusé une institution internationale publique conçue pour gérer une devise internationale de façon à maximiser pour les divers pays la possibilité de travailler à la réalisation des objectifs de plein emploi et de bien-être social. Le régime plus restrictif mis sur pied à l'insistance des Américains était également officiellement géré par une institution internationale, mais il était fondé sur le dollar et dépendait donc de la politique économique américaine. Toutefois, la politique américaine a assoupli les contraintes que ce régime visait à imposer aux autres pays presque aussitôt après sa création. Au moyen d'injections massives de fonds — par le plan Marshall et par les déficits des paiements qui ont suivi — les États-Unis ont assuré le financement de la reconstruction puis d'une croissance fondée sur le commerce extérieure que le régime ne pouvait assurer; de cette façon, les États-Unis ont rendu plus facile pour l'Europe de s'approcher du plein emploi et de l'État — providence. Le fait que le régime exigeait que les taux de change soient liés à un dollar convertible en or ayant imposé des contraintes de plus en plus grandes à la politique américaine, les États-Unis y ont unilatéralement mis fin. Le nouveau régime ne ressemblait pas à celui qui avait d'abord été écarté et qui aurait pu assurer la stabilité en imposant moins de contraintes aux politiques américaines de même qu'à celles des autres pays; il s'agissait d'un régime où les institutions transnationales privées jouent un rôle central qui rend la poursuite nationale des objectifs d'emploi et de bien-être social très vulnérable à des mouvements massifs et rapides de capitaux.

Dans ce contexte, l'abandon de ces objectifs par les politiques américaines dans les années 1980 a eu un puissant effet de ralentissement sur leur réalisation dans d'autres pays¹¹⁴.

La variation des répercussions de la politique américaine n'est guère attribuable à des caractéristiques constantes ou en lente évolution de la structure politique intérieure comme la fragmentation du pouvoir gouvernemental et la faiblesse politique relative du mouvement ouvrier. C'est pourquoi il a fallu en chercher les sources dans des facteurs d'un autre ordre dont deux semblaient avoir une importance particulière, soit la rivalité à l'échelle globale entre les États-Unis et l'Union soviétique et la dynamique de la concurrence des partis dans l'arène électorale. Les gouvernements qui se sont succédés considéraient que chaque facteur comportait des exigences sur le plan de la performance économique, selon les objectifs des politiques étrangère et intérieure appuyés par l'opinion et que la politique économique devait réconcilier. Plusieurs éléments de la politique économique qui ont eu des connaissances importantes sur le plan international permettent d'entrevoir comment fonctionnent ces facteurs. En premier lieu, le début de la Guerre froide a permis de consacrer des ressources à la reconstruction de l'Europe. Ensuite, la réaffirmation d'objectifs intérieurs et étrangers ambitieux a mobilisé l'appui pour la gestion activiste de l'économie jusqu'à ce que les objectifs entrent en conflit en raison de la guerre du Viêt-nam, ce qui a donné une forte impulsion inflationniste aux autres pays. Les problèmes qu'entraînait la réalisation des objectifs, que la concurrence entre les partis rendait difficile de redéfinir dans le cadre des conditions imposées par le régime monétaire, ont abouti à la modification de ce régime et à de nouvelles impulsions déstabilisatrices. La difficulté constante de réaliser ces objectifs aux conditions imposées par le régime monétaire modifié a finalement affaibli les contraintes politiques intérieures qui empêchaient la redéfinition des objectifs. Il était donc possible de redéfinir ces objectifs de façon à diminuer les ressources consacrées à des fins civiles et à augmenter les ressources consacrées à des fins militaires selon une politique qui limite la possibilité d'atteindre les objectifs de plein emploi et de bien-être social à l'étranger aussi bien qu'aux États-Unis.

Les changements d'orientation de la politique économique américaine semblent compatibles avec une hypothèse qui accorde un poids explicateur important à la faiblesse politique relative du mouvement ouvrier. Le mouvement ouvrier avait des ressources politiques suffisantes pour en faire un élément important d'une coalition susceptible de renforcer la contrainte politique à l'égard du chômage élevé et peut-être, aussi, la base politique permettant d'améliorer les moyens stratégiques et institutionnels susceptibles d'éviter une inflation élevée sans entraîner la hausse du chômage. L'éclatement de cette coalition à propos de la guerre du Viêt-nam a détruit ce potentiel et affaibli la contrainte

à l'égard du chômage. En harmonie avec d'autres facteurs, le mouvement ouvrier peut influencer les politiques en direction du plein emploi et du bien-être social. Quand les autres facteurs jouent dans l'autre sens, l'apport du mouvement ouvrier ne suffit pas à empêcher les politiques de s'écarter de ces objectifs. Bien que le lien entre la faiblesse politique du mouvement ouvrier et les répercussions internationales de la politique économique américaine dépende encore davantage de diverses variables, la faiblesse de la contrainte en matière de chômage, qui dépend en grande partie de la faiblesse des ressources politiques du mouvement ouvrier, doit certainement compter comme un élément décisif qui a rendu possible les politiques qui ont empêché d'adopter des politiques expansionnistes pour réduire le chômage, même dans les pays où cet objectif jouit de l'appui politique le plus fort.

Pour établir dans quelle mesure une telle politique peut être adoptée malgré un milieu économique international défavorable, nous avons examiné la politique économique depuis le premier choc pétrolier dans deux autres pays, l'Autriche et l'Allemagne de l'Ouest. Le cas de l'Autriche a démontré qu'il est dans une large mesure possible d'adopter une politique expansionniste pour éviter le chômage. L'Autriche était toutefois le cas le plus favorable, car la volonté politique et les moyens d'agir y étaient probablement plus importants que dans tout autre pays; toutefois, certains des autres pays dont l'économie est petite et ouverte, où le mouvement ouvrier est politiquement fort et où les négociations se font au palier national entre les syndicats et des associations patronales très centralisées semblent également avoir résisté un peu mieux que la moyenne à la crise de 1970. Même en Autriche, toutefois, il s'est avéré difficile de faire face à la crise plus grave des années 1980, particulièrement en raison des contraintes imposées à la politique tant fiscale que monétaire par le niveau sans précédent des taux réels d'intérêt découlant des politiques américaines.

Si l'Allemagne de l'Ouest semblait avoir une marge de manoeuvre considérable pour adopter une politique nationale autonome, cette marge n'a pas été pleinement utilisée pour restreindre le chômage. Nous avons suggéré d'expliquer ce fait par la faiblesse politique du mouvement ouvrier en Allemagne de l'Ouest par rapport à l'Autriche plutôt que par la fragmentation institutionnalisée un peu plus grande du pouvoir gouvernemental en Allemagne de l'Ouest. À cause du poids beaucoup plus considérable de l'Allemagne de l'Ouest dans l'économie internationale, poids qui s'est accru rapidement par rapport à celui des États-Unis, le maintien d'une politique assez restrictive a contribué à restreindre la politique expansionniste des autres pays, même aux États-Unis, après que l'arrivée au pouvoir du gouvernement Carter eut entraîné l'adoption d'une telle politique. Les États-Unis ont été forcés d'abandonner cette politique par des mouvements massifs de capitaux, particulièrement vers l'Allemagne de l'Ouest.

Cet épisode et des événements plus récents ont démontré le préjugé déflationniste du système monétaire international dans la mesure où un grand pays adopte une politique restrictive. De nombreux économistes ont donc souligné que pour surmonter la crise économique la plus grave depuis les années 1930, il faut une expansion coordonnée aussi bien que prudente et différenciée¹¹⁵. Pourtant, pour que la coordination soit possible, il faut qu'il y ait une convergence suffisante des objectifs des gouvernements dont l'accord est nécessaire. Ces objectifs reflètent manifestement la base politique de ces gouvernements. Si leur base politique n'accorde pas une priorité élevée à la lutte contre le chômage, la coordination entre eux n'aboutira vraisemblablement pas à ce résultat. Il est plus probable qu'il ne se produira aucune coordination, car celle-ci implique l'acceptation d'une politique macro-économique active, et que la dynamique déflationniste de l'économie internationale sera perpétuée. Dans ce cadre, des stratégies concurrentielles mutuellement dommageables semblent plus probables qu'une expansion coordonnée¹¹⁶.

Pour les pays où la politique intérieure attache encore de l'importance aux objectifs de plein emploi et de bien-être social, l'argument présenté ici, s'il pouvait être prouvé, aboutit à une conclusion peu encourageante. Évidemment, l'argument pourrait bien être invalide, car il fait abstraction de toute une gamme de facteurs pertinents. Toutefois, bon nombre de ces facteurs auraient pour effet de renforcer cette conclusion. Par exemple, nous n'avons pas traité du rôle des pays situés à l'extérieur de l'Europe et de l'Amérique du Nord dans l'évolution de la répartition internationale du travail, si ce n'est d'une brève mention du Japon. Si l'on tenait compte expressément de ces facteurs, on n'aboutirait probablement qu'à souligner la difficulté des problèmes d'adaptation auxquels doit faire face la politique économique dans les pays de l'Atlantique Nord dont nous avons parlé, surtout dans la mesure où la politique macro-économique dominante de ces pays demeurera restrictive. Même à l'égard de ces pays, nous avons surtout traité des sources politiques de la politique économique en fonction des variations de la force politique du mouvement ouvrier, négligeant dans une large mesure les autres acteurs des diverses économies politiques. Le fait de tenir compte des enjeux perçus des divers segments du capital, malgré leurs différences, et même des employés qui peuvent se sentir moins vulnérables au chômage ou aux formes d'insécurité contre lesquelles protège l'État-providence, ne laisserait probablement pas entrevoir la possibilité de nouvelles coalitions à l'appui des objectifs de plein emploi et de bien-être social.

Cela ne signifie pas qu'il ne vaudrait pas la peine d'étudier la possibilité d'un accord sur des stratégies positives entre des pays dont la situation est différente dans l'évolution de la répartition internationale du travail ni entre des acteurs différemment placés au sein des économies politi-

ques de l'Amérique du Nord et de l'Europe de l'Ouest. Au contraire, il est urgent de le faire. Mais ce jugement est l'expression de valeurs politiques. Ceux qui ne partagent pas ces valeurs ne ressentiront vraisemblablement pas cette urgence, mais seront satisfaits du fonctionnement d'une économie internationale capitaliste et ouverte où les politiques nationales visant le plein emploi et le bien-être social ont été gravement entravées, sinon éliminées, quels que soient les coûts sociaux. Il semble que ceux qui préconisent ces dernières valeurs sont politiquement dominants pour l'instant. Il reste à voir s'ils le resteront jusqu'à ce que les coûts sociaux entraînent des crises politiques et peut-être une guerre, comme il s'est produit après une domination semblable dans les années 1920. On ne saurait évidemment s'attendre à ce que l'histoire se répète exactement; cette fois-ci, le résultat pourrait être bien pire.

Notes

Cette étude a été terminée en décembre 1984. Traduction de l'anglais.

1. Thomas Balogh, *The Irrelevance of Conventional Economics*, New York, Liveright Publishing, 1982, p. 47. L'article du *Times* de Londres est cité dans William H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society*, Londres, George Allen and Unwin, 1944, p. 195. Pour les détails touchant les positions des syndicats européens, voir Peter M. Lange, George Ross et Maurizio Vanicelli, *Unions, Change and Crisis: French and Italian Union Strategy and the Political Economy, 1946-1980*, Londres, George Allen and Unwin, 1982; Peter Gourevitch *et al.*, *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany, and Sweden*, Londres, George Allen and Unwin, 1984. Pour les États-Unis, voir *Statements and Reports Adopted by the AFL-CIO Executive Council*, publié à intervalle régulier. On constate, au cours de l'histoire, que les syndicats n'ont pas toujours été en faveur de l'État-providence, considérant qu'un moyen d'accroître les effectifs des syndicats était de verser des prestations sociales par leur intermédiaire plutôt que par l'intermédiaire de l'État. Ainsi, l'American Federation of Labour, dont le recrutement s'effectuait sur une base assez étroite liée aux métiers, s'était initialement opposée à l'instauration d'un système de sécurité sociale aux États-Unis. Voir l'examen de cette question dans Arnold J. Heidenheimer, Hugh Hecho et Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*, New York, St. Martin's Press, 1975, p. 196-202.
2. David R. Cameron, « Social Democracy, Corporatism, and Labor Quiescence: The Representation of Economic Interest » dans John Goldthorpe (édit.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, New York, Oxford University Press, 1984.
3. Gösta Esping-Anderson et Walter Korpi, « Patterns of Power and Distribution in Postwar Welfare States », version préliminaire, 1983. Voir également Gösta Esping-Anderson et Walter Korpi, « Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria, and Germany » dans John Goldthorpe (édit.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, New York, Oxford University Press, 1984.
4. Peter M. Lange et Geoffrey Garrett, *The Organizational and Political Determinants of Economic Performance, 1974-1980*, document préparé pour la Fourth Conference of Europeanists, Washington (D.C.), octobre 1983. La version citée ici est la version révisée de juillet 1984. On trouvera une autre version révisée dans le *Journal of Politics*, vol. 47, n° 3, août 1985, p. 792-827.
5. Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982.
6. Kelvin Lancaster, « The Dynamic Inefficiency of Capitalism », *Journal of Political Economy*, vol. 81, 1973, p. 1092-1109; Adam Przeworski et Michael Wallerstein,

- « The Structure of Class Conflict in Advanced Capitalist Societies », *The American Journal of Political Science*, vol. 76, 1982.
7. Lange et Garrett, *The Organizational and Political Determinants*, p. 42. Dans une étude publiée par la suite, les auteurs démontrent que l'argument reste valable, pour la période en cause, lorsqu'on tient compte de la position occupée au sein de l'économie internationale. Peter Lange et Geoffrey Garret, *Performance in a Hostile World: International Determinants of Economic Growth In the Advanced Capitalist Democracies, 1974–1980*, étude préparée pour la Southern Political Science Association Annual Meeting, Savannah, novembre 1984.
 8. Fritz W. Scharpf, « The Political Economy of Inflation and Unemployment in Western Europe: An Outline », *Discussion Papers*, Berlin, International Institute of Management, décembre 1981, p. 13–15.
 9. Il est clair que le chômage et l'inflation ne sont pas toujours inversement proportionnels puisqu'on a vu des situations où un taux de chômage faible coexistait avec un taux d'inflation également faible ainsi qu'avec des situations de stagflation. Mais il est difficile de voir comment on pourrait nier la nécessité permanente de compromis entre les deux, si mouvants soient-ils, puisque nous avons pu constater l'importante baisse de l'inflation qui a accompagné la forte augmentation du chômage dans les années 1980.
 10. Scharpf, « The Political Economy », p. 10 et 11.
 11. William E. Connolly, *The Bias of Pluralism*, New York, Atherton Press, 1969; Charles E. Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political-Economic System*, New York, Basic Books, 1977, chap. 13–15.
 12. John T. Woolley, « Central Banks: Influence and Independence » dans Leon N. Lindberg et Charles S. Maier (édit.), *The Politics and Sociology of Inflation and Recession*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1985; Gerald Epstein, « Domestic Stagflation and Monetary Policy: The Federal Reserve and Hidden Election » dans Thomas Ferguson et Joel Rogers (édit.), *The Hidden Election*, New York, Pantheon Books, 1981.
 13. John Zysman, *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
 14. David R. Cameron, « The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, vol. 4, 1978; Peter J. Katzenstein, « The Small European States in the International Economy: Economic Dependence and Corporatist Politics » dans John G. Ruggie (édit.), *The Antimonies of Interdependence*, New York, Columbia University Press, 1983.
 15. Voir les notes nos 1, 2 et 3. Voir également Douglas A. Hibbs, Jr, « Political Parties and Macroeconomic Policy », *American Political Science Review*, vol. 71, 1977, p. 1467–1487. Pour des interprétations différentes, voir Harold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*, Berkeley, University of California Press, 1975; Larry J. Griffin, Joel A. Devine et Michael Wallace, « On the Economic and Political Determinants of Welfare Spending in the Post World War II Era », *Politics and Society*, vol. 12, 1983, p. 331–372; Heidenheimer *et al.*, *Comparative Public Policy*, p. 257–281; Andrew Martin, *The Politics of Economic Policy in the United States: A Tentative View from a Comparative Perspective*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973.
 16. Robert O. Keohane, « The World Political Economy and the Crisis of Embedded Liberalism » dans John Goldthorpe (édit.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, New York, Oxford University Press, 1984. Je me suis largement inspiré du point de vue de Keohane selon qui la politique des États-Unis est à l'origine de la croissance de l'emploi et de l'État-providence en Europe, bien que je sois seul responsable du point de vue présenté dans cette étude. Il convient d'ajouter que les États-Unis ont exercé une influence décisive sur les politiques intérieures de l'Allemagne, de l'Italie, de la France et du Japon afin d'assurer, comme le dit Keohane, la victoire de coalitions procapitalistes. L'interaction des influences américaine et soviétique dans ces pays a affaibli de plusieurs manières les mouvements syndicaux et, par conséquent, les fondements politiques de la recherche du plein emploi et de l'État-providence, alors que le contrôle soviétique de l'Europe de

- l'Est a eu pour effet d'en éliminer la démocratie. A l'égard du rôle des États-Unis, voir également Charles S. Maier, « The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II » dans Peter J. Katzenstein, *Between Power and Plenty*, Madison, University of Wisconsin Press, 1978.
17. Cette explication est principalement fondée sur Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, nouvelle édition augmentée, New York, McGraw-Hill, 1969, complétée par Fred L. Block, *The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present*, Berkeley, University of California Press, 1977; Lloyd C. Gardner, *Economic Aspects of New Deal Diplomacy*, Boston, Beacon Press, 1971; Maier, « The Politics of Productivity »; Gerald M. Meier, *Problems of a World Monetary Order*, 2^e éd., New York, Oxford University Press, 1982.
 18. Block, *The Origins*; R.N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*. Le rapport de Beveridge sur le plein emploi constitue un énoncé important d'un point de vue plus ou moins répandu en Grande-Bretagne.
 19. Block, *The Origins*; L.C. Gardner, *Economic Aspects*; R.N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*; Maier, « The Politics of Productivity ».
 20. *Social Insurance and Allied Services*, rapport de Sir William Beveridge, Londres, H.M.S.O., 1942; Beveridge, *Full Employment*.
 21. Samuel H. Beer, *British Politics in the Collectivist Age*, New York, Alfred A. Knopf, 1965, p. 212–216, 302–317. Le livre de Beer est la source principale de l'exposé sur la Grande-Bretagne.
 22. J. Joseph Huthmacher, *Senator Robert M. Wagner and the Rise of Urban Liberalism*, New York, Atheneum, 1968, p. 292–299; Stephen Kemp Bailey, *Congress Makes a Law*, New York, Columbia University Press, 1950.
 23. Walter Dean Burnham, « The Changing Shape of the American Political Universe », *American Political Science Review*, vol. 59, 1965, p. 7–28. Son *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York, Norton, 1970 et « The Appearance and Disappearance of the American Voter » dans *The Current Crisis in American Politics*, New York, Oxford University Press, 1982, sont les principales sources consultées sur la politique américaine.
 24. Barrington Moore, Jr, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, chap. 3, Boston, Beacon Press, 1966; C. Vann Woodward, *The Strange Career of Jim Crow*, 2^e éd. rev., New York, Oxford University Press, 1966; J. David Greenstone, *Labour in American Politics*, New York, Vintage Books, 1970; Richard Franklin Bensel, *Sectionalism and American Political Development 1880–1980*, Madison, University of Wisconsin Press, 1984.
 25. Burnham, *Critical Elections*, p. 111, 131 et 132.
 26. James T. Patterson, *Congressional Conservatism and the New Deal: The Growth of the Conservative Coalition in Congress, 1929–1933*, Lexington, University of Kentucky Press, 1967; Nelson Lichtenstein, *Labour's War at Home: The CIO in World War II*, New York, Cambridge University Press, 1983; Kim McQuaid, *Big Business and Presidential Power*, New York, William Morrow, 1983.
 27. McQuaid, *Big Business*; Bailey, *Congress Makes a Law*; L.C. Gardner, *Economic Aspects*; Michael Piore et Charles Sable, *The Second Industrial Divide*, chap. 4, New York, Basic Books, 1984; Samuel Bowles, David M. Gordon et Thomas E. Weisskopf, *Beyond the Waste Land: A Democratic Alternative to Economic Decline*, chap. 4, New York, Anchor Press/Doubleday, 1983.
 28. Les États-Unis et la Grande-Bretagne avaient des intérêts opposés quant à savoir quelles pratiques commerciales discriminatoires tolérer et dans quelle mesure. En tant que source de financement, les États-Unis ont pu jouer de leur force pour obtenir des concessions. Ils n'ont cependant pas pu empêcher que le projet de charte d'une institution internationale qui devait gérer le régime des échanges internationaux, l'organisation internationale du commerce, contienne trop de réserves favorables au plein emploi pour rendre possible sa ratification par le Congrès. Le projet a été retiré

et les mesures provisoires négociées dans le cadre du GATT ont été progressivement institutionnalisées pour devenir le cadre durable du régime commercial d'après-guerre. Pour un examen de cette question, voir R.N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy* et Block, *The Origins*.

29. Fred C. Bergsten, Robert O. Keohane et S. Joseph Nye, Jr. « International Economics and International Politics: A Framework for Analysis » dans Fred C. Bergsten et Lawrence B. Krause (édit.), *World Politics and International Economics*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1975, p. 15.
30. Le rythme auquel les détenteurs de dollars à l'étranger tenaient les États-Unis à la promesse qu'ils avaient faite de les racheter pour de l'or a triplé au cours des deux années de la décennie puis, après avoir ralenti, a augmenté encore au point de faire baisser les réserves d'or des États-Unis de 30 % entre 1957 et 1962. F. Ray Canterbury, *Economics on a New Frontier*, Belmont, Wadsworth, 1968, p. 155 et 156.
31. Le concept retenu est celui de la balance brute des liquidités, ce qui comprend tout sauf les « changements intervenus dans les réserves officielles et les changements intervenus dans les dettes liquides dues à des étrangers du secteur privé ou public ». Block, *The Origins*, p. 159. Cela est un indicateur du degré de sensibilité des réserves aux demandes, formulées par des détenteurs étrangers de dollars, d'augmenter ou d'abaisser la quantité en leur possession. Les données relatives à la balance commerciale proviennent de John S. Odell, *U.S. International Monetary Policy: Markets, Power, and Ideas as Sources of Change*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1982, p. 203.
32. La nécessité et la précarité simultanée des déficits américains constituent ce que certains ont appelé le « paradoxe Triffin » étant donné l'attention que Robert Triffin a consacrée à ce phénomène. Voir l'examen qui figure dans Odell, *U.S. International*, p. 84–96; Block, *The Origins*, p. 134–137, 159–163.
33. Odell, *U.S. International*, p. 361.
34. La formulation des objectifs de la campagne électorale de John Kennedy est décrite dans Canterbury, *Economics*, p. 48–57, 97; Herbert Stein, *Presidential Economics: The Making of Economic Policy from Roosevelt to Reagan and Beyond*, New York, Simon and Schuster, 1984, p. 89–101. Pour le jugement formulé par Richard Nixon à l'endroit du chômage et de sa défaite électorale de 1960, voir Herbert Stein, *The Fiscal Revolution in America*, Chicago, University of Chicago Press, 1969, p. 370.
35. Ce résumé de la description de la politique économique formulée par le gouvernement Kennedy provient principalement de Canterbury, *Economics*; Stein, *Presidential Economics*; Stein, *Fiscal Revolution*.
36. Canterbury, *Economics*, p. 113–125. Statistiques électorales dans *The Statistical Abstract of the U.S.*
37. Voir également Grant McConnell, *Steel and the Presidency, 1962*, New York, Norton, 1963.
38. Stein, *Presidential Economics*, p. 103.
39. Stein, *Fiscal Revolution*, p. 411.
40. Andrew J. Biemiller, *Labor Looks at the 88th Congress*, Washington (D.C.), American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations, 1964, p. 14.
41. James L. Sundquist, *Politics and Policy: The Eisenhower, Kennedy and Johnson Years*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1968, p. 54 et 55.
42. Pour une explication plus approfondie du point de vue de l'auteur, voir Martin, *The Politics of Economic Policy*.
43. Sundquist, *Politics and Policy*, p. 47.
44. Stein, *Presidential Economics*, p. 107 et 108.
45. Greenstone, *Labor in American Politics*, p. 325–330, 339–343.
46. Ces pages d'histoire sont bien connues, mais l'interprétation est personnelle. Dans le même sens consulter Thomas Byrne Edsall, *The New Politics of Inequality*, chap. 1, New York, Norton, 1984; Burnham, *The Current Crisis*, chap. 7.
47. Stein, *Presidential Economics*, p. 118–122; Walter S. Salant, « The International Transmission of Inflation » dans Lawrence B. Krause et Walter B. Salant (édit.),

- Worldwide Inflation: Theory and Recent Experience*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1977, p. 185–187. Le dilemme de Johnson est présenté dans McQuaid, *Big Business*, p. 237–254.
48. Cet examen de la question s'inspire d'analyses que l'on trouve dans Odell, *U.S. International Monetary Policy*; Block, *The Origins*.
 49. Selon Francis Bator, alors économiste à la Maison blanche, lui et le secrétaire au Trésor Fowler considéraient qu'« il faut surtout blâmer les dispositions, l'ensemble des règles et les pratiques qui gouvernent la finance internationale depuis Bretton Woods et qui ne pouvaient guère qu'entraîner de graves problèmes pour le monde quelle que soit l'évaluation du déficit des paiements des États-Unis ». Cité dans Odell, *U.S. International Monetary Policy*, p. 134. Pour une analyse partant du point de vue que la politique des États-Unis de l'époque visait à permettre à ce pays de rester déficitaire sans avoir à réduire les objectifs qu'il s'était fixé soit en politique intérieure soit en politique étrangère, voir David M. Calleo, *The Imperious Economy*, chap. 3, Cambridge, Harvard University Press, 1982; Block, *The Origins*, p. 189–193.
 50. Odell, *U.S. International Monetary Policy*, p. 173–189.
 51. Le récit des événements et des politiques économiques s'inspire de Stein, *Presidential Economics*; Alan S. Blinder, *Economic Policy and the Great Stagflation*, New York, Academic Press, 1979; Otto Eckstein, *The Great Recession*, Amsterdam, North Holland, 1978. Pour assurer, cependant, une certaine uniformité, toutes les données économiques citées sont, sauf indication contraire, tirées de récents numéros de *Perspectives économiques de l'OCDE*.
 52. Odell, *U.S. International Monetary Policy*, chap. 4.
 53. Blinder, *Economic Policy*, p. 25–35; Eckstein, *The Great Recession*, chap. 4–7.
 54. Alors que nous nous attachons ici à l'effet que la contrainte à l'égard du chômage a eu sur la nouvelle politique économique du président Nixon, Odell met en doute l'opinion généralement répandue selon laquelle la nouvelle politique économique reflétait une stratégie politique reliée aux cycles des affaires. *U.S. International Monetary Policy*, p. 233–239, 263–267. Il a peut-être raison de soutenir que les considérations de politique intérieure qui motivent l'expression économique ne permettent pas d'expliquer la décision de fermer le guichet de l'or ni la façon de le faire, mais on voit difficilement comment on aurait pu assurer l'expansion sans intervenir à l'égard des contraintes qu'imposait le rôle que le dollar en était venu à jouer.
 55. Eckstein, *The Great Recession*, chap. 8; Barry P. Bosworth et Robert Z. Lawrence, *Commodity Prices and the New Inflation*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1982. Bien sûr, le boom à court terme des matières premières ne suffit pas à rendre compte du succès de l'OPEP. C'était l'aboutissement d'un long processus d'érosion de la capacité des États-Unis de maintenir le régime pétrolier qu'ils avaient établi. Voir Robert Keohane, « The International Politics of the 1970s Inflation » dans Leon Lindberg et Charles Maier (édit.), *The Politics and Sociology of Inflation and Recession*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1985.
 56. Lucio Izzo et Luigi Spaventi, « Macroeconomic Policies in Western European Countries: 1973–1977 » dans Herbert Giersch (édit.), *Macroeconomic Policies for Growth and Stability*, 1981, Tübingen, J.C.B. Mohr, p. 95–96.
 57. *Ibid.*, p. 99. C'est de cette étude que s'inspire notre traitement de la double répercussion du choc pétrolier.
 58. Ces événements sont décrits en détail plus bas.
 59. Cette question est analysée tant du côté de la demande que du côté de l'offre dans Michael Bruno et Jeffrey Sachs, *Economics of Worldwide Stagflation*, Cambridge, Harvard University Press, 1985.
 60. Lange et Garrett, « The Organizational and Political Determinants » tableau I. La part du PNB de l'OCDE porte sur l'année 1979 et se fonde sur les données de l'OCDE dans *L'économie suédoise*, octobre 1980, Annexe, tableau I. La part du PIB autrichien qui revient au commerce extérieur est la moyenne des années 1970, calculée d'après la publication annuelle *Études économiques de l'OCDE : l'Autriche*.
 61. Fritz W. Scharpf, « Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and West Germany », *Discussion Papers*, Berlin, International Institute of Management, 1983, p. 23–35.

62. L'exposé suivant de la politique et des institutions autrichiennes s'inspire de Scharpf, « The Political Economy » et « Economic and Institutional Constraints »; il s'agit d'une première version, mais non de la version publiée, de chapitres de Peter J. Katzenstein, *Corporatism and Change: Switzerland, Austria and the Politics of Industry*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.
63. Le passage suivant se fonde surtout sur l'essai de Scharpf et sur Wilhelm Hankel, *Prosperity Amidst Crisis: Austria's Economic Policy and the Energy Crunch*, traduit par Jean Steinberg, Boulder (Col.), Westview Press, 1981. Il s'agit d'un rapport commandité par le gouvernement autrichien.
64. Robert J. Flanagan, David W. Soskice et Lloyd Ulman, *Unionism, Economic Stabilization, and Incomes Policy: European Experience*, chap. 2, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1983.
65. *Ibid.*
66. Le contrôle centralisé joue un rôle important dans l'explication du manque de militantisme de la base à la fin des années 1960 et de la mise en oeuvre de la modération salariale selon Leo Panitch, « The Tripartite Experience » dans *The State and Economic Interests*, vol. 32 des études préparées pour la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.
67. En plus des ouvrages de Katzenstein déjà cités, voir Charles S. Maier, « Preconditions for Corporatism » dans John Goldthorpe (édit.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, New York, Oxford University Press, 1984.
68. En plus des ouvrages mentionnés aux notes 62 et 63, l'exposé qui suit de la politique économique s'inspire surtout de la publication annuelle *Études économiques de l'OCDE : l'Autriche*. Les chiffres donnés dans le texte sont les dernières révisions de l'OCDE et ne concordent donc pas toujours avec les données provenant d'autres sources.
69. *Études économiques de l'OCDE : l'Autriche*, Paris, OCDE, 1981.
70. Les tendances du marché du travail sont étudiées dans Scharpf, « Economic and Institutional Constraints », p. 24 et 25; Felix Butschek, « Full Employment During Recession » dans Sven W. Arndt, *The Political Economy of Austria*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute, 1982; *Études économiques de l'OCDE : l'Autriche*, 1983.
71. *Ibid.*, p. 48 et 49.
72. Scharpf, « Economic and Institutional Constraints », p. 26.
73. Hankel, *Prosperity Amidst Crisis*, chap. 5 et 6.
74. Le passage qui suit se fonde sur *Études économiques de l'OCDE : l'Autriche*. Le numéro de 1984 contient une annexe spéciale sur les tendances du secteur public.
75. Scharpf, « Economic and Institutional Constraints », p. 36–38. Schmidt est cité dans Robert D. Putnam et Nicholas Bayne, *Hanging Together: The Seven-Power Summits*, Cambridge, Harvard University Press, 1984, p. 88.
76. Lange et Garrett, « The Organizational and Political Determinants », tableau 1.
77. Soskice, Flanagan et Ulman, *Unionism*, p. 265–268; Scharpf, « Economic and Institutional Constraints », p. 27–31.
78. *Ibid.*, p. 32.
79. *Ibid.*, p. 32 et 33.
80. *Perspectives économiques de l'OCDE*, vol. 35, juillet 1984, tableaux R10 et R12.
81. *Ibid.*, *Études économiques de l'OCDE : l'Allemagne*, 1979. Les données sur l'emploi proviennent du numéro de 1983. Les pressions internationales et intérieures sur les politiques sont décrites dans Putnam et Bayne, *Hanging Together*, chap. 6.
82. Sur les débuts du développement politique de la RFA, voir Guido Goldman, « The German Political System » dans Samuel H. Beer et Adam M. Ulman (édit.), *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe*, 3^e éd., New York, Random House, 1973. Pour la répartition des sièges au *Bundestag*, voir Thomas J. MacKie et Rose Richard, *The International Almanac of Electoral History*, 2^e éd., Londres, Macmillan, 1982, p. 160.

83. Sur les syndicats allemands et leurs rapports avec le SPD, voir Andrei Markovits et Christopher Allen, « Trade Unions and the Economic Crisis: The West German Case » dans Peter Gourevitch *et al.* (édit.), *Unions and Economic Crisis*, Londres, George Allen and Unwin, 1984.
84. Scharpf, « The Political Economy », p. 31–40; Peter J. Katzenstein, « West Germany as Number Two: Reflections on the German Model » dans Andrei S. Markovits (édit.), *The Political Economy of West Germany: Modell Deutschland*, New York, Praeger, 1982; Goldman, « The German Political System » et Maier, « The Politics of Productivity ».
85. En plus des sources mentionnées à la note 84, voir aussi Jeremiah M. Riemer, « Alterations in the Design of Model Germany: Critical Innovations in the Policy Machinery for Economic Steering » dans Andrei S. Markovits (édit.), *The Political Economy of West Germany: Modell Deutschland*, New York, Praeger, 1982.
86. Katzenstein, « West Germany », p. 200–202.
87. *Ibid.*, p. 201; sur les banques, voir également Richard Medley, « Monetary Stability and Industrial Adaptation in West Germany » dans U.S. Congress Joint Economic Committee, *Monetary Policy, Selective Credit Policy, and Industrial Policy in France, Britain, West Germany and Sweden*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1981; Zysman, *Governments, Markets, and Growth*, p. 251–266.
88. Katzenstein, « West Germany », p. 202.
89. Zysman, *Governments, Markets, and Growth*, p. 316 et 317.
90. Katzenstein, « West Germany », p. 202.
91. Scharpf, « The Political Economy », p. 33.
92. On trouvera un traitement intéressant des limites du rôle économique du SPD dans Jeremiah M. Riemer, « The Rise and Fall of Model Germany: Progress, Retrenchment, and Disorientation in Economic Policy During the Social Democratic Era, 1966–1982 », étude préparée pour la Conference of Europeanists, Washington (D.C.), 1983.
93. Katzenstein, « West Germany », p. 206.
94. Markovits et Allen, « The German Case », p. 133–141, 160–166; Douglas Webber, « Combatting and Acquiescing in Unemployment? Crisis Management in Sweden and West Germany » dans *West European Politics*, vol. 6, janvier 1983.
95. Sur les menaces que représente la modération des revendications syndicales pour la cohésion interne des syndicats, voir Peter Lange, « Union Democracy and Liberal Corporatism ». *Western Societies Program*, document n° 16, Ithaca. Université Cornell, 1984; Charles F. Sabel. « The Internal Politics of Unions » dans Suzanne D. Berger (édit.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981; Andrew Martin, « Trade Unions in Sweden: Strategic Responses to Change and Crisis » dans Peter Gourevitch *et al.* (édit.), *Unions and Economic Crisis*, Londres, George Allen and Unwin, 1984; Flanagan, Soskice et Ulman, *Unionism*, surtout le chap. 11. Le chapitre 5 de ce dernier ouvrage et Markovits et Allen, « The West German Case », sont les principales sources du passage qui suit.
96. Scharpf, « Economic and Institutional Constraints »; Riemer, « Alterations in the Design of Model Germany »; *Enquêtes économiques de l'OCDE*.
97. *Ibid.*, 1975, p. 7.
98. Michael Bruno et Jeffrey Sachs, « Supply versus Demand Approaches to the Problem of Stagflation » et (James Tobin et Edmond Malinvaud) « Comments » dans Herbert Giersch (édit.), *Macroeconomic Policies for Growth and Stability*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1981. Bruno et Sachs, *Economics of Worldwide Stagflation*; Edmond Malinvaud, *The Theory of Unemployment Reconsidered*, Oxford, Blackwell, 1977. Le débat en Allemagne de l'Ouest est rapporté dans Flanagan, Soskice et Ulman, *Unionism*, p. 266–275.
99. Markovits et Allen, « The German Case », p. 132 et 133; Putnam et Bayne, *Hanging Together*, p. 88; Riemer, « The Rise and Fall ».

100. *Ibid.*; Jeremiah Riemer, *Parties and Economic Policy in the Federal Republic of Germany: Has There (Ever) Been a "Wende"?*, communication présentée à la réunion annuelle de l'American Political Science Association, août 1984; Reinhart Zintl, *Taxes, Investment, and the Politics of Economic Policy: The Federal Republic of Germany*, communication présentée au Harvard University Center for European Studies, 1984; Hans-Werner Lohneis, « The West German Election of 1983 », *West European Politics*, vol. 6, janvier 1983.
101. *Les perspectives de l'emploi*, septembre 1984, tableaux 4 et 5.
102. John Williamson, « Global Macroeconomic Strategy » dans *Promoting World Recovery: A Statement on Global Economic Strategy*, Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1982, p. 18 et 19. *Les perspectives économiques de l'OCDE*, numéros récents.
103. Blinder, *Economic Policy*; Stein, *Presidential Economics*.
104. *Études économiques de l'OCDE : les États-Unis*, 1979 et 1980.
105. Stein, *Presidential Economics: Turnout rates*; les données sur les suffrages exprimés proviennent de Walter Dean Burnham, « The 1980 Earthquake: Realignment, Reaction, or What? » dans Thomas Ferguson et Jack Rogers (édit.), *The Hidden Election*, New York, Pantheon Books, 1981, p. 101.
106. *Ibid.*, p. 131.
107. Stein, *Presidential Politics*.
108. John L. Palmer et Isabel V. Sawhill, *The Reagan Record: An Assessment of America's Changing Domestic Priorities*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1984; Edsall, « The New Politics », chap. 6.
109. Le passage qui suit s'inspire de Putnam et Bayne, *Hanging Together*, chap. 6. Voir également Epstein, « Domestic Stagflation »; Robert Keohane, « United States Foreign Economic Policy Toward Other Advanced Capitalist States: The Struggle to Make Others Adjust » dans Kenneth Oye (édit.), *Contemporary Issues in American Foreign Policy*, New York, Longman's, 1979; Calleo, *The Imperious Economy*, chap. 8 et 9.
110. Sur la redistribution du pouvoir politique du monde ouvrier à celui des affaires à l'époque Carter, voir Edsall, *The New Politics*.
111. C. Fred Bergsten, *The United States in the World Economy: Selected Papers of C. Fred Bergsten, 1981-1982*, Lexington, Lexington Books, 1983, p. 44. Voir aussi « Telling Europe to Save Itself: The U.S. Urges a Bigger Dose of Capitalism Abroad to Tame the Dollar », *Business Week*, 28 janvier 1985, p. 42 et 43.
112. Andrew Martin, « Economic Stagnation and Social Stalemate in Sweden » dans Joint Economic Committee, U.S. Congress, *Monetary Policy, Selective Credit Policy, and Industrial Policy*.
113. Peter Hall, « The Role of the State in the Decline of the British Economy » dans Bernard Elbaum et Williamazonick (édit.), *The Decline of the British Economy*, New York, Oxford University Press, en préparation; Willem H. Buiter et Marcus H. Miller, « Changing the Rules: Economic Consequences of the Thatcher Regime », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 2, 1983.
114. L'effet sur l'Europe de l'ensemble des politiques américaines — une politique monétaire très restrictive pour compenser une politique fiscale sans rigueur, résultant d'importantes réductions d'impôt (dont l'asymétrie augmente l'inégalité) et une forte augmentation des dépenses militaires — a été résumé comme suit :

Les taux élevés d'intérêt aux États-Unis ont empêché les pays européens de diminuer leurs taux d'intérêt pour stimuler la production, car cette baisse aurait abouti à la dépréciation des devises et à l'inflation. Ce qui est pire, le raidissement de la politique monétaire américaine, bien qu'il réduise l'inflation aux États-Unis, l'augmente en Europe sans beaucoup augmenter la croissance parce que l'Europe souffre d'une détérioration des conditions du commerce extérieur qui contrebalance en partie les avantages qu'une concurrence accrue peut comporter pour la production. L'Europe se trouve dans une situation difficile : elle doit resserrer sa politique monétaire pour combattre l'inflation importée (due à la déflation américaine) perdant ainsi les avantages de la croissance supplémentaire.

Alexander Swoboda, « European-U.S. Policy Interdependence » dans A.W. Hooke (édit.), *Exchange Rate Regimes and Policy Interdependence*, Washington (D.C.), Fonds monétaire international, 1983, p. 94 et 95.

115. Voir Williamson, *Promoting World Recovery*.
116. Notre conclusion est semblable à celle de Leon N. Lindberg, « The American Economy in the 1980s: Business (Cycles) as Usual or a New Surge of Growth? » dans Leon N. Lindberg (édit.), *American Futures: Political and Economic Trends and Prospects*, Stockholm, Utrikespolitiska Institutet, 1983. On trouvera une vision un peu plus optimiste dans Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1984.

PARTIE II



L'expérience canadienne



L'entreprise canadienne et l'État

WILLIAM D. COLEMAN

Introduction

En 1975, le gouvernement fédéral commença à voir la nécessité d'établir un devis directeur pour l'industrie de la construction. On s'interroge alors sur la façon de procéder. Il était possible de confier cette mission au ministère des Travaux publics ou au Conseil national de recherches, qui sont probablement les deux organismes fédéraux les plus concernés par l'industrie de la construction. Cependant, on opta pour une autre solution. Le ministère des Travaux publics entra en communication avec un organisme du secteur privé. Devis de construction Canada (DCC), qui représente les rédacteurs de devis du Canada et qui recrute un grand nombre de ses membres parmi les entreprises de construction. Cette association est en contact direct avec les spécialistes canadiens de la rédaction de devis et possède suffisamment de membres pour communiquer avec toute l'industrie de la construction. En 1977, le président de DCC et le sous-ministre des Travaux publics signèrent une entente dans laquelle il était stipulé que DCC superviserait l'élaboration d'un devis directeur dont il assurerait ensuite la publicité et la distribution au sein du secteur privé. L'organisme constitua ensuite un vaste comité de travail comprenant des représentants des associations suivantes : l'Association des ingénieurs-conseils du Canada, le Conseil canadien des ingénieurs, l'Association des manufacturiers canadiens, l'Association canadienne de la construction, l'Institut royal d'architecture du Canada, le Conseil canadien des normes et l'Institut canadien des métreurs-vérificateurs. Le comité termina son travail en 1980 et le devis directeur fut publié peu après. Le comité de travail a été reconstitué depuis cette date dans le but de tenir à jour le devis.

Cet exemple illustre de quelle façon un secteur de l'entreprise privée, par le truchement d'un organisme représentatif, peut participer officiellement à la formulation et à la mise en oeuvre de la réglementation publique. Cette participation a nécessité une étroite collaboration entre le secteur privé et le gouvernement dans un esprit de confiance et de respect mutuels. On a tout lieu de croire que l'intérêt public y a trouvé son compte. Peu de Canadiens sont au courant de cet événement car on n'y trouve pas matière à faire la une des journaux. Il est même probable que peu de gens aient fait grand cas de cet événement en dépit de son importance pour les entrepreneurs généraux et les consommateurs. Or, cet exemple de collaboration harmonieuse entre le secteur privé et l'État n'est nullement un cas isolé. On pourrait trouver et décrire de nombreux autres exemples analogues dans toute une gamme de secteurs de l'économie.

Une telle collaboration contraste nettement avec l'idée que l'on se fait trop souvent des relations entre l'État et le secteur privé tant au Canada que dans d'autres pays démocratiques. L'opinion qui prévaut est généralement celle d'une opposition très nette entre les entreprises et l'État, les deux éléments étant presque toujours en conflit. On pense que les hommes et les femmes d'affaires souffrent d'isolement face aux représentants du gouvernement qui comprennent mal l'économie de marché et les difficultés qu'ils rencontrent dans la direction de leur entreprise. Ils déplorent l'excès de réglementation, la médiocrité de la gestion au sein de l'Administration publique, le manque de responsabilité dans la direction de leur entreprise. Ils déplorent l'excès de réglementation, la médiocrité de la gestion au sein de l'Administration publique, le manque de responsabilité dans la mise en oeuvre de la politique fiscale et monétaire, le trop grand nombre de propriétés de l'État ainsi que le coût élevé de la fonction publique (Murray et McMillan, 1983, p. 596). Les représentants du gouvernement reprochent pour leur part aux gens d'affaires de ne pas comprendre la complexité des décisions à prendre dans le monde moderne et les divers éléments du processus politique lui-même. Le monde des affaires pense avec nostalgie à l'heureuse époque de C.D. Howe, après la Seconde Guerre mondiale, où les entreprises et l'État défendaient les mêmes intérêts, époque qui lui semble à jamais révolue (Gillies, 1981, p. 6). De nos jours une entreprise peut être un producteur efficace de biens et services et donner prise à la critique à d'autres égards, ce qui aurait été inconcevable à l'époque de Howe. On attend maintenant des entreprises qu'elles soient responsables de l'impact de leurs activités sur les clients, les travailleurs et la population qui vit à proximité de leurs usines. Le temps n'est plus où le porte-parole d'une société se voyait automatiquement accorder une certaine crédibilité par le seul fait de sa position sociale.

Les rapports de l'État et du secteur privé sont complexes. Ils tiennent à la fois de la collaboration, comme dans le cas du devis directeur, et du

conflit, comme le perçoit la majorité de la population. Cette dichotomie s'explique par le fait qu'il faut tenir compte de trois niveaux de facteurs : la persistance de l'économie capitaliste, la réussite de certains secteurs de l'économie et l'exploitation au jour le jour des entreprises. Ce qui peut favoriser les affaires à l'un de ces niveaux peut leur nuire à un autre. Si l'on choisit, par exemple, de protéger l'industrie du vêtement mais faire du tort aux commerçants du même secteur et nuire à la performance globale de l'économie. C'est cette complexité qui fait que les relations entre le secteur privé et l'État sont à la fois privilégiées et conflictuelles, marquées à la fois par la collaboration et les affrontements.

C'est la thèse que nous soutenons dans la présente étude. À vrai dire, les rapports privilégiés s'intensifient en même temps que les possibilités de conflit étant donné que les décisions économiques, au stade actuel de notre économie de marché requièrent une étroite collaboration entre l'entreprise privée et l'État. Dans un contexte où les liens entre les deux parties continuent à se développer, ce sont les associations défendant des intérêts commerciaux et industriels qui sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans la gestion de ces rapports. En ce sens, l'avenir des relations entre l'État et le secteur privé apparaît bien sombre au Canada où les associations industrielles ne sont pas suffisamment organisées pour répondre aux besoins de consultation systématique de l'État. Cette carence aura vraisemblablement tendance à exacerber les tensions naturelles entre le secteur privé et l'État plutôt qu'à les atténuer grand viendra le temps de la concertation.

Dans la première partie de notre étude, nous examinons donc comment la nature de la politique économique actuelle aboutit à la création de relations à la fois privilégiées et conflictuelles entre le secteur privé et l'État. Dans la seconde partie, nous évaluerons dans quelle mesure le secteur privé a la capacité de participer à l'élaboration de la politique en examinant les divers mécanismes mis en place pour communiquer avec l'État et en analysant avec suffisamment de précision la capacité de coordination des associations industrielles du Canada. Dans la troisième partie, nous analyserons les répercussions sur le processus de consultation de la structure de ces associations en mettant en évidence tant les atouts que les faiblesses tandis que dans la dernière partie nous étudierons quelles pourraient être les conséquences d'un processus consultatif plus structuré sur notre régime de démocratie parlementaire.

Des relations privilégiées et pourtant conflictuelles

Charles Lindblom (1977, p. 5) observe que l'on ne trouve de démocratie libérale que dans les sociétés dotées d'une économie de marché. C'est ainsi qu'il aborde les relations très particulières qui existent entre les

systemes politique et économique au Canada. La coexistence de la démocratie et du capitalisme paraissait impossible ou peu probable à de nombreux grands théoriciens politiques du XIX^e siècle. Marx, d'une part, et J.S. Mill et de Tocqueville, de l'autre, étaient convaincus qu'il était impossible de voir coexister une économie de type capitaliste et une démocratie fondée sur le suffrage universel (Offe, 1983, p. 226). La combinaison de ces deux éléments devait fatalement aboutir au despotisme de la majorité, d'après les derniers observateurs, tandis que pour Marx elle devait entraîner l'effondrement de la bourgeoisie. Le cours de l'histoire a cependant donné tort à tous ces théoriciens et aucune de ces visions d'apocalypse ne s'est réalisée. Le compromis qui a infirmé leurs théories a été décrit de la façon suivante :

Ceux qui ne possèdent pas les instruments de production consentent à la concentration du capital dans les mains de l'entreprise privée tandis que la classe possédante accepte que les institutions politiques autorisent les autres groupes à faire des revendications en vue de la répartition des ressources et de la distribution des fruits de la production. (Przeworski et Wallerstein, 1982, p. 54)

Dans les faits, ce compromis donne aux entreprises une position privilégiée au sein de la société et est à l'origine de conflits avec l'État. La position privilégiée des entreprises est une conséquence de la répartition du pouvoir entre les secteurs public et privé. Dans une économie de marché, le pouvoir d'investir, de détourner de la consommation directe une partie des ressources de la société pour remplacer les instruments de production ou pour en augmenter le nombre est en grande partie dans les mains de particuliers. Dans nos sociétés, par conséquent, « les décisions concernant l'affectation des ressources à différents secteurs de production, l'affectation de la main-d'oeuvre aux diverses catégories professionnelles, les lieux d'implantation des usines, le choix des technologies de production, la qualité des biens et des services, la création de nouveaux produits [. . .] » relèvent en grande partie de l'entreprise privée (Lindblom, 1977, p. 171).

Cette division de pouvoirs a de profondes répercussions sur les relations entre le monde des affaires et l'État. Comme les autres groupements d'intérêts de la société, le monde des affaires cherche à obtenir de l'État toute une série d'avantages et de compromis. Sa force, il la puise dans son pouvoir économique qui oblige les pouvoirs publics à se montrer sensibles à ses besoins. La création d'emplois, l'indice des prix, le volume de production, le niveau de vie sont directement tributaires de l'initiative privée. Si l'État veut exercer ses responsabilités à l'égard du grand public, il doit observer ce que fait le monde des affaires, réunir des statistiques pour contrôler sa performance, discuter avec lui de l'avenir économique et, de façon générale, lui assurer une conjoncture favorable. Cette attention soutenue accordée par l'État au monde des affaires

constitue le premier élément de sa situation privilégiée. Aucun autre groupe de la société ne se voit accorder un intérêt aussi constant.

Cette relation privilégiée est renforcée par la dépendance de l'État à l'égard des entreprises relativement à deux éléments qui lui sont indispensables : l'information et la collaboration. Le volume et le type d'information dont l'État a besoin varient avec le type d'intervention envisagé. Si l'on considère les trois grands types d'intervention de l'État dont nous parle Lowi (1964) — répartition, réglementation où redistribution —, on constate que c'est dans les deux derniers types d'intervention que les besoins d'information sont les plus importants. À l'instar de Stanbury et Lermer (1983), nous appelons politique de réglementation une situation où l'État réglemente les conditions en vertu desquelles les biens et services sont produits et vendus de même que les caractéristiques des biens eux-mêmes. L'administration d'une telle politique nécessite une information extrêmement détaillée, d'ordre technique et axée sur les produits. Il convient en outre de disposer de services compétents dans les divers domaines pour réunir et interpréter cette information. Dans le cas d'une politique de répartition, l'information nécessaire diffère du fait qu'elle est de nature plus systémique. Les décideurs, pour situer leur action, ont besoin de connaître la dynamique du système, les liens qui existent entre ses différentes composantes et sa situation actuelle (Mayntz et Scharpf, 1975). Pour ces deux types de politique, l'information essentielle est en grande partie dans les mains de l'entreprise privée. Il est impossible de réunir cette information en se contentant de demander aux entreprises de remplir des questionnaires de statistiques; il est indispensable, pour le regrouper et l'interpréter, de disposer des avis du monde des affaires qui est souvent beaucoup plus compétent sur ces questions que les organismes d'État.

On attend également du secteur privé qu'il soutienne et respecte les décisions de l'État car pour mettre en oeuvre nombre de ses programmes, celui-ci a besoin de l'accord et, dans certains cas, de la collaboration active du monde des affaires. L'autorité légale et l'équilibre budgétaire sont certes des éléments essentiels à l'administration des États modernes, mais ils sont de plus en plus insuffisants (Averyt, 1975). Non seulement les organismes gouvernementaux ont pour mission de définir les orientations mais ils doivent par ailleurs obtenir l'accord des entreprises touchées s'ils veulent réussir à mettre en oeuvre leurs programmes.

Plusieurs autres conséquences découlent de la division des responsabilités entre le monde des affaires et l'État. Tout d'abord, le pouvoir politique concentré dans les mains de l'État dépend indirectement de la performance de l'économie (Offe et Ronge, 1975, p. 139). La capacité de l'État à produire des recettes, que ce soit par des mesures fiscales ou par des emprunts sur le marché financier, est directement affectée par la marge bénéficiaire et l'accumulation de capitaux du secteur privé. « Les

gens au pouvoir dans un État capitaliste sont en fait sans pouvoir à moins que le volume de capitaux accumulés ne leur permette de disposer des ressources matérielles [. . .] nécessaires à la promotion d'objectifs politiques » (p. 139).

Les autres conséquences sont liées aux ressources consacrées par l'entreprise à ses propres activités politiques en tant que groupe de pression. Son rôle dominant dans l'économie lui donne accès à des ressources plus importantes que la plupart des autres catégories sociales (Lindblom, 1977, p. 193 et ss.). Les fonds de l'entreprise privée sont volontiers affectés à des activités politiques : financement de partis politiques, cotisations à des activités politiques : financement de partis politiques, cotisations à des associations industrielles, création de services chargés des relations avec les pouvoirs publics à l'intérieur des entreprises ou affectation permanente de lobbyists professionnels dans la capitale nationale. Il s'ensuit que, par comparaison, la classe des affaires dispose de plus de ressources politiques que toute autre catégorie sociale.

La classe des affaires est en effet beaucoup plus qu'un simple groupement d'intérêts comme les autres dans un univers pluraliste et il a été démontré qu'elle agit sur le gouvernement par organismes interposés, et en particulier sur le pouvoir exécutif. Presthus (1974, p. 153) signale que les associations commerciales et industrielles au Canada ont réussi à se faire entendre du Cabinet tandis que les syndicats ouvriers étaient contraints de se tourner vers le pouvoir législatif. Dans le cas de la fonction publique avec laquelle les deux parties entretiennent des relations, il signale que les relations fonctionnelles entre l'Administration et les associations industrielles ont été beaucoup plus efficaces que celles entretenues par les syndicats et les autres groupes sociaux (p. 218). Il ne faut guère s'en étonner puisque les intérêts de la classe des affaires préoccupent beaucoup plus l'État, du fait de leur étendue, que ceux de tout autre groupe social.

Comment dans ce cas est-il possible que cette relation privilégiée qui existe entre la classe des affaires et l'État soit également caractérisée par des conflits? La réponse réside dans les modalités du compromis fort récent auquel en sont arrivés la démocratie et le système capitaliste. La politique de l'après-guerre a été en grande partie influencée par les théories de Keynes voulant que la propriété privée des moyens de production puisse être à la gestion démocratique de l'économie. « Le contrôle exercé par les sociétés démocratiques sur le taux de chômage et la répartition des revenus sont au coeur du compromis qui a rendu possible l'avènement du capitalisme démocratique ». (Przeworski et Wallerstein, 1982, p. 54). Ce compromis a été construit sur la base d'un programme à deux volets : le plein emploi et l'égalité. Le premier élément implique la régulation de l'emploi par la stabilisation et la gestion de la demande. Le second entraîne la mise en place d'une gamme de

services sociaux qui ont abouti à ce qu'on a appelé « l'État-providence ». Dans les deux cas, les objectifs politiques visaient à une augmentation de l'intervention de l'État dans l'économie par la voie de la gestion macro-économique ou par la régulation de la main-d'oeuvre. Si la classe des affaires a réussi à maintenir sa position privilégiée dans cette « entente », la liste des questions à régler avec l'État n'a cependant fait que s'allonger. Le conflit était inévitable pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la gestion de la demande macro-économique est un processus d'une complexité immense. Il n'existe pas de recettes infaillibles sur la façon dont elle doit s'effectuer de même qu'il n'est pas précisé jusqu'où on peut aller dans la réalisation des objectifs de plein emploi et d'égalité sans que soit compromise la croissance économique qui peut seule produire les ressources nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Ces deux questions à elles seules suffisent à susciter le désaccord entre le gouvernement et le monde des affaires.

La seconde source de conflit réside dans la panoplie de plus en plus complexe des instruments politiques mis en oeuvre à cette fin : politique de l'emploi, de la famille, de l'habitation, de la formation, etc. La mise en place de ces instruments a créé des divergences entre différents secteurs de l'entreprise et par conséquent entre ces secteurs et l'État. Pour compléter ces instruments, on a vu s'organiser au sein de l'Administration fédérale, dans les années 1960, les « ministères à vocation micro-économique » tels notamment les ministères de l'Industrie, de l'Expansion économique régionale, de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, et de l'Agriculture (Direction générale de la commercialisation et de l'économie). Les conflits entre les différents secteurs de l'économie se sont politisés et ont fait de plus en plus de remous au sein de l'État causant des dissensions internes et interministérielles (Mahon, 1979). Toutes les décisions, quelles qu'elles fussent, avaient à essuyer le feu d'un ou plusieurs secteurs économiques. En fait, les désaccords continuels entre les ministères n'étaient jusqu'à un certain point que la prolongation des conflits entre les secteurs de l'économie. On aboutissait donc à la critique systématique de certains ministères de l'État par certains secteurs de l'industrie.

La création de ces « ministères à vocation micro-économique » n'était pas seulement liée à la mise en oeuvre des politiques dont nous avons parlé précédemment mais également à l'échec de plus en plus évident de la politique macro-économique en général. L'économie canadienne n'est sortie de la récession de la fin des années 1950 que beaucoup plus lentement que ces dirigeants ne l'avaient espéré. On multiplia donc les interventions micro-économiques pour accélérer la reprise. Cette récession laissait présager les graves problèmes économiques qui allaient devenir les enjeux politiques de la fin des années 1960 et qui ont dominé les décisions économiques depuis lors. Durant cette période, l'économie canadienne, comme la plupart des économies occidentales, a connu

une inflation galopante et un déclin du taux de croissance, deux problèmes que les interventions traditionnelles de type macro-économique ont été singulièrement incapables de résoudre.

La troisième source de conflit, mise en évidence par Offe et par d'autres, provient du fait que les diverses tentatives pour résoudre les problèmes inhérents à la gestion de la demande ont rendu plus difficile au niveau économique la résolution des problèmes de production. Le mélange des instruments macro et micro-économiques a détruit les effets positifs des crises antérieures qui aboutissaient à la destruction des éléments improductifs de l'économie en même temps qu'ils stimulaient l'innovation et la mise en place d'une technologie plus avancée. La rigidité introduite dans le marché du travail par l'État-providence est l'un des principaux exemples de ces nouvelles contraintes. Les employeurs n'ont plus la latitude d'engager et de renvoyer les ouvriers, de mettre en place les nouvelles technologies et de réviser les salaires. Par ses interventions micro-économiques, l'État a introduit d'autres contraintes en protégeant certains secteurs des conséquences de la loi du marché et en introduisant une rationalité extérieure à cette loi dans les domaines qu'il régissait, comme celui de l'énergie et des télécommunications.

En conséquence, dans une conjoncture où l'on voit chuter les taux de croissance et où l'entreprise se trouve incapable de s'adapter comme elle le voudrait, celle-ci a tendance à considérer l'État lui-même comme la source du problème. Les interventions de l'État lui apparaissent alors comme un obstacle à l'adaptation. Les administrations publiques, qui n'ont cessé de grossir au cours des trente dernières années, ont tout intérêt pour leur part à préconiser le statu quo, tandis que les dépenses inflationnistes de l'État rendent plus coûteux les investissements des sociétés privées. Ce type de critique en est venu à être le crédo de la droite qui fait maintenant entendre sa voix à l'intérieur du Parti libéral et du Parti progressiste conservateur du Canada. Le programme qu'elle propose plaît davantage à la classe des affaires qu'à tout autre groupe social. Le rôle de l'État est de plus en plus remis en question au fur et à mesure que le compromis défini par Keynes entre la démocratie et le capitalisme donne lieu à des tensions.

Disons pour résumer que l'équilibre entre le système démocratique et l'économie capitaliste repose sur une relation privilégiée consentie par l'État à la classe des affaires. C'est la seule voie de la survivance de l'économie de marché. Mais, pour être démocratique, l'État doit être à l'écoute et tenir compte des autres groupes. Or, sa recherche d'un compromis entre ces groupes et la classe des affaires n'a réussi qu'à exacerber les divisions politiques au sein de cette classe au point qu'elles ont eu des répercussions au sein même de l'État. Pour assurer la paix sociale dans la période qui a suivi immédiatement l'après-guerre, l'État a introduit des réglementations dans l'économie qui ont rendu difficile son

intervention face au ralentissement du taux de croissance, élément qui a encore attisé le conflit.

Il n'est cependant pas inutile de souligner que ce conflit provient de l'interdépendance de l'État et du secteur privé qui ne peuvent se passer l'un de l'autre pour faire marcher la machine économique à notre époque. Ce sont ces rapports étroits qui expliquent une participation comme celle de Devis de construction Canada citée au début de notre étude. Sans cette collaboration, nombre d'interventions économiques seront vouées à l'échec.

Toutefois, la nécessité de la collaboration n'implique pas nécessairement des relations harmonieuses car là où il y a négociation on ne peut éviter les tensions, les ruptures et les prises de position. Le secteur privé cherchera à réduire l'information qu'il fournit à l'État pour augmenter son contrôle sur les moyens de production et l'utilisation des profits tandis que l'État sera tenté de restreindre la sphère d'intervention de manière à exercer une action indépendante. Il ne sera pas facile d'en arriver à une entente et il est probable qu'on continuera à osciller entre collaboration et conflit.

L'organisation politique de l'entreprise

Étant donné la nécessité d'une étroite collaboration entre le secteur privé et l'État, nous allons maintenant examiner les modes d'échange entre les deux parties. Du point de vue de l'entreprise commerciale, la relation peut être de caractère direct ou par l'intermédiaire d'un groupe. Le chef d'une entreprise, le service de relations avec l'État d'une entreprise ou un *lobbyist* professionnel au service de l'entreprise peuvent entrer en contact et traiter avec le gouvernement. L'entreprise peut se joindre à d'autres, soit de façon occasionnelle pour régler une question spécifique, soit dans un organisme officiel possédant une structure et un personnel, à savoir un groupement d'intérêts. Sur tous ces moyens permettant d'entretenir des relations entreprise-État, on a de plus en plus tendance à préférer les associations industrielles.

Naturellement, la question du mode d'échanges approprié entre le monde des affaires et l'État peut constituer en soi une question politique. Le gouvernement peut décider qu'il aura pour principe de ne traiter qu'avec les entreprises et non avec les associations ou vice versa. Grant (1984a) remarque qu'en Grande-Bretagne, où les gouvernements conservateur et travailliste des dernières années ont mis l'accent sur les contacts à la base, on préfère traiter avec les entreprises. Cependant, même si l'on a pour principe de préférer dialoguer avec les entreprises plutôt qu'avec les associations, la réalité pratique doit inciter souvent les gouvernements à se tourner vers les associations ou même à en créer s'il n'en n'existe pas.

Du point de vue de l'État, il y a plusieurs avantages à traiter avec le

monde des affaires par l'intermédiaire d'associations. En premier lieu, comme nous l'avons vu, les dirigeants économiques ont de plus en plus remplacé les interventions macro-économiques par d'autres qui leur permettent d'agir sur des secteurs économiques donnés. Un rapide coup d'oeil sur la liste des programmes fédéraux de la dernière décennie nous permet de distinguer des programmes sur des secteurs comme le textile et le vêtement, la construction navale, l'électronique, l'alimentation, la sylviculture, les machines, les produits pharmaceutiques, etc. La plupart des programmes de réglementation s'appliquent eux aussi à des secteurs et à des sous-secteurs précis. En formulant et en mettant en oeuvre ces programmes, l'État a traditionnellement recherché la collaboration du secteur concerné et emprunté la voie habituelle qui est de travailler avec une association qui le représente.

Pourquoi cette méthode s'impose-t-elle? À moins que le secteur ne soit extrêmement oligopolistique, possibilité que nous examinerons plus tard, il est impossible à un agent de l'État de consulter toutes les entreprises susceptibles d'être touchées par un programme. Même si un représentant disposait de suffisamment de temps pour consulter les principaux intéressés, il découvrirait indubitablement qu'il existe entre eux des divergences. Une seconde série de consultations deviendrait alors nécessaire pour voir s'il ne pourrait pas atteindre un consensus, puis une troisième, et ainsi de suite. Pour éviter les pertes de temps, les pouvoirs publics pourraient être tentés de prendre seuls la décision, ce qui ne manquerait pas de compromettre les chances de réussite du programme. En traitant avec une association, en revanche, le représentant de l'État a la faculté de laisser à l'industrie le soin d'en arriver par elle-même à une entente (Streeck, 1983c).

Il se trouve parfois qu'il n'est pas possible d'en arriver à un accord ou que celui-ci soit trop précaire pour être significatif. Dans ce cas, il faut bien que les pouvoirs publics poursuivent sans consensus ou renoncent à toute initiative. Toutefois, dans la majorité des cas, une association efficace peut arriver à convaincre l'industrie d'adopter une position raisonnablement représentative. De ce point de vue, les associations ont l'avantage de réduire le charge de travail qui, si l'on en croit de nombreux observateurs, paralyse actuellement le gouvernement. C'est l'art de tirer parti des ressources existantes.

La question de la légitimité entre également en jeu. Étant donné que les pouvoirs publics sont incapables de communiquer avec toutes les entreprises concernées, tout essai de traiter directement avec les entreprises sera forcément de caractère sélectif. Il n'est pas facile de choisir lesquelles on consultera et quels que soient les critères adoptés, le représentant du gouvernement ne manquera pas d'être accusé de favoritisme ou de se voir reprocher une médiocre connaissance du secteur concerné. En revanche, si c'est avec une association dûment mandatée que l'on traite, tous ceux qui adhèrent volontairement à l'association et

représentent le secteur visé, participeront à la négociation. Le secteur se verra même confier la responsabilité de trouver les entreprises et les personnes les plus compétentes, compte tenu de l'intervention envisagée.

Un autre avantage de la collaboration avec les associations vient de ce qu'on peut les utiliser comme instruments d'intervention (Streeck et Schmitter, 1984). Cela est manifeste dans le domaine de la recherche et du développement. Des associations comme l'Association canadienne de l'habitation et du développement, récemment rebaptisée l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (économie d'énergie), la Société des industries du plastique du Canada (traitement du plastique), l'Association canadienne des entrepreneurs en maçonnerie (construction en maçonnerie) et l'Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada ont été les agents du gouvernement fédéral dans la création de programmes de recherche et, dans certains cas, d'instituts permanents de recherche dans leur domaine spécifique.

La réglementation sociale est un autre domaine d'intervention où les associations ont joué un rôle prédominant. L'efficacité des prescriptions légales a ses limites : il ne suffit pas, en effet, d'imprimer des règlements dans la *Gazette du Canada* pour qu'ils soient respectés et les pouvoirs publics ont de plus en plus tendance à faire participer directement les associations au processus de réglementation.

Ces mêmes associations qui négocient le code d'éthique de leurs membres sont chargées en tant qu'entités autonomes de le faire appliquer. En conséquence, non seulement les modalités d'application sont un facteur directement intégré au processus d'élaboration de la politique de l'entreprise [. . .] mais les agents chargés de leur application [. . .] étant plus prêts du groupe cible [leurs membres] que les administrations publiques ont une connaissance plus intime de leur situation et de leurs préoccupations. (Streeck et Schmitter, 1984, p. 29)

Au Canada, la réglementation de la publicité des médicaments et la définition de la plupart des normes industrielles applicables aux produits en sont de bons exemples¹. Les représentants de l'État considèrent souvent que les associations leur fournissent le meilleur instrument pour la réalisation de leurs objectifs et que leur participation augmente les probabilités de respect des normes.

En plus de ces facteurs qui encouragent les pouvoirs publics à traiter avec les associations, des pressions s'exercent parallèlement sur les entreprises pour qu'elles aient plus souvent recours aux associations. Dans son examen des facteurs qui sont à l'origine des difficultés rencontrées par le monde des affaires quand il traite avec le gouvernement, Gillies (1981) souligne l'inaptitude de ce dernier à s'adapter au mode de prise de décision de type collectif introduit au Cabinet par

Pierre Elliot Trudeau et qui s'est répandu au cours de la dernière décennie. Pross (1975) signale que ce système a augmenté le nombre de représentants officiels et d'organismes qui participent à une décision et qu'il a contraint les parties à rédiger des propositions plus structurées de même qu'à tenir compte des autres points de vue. De plus, les parties concernées doivent être prêtes à engager des discussions publiques devant les comités législatifs, les tribunaux administratifs et l'ensemble des citoyens. Pour la grande majorité des entreprises, cette obligation est perçue comme un lourd fardeau, qui nécessite des compétences politiques, du temps et de l'énergie. Pour quelques rares grandes entreprises, il peut être pertinent de créer un service chargé spécifiquement des relations avec le gouvernement mais pratiquement toutes les autres sont contraintes de s'appuyer sur une association. Ce type d'organisation peut en effet concentrer ses efforts à combler le vide que l'entreprise elle-même est incapable de combler.

Par ailleurs, le monde des affaires a ses propres préoccupations au sujet de la légitimité. Confronté de plus en plus à des groupements d'intérêts publics bien organisés et à des mouvements polarisés sur une question, le monde des affaires doit travailler plus durement pour que sa position et son rôle dans la prise de décision politique soit perçus comme légitimes (Pross, 1975). Il lui faut convaincre l'opinion publique de la nécessité de soutenir l'entreprise privée, ce qui l'oblige à mettre en place un service de relations publiques, tâche qui là encore n'est pas à la portée de la plupart des entreprises. On a donc recours à des comités de relations publiques constitués au sein des associations qui mettent à contribution les professionnels de l'association.

Pour résumer, disons qu'il est difficile pour les entreprises de faire bande à part. Les types d'information dont l'État a besoin se situent en général au niveau sectoriel ou sous-sectoriel et dépassent la capacité des entreprises. En abordant avec les pouvoirs publics des questions d'ordre trop général, l'entreprise risque d'être perçue comme défendant des intérêts étroits et égoïstes, d'être éconduite ou de se faire dire que d'autres points de vue s'imposent. Quand il s'agit d'une association, les entreprises concurrentes se surveillent les unes les autres et adoptent donc des points de vue plus objectifs.

On ne peut sans réserves faire le même raisonnement lorsqu'on parle des grandes entreprises dans des secteurs oligopolistiques. Dans ce cas, les pouvoirs publics peuvent directement entrer en contact avec les entreprises sans que le temps consacré à ces relations soit un fardeau supplémentaire. Les grandes entreprises ont plus de facilité que les autres à trouver des ressources pour faire face à la complexité de l'Administration et se doter d'un service de relations publiques propres à améliorer leur image et celle de leur industrie. Les associations n'en continuent pas moins à jouer un rôle essentiel. Le gouvernement peut encore préférer voir l'industrie elle-même en arriver à un accord sur une

politique sectorielle ou avoir la garantie qu'il est tenu compte de toutes les entreprises concernées. Il est plus facile d'atteindre cet objectif s'il existe une association. D'ailleurs, même dans un secteur oligopolistique, le recours à une association peut donner un caractère plus légitime aux négociations des grandes entreprises avec l'État. Cela est particulièrement vrai si le gouvernement désire faire participer l'industrie à l'administration du programme sectoriel.

Les travaux de recherche actuels donnent à penser que les grandes entreprises canadiennes préfèrent avoir recours à des associations professionnelles. Gollner (1983, p. 43) a trouvé dans une enquête effectuée auprès des 500 entreprises figurant sur la liste du *Financial Post* que les associations professionnelles étaient la formule la plus employée pour négocier avec le gouvernement, assortie toutefois de fréquentes visites à Ottawa des cadres supérieurs des sociétés. La création au sein des entreprises de services spécialisés dans les relations avec les pouvoirs publics, ainsi que le militantisme au sein des associations ne sont pas des activités qui s'excluent mutuellement. Au contraire, elles semblent plutôt se compléter (Grant, 1984a).

Les services de relations avec l'État servent à diverses fins. Premièrement, ils peuvent se voir confier la responsabilité de surveiller les intérêts particuliers de l'entreprise dans un secteur donné (fiscalité, tarifs douaniers et dumping constituent les exemples les plus courants). Deuxièmement, les grandes entreprises sont souvent très diversifiées et une seule association ne suffit pas toujours à représenter tous leurs intérêts. Le personnel chargé des relations avec l'État peut alors surveiller l'activité du gouvernement dans chaque secteur et recommander des mesures pertinentes aux chefs de l'entreprise. De telles recommandations peuvent inciter, à l'occasion, une association donnée à combattre ou à soutenir un programme d'action, ou encore à communiquer avec un membre du Parlement pour demander une audience portant sur les intérêts particuliers de l'entreprise.

Troisièmement, certains programmes (emprunts garantis par l'État, aide financière aux exportations) sont destinés à aider les entreprises. Les services des relations avec l'État peuvent se voir confier la responsabilité de préparer les demandes nécessaires pour obtenir ce type de subventions et les acheminer à travers les dédales de l'Administration. Les associations sont naturellement réticentes à accomplir elles-mêmes ce genre de tâches qui peuvent prendre bien du temps et créer parfois des situations embarrassantes si les pouvoirs publics leur demandent de choisir parmi leurs membres les meilleurs éléments. L'association ne désire nullement prêter le flanc à des accusations de favoritisme qui pourraient rapidement mettre en péril son rôle de mandataire d'un groupe.

Enfin, les services de relations avec l'État peuvent être utilisés pour renforcer les activités de pression des associations. Par exemple, l'asso-

ciation pourrait présenter le dossier de l'industrie accompagné de celui du service des relations de l'entreprise avec l'État pour accroître les pressions. Les membres du personnel de ces services de relations sont souvent par surcroît membres de comités d'association, ce qui augmente les possibilités d'organisation de campagnes d'intervention bien orchestrées auprès du gouvernement, regroupant à la fois les entreprises et les associations.

Pour résumer, disons que dans pratiquement tous les secteurs de l'économie d'aujourd'hui, il existe des programmes et des réglementations pour appuyer la réalisation des objectifs. Or, les objectifs choisis ne pourront être menés à bien que si le monde des affaires fournit à l'État l'information et les conseils de spécialistes dont celui-ci a besoin pour la formulation de la politique. Dans certains cas, il faudra même que le monde des affaires participe activement à la mise en oeuvre. Étant donné l'importance d'une telle intervention et les conséquences désastreuses que pourrait entraîner une information mal compromise, les gens d'affaires ne peuvent se croiser les bras et attendre que les pouvoirs publics visent juste, pas plus que l'État ne peut se contenter de légiférer et d'espérer que le monde des affaires s'exécutera. Une collaboration plus étroite s'impose. On constate que l'échange d'information et le respect de la loi, éléments indispensables à la prise de décisions économiques, sont de plus en plus coordonnés par les associations industrielles et commerciales. Aucune autre forme d'organisation ne semble être appelée à jouer un rôle aussi efficace à cet égard.

Les associations de commerce au Canada

Notre examen s'appuie sur trois études reliées entre elles, dont les détails sont précisés dans l'annexe. La première étape a consisté à essayer de dresser la liste de toutes les associations d'intérêts économiques d'envergure nationale qui ont exercé des activités au Canada depuis la Confédération. On a considéré qu'une association était d'envergure nationale si elle répondait à au moins l'un des trois critères suivants :

- elle prétendait représenter un secteur économique à l'échelle nationale;
- elle prétendait représenter un secteur économique dans une ou plusieurs provinces comptant pour 35 % de la production nationale ou de l'emploi dans le secteur concerné;
- elle prétendait représenter un secteur économique au Québec ou au Canada français et jouer le même rôle qu'une association nationale.

En vertu de ces critères, nous avons trouvé 660 associations de commerce d'envergure nationale au Canada, depuis la Confédération, dont 482 existaient encore en 1980. On a répertorié en outre 125 associa-

tions agricoles dont 102 étaient encore en activité à cette même date. Ces associations industrielles représentent des industries qui embrassent tous les secteurs de l'économie, comme l'indique l'information présentée à la figure 5-1. C'est dans l'industrie du conditionnement des aliments que l'on trouve le plus grand nombre de groupes, soit le secteur manufacturier qui correspond à la plus grande production industrielle canadienne. Certains secteurs comme l'industrie de la construction ont moins d'associations qu'on ne l'aurait pensé. Leur petit nombre s'explique du fait que la plupart des associations de construction sont de caractère local et ne satisfont donc pas à notre critère d'envergure nationale. Il est également intéressant de noter que la figure 5-1 représente toutes les associations, existantes ou disparues. Dans certains secteurs, on constate une diminution du nombre d'associations à cause de la rationalisation du réseau d'associations dans la période de l'après-guerre.

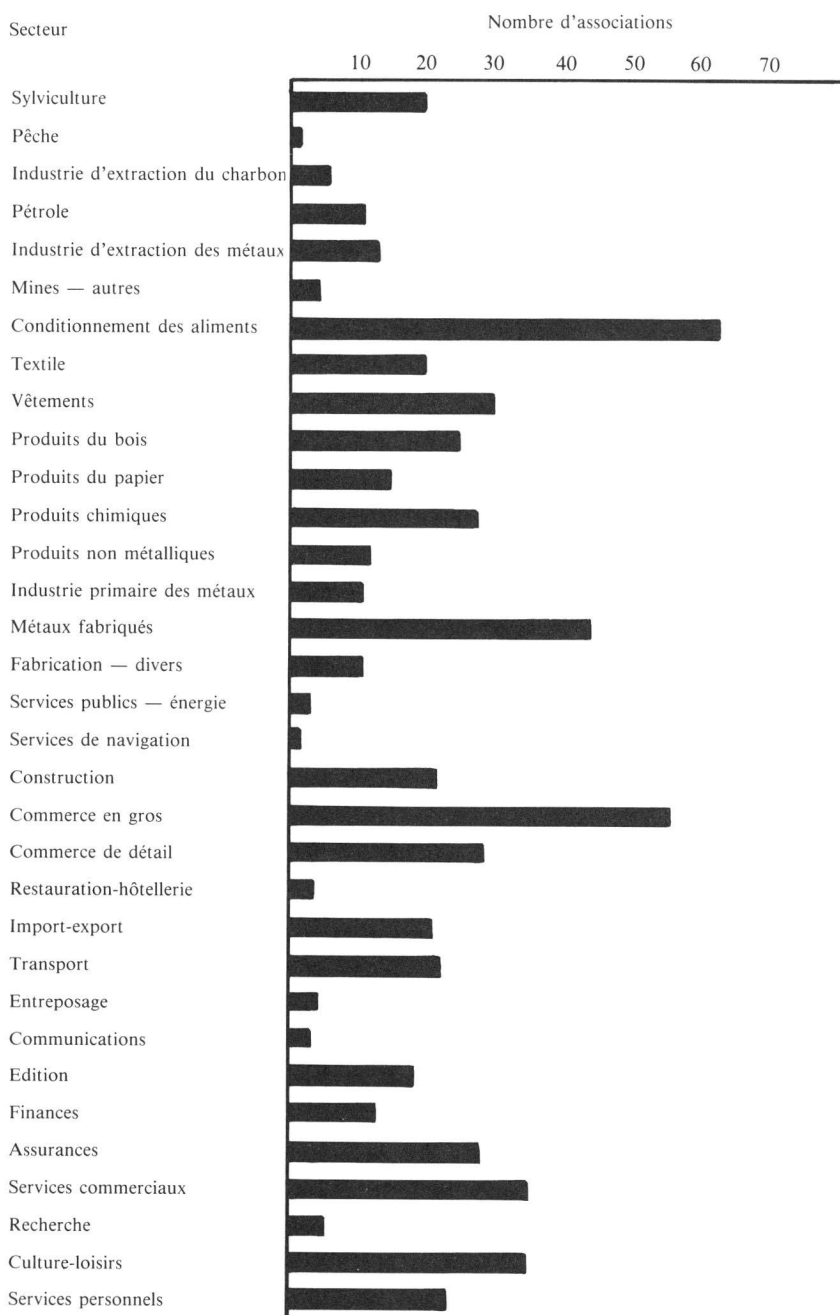
Le réseau d'associations industrielles et commerciales du Canada englobe un grand nombre d'entreprises, relativement petites, hautement spécialisées. On peut constater le degré de spécialisation de deux façons. Tout d'abord, sur les 660 associations retenues pour notre analyse, on compte 481 entreprises structurées défendant les intérêts d'un seul secteur. Les associations qui s'intéressent à plus d'un secteur représentent le plus souvent les manufacturiers et les distributeurs, grossistes ou détaillants. Ces associations restent donc tout à fait spécialisées par produit mais correspondent à une tranche verticale importante de l'industrie. On peut déceler un second indicateur de spécialisation en utilisant la Classification internationale type des industries publiée par les Nations Unies (1970). Cette classification comporte quatre niveaux qui sont les suivants :

Niveau 1 :	Secteur principal	Fabrication
Niveau 2 :	Secteur	Aliments, boissons, tabac
Niveau 3 :	Groupe principal	Aliments
Niveau 4 :	Groupe	Produits laitiers

En utilisant l'information sur les domaines de recrutement des membres des associations, on a pu se faire une idée de l'envergure des associations par rapport à cette hiérarchie.

Malheureusement, les catégories de la classification internationale des industries ne vont pas au-delà du niveau du secteur en ce qui concerne la construction et le commerce de gros et de détail. Il nous faut donc écarter les associations dont le but premier est de représenter ces industries². Cela fait, nous trouvons que 39,3 % des associations restantes représentent une industrie correspondant au niveau « groupe » de la hiérarchie et que 28,6 % représentent une industrie encore plus spécialisée que ce niveau.

FIGURE 5-1 Répartition des associations industrielles et commerciales par secteur



Source : Données réunies par l'auteur.

Bien que ces associations aient une portée économique équivalente, les ressources dont elles disposent varient considérablement. Le tableau 5-1 présente une ventilation des associations fondée sur leurs frais annuels. La majorité d'entre elles dépensent entre 50 000 et 500 000 \$, montant qui leur permet de disposer d'un personnel de trois à dix personnes. Il convient de signaler que les associations industrielles bénéficient également de la participation active de leurs membres à des comités (Coleman et Jacek, 1983). Par conséquent, les montants en numéraire dépensés par les associations sont nettement inférieurs aux ressources effectivement consacrées aux affaires des associations. Celles qui administrent un budget annuel de plus d'un demi-million de dollars disposent généralement d'un personnel professionnel qui vient s'ajouter aux comités constitués de représentants des entreprises membres. Suivant le type d'industrie, les membres du personnel peuvent être des ingénieurs, des avocats, des spécialistes en relations publiques ou des économistes³. Nombre des plus grandes associations appartiennent à un groupe officieux qui a son centre à Ottawa sous le nom de Business Association Interchange. On y discute des questions d'intérêt commun et la direction des associations peut y être mise au courant des changements d'orientation et de personnel au sein du gouvernement⁴. Cette

TABEAU 5-1 Dépenses annuelles des associations de commerce, 1980

Montant, en dollars	Nombre	Pourcentage
0-5 000	6	1,7
5 000-10 000	33	9,4
10 000-25 000	41	11,6
25 000-50 000	28	8,0
50 000-100 000	46	13,1
100 000-250 000	89	25,3
250 000-500 000	43	12,2
500 000-1 000 000	33	9,4
1 000 000-2 000 000	17	4,8
2 000 000-5 000 000	9	2,6
Plus de 5 000 000	7	2,0

Source : Données réunies par l'auteur.

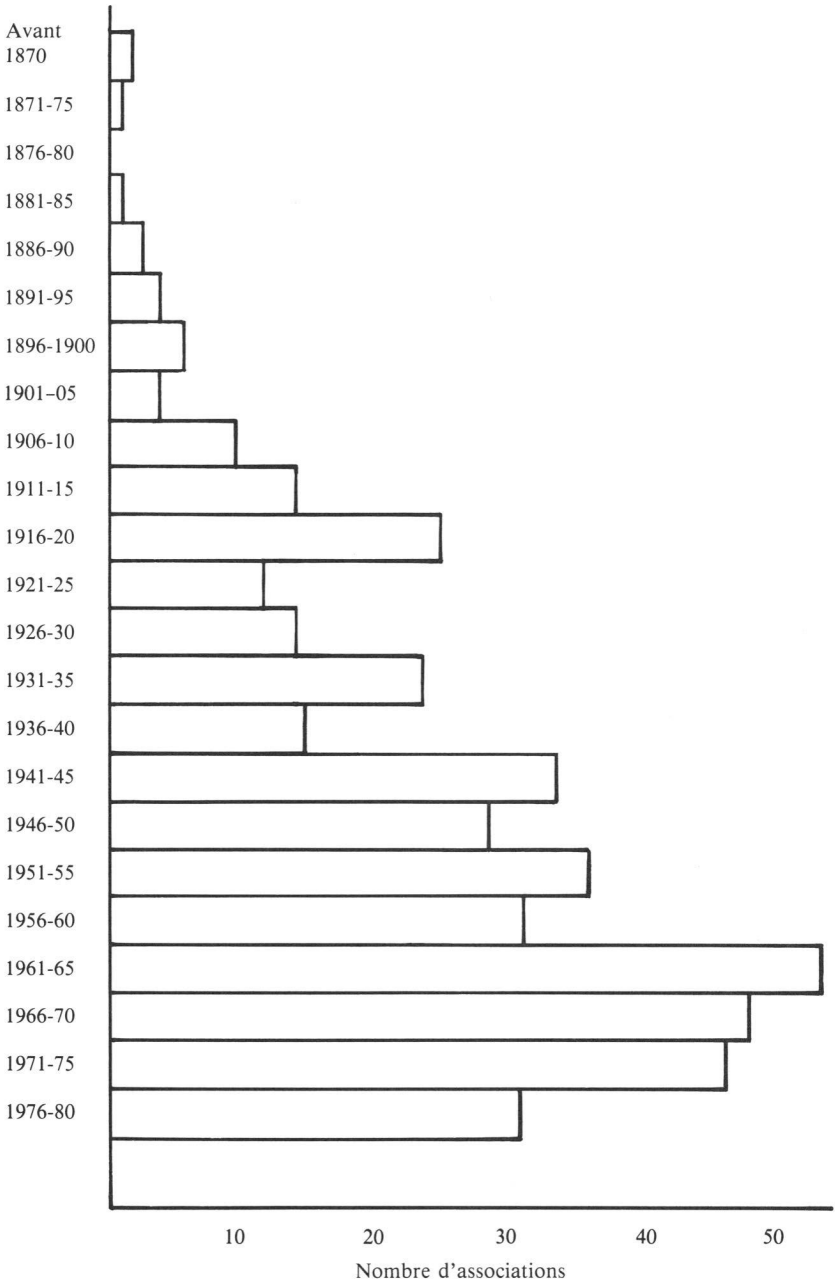
collaboration et cette consultation de caractère non officiel entre les associations distingue le Canada de nombreux pays européens où de telles relations passent par les structures hiérarchiques officielles⁵.

La majorité des associations industrielles et commerciales qui jouent aujourd'hui un rôle actif au Canada existent depuis le début de la Seconde Guerre mondiale (voir la figure 5-2). La plus forte période de croissance se situe entre 1961 et 1975, ce qui renforce l'idée que les associations de commerce sont devenues de plus en plus nécessaires à cause du processus moderne de prise de décision. Les associations représentant les secteurs manufacturier, de la construction et des finances ont contribué de façon non négligeable à cette croissance depuis 1940. La date moyenne de création des associations des secteurs manufacturier et de la construction est 1946 tandis que pour la plupart des associations du secteur financier, elle se situe vers 1952. Ces chiffres sont à comparer avec 1928 pour l'agriculture, 1935 pour la sylviculture, 1938 pour les industries d'extraction des métaux, 1935 pour le commerce de gros et 1929 pour le secteur du commerce de détail. La figure 5-2 indique également que les guerres et les dépressions semblent stimuler la formation d'associations économiques. La Première et la Seconde Guerre mondiale ont donné un bon élan à l'action associative, l'État montrant lui-même l'exemple. Durant la Première Guerre mondiale, le ministère de l'Industrie et du Commerce, par exemple, « a adopté une politique d'encouragement à la création d'associations industrielles pour les inciter à obtenir des commandes pour le compte des entreprises membres, en particulier auprès des pays alliés ou de leurs agents » (Hill, 1977, 172). Nombre de ces associations se sont trouvées une nouvelle raison d'être après la fin de la guerre du fait que leurs membres ont été confrontés à de graves problèmes de surcapacité; elles ont alors joué un rôle dans l'organisation du marché et le contrôle des prix (Traves, 1979, p. 73). Les conclusions spectaculaires de la Commission qui enquêta sur les associations des industries de fabrication du caoutchouc et de la farine aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ont démontré comment travaillaient ces associations⁶.

Disons pour résumer que les associations industrielles et commerciales du Canada d'aujourd'hui ne manquent pas de groupes membres mais que, de façon générale, ces groupes représentent les intérêts étroits de produits spécialisés. Leur taille varie de l'organisation fonctionnant à temps partiel, sous la direction d'un employé d'une entreprise membre, à l'organisation à temps plein employant 100 personnes ou plus. La plupart d'entre elles ont d'ailleurs été fondées pour faire face aux pressions politiques exercées sur l'industrie depuis le début des années 1940. La prochaine question que nous traiterons a trait aux méthodes employées par les associations industrielles pour intervenir dans la prise de décision.

FIGURE 5-2 Date de création des associations économiques actuelles

Date de création



Source : Données réunies par l'auteur.

L'aptitude à coordonner des réseaux d'associations de commerce au Canada

Avec le renouveau des études réalisées par les spécialistes des sciences sociales sur les associations de commerce au cours de la dernière décennie, un nouveau concept a fait son apparition : celui des réseaux d'associations. Les chercheurs ont jugé utile de parler de la structure et du rôle des réseaux de groupements d'intérêts. Lorsque des auteurs éminents dans le domaine comme Schmitter (1979, 1981) et Offe (1981) parlent de résoudre les problèmes relatifs aux difficultés de gouverner dans les démocraties libérales, ils évaluent la capacité des réseaux d'associations à contrôler et à canaliser les pressions politiques. Les observateurs qui, comme Panitch (1979, 1980, 1981), se montrent plus sceptiques et mettent l'accent sur le rôle des structures corporatistes dans le contrôle et le disciplinement de la main-d'oeuvre syndiquée parlent également du réseau des syndicats ouvriers et de l'autorité que les associations de chapeutage exercent sur les syndicats membres.

Pour analyser le rôle joué par les associations industrielles, nous adopterons cette méthode et examinerons les réseaux d'associations. L'État, après tout, a tendance à traiter le regroupement des associations comme un réseau, en confiant aux groupes membres des rôles différents dans le processus décisionnel. Les entreprises agissent de la même façon. La plupart appartiennent à plusieurs associations et, dans certains cas, à un grand nombre. Elles considèrent également l'ensemble des associations comme un réseau comportant différentes unités ayant des attributions différentes. Le réseau d'associations joue un rôle considérable dans la capacité d'une société à faire face aux crises économiques et politiques.

Ce qui constitue l'enjeu pourrait être ici qualifié de capacité d'intervention d'un réseau d'associations. Nous entendons par là les propriétés qui, inhérentes à un réseau, sont propres à stimuler les associations et à encourager leur participation fructueuse à la formulation et à la mise en oeuvre des programmes d'action. Aux fins de cette analyse, nous définirons les propriétés idéales des associations désireuses de jouer un rôle politique. Ces propriétés ne sont que des hypothèses heuristiques. Il ne faut pas s'attendre à les trouver comme telles dans la réalité et nous ne soutenons pas plus qu'elles doivent exister. Elles constituent simplement un point de référence qui facilite la comparaison.

Les associations aptes à jouer un rôle dans l'élaboration de la politique auront deux propriétés⁷. D'une part, elles auront la capacité de structurer et de coordonner les activités complexes dans lesquelles elles s'engagent pour répondre aux demandes de leurs membres et d'autres organismes, notamment l'État. D'autre part, elles seront autonomes par rapport à leurs membres et à l'État. En tant qu'entités indépendantes, il leur est possible de s'élever au-dessus des intérêts à court terme de leurs

membres, d'assumer des responsabilités de direction, assorties de sanctions, le cas échéant, et de fournir à l'État des garanties officielles à l'effet que les décisions politiques qu'elles ratifient seront respectées par les membres. Dans notre étude, nous nous limiterons à la première de ces propriétés. Même si plusieurs variables sont appelées à avoir une incidence sur cette capacité de coordination, c'est la structure du réseau d'associations qui constitue peut-être le facteur le plus important.

Le réseau d'associations est important parce qu'il contribue à simplifier les choses. Prenons, par exemple, la British Columbia Fruit Growers Association (l'Association des producteurs de fruits de Colombie-Britannique). Dans l'intérêt de ses membres, l'Association devrait participer à l'élaboration de la politique agricole globale, à l'échelon fédéral et à l'échelon provincial, à la commercialisation à l'échelon provincial, à la définition des qualités, des normes, des tarifs douaniers pour l'exportation à l'échelon fédéral, ainsi qu'à la définition des qualités et des normes pour le marché intérieur à l'échelon provincial. Ce travail de représentation deviendrait rapidement un fardeau insupportable si le groupe n'avait la possibilité de réduire sa charge en se joignant à des associations plus vastes qui interviennent dans tous ces domaines au niveau fédéral et à l'échelon provincial⁸.

Lorsque nous examinons la structure du réseau d'associations, il est important de noter l'échelon économique auquel est défini le domaine d'une association. On peut distinguer quatre échelons :

- intersectoriel : qui embrasse plus d'un grand secteur de l'économie;
- catégoriel : agriculture, ressources, fabrication, construction, commerce, transport et communications, finances, services;
- sectoriel : l'un des principaux groupes du code de classification internationale type des industries ou un groupe du code canadien de classification des industries. Par exemple, le conditionnement des aliments dans la fabrication, les mines de charbon dans les ressources, la construction non résidentielle à l'intérieur de la construction, le commerce de détail dans le commerce, les établissements bancaires au sein des finances;
- sous-sectoriel : subdivisions des secteurs comme, par exemple, les produits laitiers, le charbon bitumineux, la construction commerciale, les épiceries, les banques à charte.

Le réseau d'associations, qui facilite la coordination et la structuration d'un domaine complexe et permet, par conséquent, à ses membres de jouer un rôle dans l'élaboration de la politique se verra doté des cinq propriétés résumées au tableau 5-29. Elles seront englobantes au sens qu'Olson (1982) donne à ce terme.

- À l'intérieur d'un échelon donné (intersectoriel, catégoriel, sectoriel, sous-sectoriel), le réseau aura une structure horizontale par produit ou

TABLEAU 5-2 Résumé des propriétés des réseaux d'association favorisant l'aptitude à participer à l'élaboration de la politique

Aptitude à participer à l'élaboration de la politique	Inaptitude
Différenciation horizontale systématique par produit et par territoire à chaque échelon économique	Différenciation horizontale non systématique qui présente des failles
Différenciation verticale systématique par échelon économique différent	Différenciation verticale non systématique qui présente des failles
Intégration verticale complète entre les produits, le territoire et l'échelon économique avec pouvoir décisionnel au sommet	Absence d'intégration verticale; alliances ponctuelles horizontales entre associations uniquement
Concentration dans un petit nombre d'associations	Fragmentation entre de nombreuses associations
Absence de concurrence entre associations	Concurrence entre associations pour le recrutement des membres

Source : Se reporter au texte.

service et par territoire. L'élément important est ici que le réseau d'associations permette à chaque groupe pertinent de se faire entendre. Les réseaux qui comportent des lacunes évidentes seront beaucoup moins aptes à jouer un rôle politique efficace.

- Le réseau d'associations aura une structure verticale articulée par produit ou groupe de services et par territoire. Les associations les plus englobantes disposeront d'associations distinctes ou de services internes pour structurer et représenter les intérêts de chaque échelon économique. En revanche, un réseau de faible capacité d'intervention présentera des lacunes aux échelons économiques. L'État sera donc contraint de traiter avec de nombreuses associations et de perdre un temps précieux à concilier des points de vue différents — perspective qui rendra les pouvoirs publics réticents à faire participer ce type d'associations.
- Le réseau doté de capacité d'intervention aura une structure verticale, c'est-à-dire qu'il sera capable de regrouper les intérêts de l'échelon le plus bas et le plus spécialisé de l'économie jusqu'aux échelons catégoriel et intersectoriel. À chaque échelon, une association de cheapeutage structurera les associations inférieures. De plus, les associa-

tions de chapeutage seront aptes à diriger leurs membres; leur structure sera hiérarchique et les décisions seront prises au sommet. Dans un réseau dépourvu de capacité d'intervention, les associations de chaque échelon seront indépendantes de celles des niveaux supérieur et inférieur. La coordination y sera médiocre ou inexistante.

Les deux dernières propriétés découlent des trois premières :

- Les monopoles de représentation existeront à chaque niveau du réseau doté de capacité d'intervention; les associations ne s'y feront pas concurrence pour le recrutement des membres, ce qui permettra de centraliser la défense des intérêts. Dans le cas des associations dépourvues de capacité d'intervention, la représentation des intérêts est fragmentée et les associations se font concurrence pour le recrutement des membres.
- Dans son ensemble, le réseau d'associations sera extrêmement représentatif du monde des affaires. Peu d'entreprises restent en dehors du réseau et chaque association membre est parfaitement bien représentée alors que dans le réseau dépourvu de capacité d'intervention les associations ne sont pas vraiment représentatives de leurs membres et d'importantes entreprises ne sont pas représentées.

L'analyse qui suit porte en premier lieu sur les associations intersectorielles avant de s'intéresser aux associations catégorielles et sectorielles¹⁰. Étant donné son importance dans un pays comme le Canada, la représentation des intérêts par territoire sera étudiée séparément dans la rubrique centralisation. La question du pourcentage de la représentation sera étudiée à la fin. De façon générale, nous montrerons que l'on trouve une meilleure coordination dans les associations spécialisées que dans celles de l'échelon intersectoriel qui nous semblent relativement mal préparées à jouer un rôle dans la prise de décision.

LES ASSOCIATIONS INTERSECTORIELLES

Quatre associations nationales appartiennent de toute évidence à cette catégorie : le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national (CEQIN), la Chambre de commerce du Canada, la Canadian Federation of Independent Business (CFBI) et la Canadian Organization of Small Business (COSB), en plus de deux associations provinciales, le Conseil du patronat du Québec (CPQ) et le Employer's Council de Colombie-Britannique. On a coutume d'inclure également dans ce groupe l'Association des manufacturiers canadiens. Cependant, l'AMC est une association catégorielle qui ne représente que les intérêts des manufacturiers. Les entreprises appartenant à d'autres catégories comme les ressources, la construction, les transports et les finances ne peuvent être membres de l'AMC. Nous examinerons donc le cas de l'AMC dans notre analyse des associations catégorielles. Lorsque nous examinons les

quatre associations nationales en tant que réseau suivant les critères que nous avons établis, nous en venons à nous demander si leur structure se prête bien à la consultation systématique et si elles ont une véritable capacité d'intervention. Fait intéressant à constater, les deux associations provinciales semblent légèrement mieux réussir à cet égard.

Monopolisation La structure habituelle dans les pays européens est caractérisée par une association unique de chapeutage représentant les intérêts des entreprises à l'échelle nationale ou par deux associations dont l'une représente les intérêts des grandes et moyennes entreprises et l'autre, la petite entreprise. Le schéma que nous venons de décrire est particulièrement évident dans les pays de langue allemande où les entreprises *Gewerbe* ou *Handwerk* bénéficient d'un statut juridique particulier et ont leurs propres chambres ou *Kammern*. Au Canada, ce type de rationalisation n'a pas eu lieu. Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national et la Chambre de commerce du Canada se font concurrence quand il s'agit de se faire entendre des pouvoirs publics, chacune prétendant parler dans l'intérêt général des entreprises. En fait, la création du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, en 1976, peut être considérée comme une conséquence de la faiblesse de la Chambre de commerce du Canada et peut-être même de l'AMC. Pour leur part, les deux organismes de défense de la petite entreprise se font de toute évidence concurrence pour le recrutement des membres et avoir l'oreille du pouvoir. La COSB est issue de la défection d'un groupe de la Canadian Federation of Independent Business qui n'était pas d'accord avec les méthodes qu'employait la Fédération dans son action politique ni avec ses structures. La compétition est moins évidente à l'échelon provincial. Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national et la Canadian Federation of Independent Business ne jouent pas un très grand rôle sur le plan provincial et les chambres de commerce provinciales ont donc plus de latitude pour exercer leur influence, excepté au Québec et en Colombie-Britannique. Comme nous l'avons signalé, au Québec, la Chambre de commerce fait en un sens concurrence au CPQ et en Colombie-Britannique le Conseil du patronat semble l'emporter sur la Chambre de commerce.

Intégration verticale Il n'y a pratiquement pas de lien organique entre les associations nationales et les centaines d'autres associations de commerce du Canada. Le schéma que l'on trouve généralement dans les pays européens est caractérisé par la présence d'une association nationale de chapeutage qui compte parmi ses membres d'autres associations économiques organisées aux niveaux catégoriel, sectoriel et sous-sectoriel. Suivant sa structure interne, cette association peut tenir compte des différents intérêts des secteurs économiques de même qu'elle peut regrouper et structurer ces intérêts pour adopter des posi-

tions plus générales. Le réseau canadien n'offre pas ce genre de possibilités. Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national est un organisme qui recrute directement ses membres qui sont de grandes entreprises spécialement choisies. Ces entreprises sont censées représenter tous les secteurs de l'économie mais l'on ne possède aucune garantie à cet effet. En outre, une entreprise représentative n'est nullement l'équivalent d'un secteur. On ne peut affirmer que dans des discussions avec le comité d'orientation du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, par exemple, Noranda dépassera le cadre de Noranda Mines pour se faire le porte-parole de l'industrie d'extraction des métaux. Les seuls liens organiques que le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national entretient avec les autres associations proviennent du fait que l'AMC, la Chambre de commerce du Canada et le Conseil du patronat lui sont affiliés, mais ces liens semblent être relativement faibles puisque la présence de ces associations sur les listes d'adhérents ne suffit pas à donner au CEQIN autorité sur ces dernières.

Les autres associations industrielles peuvent choisir d'adhérer à la Chambre de commerce du Canada et nombre d'entre elles le font, mais cette adhésion semble être uniquement à des fins d'information. Les associations affiliées reçoivent en effet les publications de la Chambre et peuvent assister à ses réunions. Elles peuvent également être candidates lors de l'élection du conseil d'administration et ont en général un ou deux membres qui siègent au conseil constitué de quarante-deux personnes. Cependant, elles n'ont pas le droit de vote dans les assemblées de l'association. La Chambre ne tient nullement compte des intérêts sectoriels dans ses structures internes, pas plus que dans son réseau de comités. L'absence de liens structuraux avec les autres groupes est encore plus flagrante dans le cas de la CFBI et de la COSB. Ces associations recrutent toutes deux leurs membres directement et ne sont pas des associations de chapeautage. Même si elles prétendent représenter, par leurs membres, un grand éventail d'entreprises, elles n'offrent à cet égard aucune garantie et rien dans leur structure interne ou dans leurs comités ne nous porte à croire qu'il est tenu compte des intérêts sectoriels. Bref, la capacité des associations intersectorielles nationales à regrouper les intérêts verticalement pour aller du plus spécialisé au plus général semble très faible.

Le tableau est différent pour les deux associations provinciales. Le Conseil du patronat du Québec et son homologue de Colombie-Britannique sont tous deux des associations mixtes qui comptent parmi leurs membres des entreprises et des associations. Le CPQ a plus de 130 associations membres qui proviennent de tous les grands secteurs de l'économie de la province. Conformément à la structure classique de l'association de chapeautage, il n'accorde le droit de vote qu'à ses associations membres qui sont seules habilitées à faire partie du conseil

d'administration. La capacité d'intégration verticale du CPQ est donc supérieure à celle de toute autre association canadienne intersectorielle. L'Employers' Council de Colombie-Britannique présente la structure opposée puisque les entreprises membres disposent de plus de pouvoirs que les associations membres. Néanmoins, l'Employers' Council est caractérisé par une forte représentation des associations appartenant aux catégories des ressources, de la construction et du commerce. À la différence de la Chambre de commerce du Canada, ces associations jouissent des pleins droits de vote et jouent un rôle très actif dans les comités du Conseil. Dans les autres provinces, cependant, le schéma se rapproche beaucoup plus de la structure existant à l'échelon national.

Concentration Du fait de l'absence d'intégration verticale dans le réseau national, les multiples intérêts des entreprises du Canada sont représentés par de multiples associations. Le travail de regroupement incombe au gouvernement, à supposer qu'il veuille bien s'en charger. S'il lui faut connaître les intérêts des entreprises ou s'il désire les faire participer à la formulation d'une politique globale (sur la concurrence ou sur la fiscalité, par exemple), le gouvernement fédéral doit s'adresser à au moins quarante ou cinquante associations. Ceci est également vrai pour toutes les provinces à l'exception de la Colombie-Britannique et du Québec. En Colombie-Britannique, les principales industries, soit la sylviculture, l'extraction minière, la pêche et les secteurs de la construction et du commerce, adhèrent à des associations qui sont toutes membres de l'Employers' Council. Il existe, néanmoins, une exception notable à la règle, la section de Colombie-Britannique de l'Association des manufacturiers canadiens. Au Québec, la concentration est au moins aussi forte grâce au CPQ. En effet, la section québécoise de l'AMC est non seulement membre du CPQ mais on lui garantit deux sièges au conseil d'administration. Le Conseil semble toutefois plus faible quand il s'agit de représenter les intérêts des petites entreprises québécoises. Bien que le Centre des dirigeants d'entreprise soit membre du CPQ et que sa représentation au conseil d'administration soit garantie, il existe deux autres associations plus importantes, dont les membres sont surtout constitués de petites entreprises québécoises qui, elles, ne sont pas membres du CPQ. Il s'agit de la Chambre de commerce de la province de Québec et de la Chambre de commerce du district de Montréal.

Représentation régionale Nous nous intéressons ici à la capacité des associations à représenter les intérêts régionaux tout en faisant la part des choses pour adopter une position qui rallie la majorité. Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national n'a pas de structure régionale du tout. Il est dominé par les plus grandes entreprises du pays

qui sont en outre nettement concentrées dans le centre du Canada. En tant qu'organisme, il ne fait montre d'aucune aptitude particulière à tenir compte des différences régionales et à les regrouper, à l'exception peut-être de celles du Québec¹¹. La Chambre de commerce du Canada présente un meilleur dossier à cet égard. D'après ses statuts, ses membres ayant pleins droits de vote sont les chambres locales du pays. Quant aux chambres de commerce provinciales, elles ne sont pas membres de la Chambre de commerce du Canada, mais leurs présidents sont représentés au conseil d'administration de l'organisme national. Il semble donc que la Chambre de commerce du Canada puisse non seulement se faire le porte-parole des intérêts locaux et provinciaux, mais qu'elle soit également en mesure de regrouper ces intérêts dans les discussions du conseil.

Le CFBI est plus difficile à évaluer. Cette association détermine son activité politique à partir de réponses à des questionnaires d'enquête, portant sur des questions d'intérêt public, présentés aux membres tous les mois. Si une question comporte un enjeu régional, l'on peut supposer que le point de vue de la région apparaîtra dans les réponses aux questionnaires. En revanche, même si l'association dispose d'agences régionales, leur but n'est pas de regrouper les intérêts régionaux mais d'assurer le service et de recruter des membres dans une région donnée. L'organisme est sous l'égide du siège social situé à Toronto et c'est le bureau de Toronto qui juge si les questions sont suffisamment importantes pour figurer dans les questionnaires mensuels. Il ne semble pas que l'association ait la capacité de regrouper systématiquement les préoccupations régionales dans ses décisions. C'est tout le contraire qui caractérise la COSB du fait qu'elle n'est guère capable d'en arriver à une position nationale commune. Ses membres sont surtout concentrés en Alberta et en Ontario. À maints égards, les organismes des deux provinces fonctionnent indépendamment l'un de l'autre et ne disposent pas des structures voulues pour amener ces régions à s'accorder sur les questions d'orientation.

On constate donc que la capacité d'intervention de la composante intersectorielle du réseau d'associations industrielles est faible. Si le gouvernement voulait faire participer ces associations à la formulation de la politique, il n'aurait que peu de raisons d'espérer que les principaux intérêts seront représentés, que les parties ne perdront pas leur temps à se chamailler entre elles et qu'il sera tenu systématiquement compte des disparités régionales. Si le gouvernement choisissait sa ligne de conduite d'après leurs conseils, il ne pourrait guère s'attendre à ce que sa politique soit bien acceptée par la majorité des entreprises. Néanmoins, s'il prenait des mesures sans l'avis des entreprises, sa politique pourrait tout aussi bien tourner à l'échec. Dans ce contexte, il n'est guère étonnant que les relations entre les deux partenaires ne soient pas harmonieuses.

LES ASSOCIATIONS CATÉGORIELLES ET SECTORIELLES

Il n'est pas possible dans un rapport comme celui-ci de considérer tous les réseaux d'associations qui jouent un rôle à l'échelon catégoriel et sectoriel¹². Nous nous bornerons donc à signaler certains des atouts et des faiblesses les plus patents des associations à ces niveaux. En général, c'est le réseau d'associations du domaine de la fabrication qui nous semble avoir la capacité d'intervention la plus faible tandis que les associations d'agriculteurs et de la construction paraissent plus fortes. Les autres associations se situent entre ces deux extrêmes.

L'Association des manufacturiers canadiens joue un rôle influent dans la politique canadienne depuis plus d'un siècle et a donné naissance à des dizaines d'associations plus spécialisées. Elle regroupe et centralise les intérêts de façon satisfaisante puisqu'elle n'a pas vraiment de concurrents sur le plan sectoriel. Par rapport aux associations intersectorielles, elle dispose des structures voulues pour regrouper les intérêts régionaux et en arriver à une position nationale globale. Elle dispose de sept sections provinciales qui sont autonomes sur les questions de compétence provinciale mais permettent par ailleurs d'intégrer les points de vue régionaux sur les problèmes nationaux. Il ne s'agit pas d'associations indépendantes comme dans le cas des chambres de commerce locales. Le président et le vice-président de chaque section provinciale de l'AMC sont automatiquement membres de l'organe décisionnel de l'association.

En revanche, sa structure interne nuit à sa vocation de porte-parole de tout le secteur manufacturier du fait qu'elle manque d'intégration verticale. Par essence, l'AMC est une association qui recrute directement ses membres parmi les entreprises, ce n'est pas une association de chapeautage. D'autres associations peuvent s'affilier à l'AMC mais leur adhésion ne suffit pas à leur assurer une participation aux décisions; elle ne fait que leur donner accès aux publications. L'AMC elle-même dirige un certain nombre d'associations de fabricants mais il s'agit plutôt de groupes très spécialisés (comme, par exemple, les fabricants de meules du Canada) qui n'ont besoin que de services à temps partiel. Une fois que ces associations grossissent et se développent, elles sont encouragées à mettre sur pied leur propre structure. Il n'existe donc pas de liens organiques, systématiques, entre l'AMC et les nombreuses associations plus spécialisées du secteur manufacturier. L'AMC n'est pas structurée de façon à donner aux différents secteurs de l'industrie une voix représentative qui lui permettrait de résoudre de façon interne les conflits entre les secteurs manufacturiers. Les sections fonctionnelles de l'administration de l'AMC et les comités ne sont pas articulés sur le plan sectoriel. Il s'ensuit que le regroupement des intérêts du secteur manufacturier revêt un caractère occasionnel. Quand il étudie une opinion présentée par l'AMC, le gouvernement ne peut savoir si cette opinion

représente le point de vue du secteur manufacturier dans son ensemble ou n'a que la faveur de certains secteurs au détriment des autres. Et l'AMC elle-même serait bien en peine de répondre à cette question si le gouvernement venait à la lui poser.

En conséquence, si les pouvoirs publics ont besoin d'avoir une idée plus représentative de l'opinion du secteur manufacturier, il leur faut dépasser le cadre de l'AMC pour interroger des associations plus spécialisées. Cependant, même au niveau sectoriel, les réseaux d'associations ne sont pas, pour la plupart, mieux aptes à coordonner leurs activités. Les secteurs sont structurés de l'une des trois façons décrites ci-après :

- **Concurrence** : Dans ce cas, il n'existe pas d'organisme de chapeutage pour le secteur et les associations se font ouvertement concurrence pour le recrutement des membres d'après leur idéologie. Le meilleur exemple de ce type de secteur est peut-être l'industrie du conditionnement des aliments qui ne compte pas d'association représentant l'industrie dans son ensemble. On remarque une sérieuse compétition entre les Fabricants canadiens de produits alimentaires et nombre des autres grandes associations de l'industrie (Coleman, 1984c). Cette concurrence est particulièrement vive entre les Fabricants canadiens de produits alimentaires et les associations de conditionnement de produits bruts (sous-secteurs dont les produits bruts sont en grande partie des produits agricoles) au sujet, en particulier, de la politique sur la gestion des approvisionnements. L'industrie électronique est un autre secteur où l'on distingue le même schéma.
- **Division** : Dans ce cas, le secteur comporte de nombreuses associations administrant un domaine étroitement défini, qui exclut les autres. Il n'existe pas de mécanismes systématiques pour regrouper les divers intérêts du secteur. Ce schéma est particulièrement manifeste dans le secteur manufacturier mais on le retrouve également dans les produits chimiques, la fabrication de machines, le vêtement et les produits minéraux non métalliques, entre autres.
- **Organisation** : Dans un petit nombre de secteurs, il existe une association disposant d'une structure de chapeutage ou une association unique représentant directement toutes les entreprises. On peut citer, comme exemple du premier modèle, le conseil canadien du bois (sylviculture et fabrication) et du second, l'Association des pâtes et papiers du Canada. Des secteurs de ce genre semblent avoir une capacité d'intervention plus élevée.

Alors que le tableau d'ensemble du secteur manufacturier canadien témoigne d'un réseau associatif faiblement développé, le secteur de l'agriculture offre une image presque opposée. La Fédération canadienne de l'agriculture domine le secteur et constitue une association de chapeutage territorial (toutes les associations provinciales du secteur

agricole en sont membres) en plus d'être une association sectorielle. La Fédération canadienne des producteurs de lait, le *Canadian Horticultural Council* et la *United Grain Growers Limited* en sont membres. Le Conseil canadien du porc et le Conseil canadien des producteurs d'oeufs ont conclu des accords spéciaux avec la Fédération canadienne de l'agriculture qui les a structurés en comités de produits à l'intérieur de l'organisation. En outre, tant la Fédération canadienne des producteurs de lait que le *Canadian Horticultural Council* sont des associations de chapeautage territorial et sectoriel. Il en va de même pour les fédérations provinciales d'agriculture. Il s'ensuit que cette structure à trois étages et transversale donne au secteur agricole toute la latitude voulue pour regrouper ou séparer les intérêts par territoire et produit d'une façon qui n'est pas possible dans le secteur manufacturier.

Néanmoins, le réseau associatif agricole possède certaines propriétés qui limitent sa capacité d'intervention globale. La Fédération canadienne de l'agriculture a un concurrent bruyant dans le Syndicat national des agriculteurs et ne représente d'ailleurs pas équitablement tous les produits. L'Association canadienne des éleveurs de bovins, par exemple, n'est pas membre de la Fédération. Ses liens avec l'industrie céréalière ne sont pas aussi solides qu'ils pourraient l'être : les Producteurs de céréales unis envisagent actuellement leur retrait de la Fédération canadienne de l'agriculture à cause de la question du tarif du Nid-de-Corbeau et le Canada Grains Council, qui constitue le représentant le plus éminent de l'industrie céréalière, n'est pas membre de la Fédération¹³, non plus que la *Palliser Wheat Growers Association*, organisme en expansion dans l'industrie du blé de l'Ouest.

Si l'on peut dire du réseau des associations agricoles qu'il a la capacité d'intervention politique la plus élevée du Canada, et du secteur manufacturier qu'il est le plus faible, on en déduira que les autres catégories se situent entre ces deux extrêmes. La catégorie qui se rapproche le plus de l'agriculture est probablement l'industrie de la construction. L'Association canadienne de la construction est une association de chapeautage à la fois territoriale et sectorielle. Cependant, ses liens avec les associations membres sont plus faibles que ceux que l'on trouve dans la Fédération canadienne de l'agriculture (se reporter à Coleman, 1984a, pour plus de précisions). En outre, de nombreuses associations d'entrepreneurs spécialisés, de même que les entrepreneurs en construction liés au secteur de l'énergie (la *Canadian Association of Oil Well Drilling Contractors*, la *Pipeline Contractors Association of Canada*), ne sont pas membres. Un réseau secondaire distinct d'associations existe pour le secteur de la construction résidentielle qui est dominé par l'Association canadienne de l'habitation et du développement urbain. Enfin, les liens entre les associations ontariennes et québécoises sont ici plus faibles que ceux que l'on trouve dans les autres provinces alors que la plupart des travaux de construction se font dans ces deux provinces.

Le secteur financier est dominé par plusieurs associations puissantes qui recrutent directement leurs membres parmi les entreprises : l'Association des banquiers canadiens, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières et la *Trust Companies Association of Canada*. Il ne possède pas de structure permettant de regrouper ces associations et les autres associations du secteur. Il n'existe pas non plus d'associations de chapeutage dans les secteurs de ressources, à l'exception du Conseil canadien du bois qui représente l'industrie de la sylviculture. En général, cependant, la tendance favorise les organisations à recrutement direct structurées par produit (l'Association charbonnière canadienne, l'Association minière du Canada, etc.) ou par territoire. Par conséquent, l'Association des mines de métaux du Québec, la Chambre des mines de Colombie-Britannique et du Yukon ainsi que les autres groupes provinciaux sont complètement indépendants de l'association minière du Canada. Ce manque d'intégration est peut-être plus apparent que réel car à cause du rôle important des provinces dans le secteur des ressources, on remarque une certaine intégration à l'échelon provincial. L'Employers' Council de Colombie-Britannique, par exemple, est censé jouer un rôle considérable dans la représentation des intérêts de l'industrie minière et forestière de cette province.

Après avoir examiné brièvement la structure de base du réseau associatif, il nous faut dire un dernier mot sur la portée de la représentation. Pour évaluer ce facteur, on peut tenir compte de deux phénomènes : la proportion de toutes les entreprises du domaine qui sont membres de l'association ou la proportion de la production dans le domaine qui est représentée par les membres d'une association. Dans une perspective de capacité d'intervention politique, c'est le second facteur qui est le plus important. Lorsqu'ils envisagent de faire participer les associations à la formulation et à la mise en oeuvre d'un programme d'action, les pouvoirs publics veulent s'assurer qu'ils traitent avec un organisme qui représente la plupart sinon toute l'activité économique d'un secteur ou d'un sous-secteur donné.

Jusqu'à un certain point, les pourcentages élevés de représentativité sont liés à l'échelon économique du domaine embrassé par l'association. L'absence de liens verticaux dans des associations intersectorielles et catégorielles comme l'AMC signifie que leur pourcentage est quelquefois plus faible qu'il ne le faudrait pour que l'organisation puisse vraiment intervenir dans le processus décisionnel, car ces associations sont toutes concurrencées par d'autres, plus spécialisées, avec qui elles partagent les ressources des entreprises. Et cette concurrence peut être assez rude. Les associations générales ne disposent pas, comme c'est le cas des associations spécialisées, des compétences ou du temps voulus pour s'attaquer à des problèmes d'ordre technique. Elles ne peuvent donc promettre d'être plus directement utiles que leurs homologues

spécialisées. Il s'ensuit qu'elles doivent attirer des membres à cause de leur intérêt idéologique ou en offrant une gamme de services choisis. Les deux approches comportent des risques. Contraints de choisir entre une association dont les principes idéologiques sont attirants et une autre qui promet des retombées économiques immédiates, les gens d'affaires pragmatiques préfèrent en général la seconde solution. De la même manière, les associations qui proposent des services courent toujours le risque de voir d'autres entreprises commerciales offrir ces services à un meilleur prix ou de n'attirer dans leurs rangs que les membres de moindre importance.

Le pourcentage de représentativité est également affaibli par l'absence de structures régionales au sein des associations canadiennes embrassant des domaines plus généraux. Les structures du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, de la *Canadian Federation of Independent Business* et de la *Canadian Organization of Small Business* sont d'une faiblesse significative à cet égard. Enfin, la concurrence que se font les associations pour le recrutement des membres, et c'est le cas des associations intersectorielles, affaiblit encore leur représentativité.

Cela dit, il ne faut pas s'étonner que les associations qui ont les pourcentages de représentativité les plus élevés soient celles dont les domaines sont les plus spécialisés. Les études sur les associations de l'industrie du conditionnement des aliments au Canada démontrent que les associations spécialisées y ont une représentativité qui varie de 67 % à 92 % (Coleman, 1984c, p. 48a). Le pourcentage de 67 % signifie que l'association a un nombre d'adhérents qui correspond à 67 % de la production d'un secteur donné. Dans le secteur des produits chimiques et de la construction, la fourchette est plus large, car elle va de 49 à 98 % dans le cas des industries chimiques et de 50 à 95 % dans celui de la construction (Coleman, 1984b, p. 33a; 1984a, p. 45).

Fait intéressant à signaler, les pourcentages de représentativité les plus élevés correspondent également à une participation à la mise en oeuvre de la politique. À l'intérieur de l'industrie du conditionnement des aliments, on constate que les associations qui font partie des réseaux corporatifs exerçant une influence politique ont une représentativité nettement plus élevée que celles qui se contentent de jouer le rôle habituel du groupe de pression (Coleman, 1984c). Mais il est pratiquement impossible de prouver le rapport de cause à effet. Il semble plutôt que les deux éléments se renforcent mutuellement : la participation à la formulation et à la mise en oeuvre de programmes d'action augmente le nombre de membres et cette augmentation accroît la confiance du gouvernement envers l'organisme. Le raisonnement inverse est également valable. Cette conclusion s'accorde avec le tableau qui commence à se dessiner : les associations industrielles et commerciales les plus fortes

au Canada sont celles qui embrassent un domaine sous-sectoriel et, dans certains cas, sectoriel.

À quoi tient cette faible capacité d'intervention politique?

Nous sommes maintenant en mesure de présenter sous une forme synthétique notre évaluation de l'aptitude des associations de commerce du Canada et à jouer un rôle dans l'élaboration de la politique. Nous avons examiné leur capacité à coordonner les intérêts complexes du monde des affaires, à séparer les préoccupations d'intérêt général des préoccupations plus spécifiques, à saisir et à comprendre les intérêts tant régionaux que nationaux, à être hautement représentatives de leur domaine et à discipliner leurs membres lorsqu'il s'agit d'administrer un programme public. Force nous est de constater que le réseau d'associations industrielles est sous-développé. Il est caractérisé par un amas de groupes isolés : les associations intersectorielles fonctionnent indépendamment des associations catégorielles, les associations catégorielles ne se soucient pas des associations sectorielles (à l'exception toutefois de l'agriculture), et les associations sectorielles ignorent les associations sous-sectorielles. On accorde peu d'attention aux intérêts régionaux et l'on n'est pas sûr de la représentativité des associations de portée plus générale.

Une analyse approfondie de la faiblesse des associations canadiennes serait une entreprise extrêmement complexe et l'on ne peut que l'effleurer ici. Deux groupes de facteurs jouent un rôle de premier plan : la structure industrielle et la structure de l'État. Les désaccords qui séparent les diverses associations reflètent en partie ceux que l'on trouve dans les structures industrielles qu'elles cherchent à représenter. Prenons, par exemple, l'industrie de la construction. Les conflits entre les entrepreneurs généraux et les entrepreneurs spécialisés, les différends entre les entreprises de génie industriel et les compagnies de construction ainsi que l'intense compétition que se livrent entre elles les petites entreprises sont des facteurs qui ont tous une incidence critique. Dans le secteur des finances, les différences qui marquent les structures des banques, des sociétés de fiducie, des courtiers en valeurs mobilières et des sociétés financières venant s'ajouter à la concurrence croissante que se livrent ces organismes rend l'intégration difficile. Dans le domaine des produits manufacturiers, les conflits entre les secteurs oligopolistiques et les secteurs à concurrence, les intérêts divergents des entreprises étrangères et des entreprises canadiennes ainsi que les différences dans la faculté d'adaptation des entreprises au commerce international ne sont que quelques-uns des facteurs qui s'opposent à la création d'associations plus englobantes. Sur le plan intersectoriel, des facteurs plus généraux entrent en jeu. L'absence d'intégration entre de nombreuses industries d'exploitation des ressources et le secteur manu-

facturier, les liens étroits qui existent entre les banques à charge et l'étranger, au détriment de l'industrie intérieure, la faiblesse des relations entre le secteur agro-alimentaire et celui de la production de biens d'équipements, tous ces éléments empêchent l'émergence de puissantes associations intersectorielles.

La structure même des réglementations publiques accentue souvent la division des industries. Le fait, par exemple, que la viande, les produits laitiers, les fruits et les légumes, les boissons, dans le conditionnement des aliments, soient tous réglementés de façon indépendante par différents organismes rend difficile l'unité de ce secteur. C'est par le même phénomène que sont établies des distinctions entre les industries de produits chimiques, pharmaceutiques et agricoles et les autres industries chimiques. Dans certaines provinces, les relations de travail dans la construction sont assujetties à une réglementation différente suivant qu'il s'agit de construction industrielle, commerciale et publique, ou qu'il s'agit de construction résidentielle. Pratiquement chaque secteur comporte ce genre de divisions calquées sur la structure de réglementation.

Le régime politique de notre pays exerce sans doute lui aussi une influence. Le Canada est un État jeune qui n'a pas de traditions qui pourraient lui donner une unité idéologique et un sens élevé de l'intérêt public. Dyson (1980) et Birnbaum (1982) considèrent comme essentiel ce type de traditions du fait qu'un État développé, puissant, relativement unifié, aide à mieux structurer la société. Le Canada peut être considéré en ce sens comme un État faible et cette caractéristique contribue à la fragmentation des associations de commerce.

Certains auteurs ont également soutenu (Kwavnick, 1975; Dawson, 1975; Schultz, 1980) que notre régime fédéral était à l'origine de scissions et de conflits au sein même des associations et à plus forte raison entre les associations. Mais l'hypothèse contraire est avancée par Grodzin (Schultz, 1980) qui déclare que le régime fédéral avantage les groupes en leur donnant un palier supplémentaire où ils peuvent exercer des pressions. Cependant, la recherche dans ce domaine n'est pas encore très avancée. Les travaux préliminaires comparatifs (Coleman et Grant, 1985; Coleman, à paraître) démontrent qu'il est impossible d'établir un schéma simpliste voulant qu'à un régime unitaire correspondent des associations unitaires et à un régime fédéral, des associations fédérales. Quelles que soient les structures politiques, on trouve à divers degrés des divergences régionales au sein des associations. Il n'en reste pas moins que les associations des fédérations décentralisées comme le Canada et la Suisse présentent plus de divergences régionales que les associations des fédérations intégrées, comme l'Allemagne de l'Ouest, ou un État unitaire comme la Grande-Bretagne. Ces divergences sont cependant compensées jusqu'à un certain point par la présence d'associations régionales de chapeautage qu'on ne retrouve pas en Allemagne

ou en Grande-Bretagne (Coleman, à paraître). À ce stade préliminaire de la recherche, il ne nous semble pas que le fédéralisme canadien constitue un obstacle aussi grave qu'on l'a en général supposé à une action associative coordonnée.

Conséquences pour la concertation

Dans une optique de concertation, le réseau canadien d'associations de commerce comporte donc un mélange d'atouts et de points faibles. D'un côté, il y a les associations canadiennes structurées à l'échelon sectoriel et sous-sectoriel qui jouent un rôle important dans l'élaboration de la politique, que ce soit par des consultations régulières, officialisées, ou encore par la participation à l'administration et à la formulation de certains programmes d'action. De l'autre côté, la faible intégration verticale du réseau, que ce soit au niveau des produits ou des territoires, ne manquera pas d'augmenter les divergences naturelles entre le monde des affaires et l'État et de compromettre les efforts engagés par les deux parties pour améliorer la concertation. En outre, les faiblesses du réseau obligent pratiquement les pouvoirs publics à écarter certaines options, notamment celles qui nécessitent une concertation tripartite à l'échelon intersectoriel.

Les atouts du réseau

Le réseau d'associations de commerce au Canada possède indéniablement des atouts. Ces associations sont en mesure de remplir leur fonction traditionnelle de groupes de pression en se faisant concurrence par la méthode bien connue du militantisme auprès du pouvoir, qui leur permet de jouer le rôle d'observateur extérieur. Inutile de dire que la plupart des activités des associations de commerce sont de ce genre, mais il leur arrive, à l'occasion, de dépasser ce stade et d'intervenir plus directement dans la prise de décision.

Cependant, cette participation plus directe à la formulation et à la mise en oeuvre de plans d'action se limite à des cas ponctuels et ne porte que sur des questions relativement bien définies. Dans certains secteurs décisionnels, il arrive qu'à cause d'un dosage particulier des besoins de l'État et des besoins du secteur privé l'on aboutisse à cette forme de participation plus concrète. Les conditions qui président à cette situation dépendent du réseau d'intervention qui se développe dans un secteur donné. On appelle réseau d'intervention le type de relations qui se nouent entre l'État et les groupements d'intérêts structurés¹⁴ et il convient de distinguer différentes catégories de réseaux d'intervention suivant les liens qu'entretiennent entre elles les associations concernées, la nature des organismes d'État compétents et le degré de participation des groupes au processus décisionnel. À vrai dire, trois types différents de

réseaux d'intervention permettant aux groupes d'assumer des responsabilités officielles dans la formulation ou la mise en oeuvre de programmes d'action méritent notre attention : le réseau pluraliste, le réseau corporatif et le réseau souverain.

Dans le cas du réseau d'intervention pluraliste (Lowi, 1979, p. 61; Lapalombara, 1964), le réseau associatif possède toutes les propriétés inhérentes à une faible capacité d'intervention : intégration verticale déficiente, domaines hautement spécialisés et concurrence entre les associations. Cependant, dans certains secteurs d'intervention ayant généralement pour objet la formulation d'une réglementation, il peut arriver qu'un organisme d'État ne dispose pas des ressources qui lui permettraient de mener à bien son mandat : manque d'information et de personnel pour formuler son programme d'action et pouvoir insuffisant pour le faire respecter. Des groupes du secteur privé spécialisés dans le domaine craignant une intervention mal orientée et possédant l'information et la compétence qui font défaut à l'organisme cherchent alors à participer à la formulation de la politique et sont bien accueillis. L'association devient dans ce cas un intermédiaire qui transmet l'information du secteur industriel à l'État et se voit confier certaines responsabilités dans l'administration du programme visé en échange de sa collaboration pour faire appliquer la réglementation.

Atkinson et Coleman (à paraître) ont décrit un exemple de ce type de réseau d'intervention dans leur étude portant sur l'industrie pharmaceutique canadienne. Les protagonistes sont ici l'Association canadienne de l'industrie du médicament (ACIM) qui représente les fabricants de médicaments d'ordonnance et la Direction de la protection de la santé (DPS) du ministère de la Santé et du Bien-être social. Deux mécanismes de concertation générale sont à la base de ce réseau d'intervention. D'une part, les comités mixtes constitués de représentants du ministère et de représentants de l'Association formulent la politique tandis que les comités supérieurs discutent de la structure d'ensemble et que les comités inférieurs délibèrent sur les détails techniques. La Direction de la protection de la santé a par ailleurs largement recours aux lettres d'information. Les changements de réglementation envisagés par les pouvoirs publics sont proposés dans une lettre d'information envoyée à tous les intéressés à qui l'on demande leur avis. Ce processus de consultation est coordonné par l'Association industrielle qui sert de tribune aux débats sur les propositions de l'État. L'ACIM se charge souvent de la mise en oeuvre de la réglementation, en matière de sécurité et de méthodes de fabrication, par exemple, ainsi que de la publicité des médicaments.

Le réseau d'intervention de type corporatif, pour sa part, fait participer les associations industrielles au processus décisionnel dans des conditions différentes. Dans ce cas, au moins deux groupes de producteurs sont en conflit. Ces groupes peuvent appartenir à des classes

sociales différentes (classe des affaires et classe ouvrière) ou à des groupes différents à l'intérieur d'une même classe (producteurs et détaillants). Quelle que soit son origine, l'affrontement entre les divers groupes menace d'avoir d'importantes répercussions sociales et politiques. Pour éviter l'éclatement, l'État invite les groupes concernés à participer à la formulation de la politique ou leur délègue simplement la responsabilité de concevoir une formule propre à mettre fin aux problèmes. Cette invitation incite souvent les associations à se regrouper, ce qui ne se produit pas dans le réseau d'intervention pluraliste. Une fois la formule mise au point, l'État confie alors, en tout ou en partie, l'administration du programme aux groupes concernés. Dans cette optique, le réseau d'intervention corporatif constitue un instrument de règlement des conflits. Contrairement au réseau d'intervention pluraliste, il comprend un organisme d'État relativement fort et indépendant des groupes concernés pour ce qui est de l'information et du respect de la ligne politique choisie.

Les seuls exemples de ce type de réseau d'intervention au Canada se trouvent dans des secteurs spécialisés de l'économie. Le cas le mieux connu est celui des conseils de commercialisation dirigés par des agriculteurs qui se multiplient dans plusieurs secteurs agricoles. Ces conseils se voient confier divers pouvoirs en matière de réglementation économique dans leur domaine de production et sont ensuite invités à exercer ces pouvoirs en collaboration avec les associations représentant les conditionneurs d'aliment et, à de rares occasions, les consommateurs¹⁵.

La délégation de pouvoirs aux associations patronales et aux syndicats ouvriers pour la négociation des conventions collectives est un autre exemple où les réseaux d'intervention corporatifs ont un rôle à jouer, mais ce processus en est peut-être à son stade le plus avancé dans l'industrie de la construction où les associations patronales sont au centre de la négociation pour l'ensemble du secteur. Ce type de réseau d'intervention existe également, bien que dans une moindre mesure, dans la sylviculture et le secteur des services de la santé en Colombie-Britannique de même que dans les industries du vêtement, du transport maritime et du camionnage.

Le troisième type de réseau, que nous appellerons réseau souverain, a été beaucoup moins analysé que les deux précédents. Comme dans le réseau pluraliste, il s'agit d'une relation directe entre un groupement d'intérêts industriels représentant un seul secteur et l'État. On constate, cependant, plusieurs différences notables. Dans le cas qui nous intéresse ici, la délégation de pouvoirs ne semble pas provenir de l'incapacité de l'État à réunir l'information voulue ou à faire respecter sa législation. Elle provient plutôt du désir d'un État puissant de se départir de certaines de ses fonctions (Grant, 1984*b*). L'État peut définir un objectif politique qu'il ne peut réaliser par les voix administratives

traditionnelles du fait que sa réalisation nécessite une collaboration et des relations souples avec l'entreprise privée. L'association industrielle se voit alors confier le travail ou encore la coordination de la participation du secteur. À la différence du réseau pluraliste, l'association n'a pas à s'attirer les bonnes grâces d'un organisme et contrairement à ce qui se passe dans le réseau d'intervention corporatiste, il n'existe pas de conflit entre les groupes de producteurs du réseau.

L'étude théorique de ces différentes modalités de concertation en est encore au stade préliminaire. Ronge (1980) considère que leur apparition marque peut-être une nouvelle étape dans les relations entre le secteur privé et l'État. Plutôt que de compter sur l'intervention directe de l'État pour assurer sa prospérité, le monde des affaires commence à utiliser le pouvoir délégué par l'État en travaillant par l'intermédiaire d'associations à réaliser ses fins. Grant (1984*b*) ajoute que ces nouvelles formules ne sont pas vraiment corporatistes étant donné qu'elles ne sont pas interventionnistes (le gouvernement de Mme Thatcher en Grande-Bretagne y a de plus en plus souvent recours), pas plus qu'elles ne constituent des essais de résolution et de limitation des conflits entre des groupes sociaux comme le monde des affaires et la classe ouvrière. Streeck et Schmitter (1984) ont émis l'hypothèse qu'elles laissent peut-être présager un nouvel ordre associatif qui se situerait au-dessus (ou au centre) de l'État, du marché et du groupement d'intérêts.

Streeck (1983*a*) et Grant (1984*b*) ont tous deux signalé ce recours aux associations dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique de formation de certaines catégories d'ouvriers qualifiés. Il en est de même au Canada où les associations représentant les entrepreneurs d'oléoducs, les foreurs de puits de pétrole, les fabricants de pièces d'automobile et les fabricants d'aéronefs se sont chargées d'élaborer et d'administrer la formation professionnelle. Les diplômés sanctionnant les cours dispensés par les associations sont reconnus par les pouvoirs publics provinciaux et les centres de main-d'oeuvre fédéraux. On retrouve ce type de réseau souverain dans la normalisation des produits du secteur manufacturier et de la construction, dans les normes publicitaires et dans les codes d'éthique professionnelle. C'est ainsi que l'Association canadienne de normalisation et l'Association canadienne du gaz sont chargées des normes relatives à des articles comme les appareils de plomberie, la filerie électrique et le chauffage au gaz; leurs travaux sont reconnus par le Conseil canadien des normes et inclus dans les lois et règlements régissant l'industrie de la construction.

Les faiblesses du réseau

C'est dans les questions d'ordre général que les faiblesses des associations industrielles et commerciales du Canada apparaissent le plus clairement. Ces carences contribuent à alimenter les tensions inévita-

bles qui caractérisent les relations de l'État et du secteur privé du fait qu'elles contraignent les dirigeants à mettre de côté certaines options qu'ils souhaiteraient envisager.

Il est probable que ni le secteur privé ni l'État ne sont désireux de mettre en place les mécanismes de concertation systématique qui caractérisent de nombreux pays européens mais les deux parties n'en sont pas moins intéressées à améliorer et même à augmenter la consultation. Si le monde des affaires est mal structuré, dans la mesure où ses associations ne disposent pas des mécanismes voulus pour être vraiment représentatives, le gouvernement sera porté à juger déficients les avis qu'il reçoit d'elles et à les considérer avec moins de sérieux. On se trouve dans un cercle vicieux. Ne prenant pas au sérieux les avis des associations industrielles, le gouvernement compliquera la tâche des groupes qui souhaitent mieux s'organiser et son attitude hostile leur fera douter de l'intérêt d'une meilleure structuration. Quand la seconde série de consultations viendra, le secteur privé ne sera peut-être pas mieux structuré, la déception des deux parties sera plus grande et les associations s'en trouveront encore affaiblies. On peut donc affirmer que la faiblesse des associations industrielles au Canada accentue les conflits entre le secteur privé et l'État au point de nuire à leur action, d'élargir le fossé entre les deux parties et de couper la communication.

Cette situation est des plus regrettables étant donné qu'une solide structure associative ne pourrait avoir que des effets positifs sur la prise de décision. Le réseau associatif le plus développé à l'échelon catégoriel est au Canada celui de l'agriculture. Il n'est guère étonnant, dans ce cas, que ce soit dans le secteur agricole que l'on trouve le plus de concertation pour élaborer et mettre en oeuvre une stratégie politique à long terme. La stratégie agro-alimentaire, comme on l'appelle, a été élaborée sur une période de trois ans, entre 1978 et 1980, à la suite d'une série d'échanges entre le ministère de l'Agriculture et le secteur agricole. Une fois en place, elle a orienté le programme d'action du ministère de l'Agriculture. Depuis, des groupes de travail mixtes continuent à suivre l'évolution du programme. La stratégie globale est révisée tous les ans par un comité mixte de planification constitué d'agents supérieurs du ministère et de représentants de la Fédération canadienne de l'agriculture. Quant aux aspects plus spécialisés du programme, ils sont étudiés à l'occasion de réunions plus fréquentes mettant en présence des fonctionnaires d'échelon moins élevé et leurs homologues du secteur privé. Il est à coup sûr prématuré d'évaluer la portée générale de ce mode de fonctionnement mais on peut d'ores et déjà affirmer que certains progrès ont été réalisés puisque la formule donne satisfaction aux deux parties depuis quatre ans.

L'évolution que l'on constate dans le secteur agricole s'explique peut-être par d'autres raisons que la qualité du réseau d'associations que l'on y trouve. Il n'en reste pas moins que sans cette solide structure asso-

ciative, ce genre de collaboration n'aurait pas été possible. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner les autres catégories économiques, le secteur manufacturier en particulier, pour voir dans quelle mesure l'action des associations fondée sur une structure à deux paliers est dispersée, incohérente et, au total, inefficace.

Ce qui est réalisable dans le secteur agricole est impossible dans le secteur manufacturier. On voit donc à quel point le degré d'organisation du secteur privé affecte directement l'éventail des solutions politiques qui s'offrent aux dirigeants. Le contraste entre le secteur agricole et le secteur manufacturier est encore plus évident quand on examine l'échelon intersectoriel. Notre étude des associations nous donne à penser que la concertation avec le secteur privé dans tous les domaines de l'économie, y compris le tripartisme sur le modèle européen, n'est pas possible au Canada. Les essais en ce sens n'aboutiront qu'à des déceptions et à des désillusions pour les deux parties. La raison en est simple : les instances représentatives possèdent des structures insuffisamment développées où l'intégration verticale fait cruellement défaut. La capacité des associations générales à représenter et à englober les intérêts de toutes les entreprises s'en trouve gravement compromise et, partant, son utilité pour les pouvoirs publics. Cooper (1982, p. 65) nous donne son avis sur la question :

Les conflits engendrés par la présence de groupes aux intérêts différents — que ce soit à l'intérieur d'associations patronales ou de syndicats — sont inévitables. Mais leur noyautage et leur gestion par des organismes de chapeautage facilitent la tâche de l'État dans sa recherche d'un accord national tout en renforçant le pouvoir du secteur représenté, quel qu'il soit.

On constate également cette absence d'intégration verticale dans les principaux secteurs de l'économie. Il n'existe pas d'organisme de chapeautage dans le secteur des minéraux ou des finances et nous avons vu que l'AMC ne regroupe pas systématiquement tous les intérêts du secteur manufacturier. Seuls les secteurs de l'agriculture et de la construction ont cette capacité. Dans son ensemble, le réseau associatif ne semble pas apte à tenir compte des intérêts différents et à définir des positions précises suffisamment informées pour obtenir le soutien général du monde des affaires.

On peut également mettre en doute la capacité du réseau associatif à tenir vraiment compte des divergences régionales. Là encore, les associations générales intersectorielles, en particulier, se montrent déficientes. Des associations catégorielles, comme la Fédération canadienne de l'agriculture et l'Association des manufacturiers du Canada, disposent de bureaux régionaux bien développés mais ce n'est pas le cas de leurs homologues des autres secteurs et il est peu probable que les associations les plus générales soient capables de faire valoir les intérêts régionaux sur la scène politique.

S'il n'existe pas d'instances consultatives structurées pour parler au nom de toutes les entreprises de toutes les régions du pays et de tous les secteurs économiques, de façon à rallier les intéressés à une ligne de conduite commune, certains objectifs politiques ne pourront probablement jamais être atteints. Nous pensons ici particulièrement à une politique du revenu volontairement consentie ou, à un échelon plus modeste, à une politique de redressement industriel, comme celle que l'on trouve au Japon, applicable à l'ensemble des manufacturiers ou à des secteurs industriels choisis (voir Atkinson et Coleman, à paraître).

Il est probable que certains nous taxeront de pessimisme et penseront qu'une coopération quelconque entre les associations peut combler cette lacune. Malheureusement, nous savons pertinemment que ce type de coopération n'est pas généralisée au Canada ni suffisamment développée pour permettre la concertation soutenue que nécessiterait l'élaboration d'une politique sur le revenu ou d'une politique de redressement (voir Coleman, 1984*a*, 1984*b*, 1984*c* pour plus de précisions sur la coopération officielle). L'absence de cette rigueur qui caractérise les réseaux associatifs évolués favorisera par ailleurs l'émergence, au sein des associations, d'autres attributs peu propres à favoriser la participation à la prise de décision. Les associations, comme Olson l'a démontré (1968), sont comme les entreprises obligées d'offrir un éventail d'avantages susceptibles d'attirer des membres. D'habiles manoeuvriers (Moe, 1980) peuvent créer des associations destinées à occuper un créneau particulier et chercher ensuite à étendre leur pouvoir en empiétant sur le domaine des autres groupes. La concurrence est alors à l'ordre du jour et les possibilités de concertation entre les associations s'en trouvent diminuées. Or, cette absence de concertation empêche tout échange fructueux avec l'État.

L'acceptation ou le refus de la situation actuelle du réseau est d'abord une décision politique. Les contraintes qui pèsent sur le développement de l'action associative, notamment celles qui proviennent de la structure même de l'État et de l'industrie, sont sérieuses. Le réseau d'associations industrielles et commerciales ne peut être restructuré en un clin d'oeil. Les chefs politiques peuvent très bien décider que le réseau dans son état actuel possède suffisamment d'atouts, et déclarer que les questions qui pourraient être gravement affectées par les carences du réseau ne figurent tout simplement pas à l'ordre du jour. Mais si les dirigeants choisissent de s'attaquer à certaines questions, dont nous avons déjà parlé et qui reposent sur une consultation systématique du monde des affaires, à savoir le développement économique, la politique du revenu et la politique de redressement industriel, nul doute que toute action en ce sens leur fera comprendre que le réseau associatif n'a pas la structure pertinente pour jouer son rôle à ce niveau. La situation n'en est pas pour autant désespérée. Il serait possible de prendre des mesures incitatives indirectes pour encourager les associations à améliorer leur intégration

et leur concertation. Une fois que les hauts fonctionnaires et les personnalités politiques connaîtront mieux les structures des associations, ils pourront faire des pressions sur le monde des affaires pour qu'il change son système. Mais il n'existe pas de recettes toutes faites car c'est le mode même de représentation du monde des affaires qui constitue le talon d'Achille.

Conséquences sur la démocratie parlementaire

Un grand nombre d'analystes qui se sont penchés sur la piètre qualité des relations entre l'État et les entreprises au Canada ont hésité à préconiser comme solution un processus de consultation officialisé parce qu'ils jugeaient cette formule incompatible avec les principes de notre démocratie parlementaire. À notre avis, l'on peut certainement invoquer de sérieux obstacles à une telle consultation mais l'argument de la démocratie parlementaire ne nous semble guère persuasif. En général, cette objection est énoncée de l'une des deux façons suivantes. Dans le premier cas, on avance que l'on ne peut accorder à des groupements d'intérêts donnés une place privilégiée dans la prise de décision sans violer les principes de la démocratie voulant que tous les citoyens aient la possibilité de participer à l'élaboration de la politique et aient tous également accès au gouvernement. Schmitter (1983a, 1983b) a analysé assez longuement cette question et propose de subdiviser le concept de démocratie en deux notions : un mode de gouvernement, qui peut être populaire (« du peuple ») ou élitiste (« pour le peuple »), et la perspective d'évaluation de la performance, qui peut être celle du citoyen ou celle des pouvoirs publics. Dans cette optique, accroître la participation des groupements d'intérêts à la prise de décision correspond au passage d'un mode de gouvernement populaire à un mode élitiste où la participation des citoyens en tant qu'individus joue un rôle secondaire. Parallèlement, on assiste à un renversement de la perspective d'évaluation de la performance qui échappe aux citoyens pour passer aux mains des autorités publiques. On accorde moins d'importance à l'ensemble des citoyens et on renonce à accorder à tous une égale attention.

Si l'on en croit Schmitter, il y a certains avantages à cette évolution. L'institutionnalisation de la concertation dans l'élaboration de la politique réduit « les risques d'arbitraire et les prises de décision qui servent les intérêts du pouvoir exécutif » (1983a, p. 27). Les pouvoirs publics y gagnent en responsabilité même si ceux à qui ils doivent rendre compte de leurs choix sont des publics plus spécialisés et mieux informés. Parallèlement, « en rationalisant les méthodes de regroupement et d'organisation des intérêts, les pouvoirs publics se trouvent en mesure de mieux satisfaire les besoins à long terme et, *a fortiori*, « l'intérêt

public », qu'en tenant compte de chacune des demandes à l'état brut et des élans spontanés venant de l'ensemble des citoyens » (1983a, p. 27).

Le choix que doivent faire les dirigeants concernant le rôle des associations n'est pas facile. S'ils s'engagent à faire participer plus officiellement les groupements d'intérêts à la formulation de la politique et à sa mise en oeuvre, ils ne respectent pas le principe voulant que tous les citoyens participent également, mais ils se trouvent probablement mieux en mesure de répondre aux besoins des groupes sociaux organisés et ils assument davantage leurs responsabilités. Leurs programmes en seront plus efficaces et plus réalistes. Si au contraire ils décident de ne pas faire participer officiellement les associations, les possibilités de participation et d'accessibilité de tous les citoyens n'en sont pas diminués mais la capacité pour les pouvoirs publics d'être tenus responsables de leurs décisions et de garantir la pertinence de ces décisions s'en trouve amoindrie. En d'autres termes, si un gouvernement fait participer plus systématiquement les associations à la prise de décision, il risque par son désir d'efficacité de limiter l'intervention individuelle des citoyens. Les pays européens qui ont choisi cette voie ont par conséquent dû créer, pour compenser la perte d'intervention des citoyens, des organes « fonctionnels », de portée limitée, où ces derniers peuvent exprimer leurs idées.

Mais même si les pouvoirs publics assument davantage leurs responsabilités et répondent mieux aux besoins en faisant participer les groupements d'intérêts du secteur privé à la prise de décision, dans quelle mesure ces décisions seront-elles considérées comme légitimes dans un régime démocratique? La légitimité des décisions prises à la suite de la concertation des pouvoirs publics et du secteur privé a surtout été analysée par Anderson (1979). Or, à son avis, la participation des associations à la formulation des programmes d'action et à leur administration n'est pas forcément incompatible avec la démocratie pour peu que l'on accorde toute l'attention voulue aux structures et aux modalités permettant aux groupes de participer. Cette participation sera conforme aux principes démocratiques si le processus possède les trois propriétés suivantes (1979, p. 278) :

- Le processus permet le choix de programmes d'action qui sont dans l'intérêt public et non destinés à servir des intérêts particuliers;
- Le processus est impartial face aux intérêts actuels ou éventuels de la société;
- Le processus ne se substitue pas au suffrage universel mais vient le compléter.

Pour concevoir des mécanismes de représentation répondant à ces critères, les pouvoirs publics doivent d'abord définir les objectifs de bien public et les normes d'évaluation de l'admissibilité des décisions de

manière à permettre le choix d'une procédure et des participants (1979, p. 294). En second lieu, ils doivent définir une norme explicite d'évaluation de la décision découlant de la concertation.

Nous allons illustrer ces principes par un exemple. Supposons que les pouvoirs publics déterminent que leur objectif politique est d'établir un barème de tarifs pour les produits laitiers qui permette au Canada de continuer à être autosuffisant, à avoir un secteur agricole viable, tout en ne pénalisant pas outre mesure les consommateurs, en particulier les plus défavorisés. Compte tenu de cet objectif, des représentants des producteurs de lait, des usines de conditionnement et des ouvriers, des consommateurs et des pouvoirs publics devraient théoriquement participer à la prise de décision. Si l'un de ces groupes n'est pas représenté, le processus de prise de décision n'apparaîtra pas comme légitime. La procédure à utiliser dans cette consultation tripartite est également évidente : aucune décision ne sera acceptable à moins d'être ratifiée par les représentants des agriculteurs, des consommateurs et des pouvoirs publics.

Une fois qu'ils ont défini leur objectif politique, les pouvoirs publics désireux de faire participer des groupes à la prise de décision doivent également établir une norme qui leur permette d'évaluer les décisions. Dans notre exemple, le gouvernement doit décréter que les agriculteurs qui atteignent un certain degré d'efficacité ne feront pas faillite en vertu de la politique et que les consommateurs dont le revenu se situe dans la tranche des 2 % inférieurs dans l'échelle des revenus de notre société ne doivent pas payer plus que x % de leur revenu pour le lait. Le barème défini par les parties aux débats devra répondre à ces normes pour être accepté. En respectant ces étapes, le gouvernement ne renonce pas à ses pouvoirs, comme c'est souvent le cas lorsqu'on délègue des pouvoirs publics à des groupes chargés de définir une réglementation (voir Lowi, 1979). Au contraire, il l'exerce en définissant l'objectif à atteindre, en établissant les modalités du débat, en fournissant une norme pour évaluer les résultats et en donnant aux personnes les plus concernées la possibilité de résoudre le problème et même d'administrer la solution.

Si les pouvoirs publics procèdent de cette façon, d'après Anderson, la prise de décision possédera les trois propriétés nécessaires à sa légitimité, qui ont été définies précédemment. La définition stricte des objectifs de l'État et la représentation de tous les intéressés constituent une garantie que c'est l'intérêt public, et non un groupe particulier, qui y trouve son compte. Le processus est impartial relativement aux intérêts concernés du fait qu'il ne vise pas nécessairement à favoriser l'une des parties ou à lui nuire. Le processus vient donc compléter plutôt que supplanter la consultation populaire directe du fait que les pouvoirs publics définissent les objectifs et les normes qui permettront d'en arriver à une décision.

Un autre facteur mérite considération. Anderson (1979) écrit qu'en devenant le porte-parole « officiel » d'un groupement d'intérêts écono-

miques dans l'élaboration de la politique, l'association devient une composante du système politique, presque malgré elle à bien des égards puisque ses membres sont contraints par l'État de participer. Or, en tant que partie d'un système politique démocratique, « la direction interne du groupement d'intérêts doit elle-même être démocratique » (p. 290).

C'est justement là que le bât blesse. En effet, les associations de commerce du Canada, en particulier celles qui embrassent les domaines les plus généraux, ne sont pas structurées suivant les principes démocratiques et ne sont pas représentatives de tous les intérêts de leur secteur. La plupart sont dotées de mécanismes de prise de décision qui ne sont démocratiques qu'en théorie. À quelques rares exceptions près, les associations canadiennes accordent une voix à toutes leurs entreprises membres, quelle que soit leur taille et leur importance par rapport au secteur. Les orientations sont définies par le conseil d'administration et l'assemblée générale annuelle des membres permet une ratification officielle par voix électorale des décisions du conseil. La concurrence pour les postes à l'intérieur du conseil est rare; les candidats sont choisis généralement lors de discussions privées. Dans de nombreux cas, les entreprises les plus importantes du secteur ou du sous-secteur sont assurées en coulisse d'un siège au conseil et en viennent par conséquent à diriger les affaires de l'association. Les règlements relatifs à la représentation des régions et des différentes catégories d'entreprises ne sont pas consignés par écrit, à supposer qu'ils existent. Le conseil ou un comité exécutif dirige en général l'organisme, choisit les administrateurs, les présidents de comité et généralement les membres des comités. Il devient extrêmement difficile de discerner quels intérêts sont défendus par les prises de position de l'association et comment elle en est arrivée à ces prises de position. Les associations industrielles canadiennes n'ont pas une longue tradition de transparence dans leur administration et si l'on veut qu'elles participent systématiquement à l'élaboration de la politique sans que les principes démocratiques aient à en souffrir, leurs méthodes doivent changer.

Il n'y a donc rien dans la participation des groupes à la prise de décision qui soit fondamentalement incompatible avec la démocratie, mais il faut que les gouvernements qui sont tentés d'emprunter cette voie accordent une attention particulière aux structures internes des groupes appelés à une participation et définissent des objectifs politiques précis. Ils doivent concevoir des structures qui permettent à ceux qui ne sont pas représentés de s'exprimer et définir les normes que doivent respecter les décisions qui seront prises par cette voie. Ce sont là des tâches difficiles mais non impossibles. La participation officielle des associations à la prise de décision et le fonctionnement de la démocratie parlementaire ne sont pas incompatibles en soi.

Pour conclure, disons que l'organisation des entreprises au Canada, qui est l'un des principaux facteurs faisant obstacle à la collaboration fructueuse du secteur privé et de l'État, contribue en outre à créer une

atmosphère d'hostilité entre les deux parties. Mais les obstacles à une amélioration du système ne sont pas insurmontables. Pour construire un réseau associatif plus efficace, l'on doit s'appuyer sur les atouts que possède le réseau, c'est-à-dire sur les nombreux groupes relativement solides, professionnels et efficaces qui sont structurés à l'échelon sectoriel et sous-sectoriel. L'on pourrait prévoir des stimulants pour aider ces organismes à devenir de véritables protagonistes dans le processus politique. De cette façon il serait possible de les inciter à constituer des associations intégrées de chapeutage embrassant plusieurs secteurs économiques. Ce n'est que lorsque de telles associations seront en place que le gouvernement pourra envisager d'instaurer la concertation sur les grandes questions de portée générale en respectant les principes de la démocratie.

Annexe

Élaboration de l'étude

L'information qui a servi de fondement à notre analyse est tirée en grande partie d'un projet de recherche en trois étapes sur les associations économiques réalisé par l'auteur, en collaboration avec Henry Jacek, grâce à des subventions du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada¹⁶. Dans la première étape de notre projet, nous avons essayé de dresser la liste de toutes les associations économiques d'envergure nationale qui ont été en activité au Canada depuis la confédération. On a considéré qu'une association était d'envergure nationale si elle répondait à au moins un des trois critères suivants :

- Elle prétendait représenter un secteur économique à l'échelle nationale;
- Elle prétendait représenter un secteur économique dans une ou plusieurs provinces dont la production atteignait 35 % de la production nationale de l'emploi dans le secteur concerné;
- Elle prétendait représenter un secteur économique au Québec ou au Canada français et jouer le même rôle qu'une association nationale.

Suivant le second critère, l'Ontario Food Processors' Association était à inclure étant donné que l'Ontario conditionne environ 60 % des fruits et légumes du Canada. En revanche, son homologue du Québec devait être exclue puisque la province de Québec ne traite que 15 % des fruits et légumes du Canada. En vertu de ce même critère il nous fallait également exclure l'Association des manufacturiers de produits alimentaires du Québec, qui est une section régionale de l'association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires. Par contre, l'Association canadienne des éducateurs de langue française a dû être incluse en vertu de ce troisième critère du fait qu'il s'agit d'une association québécoise

jouant un rôle équivalent à celui de l'association nationale, l'Association canadienne d'éducation.

Nous avons réuni les données de base concernant cette liste d'associations d'envergure nationale, que nous avons classées en fonction du secteur économique et des catégories professionnelles des membres. Nous avons consigné leur date de création ainsi que le lieu de leur siège social. Nous avons réuni des données sur le nombre de membres, les publications, le nombre d'employés, les objectifs visés ainsi que les structures du conseil d'administration. Évidemment, il nous a été plus facile de réunir tous ces renseignements sur les associations qui existent encore.

À la seconde étape de notre étude, nous avons pour objectif de compléter notre base de données en réunissant une information d'ordre qualitatif tant sur les raisons qui président à la création d'une association que sur les structures et les activités de ces associations. À cette fin, nous avons choisi une série de secteurs où nous pouvions approfondir ces questions : la production laitière, la culture du blé, la sylviculture, l'extraction des métaux, le conditionnement des aliments, le textile, les produits chimiques, les machines-outils, la construction, les banques, l'enseignement, la médecine et les chemins de fer. Nous avons écrit aux associations existantes de ces secteurs en leur demandant de nous donner des renseignements précis sur leurs structures et leurs activités. Nous avons envoyé jusqu'à deux lettres de rappel aux associations qui n'ont pas pris la peine de nous répondre la première fois. De plus, nous nous sommes renseignés sur le développement de ces secteurs et sur leur structure industrielle actuelle.

La troisième étape nous a amené à étudier de plus près les activités des associations industrielles et commerciales. Notre recherche s'inscrivait également dans le cadre d'une étude comparative internationale portant sur neuf pays, dont le Canada¹⁷. Avec Phillippe Schmitter et Wolfgang Streeck comme coordonnateurs, et grâce au soutien de la fondation Volkswagen, les neuf équipes se sont rencontrées à trois reprises à l'Institut international de gestion de Berlin-Ouest pour dresser un plan de recherche et fixer des paramètres communs¹⁸. Ce plan a ensuite été utilisé pour les interviews des associations de cinq secteurs choisis parmi les secteurs indiqués plus haut : les produits chimiques, la construction, le conditionnement des aliments, les machines-outils et le textile. Nous avons également interviewé plusieurs associations intersectorielles. Au Canada, les interviews ont été réalisées au cours de l'automne 1981 et pendant l'hiver 1982. À la fin, nous avons interviewé 54 associations, dont 51 ont été retenues pour l'étude internationale.

Notre rapport s'appuie sur la synthèse des diverses données réunies au cours des trois étapes de notre recherche. Étant donné que dans les deux premières étapes, la recherche portait sur l'ensemble des associa-

tions économiques et non pas uniquement sur celles qui défendent des intérêts commerciaux ou industriels, il a fallu opérer un découpage. Aux fins du présent mémoire, l'association industrielle est définie comme étant avant tout un regroupement d'entreprises ou de services d'entreprise¹⁹. Les entreprises publiques et les coopératives sont incluses dans la définition puisqu'elles participent du même mode capitaliste d'échanges économiques. Sont également englobées les associations dont les membres sont des particuliers occupant un poste de cadre dans une entreprise privée et qui adhèrent à l'association à ce titre plutôt qu'en raison de leur profession²⁰. Enfin, les associations qui regroupent les associations du type défini ci-dessus sont également incluses dans l'étude. On parle alors d'association de chapeautage. Le cas des agriculteurs n'est pas suffisamment clair — entrepreneurs ou producteurs indépendants — pour que les associations agricoles soient traitées différemment des autres associations industrielles.

Notes

J'aimerais remercier les personnes suivantes qui ont pris connaissance des premières versions de mon étude et m'ont fait bénéficier de leurs observations : M. Wyn P. Grant, maître de conférence, du département de sciences politiques de l'université de Warwick, le professeur A. Paul Pross, de l'École d'administration publique de l'Université Dalhousie, M. Wolfgang Streeck, de l'Institut international de gestion, Wissenschaftszentrum Berlin, à Berlin-Ouest et le professeur Hugh Thorburn, du département de sciences politiques de l'Université Queen's. Je tiens à exprimer particulièrement ma reconnaissance à mon collègue Michael Atkinson avec qui j'ai discuté nombre des idées du mémoire ainsi qu'au professeur Keith Banting qui a supervisé la présente étude. L'aide que m'a apportée le professeur Banting et son soutien constant tout au long de la préparation de mon étude ont été pour moi des plus utiles et enrichissants. Traduction de l'anglais.

1. On peut trouver l'analyse de chacun de ces exemples dans Coleman (1984b).
2. Tout le secteur de la construction est structuré au niveau du secteur principal tandis que la vente de gros et de détail n'est structurée qu'au niveau du secteur.
3. Sur les 322 associations qui ont fourni des renseignements sur cette question, 51 ont déclaré employer un spécialiste en relations publiques, 59 un agent de recherche, 20 un spécialiste des questions législatives et 7 seulement possédaient un avocat dans leur personnel.
4. Information provenant d'un entretien avec J.R. Bertrand, de l'Institut de développement urbain, à Ottawa, le 12 février 1982.
5. Les rapports officieux entre les groupements d'intérêts sont fréquents au Canada. Le Council of Ontario Contractors Associations, le Ad Hoc Committee of Chemical Associations, le Ad Hoc Committee of Automobile Associations et le Drug Liaison Group en sont des exemples. Aucune de ces associations n'a de statut officiel ni de personnel permanent. Elles se réunissent officieusement pour discuter de leurs préoccupations communes.
6. Voir Canada, Commissioner, Combines Investigation Act, Report. *Rubber Products Investigation into Alleged Combines in the Manufacture, Distribution and Sale of Mechanical Rubber Goods, Tires and Tubes, Accessories and Repair Materials, Rubber Footwear, Heels and Soles, and Vulcanized Rubber Clothing*, Ottawa, 1952 et Commissioner, Combines Investigation Act, *Flour Milling Industry: Investigation into an Alleged Combine in the Manufacture, Distribution and Sale of Flour and other Grain Mill Products*, Ottawa, 1949.
7. La définition de ces propriétés est empruntée à Schmitter et Streeck (1981).

8. C'est dans ce but que la BCFGA est membre de la Fédération canadienne de l'agriculture, du Canadian Horticultural Council et de la Fédération de l'agriculture de la Colombie-Britannique.
9. Ces propriétés sont tirées de Schmitter et Streeck (1981) et de Marin (1983).
10. Il n'est pas dans notre mandat de faire un examen systématique de la différenciation horizontale et verticale.
11. Signalons que le Conseil du patronat est apparenté au Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national. De ce point de vue, il fait figure d'exception.
12. Un ouvrage portant sur ce domaine et intitulé *Business, Organized Interests and the State in Canada* est en cours de rédaction et sera publié par la University of Toronto Press.
13. Le Canada Grains Council est une organisation verticale qui représente non seulement les producteurs de céréales mais les conditionneurs, les commerçants, les expéditeurs, etc. Cette structure verticale l'empêche de devenir membre de la Fédération canadienne de l'agriculture qui regroupe exclusivement des agriculteurs. La FCA fait actuellement partie de la liste des membres du Conseil.
14. Le concept de réseau d'intervention est emprunté à Katzenstein (1978). On le trouve défini en détail dans le cadre de l'analyse des échelons sectoriel et sous-sectoriel de Atkinson et Coleman (à paraître).
15. Des exemples de réseaux d'intervention de ce genre sont décrits avec suffisamment de précision dans Coleman (1984c).
16. Subventions de recherche du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada 410-78-0716, 410-80-0280.
17. Les autres pays sont l'Autriche, le Danemark, l'Italie, la Hollande, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest. Des équipes de l'Espagne et des États-Unis se sont jointes au projet en 1984.
18. Ce plan a été publié en 1981. Voir Schmitter et Streeck (1981).
19. Par entreprise, nous entendons également les entreprises qui assurent la prestation de services comme, par exemple, les entreprises d'ingénieurs-conseils, les cabinets d'experts-comptables, les entreprises de télédiffusion et autres.
20. D'après ce critère, l'on doit inclure la Canadian Natural Gas Processors Association qui est constituée de cadres supérieurs des usines de gaz qui se réunissent pour discuter de problèmes communs. En revanche, l'Association médicale canadienne est exclue puisqu'il s'agit d'une association professionnelle qui n'a pas sa place dans le système de production.

Bibliographie

- Anderson, C., « Political Design and the Representation of Interests » dans P.C. Schmitter, et G. Lehmbruck (édit.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1979, p. 271-298.
- Atkinson, M.M. et Coleman, W.D., « Corporatism and Industrial Policy » dans A. Cawson et I. Scholten (édit.), *Meso-Corporatism: The State and Organized Interests in Policy Formation*, Londres, Sage, à paraître.
- Averyt, W., « Eurogroups, Clientela and the European Community », *International Organization*, vol. 29, automne 1975, p. 949-972.
- Birnbaum, P., « The State versus Corporatism », *Politics and Society*, vol. 11, n° 4, 1981, p. 477-503.
- Coleman, W.D., *The Political Organization of Business Interests in the Canadian Construction Industry*, document n° IIM/LMP 84-11, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin, 1984a.
- , *The Political Organization of Business Interests in the Canadian Industrial Chemicals and Pharmaceuticals Industries*, document n° IIM/LMP 84-9, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin, 1984b.

- , *The Political Organization of Business Interests in The Canadian Food Processing Industry*, document n° IIM/LMP 84-6, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin, 1984c.
- , « Federalism and Interest Group Organization » dans H. Bakvis et W. Chandler (édit.), *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, à paraître.
- Coleman, W.D. et Grant, W.P., « Regional Differentiation of Business Interest Associations: A Comparison of Canada and the United Kingdom », *Revue canadienne de science politique*, vol. 18, mars 1985, p. 19–35.
- Coleman, W.D. et Jacek, H.J., « The Roles and Activities of Business Interest Associations in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 16, juin 1983, p. 257–280.
- Cooper, Marthe, *The Search for Consensus: The Role of Institutional Dialogue between Government, Labour and Employers*, Paris, OCDE, 1982.
- Crouch, Colin, « The State, Capital and Liberal Democracy » dans Colin Crouch (édit.), *State and Economy in Contemporary Capitalism*, New York, St. Martins Press, 1979.
- , « Pluralism and the New Corporatism: A Rejoinder », *Political Studies*, vol. 31, septembre 1983, p. 452–460.
- Dawson, Helen J., « National Pressure Groups and the Federal Government » dans A.P. Pross (édit.), *Pressure Group Politics in Canada*, Toronto, McGraw Hill, 1975, p. 70–86.
- Dyson, Kenneth, *The State Tradition in Western Europe*, Oxford, Martin Robertson, 1980.
- Gillies, J., *Where Business Fails*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.
- Gollner, A., *Corporate Public Affairs in Canada: A Survey*, Montréal, Université Concordia, School of Community and Public Affairs, 1983.
- Grant, Wyn P., « Large Firms and Public Policy in Britain », *Journal of Public Policy*, vol. 4, n° 3, 1984a, p. 209–235.
- , *Is Corporatism Necessarily Interventionist? A Discussion of the Thatcher Government in Britain*, document préparé pour un colloque sur « The Standestaat in Historical and Comparative Perspective », Salzbourg, 1984b.
- Hill, O. Mary, *Canada's Salesman to the World: The Department of Trade and Commerce, 1982–1939*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1977.
- Katzenstein, Peter, « Conclusion » dans Peter Katzenstein (édit.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, University of Wisconsin Press, 1979.
- Kwavnick, David, « Interest, Group Demands and the Federal Political System » dans A.P. Pross (édit.), *Pressure Group Politics in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1985, p. 70–86.
- Lapalombara, J., *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1964.
- Lindberg, Leon, « Is it Worse Going Up or Coming Down? Comparing Models of the Inflation-Disinflation Process » dans Leon Lindberg et Charles S. Maier (édit.), *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 1983.
- Lindblom, C., *Politics and Markets*, New York, Basic Books, 1977.
- Lowi, T., « American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory », *World Politics*, vol. 16, juillet 1964, p. 677–715.
- , *The End of Liberalism*, 2^e éd., New York, W.W. Norton, 1979.
- Mahon, Rianne, « Regulatory Agencies: Captive Agents or Hegemonic Apparatuses », *Studies in Political Economy*, vol. 2, 1979, p. 162–200.
- Marin, B., « Organizing Interests by Interest Organizations: Associational Prerequisites of Cooperation in Austria », *International Political Science Review*, vol. 4, n° 2, 1983, p. 197–216.
- Mayntz, R. et Scharpf, F., *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam, Elsevier, 1975.
- Moe, Terry, *The Organization of Interests*, Chicago, University of Chicago Press, 1980.
- Murray, V.V. et McMillan, C.J., « Business-Government Relations in Canada: A Conceptual Map », *Administration publique du Canada*, vol. 26, hiver 1983, p. 591–609.

- Nations Unies, *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities*, New York, Nations Unies, 1970.
- Offe, Claus, « The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation » dans Leon Lindberg *et al.* (édit.), *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*, Lexington, Lexington Books, 1975, p. 125–144.
- , « The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the West German Case » dans Suzanne Berger (édit.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 123–158.
- , « Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State: Factors of Stability and Disorganization », *Policy Sciences*, vol. 15, 1983, p. 225–246.
- Offe, Clause et Ronge, V., « Theses of the Theory of the State », *New German Critique*, 1975, p. 137–147.
- Olson, M., *The Logic of Collective Action*, New York, Schocken Books, 1968.
- , *The Rise and Decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982.
- Panitch, Leo, « The Development of Corporatism in Liberal Democracies » dans P.C. Schmitter et G. Lehmbruch (édit.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1979, p. 119–146.
- , « Recent Theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry », *British Journal of Sociology*, vol. 31, n° 2, 1980, p. 159–187.
- , « Trade Unions and the State », *New Left Review*, vol. 125, janvier-février, 1981, p. 21–43.
- Peters, B. Guy, « Insiders and Outsiders: The Politics of Pressure Group Influence on Bureaucracy », *Administration and Society*, vol. 9, août 1977, p. 191–218.
- Presthus, Robert, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Macmillan, 1974.
- Pross, A.P., « Canadian Pressure Groups in 1970s: Their Role and Their Relations with the Public Service », *Administration publique du Canada*, vol. 18, n° 2, 1975, p. 121–135.
- Przeworski, A. et Wallerstein, M., « Democratic Capitalism at the Crossroads », *Democracy*, juillet 1982, p. 53–65.
- Richardson, J.J. et Jordan, A.G., *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford, Martin Robertson, 1979.
- Ronge, V., « The Politicization of Administration in Advanced Capitalist Societies », *Political Studies*, vol. 22, mars 1974, p. 86–93.
- , « Theoriestrategische Einführung: Quasi Politik » dans V. Ronge (édit.), *Am Staat Vorbei*, Francfort, Campus Verlag, 1980.
- Schmidt, Manfred, « Does Corporatism Matter? Economic Crisis, Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970 » dans G. Lehmbruch et P.C. Schmitter (édit.), *Patterns of Corporatists Policy-Making*, Beverly Hills, Sage, 1982, p. 237–258.
- Schmitter, Philippe C., « Modes of Interest Intermediation and Models of Social Change in Western Europe » dans P.C. Schmitter et G. Lehmbruch (édit.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills, Sage, 1979, p. 63–94.
- , « Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America » dans Suzanne Berger (édit.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 287–330.
- , « Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism is Going » dans G. Lehmbruch et P.C. Schmitter (édit.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills, Sage, 1982, p. 259–280.
- , 'Neo-Corporatism', 'Consensus', 'Governability', and 'Democracy' in the Management of Crisis in Contemporary Advanced Industrial/Capitalist Societies, document présenté au groupe de spécialistes de l'OCDE sur « Collective Bargaining and Economic Policies: Dialogue and Consensus », Paris, OCDE, 1983a.
- , *Democratic Theory and Neo-Corporatist Practice*, document n° 74, Florence, European University Institute, 1983b.
- Schmitter, P.C. et Streeck, W., *The Organization of Business Interests*, document n° IIM/LMP 81-13, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin, 1981.

- Schultz, R.J., *Federalism, Bureaucracy and Public Policy: The Politics of Highway Transport Regulation*, Montréal, McGill-Queen's, University Press, 1980.
- Stanbury, W.T. et Lerner, G., « Regulation and the Redistribution of Wealth », *Administration publique du Canada*, vol. 26, automne 1983, p. 378–401.
- Streeck, Wolfgang, *Die Reform der beruflichen Bildung in der westdeutschen Bauwirtschaft 1969–1982*, document n° IIM/LMP 83-23, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin, 1983a.
- , « Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik » dans M. Brockmann et F. Scharpf (édit.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs-Politik*, Francfort, Campus Verlag, 1983b.
- , « Between Pluralism and Corporatism: German Business Associations and the State », *Journal of Public Policy*, vol. 3, août 1983c, p. 265–284.
- Streeck, W. et Schmitter, P.C. *Community, Market, State — and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order*, document n° 94, Florence, European University Institute, 1984.
- Traves, Tom, *The State and Enterprise: Canadian Manufacturers and the Federal Government 1971–1981*, Toronto, University of Toronto Press, 1979.
- Traxler, Franz, *Branchenprobleme, Unternehmerinteressen und Ihre Organisation in der Nahrungs- und Genussmittelerzeugung*, Wien, Institute für Konfliktforschung, 1983.
- Wassenberg, A., « Neo-Corporatism and the Quest for Control: The Cuckoo Game » dans G. Lehbruch et P.C. Schmitter (édit.), *Pattern of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills, Sage, 1982, p. 83–108.
- Wilensky, H., « Political Legitimacy and Consensus: Missing Variables in the Assessment of Social Policy » dans S.E. Spiro et E. Yuchtman-Yaar (édit.), *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, New York, Academic Press, 1983, p. 51–74.



La concertation au Canada : étude de cas et perspectives

P. FOURNIER

Introduction

En grande partie à cause des difficultés économiques qui touchent l'ensemble des Canadiens depuis une décennie, plusieurs initiatives ou expériences de concertation se sont développées entre les principaux intervenants dans le développement économique, soit le patronat, les syndicats et l'État.

Bien qu'elles aient plusieurs points en commun avec les initiatives européennes, américaines et japonaises, les expériences canadiennes sont uniques; elles ont leur propre dynamique et elles reflètent les spécificités du contexte canadien. Notre objectif principal dans ce texte sera d'étudier les différents mécanismes de concertation et les tentatives de consensus, afin d'évaluer la situation actuelle et de tenter de prévoir les directions éventuelles que prendront les structures mises en place. Nous allons concentrer nos efforts sur les initiatives les plus récentes au niveau fédéral, mais nous analyserons également les expériences provinciales qui nous semblent les plus significatives. Dans la mesure où nous cherchons avant tout à évaluer l'efficacité des mécanismes nationaux et régionaux de concertation, nous n'étudierons pas les différentes expériences au niveau des firmes et des entreprises, notamment les comités mixtes de productivité et de santé et sécurité, les programmes de partage des bénéfices, et la participation des travailleurs au capital-actions et au conseil d'administration de certaines entreprises.

Dans un premier chapitre, nous examinerons les principaux paramètres de la concertation, ainsi que les objectifs généraux et le cadre dans lequel s'effectue la consultation entre l'État, le patronat et les syndicats. Le deuxième chapitre entreprendra l'étude des événements qui ont le

plus marqué le processus de concertation et des expériences actuelles qui sont les plus prometteuses pour l'avenir. Le troisième chapitre analysera l'environnement consultatif, les attitudes et les objectifs spécifiques des différents groupes face à la concertation, et les différents obstacles qui freinent le développement du processus. Finalement, le quatrième chapitre se penchera sur les perspectives de progrès de la concertation au Canada et sur les conditions qui favoriseraient cette évolution. Il est important de souligner dès maintenant que, malgré les progrès récents, la concertation au Canada demeure un phénomène relativement marginal, surtout en comparaison des expériences européennes.

Nous avançons l'hypothèse qu'il existe au Canada plusieurs barrières importantes, et vraisemblablement insurmontables dans un avenir prévisible, à l'établissement de structures corporatistes décisionnelles, notamment la décentralisation très forte des organisations syndicales, patronales et gouvernementales, les divergences idéologiques importantes et le système et la culture politiques du Canada. Néanmoins, face à l'évolution de la conjoncture économique internationale et intérieure, les trois parties ont entrepris depuis quelques années des efforts importants dans le sens de la concertation et du consensus. Ces efforts ont conduit peu à peu à une réduction des obstacles et à la mise sur pied de plusieurs organismes de concertation.

Les organismes et les mécanismes en question revêtent souvent les caractéristiques suivantes : ils sont bipartites, regroupant le patronat et les syndicats, ils dépassent peu à peu le stade de l'échange d'information et de la consultation, ils s'acheminent vers le consensus sur des questions précises mais limitées et ils ne sont pas décisionnels.

Mécanismes de concertation : paramètres et objectifs

Vue sous l'angle institutionnel et structurel, la concertation doit être perçue comme un processus auquel correspond une hiérarchie définie par le degré d'intégration que les participants réussissent à atteindre. Le corporatisme, dans sa forme tripartite ou multipartite, correspond sans doute à la forme la plus avancée d'intégration. Tel que l'a défini Léo Panitch, le corporatisme correspond à une structure spécifique et formelle dont l'objectif est d'entreprendre une planification économique nationale avec la participation concertée de l'État, du patronat et des syndicats¹. Ceci implique qu'un pouvoir décisionnel considérable se situe dans les organismes en question, que l'État exerce un degré de contrôle sur les participants et que les parties sont mandatées pour engager leurs membres, lorsqu'il y a accord sur les objectifs économiques et sociaux. Dans plusieurs cas, le fonctionnement des structures corporatistes implique aussi une délégation de pouvoir de la part des institutions politiques traditionnelles, tel le Parlement. En fin de compte,

on remplace dans une certaine mesure les forces du marché par des accords et des ententes négociées entre les parties.

La concertation, d'un autre côté, constitue un terme beaucoup plus large, qui correspond mieux à la réalité canadienne. On peut la définir comme un processus qui suppose la collaboration volontaire entre au moins deux protagonistes et qui vise à la réalisation d'un consensus sur des questions qu'ils ont eux-mêmes définies. Même s'il est évident que, dans la plupart des cas, les « partenaires » en présence cherchent à exercer leur influence sur les politiques gouvernementales, la concertation n'implique pas nécessairement que l'État soit au coeur du processus. La concertation se manifestera souvent dans des formes institutionnelles, mais elle peut aussi être non officielle et non institutionnelle. Les structures qui en découlent peuvent être *ad hoc*, ou ponctuelles, comme des sommets économiques et des groupes de travail (*task forces*), ou permanentes, comme un institut de productivité.

La concertation n'inclura donc pas les simples activités de *lobbying* par lesquelles le patronat ou les syndicats tentent individuellement d'influencer les décisions gouvernementales. Il ne faut pas confondre non plus concertation et consultation, bien que les deux processus soient souvent liés et que des organismes consultatifs débordent souvent dans la sphère de la concertation. Contrairement à la consultation, qui est souvent à sens unique, la concertation implique une tentative pour atteindre un consensus.

Il est important de souligner que nous ne cherchons pas à établir une théorie du corporatisme ou de la concertation. Nos définitions sont en bonne partie fonction de notre objectif central, c.-à-d. l'étude des institutions et des structures mises en place au Canada. Il ne sera donc pas question d'analyser le corporatisme ou la concertation comme une idéologie sociale et politique. Il n'est pas dans notre intention, par exemple, d'aborder la « société concertée » dont parle Léon Dion, l'« État corporatiste » que nous propose Clinton Archibald ou encore le corporatisme comme composante de la culture politique canadienne que met en évidence Robert Presthus².

Pour comprendre les subtilités de la concertation au Canada, il faut donc analyser les différents niveaux du processus, y compris la recherche de voies d'accès de la part des groupes, l'ouverture d'un dialogue, l'échange d'information, l'analyse conjointe de la conjoncture, les négociations et les compromis, la réalisation d'un consensus sur les solutions à mettre en avant, et finalement la mise sur pied d'institutions et de mécanismes précis pour faciliter un consensus plus large et plus durable.

Mais pourquoi donc parle-t-on de plus en plus de concertation au Canada depuis quelques années? Quels sont les objectifs généraux poursuivis par les défenseurs de ce processus? D'une part, comme de nombreux rapports soumis à la Commission le démontrent, plusieurs

observateurs perçoivent les rapports conflictuels entre le patronat, l'État et les syndicats comme une des causes principales des difficultés économiques et politiques actuelles au Canada. D'autre part, certains sont convaincus que les mécanismes de concertation mis en place en Autriche, au Japon et en Suède, par exemple, pourraient être une véritable panacée, une solution universelle des problèmes sociaux et économiques, aussi bien au niveau national qu'au niveau de l'entreprise. On a prétendu, notamment, que les pays qui ont connu le plus de succès dans la lutte contre l'inflation sont caractérisés par un niveau élevé de consensus social³. On a prétendu aussi qu'une stratégie de « concertation généralisée » au sein de l'entreprise, par exemple les comités paritaires et les cercles de qualité, a permis une amélioration sensible de la productivité et de la performance⁴.

La plupart des dirigeants gouvernementaux, patronaux et syndicaux ne perçoivent pas la concertation comme une panacée; ils considèrent néanmoins que, dans le contexte économique actuel, il s'agit d'un moyen imparfait et partiel de tenter la réconciliation des différents intérêts socio-économiques et d'établir un environnement moins conflictuel, plus stable et plus susceptible de favoriser le développement. Selon les nombreux rapports soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, les problèmes où il semble le plus urgent d'établir des mécanismes de concertation sont la restructuration industrielle et la nécessité d'établir un équilibre entre les secteurs de pointe et les secteurs en perte de vitesse, la lutte contre l'inflation, la productivité, la formation et la mobilité de la main-d'oeuvre, les relations de travail, l'adaptation aux innovations technologiques, l'exploitation des ressources, les politiques face aux investissements étrangers, les conditions de travail, la recherche d'un développement équilibré entre les régions et le rôle de l'État dans l'économie. Il s'agit évidemment d'un éventail très large. Nous verrons au chapitre 4 quels problèmes spécifiques sont le plus susceptibles de donner lieu à des discussions fructueuses entre le patronat et les syndicats.

Pour le patronat, l'avantage principal recherché dans la concertation est un environnement stable favorisant la planification des investissements à long terme. On cherche, en particulier, à stabiliser les relations de travail et les niveaux de salaire, et à limiter l'intervention de l'État. On doit atteindre ces objectifs au moindre coût possible, et notamment en sacrifiant le moins possible son autonomie et sa marge de manoeuvre.

Les gouvernements, de leur côté, tentent avant tout de légitimer et de mieux faire accepter leurs programmes et leurs politiques. Dans la mesure où ils réussissent à créer un consensus, les gouvernements s'assurent à l'avance du consentement des groupes intéressés et facilitent donc grandement la mise en application de leurs politiques, tout en minimisant les conflits. Le processus de concertation est aussi un moyen

d'obtenir des expertises de l'extérieur de la machine gouvernementale et des données essentielles à son bon fonctionnement. En plus, l'efficacité potentielle du processus d'élaboration et de définition des politiques gouvernementales est fonction des données obtenues sur les positions et les perceptions des autres intervenants dans le développement économique.

Les centrales syndicales, finalement, ressentent une érosion de leur pouvoir depuis quelques années et cherchent les moyens de compenser le déclin de l'importance des négociations collectives. En effet, la crise économique a débouché sur une perte du pouvoir d'achat des ouvriers, sur l'imposition par l'État d'une politique de contrôle des salaires et des prix et, par conséquent, sur une baisse notable du pouvoir de négociation des syndicats. Ayant rejeté majoritairement l'option d'un conflit permanent pour « changer le système », les syndicats ont accepté, à certaines conditions, de participer à des organismes de concertation et, dans plusieurs cas, ont même pris l'initiative de suggérer la création de quelques structures. L'objectif principal des syndicats est de contrôler davantage leur environnement et d'exercer une influence réelle sur la direction des changements technologiques, économiques et sociaux, tout en évitant de se retrouver sur la défensive de façon permanente.

La concertation au Canada : contexte et études de cas

Les expériences de concertation dans l'histoire politique canadienne sont fort nombreuses et variées. Il n'est donc pas question d'en faire un relevé exhaustif. Il s'agit plutôt d'examiner les expériences récentes, avec une insistance particulière sur les dernières années, qui nous semblent les plus propres à nous faire comprendre la situation actuelle.

Les premières tentatives de concertation « tripartite » qui revêtent une certaine importance ont été faites à l'occasion des deux guerres mondiales. Il s'agissait pour le gouvernement d'obtenir la coopération du monde des affaires et des syndicats pour l'effort de guerre et la reconstruction. Pendant la deuxième guerre, par exemple, un conseil national de la main-d'oeuvre est établi afin d'assurer qu'une main-d'oeuvre suffisante sera disponible pour l'effort de guerre. Cet organisme, formé d'un nombre égal de représentants patronaux et de représentants syndicaux, joue un rôle exclusivement consultatif. En 1942, des conseils industriels nationaux et régionaux sont créés, avec une représentation égale des deux parties, afin de gérer la politique de contrôle des revenus mise en place par le gouvernement en 1941. Le statut des représentants est cependant très fragile, comme en témoigne le renvoi d'un des porte-parole des travailleurs suite à un désaccord avec un représentant patronal. Dans la période d'après-guerre, plusieurs entreprises maintiennent les comités mixtes patronat/travailleurs qui avaient été mis sur pied pour assurer une production élevée pendant la guerre⁵.

Ce n'est pas avant la fin des années cinquante, suite à la récession et sous l'influence des expériences de planification tripartite en Europe, que le Canada se lance dans de nouvelles expériences de concertation.

Le Conseil économique du Canada

En 1961, le gouvernement met sur pied le Conseil national de la productivité, qui était structuré dans une certaine mesure selon plusieurs modèles européens, et dont l'objectif était d'augmenter l'efficacité industrielle dans un contexte international de plus en plus concurrentiel. Dès 1963, cependant, le Conseil est fusionné avec le Conseil économique du Canada. Ce dernier est essentiellement un organisme de recherche dont le mandat est de conseiller le gouvernement sur les problèmes économiques à long terme et de tenter de créer un « consensus économique » au Canada.

Dans la pratique, le Conseil a un caractère à peu près exclusivement consultatif. Il n'a aucunement joué un rôle important dans la planification et la coordination de la politique économique, contrairement au rôle que semblait lui assigner le gouvernement au départ⁶. Le potentiel de concertation de l'organisme est d'ailleurs fortement limité à cause de la composition et du mode de nomination de ses membres. Le Conseil compte 28 personnes, dont trois dirigeants à temps plein (principalement des économistes), des hommes d'affaires, des élus municipaux, des dirigeants de la Fédération canadienne de l'agriculture, du Congrès du travail du Canada et quelques « indépendants ». Fait important, tous les membres du Conseil sont nommés par le gouvernement et siègent à titre d'individus. N'étant pas délégués par les associations auxquelles ils appartiennent, ils ne peuvent prétendre être représentatifs.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que le patronat et les syndicats n'aient jamais été amenés à participer à l'élaboration de consensus au sein du Conseil. Même si l'organisme a parfois critiqué les politiques du gouvernement, il n'a jamais tenté de mobiliser les « partenaires » sociaux. En plus de jouer un rôle consultatif, le Conseil a été un instrument d'information et d'éducation économique pour le grand public.

En 1976, le CTC décida de retirer ses représentants du Conseil pour concrétiser son opposition aux contrôles des revenus et des salaires imposés par le gouvernement en octobre 1975. Il est évident cependant que les travailleurs considéraient que le Conseil était un gaspillage de temps et de ressources, et qu'il n'exerçait aucune véritable influence sur les politiques proposées. Selon un dirigeant du CTC, « le Conseil n'abordait pas les problèmes qui préoccupent les travailleurs, leurs études ne reflétaient pas le monde réel, et les travailleurs étaient toujours sur la défensive, ne pouvant que réagir aux propositions des technocrates⁷ ».

Le contrôle des prix et des salaires⁸

Sous la pression combinée d'un taux d'inflation galopant, d'une baisse relative des profits et d'une combativité ouvrière sans précédent, le gouvernement décide en 1968 de créer la Commission des prix et des revenus. Les objectifs sont de déterminer les causes de l'inflation, de proposer des solutions et d'essayer de mettre sur pied une politique de restrictions volontaires des prix et des salaires. Les quatre membres qui composent la Commission sont nommés par le gouvernement et ne sont pas représentatifs des parties en cause. À partir de l'été de 1969, et en particulier en août et en septembre de cette année, la Commission entreprend une série de réunions officielles et de réunions sans caractère officiel avec des représentants du patronat, des syndicats et des gouvernements provinciaux, afin de tenter d'en arriver à un accord sur un programme national de restrictions volontaires. Les parties réussissent à établir un diagnostic commun sur plusieurs aspects du problème, dont l'insuffisance des politiques fiscales et monétaires en tant que solutions, la nécessité pour la Commission de continuer ses activités de recherche et les coûts sociaux et économiques moins élevés d'une politique des revenus par rapport aux méthodes traditionnelles.

Cependant, le 17 octobre 1969, dans une déclaration commune, la Confédération des syndicats nationaux (CSA) et le CTC, tout en maintenant leur demande de contrôles statutaires sur les prix, les loyers et les profits, rejettent les propositions avancées par la Commission :

Nous rejetons catégoriquement l'idée que l'inflation actuelle puisse être domptée à coup de normes librement consenties. Il s'agit là d'une réponse simpliste à un problème très compliqué, impraticable dans un pays tel le Canada [. . .]. De plus, les normes sont extrêmement injustes. Une formule salariale uniforme et discriminatoire au plus haut point à l'égard des petits salariés ne peut qu'accentuer les inégalités existantes⁹.

La Commission décide néanmoins de poursuivre ses travaux jusqu'à la fin de 1970. Une conférence nationale sur la stabilité des prix se tient à Ottawa les 9 et 10 février, regroupant plus de 250 représentants du monde des affaires. Dans une tentative ultime pour encourager les syndicats à se joindre au programme de restrictions volontaires, les participants s'entendent sur une politique de restriction au niveau des prix, les augmentations devant désormais être justifiées par la croissance des coûts. Le programme connaît un certain succès, comme en témoigne un ralentissement du rythme de progression des prix en 1970. Devant le refus des syndicats, la Commission abandonne ses travaux et son programme.

L'effort pour obtenir un consensus sur le contrôle des prix et des revenus est répété entre 1975 et 1978. À cause notamment de la crise énergétique et des problèmes monétaires internationaux, l'inflation se

maintient à un niveau élevé. Étant donné la baisse du pouvoir d'achat des travailleurs entre 1970 et 1974, les syndicats mènent une lutte farouche. Entre janvier et mai 1975, le gouvernement canadien engage une série de consultations intensives avec la participation de plusieurs ministres et de dirigeants syndicaux et patronaux dans le but d'en arriver à un consensus sur les mesures à prendre. Les syndicats refusent de nouveau de s'associer au programme. Ils critiquent notamment l'absence de mesures pour assurer le plein emploi, de meilleures pensions et des contrôles sur les investissements des entreprises dans le but de créer de l'emploi.

Finalement, en octobre 1975, le gouvernement décide d'agir unilatéralement en imposant un programme anti-inflation d'une durée de trois ans afin de contrôler les prix, les profits et les salaires. Le CTC et la CSN refusent de collaborer avec le gouvernement et de nommer des représentants au Conseil anti-inflation qui fonctionne donc presque seulement avec des représentants patronaux. Malgré les protestations et les tentatives de mobilisation du mouvement syndical, la principale conséquence du programme est une baisse substantielle du rythme de l'augmentation des salaires.

Paradoxalement, et même si l'effet à court terme a été de bloquer les tentatives de concertation, la période du contrôle des prix et des salaires par le gouvernement, soit de 1975 à 1978, et l'échec des tentatives de consensus revêtent une importance primordiale dans le renforcement des tendances vers la concertation depuis quelques années. D'une part, il est facile d'expliquer le refus des syndicats de participer aux programmes de restrictions. L'absence de structures de concertation permanentes et l'objectif trop évident du patronat et de l'État de contrôler les salaires ont favorisé un climat de méfiance chez les syndicats. Il aurait fallu à tout le moins offrir aux syndicats la possibilité d'exercer une influence sur d'autres sphères de la politique économique.

D'autre part, le résultat le plus palpable de l'épisode du contrôle des prix et des salaires était l'affaiblissement du mouvement ouvrier organisé. La *Loi anti-inflation* remettait en question et menaçait le processus de négociations collectives qui constitue le fondement même du pouvoir syndical. S'étant retiré des mécanismes de concertation existants, le CTC se devait de trouver une porte de sortie et de tenter d'imaginer de nouveaux mécanismes pour récupérer le pouvoir perdu. Selon un dirigeant du CTC, la pression exercée par la masse des syndiqués était devenue très forte; tout en s'opposant au contrôle des salaires, ils voulaient que le mouvement ouvrier établisse son propre plan de lutte contre le chômage et l'inflation¹⁰.

C'est dans ce contexte que le CTC décida de passer à l'offensive en lançant, à son congrès de 1976, *Le Manifeste des travailleurs pour le Canada*. Les objectifs du Manifeste ont été bien résumés par Stephen McBride :

D'un point de vue opérationnel, le CTC a esquissé une position de négociation fondée sur la mise en place d'un régime de planification nationale axé sur la création d'emplois et le droit au travail; la réforme de la fiscalité et la protection des petits salariés contre l'inflation; la redistribution du revenu; des limites au pouvoir de détermination des prix des sociétés; et la subordination des décisions en matière d'investissement privé aux intérêts de la population en général¹¹. [Traduction]

On propose donc la création d'une structure tripartite dans laquelle le mouvement ouvrier, le patronat et l'État auront un pouvoir de décision leur permettant de formuler des politiques. Le Conseil de planification économique et sociale sera comptable de ses activités au Parlement, par l'entremise du ministre compétent, et jouira de pouvoirs considérables au niveau de l'examen de projets de loi et de l'établissement de nouveaux programmes.

Le CTC ne se fait aucune illusion sur l'accueil que le gouvernement et le patronat réserveront à ses propositions, mais il met en avant la légitimité de ses aspirations et laisse clairement à entendre que les autres parties devront « payer le prix » pour obtenir l'appui du mouvement syndical :

En raison des rapports intimes entre l'entreprise et le gouvernement, il est peu probable qu'aucun d'eux n'accepte volontiers de partager son pouvoir avec les travailleurs [. . .]. Néanmoins, nous ne pouvons prétendre que le tripartisme, ou le partage égal de tous les pouvoirs entre les travailleurs, l'entreprise et le gouvernement, ne devrait pas constituer un objectif des travailleurs puisque notre but légitime est d'arracher du pouvoir à l'entreprise et à son gouvernement, et de le faire profiter aux travailleurs. C'est là le prix que l'industrie et le gouvernement doivent payer¹². [Traduction]

Le Manifeste est néanmoins rejeté par la masse des adhérents du CTC. Parmi les facteurs qui ont contribué à cette réaction négative, notons la crainte de la cooptation, l'hostilité à l'égard du gouvernement dans le contexte de la *Loi anti-inflation* et les inquiétudes face à une centralisation accrue des pouvoirs aux mains de la direction du CTC.

Tout en rejetant la proposition de créer un organisme tripartite de planification économique et sociale, le gouvernement met en avant en 1977 ses propres propositions dans un document intitulé *Programme de coopération*. On y suggère la création d'un forum multipartite, avec un rôle consultatif plutôt que décisionnel. Les membres seraient choisis par le gouvernement en consultation avec différents groupes, dont les entreprises, les travailleurs, les agriculteurs, les pêcheurs, les consommateurs, les professions libérales, les coopératives, etc. La participation de ministres fédéraux et de représentants des gouvernements provinciaux, sans doute à titre d'observateurs, serait également prévue.

Dans une attaque à peine voilée contre les ambitions corporatistes de la direction du CTC, le document fédéral réaffirme la primauté du

Parlement dans le processus décisionnel et le caractère inévitablement consultatif du nouvel organisme :

Le Parlement est le plus important forum national pour l'échange de vues sur diverses questions et politiques [. . .]. Les députés, qui doivent être les porte-parole de leurs électeurs, jouent dans ce processus un rôle clé que nul ne se propose de diminuer [. . .]. Ce forum n'aurait donc pas de pouvoir de décision à l'égard des politiques ou programmes des gouvernements, sous peine de remettre en cause l'autorité du Parlement et de soulever d'importants problèmes constitutionnels. N'étant pas élu, le forum n'aurait aucun titre pour exercer les pouvoirs accordés aux gouvernements avec l'assentiment de la population¹³.

Il est par ailleurs surprenant de constater dans ce document à quel point le gouvernement lui-même ne semble pas trouver la concertation souhaitable et demeure sceptique quant aux possibilités de réaliser des consensus :

En fait, pour arriver à un consensus, il faudrait que les participants s'en tiennent à une ligne d'action donnée. Cette tentative ayant peu de chance d'aboutir, elle risquerait de rendre les discussions stériles, de dissiper les énergies et de compromettre la saine évolution du processus global de consultation¹⁴.

Les groupes de travail

L'échec du contrôle volontaire des prix et des salaires et la rupture des consultations officielles entre le mouvement ouvrier et le gouvernement n'ont pas empêché les relations non officielles de se poursuivre. Du côté gouvernemental, entre 1975 et 1977, on a commencé à se préoccuper sérieusement de l'après-contrôle, de la nécessité d'instaurer un système de relations de travail fondé sur de nouvelles valeurs, de l'importance d'en arriver à un consensus sur la stratégie industrielle et d'améliorer le climat entre les syndicats et le patronat. Du côté syndical et patronal, on a établi de nombreux contacts bipartites pour tenter de réaliser un accord sur le moyen de mettre fin aux contrôles. Le CTC et le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national ont mené des consultations particulièrement fructueuses, qui ont débouché par la suite, comme nous le verrons, sur la création du Centre canadien du marché du travail et de la productivité.

Ces différentes consultations ont préparé le terrain pour la mise sur pied d'un certain nombre de groupes de travail (*task forces*). Les plus importants sont sans aucun doute le groupe de travail sur les 23 secteurs industriels et celui sur les grands projets¹⁵. En février 1977, le ministère de l'Industrie et du Commerce prend l'initiative d'entamer une série de 23 études sectorielles sur l'économie canadienne. Après une série de réunions avec les provinces à la fin de 1977 et au début de 1978, le gouvernement fédéral annonce la création de 23 groupes de travail

consultatifs (Tier One), qui doivent être suivis par un autre groupe de travail (Tier Two) qui tentera de faire le bilan des rapports sectoriels et de dégager une politique industrielle globale.

Au départ, seulement les hommes d'affaires participent au processus, mais, avec la fin de la période des contrôles, le CTC accepte de s'y joindre. Dans une large mesure, le gouvernement et le patronat se devaient de solliciter la participation du mouvement ouvrier. Le potentiel de résistance des syndicats demeurait élevé et, sans une collaboration minimale de leur part, les efforts de restructuration industrielle, de recyclage et de formation de la main-d'oeuvre, et d'augmentation de la productivité avaient peu de chances d'aboutir.

Chaque comité ou groupe de travail était composé d'environ 20 à 35 participants, la majorité étant des hommes d'affaires. Outre quelques représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, on retrouvait deux ou trois représentants des milieux syndicaux. Il n'est donc pas surprenant que la majorité des 860 recommandations des groupes de travail, dont le mandat était de produire un rapport sur les principaux problèmes de leurs secteurs respectifs et de proposer des solutions appropriées, reflétaient les priorités patronales. D'ailleurs, les rapports minoritaires des syndicats ne furent même pas publiés dans le rapport final.

En revanche, le CTC exigea et réussit à obtenir une représentation paritaire au sein du groupe de travail chargé de faire la synthèse des rapports sectoriels. Ce deuxième comité est donc composé de cinq représentants des syndicats et dirigé par un coordonnateur nommé conjointement. Il est à noter que le CTC décida de déléguer cinq membres de son exécutif lors de cette nouvelle série de consultations.

Au début de 1978, le ministère de l'Industrie met sur pied un autre groupe de travail dont l'objectif principal est de maximiser les retombées des mégaprojets prévus pour les années 1980 et allant jusqu'à la fin du siècle. Il s'agit de promouvoir un développement manufacturier, financier et technologique qui soit favorable pour l'économie canadienne et qui crée le plus d'emplois possible. Fait à noter, le groupe est paritaire, composé d'une trentaine de patrons et d'une trentaine de syndiqués. Shirley Carr, vice-président du CTC, et Robert Blair, de la société Nova, dirigent conjointement le groupe. Les gouvernements fédéral et provinciaux se contentent du rôle d'observateurs. D'ailleurs, le patronat et les syndicats se sont entendus pour réduire le plus possible le rôle du gouvernement, ce qui annonce déjà à l'époque la structure à venir du Centre canadien du marché du travail et de la productivité. Autre élément important, les deux parties ont engagé des consultants patronaux et syndicaux à titre de coordonnateurs, établissant ainsi le principe qu'il est souhaitable de disposer de sources et de ressources indépendantes, lorsqu'on participe à un exercice de concertation avec le gouvernement. Finalement, le groupe de travail a fonctionné dans l'ensemble à huis clos. Les participants, particulièrement les syndicats,

ont semblé craindre la possibilité de dissensions dans leurs rangs suite à un débat public.

Même si la plupart de leurs recommandations n'ont jamais été mises en pratique et même si une bonne partie des mégaprojets ont été abandonnés, il ne fait aucun doute que le fonctionnement de ces différents groupes de travail a eu un impact majeur sur le processus de consultation et de concertation au Canada. Dans la situation difficile et conflictuelle qui a suivi les contrôles, les négociations à l'intérieur des comités de travail ont démontré que le patronat et les syndicats pouvaient non seulement travailler ensemble, mais aussi adopter des positions communes sur plusieurs questions. Il s'agit d'ailleurs du premier effort concerté de ce genre entrepris par le patronat et les syndicats dans l'histoire du pays. Donc, même si les résultats concrets ont été assez maigres pour le mouvement syndical, le CTC considère que ces différentes expériences ont été positives.

Plus concrètement, c'est à l'occasion de ces discussions que le patronat et les syndicats ont jeté les bases non seulement de consultations bipartites à long terme, mais aussi de l'institutionnalisation éventuelle de leurs rapports. Il est à noter que les groupes de travail prennent une place de plus en plus importante dans le processus de consultation et de concertation; c'est sans aucun doute le mécanisme le plus utilisé depuis quelques années. Depuis 1968, le gouvernement fédéral a mis sur pied plus de 100 groupes de travail¹⁶.

Ces groupes présentent les caractéristiques suivantes. Ils sont habituellement établis par un ministère, ils possèdent un mandat précis, ils doivent présenter leurs rapports en deça d'une période allant de six à douze mois, ils regroupent rarement plus d'une dizaine de membres et ne coûtent pas cher (de 25 000 à 100 000 \$).

Sur la base d'entrevues avec une soixantaine de participants aux *task forces*, Cassandra Blair, dans une étude pour le Conference Board du Canada, souligne la satisfaction des parties intéressées ainsi que l'impact positif des groupes de travail sur l'environnement consultatif. Parmi les points positifs, elle note la possibilité de prendre conscience des contraintes des autres participants, de discuter à fond des problèmes actuels et potentiels, d'élever le niveau du débat dans l'opinion publique et de nouer des contacts « informels » utiles¹⁷. Il est à souligner, et nous reviendrons là-dessus, que les groupes de travail ont un caractère uniquement consultatif et que le gouvernement n'est aucunement lié par leurs recommandations.

Le Centre canadien du marché du travail et de la productivité

Le Centre canadien du marché du travail et de la productivité est l'organisme de concertation avec le plus de potentiel pour les années à venir. La création du Centre découle d'une fusion entre le Centre de

productivité, qui fut mis sur pied en septembre 1983 pour conseiller le gouvernement sur les conditions du marché du travail et sur les politiques de formation de main-d'oeuvre spécialisée, et l'Institut du marché du travail, qui fut proposé par le CTC et le Centre d'entreprises en 1978.

On peut d'ailleurs affirmer que la création du Centre, établi officiellement le 27 janvier 1984, est le résultat de six ans de *lobbying* intense de la part du patronat et des syndicats. Comme nous l'avons souligné dans la section précédente, les origines lointaines du Centre remontent aux réunions bipartites qui ont suivi l'adoption de la *Loi anti-inflation*. En effet, lorsque le patronat décida lui aussi de s'opposer au maintien des contrôles sur les prix et les salaires, la porte était ouverte pour une stratégie commune à l'égard du gouvernement. Déjà, à la fin de 1976, les dirigeants du CTC et des chefs d'entreprises membres du Conseil d'entreprises se rencontrent à Montréal sous les auspices de l'Institut C.D. Howe.

De façon plus immédiate, la mise sur pied du Centre découle du rapport du groupe de travail sur les secteurs industriels (Tier Two) qui avait recommandé la création d'un organisme autonome pour évaluer les besoins de main-d'oeuvre à long terme, et pour assurer la formation de la main-d'oeuvre en fonction des besoins. Les deux parties se sont entendues sur l'inefficacité du marché du travail et des programmes de recyclage et de formation, sur les carences du système d'éducation, sur les barrières à la mobilité et sur le manque d'information de base pour établir des politiques efficaces, facteurs qui, selon eux, contribuaient au niveau élevé du chômage. Les deux parties tombaient donc d'accord sur le principe de jouer un rôle plus direct au niveau du marché du travail et, en décembre 1981, le CTC et le Conseil d'entreprises réalisèrent un consensus sur la nécessité de créer un institut du marché du travail.

Les détails de cette proposition ont été largement repris par le gouvernement. Le Centre comprend 40 membres, dont douze représentants du patronat et douze des syndicats. S'y ajoutent deux représentants de milieu universitaire, qui sont nommés conjointement par les deux parties, et quatorze membres des gouvernements, dont un par province. Seuls les représentants du patronat et des syndicats ont droit de vote. Les centrales syndicales représentées sont le CTC (neuf sièges) et la Fédération canadienne du travail (trois sièges). Du côté patronal, on retrouve l'Association des manufacturiers canadiens, la Chambre de commerce du Canada, la Fédération canadienne des entreprises indépendantes et le Conseil d'entreprises. Il est à remarquer, même s'il conserve le droit nominal de choisir les membres du Conseil, le gouvernement s'est engagé à accepter les représentants que lui soumettront les organisations syndicales et patronales. Il s'agit d'un « progrès » considérable par rapport aux structures antérieures. Fait à noter, le gouvernement a longuement hésité avant d'appuyer la mise sur pied du Centre. En effet, il avait préféré jusque-là des organismes purement consultatifs

où il conservait l'essentiel du contrôle. Le gouvernement craint que le Centre ne devienne un forum pour critiquer ses politiques, et il veut éviter de devenir l'objet de pressions fondées sur les positions communes du patronat et des syndicats.

Le caractère bipartite est reflété dans la structure et dans toutes les activités du Centre. Il sera dirigé conjointement par Shirley Carr, du CTC et Thomas D'Aquino, du Conseil d'entreprises. Un comité exécutif composé de 12 membres, dont six chacun pour les syndicats et le patronat, coordonnera le travail et se réunira au moins six fois par année. Des comités sectoriels bipartites joueront un rôle central et seront mandatés d'étudier des problèmes spécifiques à un secteur donné.

Les objectifs officiels du Centre sont de conseiller le gouvernement au niveau du fonctionnement et de la gestion du marché du travail, de faciliter l'introduction de changements technologiques et d'innovations, de promouvoir des pratiques qui rendront les entreprises canadiennes plus concurrentielles sur le marché intérieur et sur les marchés internationaux et d'accroître la productivité sur la base d'un effort commun.

Le Centre devra préparer un rapport annuel qui sera soumis au ministre des Finances. Ce dernier sera responsable des activités du Centre. Le gouvernement s'est engagé à verser 27 millions de dollars au cours des quatre prochaines années pour assurer son fonctionnement. Il s'est engagé aussi à fournir des données et à préparer des analyses selon les besoins exprimés par le Centre. Au niveau de son mandat, le Centre conserve un degré d'autonomie substantiel et pourra mettre en marche des enquêtes sur les problèmes qui lui semblent prioritaires, en utilisant, s'il le désire, des consultants de l'extérieur.

Quelques expériences provinciales récentes

LE COMITÉ CONSULTATIF POUR LA QUALITÉ DE LA VIE AU TRAVAIL : (ONTARIO)

En Ontario, l'expérience la plus intéressante et peut-être la plus prometteuse est sans aucun doute le Comité consultatif sur la qualité de la vie au travail. Ce comité a été établi en 1977 à l'initiative du Conseil des ministres ontariens. Il est composé de cinq représentants du patronat et de cinq représentants des syndicats. T.E. Armstrong, le sous-ministre du Travail, décrit de la façon suivante l'objectif général poursuivi :

On a toujours cru qu'il s'offrait trop peu de chances aux dirigeants syndicaux, aux cadres supérieurs et aux hauts fonctionnaires d'élaborer et de promouvoir des moyens de mettre au point de nouvelles approches de l'organisation du travail en vue d'accroître la productivité, tout en améliorant la nature et la qualité du milieu de travail¹⁸. [Traduction]

Pendant les premières années et jusqu'à tout récemment, la principale tâche du Comité a été de diriger le travail du Centre pour la qualité de la vie au travail, qui a mis en branle de nombreux projets pilotes dans des entreprises ontariennes destinés à accroître l'autonomie et la participation des travailleurs. En 1983, le Comité a décidé de porter son attention sur des problèmes politiques et économiques plus larges, notamment sur la nature conflictuelle des relations de travail, la légitimité du rôle des travailleurs et des syndicats à l'intérieur de l'entreprise, la possibilité de collaborer dans la recherche de solutions aux difficultés économiques et de moyens d'améliorer la productivité et la position concurrentielle de l'entreprise.

L'extension du mandat du Comité a été rendue possible grâce au climat de confiance qui s'est instauré pendant les premières années de fonctionnement. En demandant au sous-ministre de l'Industrie et du Commerce de se joindre au groupe, le Comité a fait un premier geste concret dans la voie de l'élargissement de son mandat. On a décidé ensuite d'organiser un voyage d'études de deux semaines dans le but d'analyser les expériences de concertation dans trois pays, dont la Suède, l'Autriche et l'Allemagne de l'Ouest, et d'évaluer dans quelle mesure une plus grande collaboration entre les principaux acteurs avait permis une meilleure performance économique.

Le nouveau mandat du Comité poursuit les objectifs suivants : le maintien de liens structurels et permanents entre les directions syndicales et patronales, afin d'échanger des informations et de développer des consensus sur les problèmes économiques et sociaux importants, et afin de tenter de convaincre l'ensemble de la communauté d'affaires et du mouvement ouvrier de travailler ensemble à l'amélioration de leurs relations. Le Comité a opté pour un fonctionnement discret et informel, sans publicité, en présumant que la franchise et l'ouverture sont plus susceptibles de se développer dans un tel environnement. Parmi les trois champs prioritaires de concertation, notons la productivité, y compris l'adaptation du marché du travail aux changements structurels et technologiques, le potentiel concurrentiel de l'entreprise ontarienne au niveau international, et les relations de travail en Ontario, y compris le processus des négociations collectives. Ces champs élargissent considérablement le rôle du Comité et constituent un pas important vers la discussion des objectifs plus larges définis en 1983.

LA COMMISSION CONSULTATIVE SUR LE TRAVAIL (QUÉBEC)

En mars 1984, le gouvernement du Québec met sur pied la Commission consultative sur le travail dans le but de susciter un consensus entre le patronat, l'État, les syndicats et les autres partenaires sociaux sur les

relations de travail et, en particulier, afin d'amener la révision en profondeur du Code du travail. La Commission doit déposer son rapport avant le mois de juin 1985 et doit proposer des projets de loi appropriés. Afin de favoriser la réalisation d'un consensus, il est prévu que la Commission tienne des audiences régionales et nationales, entendent les témoignages d'experts étrangers et tienne une série de conférences et de tables de concertation réunissant les principaux intervenants. De plus, elle doit organiser des sommets économiques sur les relations de travail. À ce niveau, son rôle sera principalement axé sur la médiation; elle devra agir comme catalyseur pour faciliter le consensus entre les participants. Fait à noter, la Commission associera à ses travaux des groupes autres que le patronat, l'État et les syndicats. Il y aura, notamment, une place pour les travailleurs non syndiqués du secteur privé. La Commission compte cinq membres, dont un ancien syndicaliste, un homme d'affaires et deux professeurs. Elle est présidée par le juge Beaudry, un spécialiste dans le domaine du droit du travail.

Il est significatif que cette entreprise de concertation ait été jugée impossible en 1977, au moment où le gouvernement procédait à des amendements majeurs au Code du travail. En effet, selon Raynald Fréchette, ministre du Travail à l'époque, les parties n'étaient pas prêtes à s'engager dans un processus de ce genre à cause de leur politisation excessive. C'est un indice révélateur de l'évolution des mentalités syndicales et patronales au Québec, où les conflits entre les parties ont toujours été particulièrement acerbes, que la démarche de la Commission soit devenue possible. Le ministre Fréchette parle même d'un nouveau contrat social :

Cette démarche est réalisable maintenant parce que les parties, de part et d'autre, se sont réalignées et manifestent le désir d'y participer. Dans ce domaine perturbé que sont les relations de travail, il faut saisir le moment opportun où les parties sont disposées à se remettre en cause pour susciter un changement de mentalités et si possible convenir d'un nouveau contrat social [. . .].

Il faut donc mettre en branle des mécanismes concomitants de consultation et de concertation qui impliqueraient d'aboutir à de plus larges consensus possible, car ce sont les partenaires eux-mêmes qui doivent déterminer leurs propres préoccupations et les conditions de meilleures relations du travail¹⁹.

Cela dit, la mise sur pied de la Commission ne s'est pas faite sans difficultés, et il est loin d'être certain qu'un consensus s'établira. Pour le moment, il existe néanmoins un consensus sur l'urgence de procéder à une révision du Code du travail, sur la nécessité de remettre en cause le mode de fonctionnement trop judiciaire des relations de travail, sur l'importance d'évaluer l'impact économique des règlements qui interviennent aux tables de négociation, et sur la nécessité de se pencher sur certaines pratiques reliées à la négociation collective, dont les grèves et les lock-out.

Par ailleurs, le Conseil du patronat du Québec (CPQ) et la Confédération des syndicats nationaux (CSN) ont critiqué sévèrement le caractère unilatéral et autoritaire de la démarche gouvernementale. Ils se sont déclarés insatisfaits du mandat, du mode de fonctionnement et de la façon de choisir les commissaires. Il semble que le gouvernement ait passé outre à certaines recommandations conjointes du patronat et des syndicats, en prétextant qu'il devait agir ainsi pour garantir le caractère démocratique de l'exercice en favorisant la représentation d'autres groupes.

Le CPQ a réagi négativement à l'exclusion du secteur public parmi les thèmes à aborder et à la « politisation » de la démarche gouvernementale :

Le caractère politique que l'on entend donner à la démarche en structurant notamment des conférences socio-économiques où le gouvernement voudra probablement profiter des « caméras » pour se donner du capital politique, comme s'il était possible de négocier le Code du travail sur la place publique. Le CPQ ajoute que c'est faire preuve de naïveté que de croire que la formule des conférences socio-économiques, qui peut être utile pour s'entendre sur la façon de réduire des tarifs douaniers dans le textile par exemple, connaîtra le même succès lorsqu'il s'agira de débattre des dispositions anti-briseurs de grève²⁰.

Du côté syndical, on semble principalement préoccupé par l'accès à la syndicalisation et par l'accréditation multipatronale. La Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) a accepté de participer au processus sans hésitation. Du côté de la CSN, par ailleurs, la participation a suscité un vif débat. Il ne faut pas oublier que, depuis au moins une dizaine d'années, la CSN a dénoncé et souvent boycotté les différents forums de concertation. Une autre décision récente a confirmé le changement d'attitude de la CSN. En effet, lors du 52^e Congrès biennal tenu en mai 1984, la Centrale a décidé, tout en rejetant le corporatisme, de reprendre ses relations avec la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST) et de siéger au conseil d'administration. On se rappellera qu'en 1982, la CSN avait choisi de se retirer de la CSST en soulevant le spectre de la collaboration de classe et de la cooptation. Cette fois-ci, cependant, le président de la CSN a affirmé que « notre politique de présence est une politique stratégique et non pas idéologique ou politique [. . .] et qu'il ne faut pas sous-estimer notre capacité de promouvoir, d'influencer et de convaincre²¹.

LE CONSEIL DES RELATIONS INDUSTRIELLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

À la fin des années soixante-dix, de sérieux problèmes de relations de travail ont éclaté dans le secteur de la construction au Nouveau-Brunswick. Suite à une recommandation en ce sens dans un rapport gouvernemental, le premier ministre Richard Hatfield entama des

négociations avec des représentants du milieu ouvrier et du patronat. Ces négociations aboutirent à la création du Conseil des relations industrielles. Mis sur pied le 9 avril 1981, le Conseil est financé par le gouvernement, a un caractère bipartite et joue un rôle essentiellement consultatif. Il est composé d'une soixantaine de membres, ce qui en fait un des plus importants organismes de ce genre au Canada, et chapeaute trois commissions : la Commission de l'industrie de la construction, la Commission du secteur industriel et la Commission du secteur public. Chacune des commissions compte vingt membres, soit un nombre égal de représentants du patronat et des syndicats. Les trois commissions relèvent d'un bureau exécutif de douze membres, soit deux représentants du patronat et deux représentants des syndicats pour chacune des trois commissions. Il existe, par conséquent, un caucus patronal et un caucus ouvrier, chacun comptant six membres. Il est à noter que les membres sont nommés par les associations patronales et syndicales dans les domaines qui ressortissent aux commissions.

Le rôle du Conseil est d'étudier toute question ayant trait aux relations employeur-employé dans le but d'améliorer le climat ouvrier-patron au Nouveau-Brunswick. Parmi ces questions se trouvent les négociations collectives, la procédure applicable aux griefs, la formation, la productivité, les normes de travail, l'hygiène et la sécurité au travail, la disponibilité des travailleurs qualifiés, et toute loi, tout règlement ou projet pertinents à ces domaines. Lorsqu'une commission réussit à s'entendre sur une recommandation, l'objet du consensus est acheminé au bureau exécutif qui, s'il l'approuve, le soumet au gouvernement. Depuis 1981, le Conseil a réussi à formuler des recommandations sur une foule de sujets, dont les négociations dans l'industrie des pêches, les normes d'emploi, la *Loi sur les relations industrielles*, les services essentiels, le processus d'accréditation et les relations de travail dans le secteur public.

Selon les participants, le gouvernement a presque toujours accepté, jusqu'à maintenant, de donner suite à leurs recommandations. De façon générale, on s'entend aussi pour dire que l'action du Conseil a eu un rôle modérateur sur les relations patronales-syndicales.

LE CONSEIL CONSULTATIF SUR L'ÉCONOMIE (MANITOBA)

La création du Conseil consultatif sur l'économie trouve ses origines dans un sommet économique tenu à l'automne de 1982 et dans toutes les consultations sans les formalités d'usage qui se sont développées entre les parties depuis ce temps. Le succès du sommet et le climat de confiance qui s'est établi entre les parties ont favorisé la mise sur pied, au printemps de 1984, d'une structure plus formelle visant non seulement à améliorer le processus consultatif, mais aussi à favoriser le consensus

sur les questions économiques. Parmi les questions qui doivent être abordées, notons le chômage, les changements technologiques, les conditions économiques mondiales, les lois du travail et tout autre sujet que le Conseil choisira de traiter.

Le Conseil sera composé de vingt personnes, dont six représentants chacun pour le patronat et les syndicats, quatre ministres et quatre sous-ministres, provenant des ministères de l'Énergie et des Mines, du Travail, du Développement économique et du Tourisme, et de l'Industrie et de la Technologie. Les principales associations patronales et syndicales pourront nommer leurs représentants, et le directeur du Conseil sera le ministre du Développement économique et du Tourisme. Le Conseil devra se réunir au moins quatre fois par année, sera financé par le gouvernement, pourra lancer des projets de recherche, devra appuyer les efforts de groupes de travail sur l'économie et aura la responsabilité d'organiser un sommet économique annuel sur les principaux problèmes économiques confrontant le Manitoba. À l'exception des sommets, cependant, les activités ne seront pas publiques, et le Conseil sera sous la responsabilité du Comité ministériel responsable de l'économie et des ressources.

La première réunion du Conseil s'est tenue le 14 juin 1984. Il est donc beaucoup trop tôt pour évaluer son impact. La question que pose Samuel Uskiw, le ministre du Développement économique et du Tourisme du Manitoba, est pertinente pour toutes les expériences similaires au Canada :

La question décisive est de savoir si nous pouvons, au niveau de la province, créer une tribune où peuvent se rencontrer tous les principaux intervenants dans l'économie afin de discuter et d'élaborer des recommandations en vue de régler les nombreux problèmes auxquels nous faisons face. Nous sommes convaincus, à titre de représentants de l'État, que cela est possible²². [Traduction]

LES SOMMETS ÉCONOMIQUES AU QUÉBEC

Dans le cadre de son projet de société social-démocrate, axé sur la participation politique de tous les secteurs de la société, le Parti québécois a organisé entre mai 1977 et avril 1982 une série de vingt-deux conférences socio-économiques, y compris trois « grands sommets » qui ont abordé l'ensemble des problèmes économiques du Québec. On a tenu en plus dix-sept mini sommets sectoriels, notamment dans les textiles, l'agro-alimentaire, les pêcheries et les industries culturelles, et une série de conférences régionales, notamment pour les régions de Québec, de Montréal et de l'Estrie, dans le but d'amener les groupes locaux à chercher des solutions à leurs problèmes.

L'objectif à long terme du gouvernement québécois était l'élaboration d'« un nouveau contrat social », fondé sur la concertation tripartite dans

plusieurs secteurs. En échange de la « paix sociale », les partenaires seraient invités à formuler un plan économique et à participer à toutes les décisions économiques fondamentales. Cette collaboration trouverait par la suite sa structure formelle dans un conseil économique et social tripartite, l'État jouant un rôle d'arbitre dans le processus.

À plus court terme, les sommets visaient d'abord à un rapprochement entre le patronat et les syndicats. Le gouvernement voulait à la fois désamorcer l'agressivité que manifestait le mouvement syndical depuis près d'une décennie, et convaincre le patronat, dans une conjoncture postélectorale incertaine, de ses intentions de respecter les règles du jeu au niveau économique. Il s'agissait donc de créer dans un premier temps une habitude de dialogue et de coopération entre les acteurs, de faire accepter la légitimité de chaque partenaire par l'autre, et de mieux « éduquer » et informer le patronat et les syndicats sur les contraintes économiques, les droits et les responsabilités de chacun.

De façon générale, on peut affirmer que les sommets économiques ont été assez productifs, les sommets sectoriels débouchant sur plus d'accords et de mesures concrètes que les grands sommets. Inévitablement, ces derniers ont surtout été l'occasion pour les participants de mettre en avant leurs prises de position traditionnelles. Parmi les législations adoptées suite aux sommets, notons la formation d'un comité consultatif multipartite sur les pêcheries, la création d'une nouvelle société d'État pour le développement des industries culturelles, la création d'une agence d'exportation pour les produits de l'industrie agro-alimentaire, le programme Corvée Habitation, qui devait fournir une assistance hypothécaire aux acheteurs de maison dans le but de créer 50 000 emplois dans le secteur de la construction, et le programme Opération Solidarité Économique (OSE), qui instituait une série de mesures économiques impliquant la participation des différents acteurs économiques au niveau régional.

Quant à la tentative de rapprocher le patronat et les syndicats et au désir de faire avancer le processus de concertation, les sommets constituent dans une large mesure un échec. Ni le patronat ni les syndicats n'ont accepté de mettre « l'intérêt national » avant leurs intérêts particuliers. Surtout à cause des nombreuses lois spéciales adoptées contre les grèves dans le secteur public, les syndicats, en particulier la CSN et la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), sont restés méfiants à l'égard du gouvernement, et ont même souvent adopté des positions de principe contre l'institutionnalisation de la concertation. Le patronat, de son côté, demeure indisposé par l'option souverainiste du gouvernement québécois.

Plus spécifiquement, le mode de fonctionnement des sommets a également constitué un obstacle dans les tentatives de générer des consensus. Notons tout d'abord le rôle central du gouvernement à tous les niveaux du processus : l'organisation, la sélection des participants, la déter-

mination de l'ordre du jour et des thèmes de discussion, et la préparation des documents de base. C'est aussi le gouvernement qui choisit le moment propice pour convoquer un sommet sur un sujet donné. Les syndicats, en particulier la CSN, se sont souvent d'ailleurs déclarés insatisfaits des ordres du jour parce que ceux-ci, selon eux, n'abordaient pas les problèmes prioritaires pour les travailleurs.

Le caractère public et structuré des sommets présente sans doute un autre obstacle à une véritable concertation. Une fois que chaque participant a présenté son analyse des problèmes et proposé ses solutions, il lui est très difficile de modifier son point de vue initial ou d'entreprendre de véritables négociations devant les caméras de télévision, et ce, malgré les efforts de médiation des représentants du gouvernement. D'autant plus que le nombre des participants — soit environ une centaine pour les grands sommets, sans compter les consultants et les observateurs — paralyse en bonne partie le processus.

Finalement, les divisions à l'intérieur des parties syndicales et patronales, sur lesquelles nous reviendrons dans le prochain chapitre, constitue un autre obstacle de taille pour la concertation. Outre les divisions entre le petit et le gros patronat, il existe chez les entrepreneurs des tensions autour de la question nationale, même si la majorité est résolument contre la souveraineté. Du côté syndical, l'isolement de la Confédération des syndicats démocrates (CSD) par rapport aux autres centrales syndicales et les problèmes entre les secteurs publics et privés ne sont que deux exemples du manque de cohésion du mouvement ouvrier.

Les chapitres qui suivent vont nous permettre d'examiner plus précisément les différents obstacles au développement de la concertation au Canada et aussi les conditions d'émergence de formes plus poussées de concertation.

Sur la base des études de cas présentées dans ce chapitre, nous pouvons néanmoins former quelques conclusions. Premièrement, la concertation au Canada demeure un processus fragile, embryonnaire, passablement récent et relativement marginal au niveau politique. Il existe au Canada encore beaucoup plus de consultation que de concertation véritable. Les négociations entre les partenaires et les efforts pour atteindre des consensus demeurent l'exception plutôt que la règle. Il semble évident, cependant, que la concertation a accompli des progrès réels depuis quelques années.

Ces progrès découlent en bonne partie des changements d'attitude parmi les partenaires. Aussi bien du côté patronal que du côté syndical, pour des raisons que nous expliquerons dans le prochain chapitre, on a tenté de réduire le climat d'hostilité et de méfiance et de se rendre disponible pour des expériences de concertation. L'État, pour sa part, qui dans le passé a toujours eu tendance à utiliser la consultation simplement pour légitimer ses politiques, s'est également montré plus

ouvert à l'égard de la concertation. Non seulement le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux y ont-ils contribué financièrement, mais ils ont accordé une marge d'autonomie considérable à plusieurs lieux de concertation, en laissant par exemple les partenaires définir eux-mêmes l'ordre du jour de leurs réunions et faire appel à leurs propres experts. En plus, l'État a reconnu dans plusieurs cas le principe de la parité entre les représentants patronaux et syndicaux.

Paradoxalement, et malgré l'existence d'un parti à tendance sociale-démocrate au pouvoir, le Québec fait figure d'exception dans cette tendance générale. Avec les sommets économiques, le gouvernement québécois s'est évidemment donné des objectifs très ambitieux au niveau de la concertation. Contrairement aux autres provinces, cependant, l'État québécois a tenu à être l'élément central dans le processus. Il a adopté une attitude dirigiste, contrôlant toutes les étapes de la consultation et de la concertation, semblant craindre une autonomie trop grande des partenaires. Comme le démontrent les sommets et la Commission consultative sur le travail, le gouvernement du Québec a choisi de transformer la concertation en un processus ouvert et public qui débouche la plupart du temps sur des débats télévisés entre les partenaires. Cette approche est très différente de celle de provinces comme le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, qui ont préféré fonctionner de façon informelle, discrète, et avec le moins de publicité possible : l'approche du Québec est aussi moins productive.

L'attitude du gouvernement du Québec s'explique en partie par la plus grande polarisation entre le patronat et les syndicats qui existe dans cette province. En effet, le niveau de méfiance et d'hostilité est tel, que le gouvernement a jugé impossible l'établissement à court terme d'une structure formelle et permanente de concertation. Au niveau fédéral et dans les autres provinces, par ailleurs, les gouvernements ont préféré assumer moins de contrôle sur le processus, en partie pour éviter les risques politiques inhérents à la concertation tripartite. En effet, les gouvernements ont craint que les comités en question ne deviennent des forums pour critiquer leurs décisions et pour les soumettre à des pressions additionnelles.

L'impact des facteurs structurels, idéologiques et conjoncturels sur le processus de concertation

Il s'agit maintenant de mesurer l'ampleur des obstacles qui freinent le développement du corporatisme et de la concertation au Canada, et d'examiner les facteurs susceptibles de favoriser l'éclosion des mécanismes existants et la création de nouveaux organismes voués au consensus sur les principales questions économiques et sociales. L'évolution du processus de concertation est influencée par des facteurs structurels, comme le régionalisme, la propriété étrangère d'une bonne partie

de l'économie canadienne et la décentralisation des organisations politiques, patronales et syndicales, des facteurs idéologiques, notamment les divergences de perception du rôle de l'État, et des facteurs conjoncturels, en fonction desquels les parties évaluent les avantages et les désavantages immédiats de leurs prises de position.

Gordon DiGiacomo, qui a rédigé une thèse de maîtrise sur les barrières institutionnelles au corporatisme au Canada²³, en vient à la conclusion que l'absence de cohésion structurelle chez les parties empêche le développement du corporatisme. Dans une analyse plus globale du processus de concertation au Canada, David Langille en vient à la conclusion que des efforts récents de la part des parties abaissent peu à peu les barrières²⁴. Il est important de souligner que les obstacles au corporatisme, d'une part, et à la concertation, d'autre part, ne sont pas nécessairement identiques, bien que ce soit souvent le cas. À notre avis, par exemple, un mouvement syndical fort et l'existence d'un parti ou d'un gouvernement social-démocrate sont des facteurs qui favorisent des structures corporatistes. La concertation, par ailleurs, a tendance à se développer davantage lorsque le pouvoir politique du mouvement ouvrier est limité, et qu'il n'est pas en mesure d'imposer sa participation dans des structures décisionnelles. À la fin de ce chapitre, nous tenterons de faire un bilan des conditions d'émergence de la concertation au Canada.

Le contexte général et la conjoncture

Un des facteurs les plus positifs qui militent en faveur du développement de mécanismes consensuels est sans doute l'importance qu'accordent les différents groupes sociaux et économiques à l'amélioration des relations entre les parties et la nouvelle volonté d'entente entre les « partenaires ». Déjà en 1978, le Conference Board du Canada avait organisé une série de tables rondes « tripartites » à Ottawa pour discuter des mécanismes de consultation et de consensus, et en était venu à la conclusion qu'il fallait accroître les efforts de concertation. Selon J.R. Nininger, président de l'organisme :

Ces dernières années, les Canadiens se sont inquiétés de plus en plus de ce que les institutions représentant les divers secteurs de l'économie n'ont pas su participer efficacement à la discussion et à l'élaboration de politiques et objectifs nationaux.

À l'heure actuelle, la population s'interroge profondément tant sur la viabilité que sur le rôle des mécanismes de consultation existants, lorsqu'il s'agit d'améliorer les relations entre les décideurs afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité de l'économie et la qualité de la société canadienne²⁵.
[Traduction]

Même s'ils contiennent peu de propositions concrètes, les mémoires soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspec-

tives de développement du Canada en témoignent éloquemment. Du côté du patronat, on insiste notamment sur la relation qui existe entre les problèmes économiques du pays et la nature conflictuelle des rapports entre les acteurs. Voici quelques exemples :

Si nous espérons accélérer la mise en place d'un système de production flexible et tirer parti des avantages que peut offrir une population active fortement scolarisée, le gouvernement, l'entreprise et les syndicats devront trouver des moyens d'établir de meilleurs rapports de collaboration²⁶. [Traduction]

Il est évident que le vase clos dans lequel se prennent les décisions gouvernementales ne sert qu'à exacerber les différences et antagonismes qui empoisonnent nos rapports institutionnels et empêchent les Canadiens de régler leurs problèmes économiques. Nous devons à terme concevoir un mécanisme qui permette la consultation et la collaboration entre les trois solitudes : le gouvernement, l'entreprise et les travailleurs²⁷. [Traduction]

Si le gouvernement en vient effectivement à élaborer des buts et objectifs à long terme, il ne devrait pas le faire sans consulter l'entreprise et les syndicats. Pour réussir, de telles consultations ne doivent pas se limiter tout simplement à la seule écoute de ces intervenants; elles doivent comporter un dialogue permanent en vue de l'élaboration d'un consensus national²⁸. [Traduction]

Du côté syndical, on note la même volonté de s'impliquer dans des mécanismes de concertation et la même perception quant à l'urgence d'améliorer les relations entre les parties. La volonté du CTC, malgré certaines tensions au sein du mouvement, de s'impliquer à fond dans le Centre canadien du marché du travail et de la productivité en est une preuve. Même la CSN adopte depuis quelques mois une attitude beaucoup plus ouverte face à la concertation. La CSD, pour sa part, prétend que « tout modèle de développement économique doit s'axer sur la concertation au niveau global qui serait le prolongement de la participation au niveau du milieu de travail²⁹ ». La Fédération canadienne du travail propose quant à elle l'établissement d'un organisme de concertation avec un mandat large :

Nous proposons, une fois que le processus d'élaboration de buts et objectifs aura commencé à porter fruit, la création d'un organe tripartite (gouvernement, entreprise, syndicats) pour contrôler l'atteinte des objectifs. Cet organe pourrait établir, de manière coopérative, le calendrier de contrôle du progrès, étudier les niveaux de réussite et proposer des changements ou modifications aux politiques ou programmes afin d'en accroître l'efficacité³⁰. [Traduction]

De façon générale, les syndicats et le patronat semblent avoir mis de côté leurs positions négatives à l'égard de la concertation. Dans l'ensemble, les syndiqués ne voient plus le processus comme étant uniquement un moyen d'intégrer les travailleurs au système économique capitaliste et comme freinant inévitablement la combativité ouvrière. Le

patronat, par ailleurs, en grande majorité, ne perçoit plus la concertation comme une ingérence des syndicats et de l'État dans le système de libre entreprise, et comme une attaque contre le droit de gérance.

Les divergences idéologiques entre les syndicats et le patronat

Même si la crise économique a rapproché les deux parties, comme nous venons de le voir, et même si les divergences sont moins profondes qu'il y a une décennie, il n'en demeure pas moins qu'un des principaux obstacles au bon fonctionnement des mécanismes consensuels se doit aux oppositions politiques et idéologiques, notamment en rapport avec le rôle de l'État, le statut du syndicalisme, les priorités économiques et les investissements étrangers. C'est ce que démontre d'ailleurs la première série de mémoires soumis à la Commission.

Le patronat, pour sa part, préconise un État peu interventionniste dont la fonction principale est de créer un climat propice à l'investissement. On considère que l'interventionnisme d'État est une des causes principales de la récession économique³¹, et on s'oppose donc catégoriquement à tout accroissement de son rôle actuel. On est particulièrement critique par rapport à l'État-entrepreneur et on dénonce la réglementation excessive qui, dit-on, freine l'innovation et décourage l'investissement. La Corporation Campeau, entre autres a effectué une analyse systématique de la réglementation gouvernementale dans plusieurs secteurs dont l'énergie, l'investissement étranger, l'agriculture, les prix et les salaires et le logement. Après avoir porté un jugement sévère sur les effets de la réglementation sur l'économie canadienne, elle recommande l'abolition de plusieurs organismes gouvernementaux³².

Parmi les autres priorités qui font à peu près l'unanimité chez les hommes d'affaires, notons : une « politique d'ouverture » par rapport aux investissements étrangers, la nécessité d'investir davantage dans la recherche et le développement, l'allègement du fardeau fiscal des entreprises, l'opposition à l'établissement d'une politique industrielle nationale, l'élimination des barrières aux échanges interprovinciaux, et la nécessité d'accroître la productivité et la formation de la main-d'oeuvre.

Pour les syndicats, la quête de la prospérité passe par des chemins différents. On met clairement l'accent sur le plein emploi, une politique industrielle favorisant le développement d'une économie nationale canadienne, la sécurité d'emploi, une réglementation plus sévère des investissements étrangers afin de maximiser l'emploi au Canada, un État qui soit prêt à s'impliquer activement dans la réalisation de ces différents objectifs.

Ce mémoire soumis à la Commission par le CTC représente bien le point de vue des syndicats sur ces questions. On met l'accent sur le chômage et la distribution des richesses. On demande des mesures

keynésiennes pour stimuler l'emploi et la demande, un contrôle plus grand sur les ressources et les leviers économiques du pays, une réglementation plus étendue du système bancaire, des investissements publics pour stimuler le développement régional, le renforcement de l'Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE) et un plus grand contrôle des travailleurs sur leurs fonds de pension.

Toutes ces mesures comportent évidemment un rôle considérable pour l'État, ce qui peut apparaître paradoxal dans la mesure où les syndicats se plaignent de la subordination de l'appareil gouvernemental aux besoins du grand capital. Il est significatif, par ailleurs, que le CTC ressente le besoin d'insister sur le fait que l'État canadien n'est pas aussi interventionniste qu'on le prétend :

De fait, le Canada, en tant que pays, n'a pas un gouvernement de taille exceptionnelle. Il se situe au cinquième rang des sept plus grandes économies occidentales quant à la taille relative de son secteur public; au Canada, le rapport entre les dépenses de l'État et le PNB s'est accru, au cours des années 1970 et 1980, à un rythme moins prononcé que celui de la moyenne de la hausse observée dans l'ensemble des pays de l'OCDE³³. [Traduction]

De façon générale, les syndicats favorisent donc un rôle accru pour l'État. En fait, ils veulent que le gouvernement s'engage résolument dans la voie de la planification économique, et que celle-ci s'effectue démocratiquement avec la participation des travailleurs et des syndicats³⁴. Selon la Fédération manitobaine du travail par exemple :

Le gouvernement doit adopter un rôle positif en orientant et réorientant le cours des investissements en vue de créer une croissance équilibrée et équitable et d'assurer un développement global qui profite à tous les Canadiens³⁵. [Traduction]

Finalement, les syndicats s'en prennent à la domination politique et économique qu'exerce l'élite financière au pays et aux priorités socio-économiques qui mettent l'accent sur le profit au détriment de l'intérêt public. Ils sont particulièrement amers quant au refus qu'ils perçoivent de la part du patronat et de l'État de leur accorder une véritable légitimité sociale et de faciliter l'accès à la syndicalisation. Face aux nombreuses initiatives gouvernementales pour contrôler les salaires, face aux changements technologiques qu'ils peuvent difficilement négocier, et face à un taux de chômage qui diminue leur pouvoir de négociation, les syndicats sont conscients de leur faiblesse et ressentent une insécurité considérable en présence des initiatives patronales et gouvernementales.

Une étude récente préparée par Michael Ornstein, de l'Institute of Behavioural Research de l'Université York, confirme, à l'aide d'entrevues et de questionnaires, l'écart idéologique entre les deux groupes. Ornstein parle d'un « fossé idéologique énorme entre le capital et le travail³⁶ ». La grande majorité des hommes d'affaires sont en

faveur des briseurs de grève, contre la représentation des travailleurs sur les conseils d'administration, contre le revenu annuel garanti, contre les politiques de l'AEIC, pour une législation visant à diminuer le pouvoir des syndicats, et pour des coupures dans les services sociaux. Les chefs syndicaux, par ailleurs, adoptent une position contraire sur toutes ces questions.

Cela dit, il est indéniable que les conditions économiques, entre autres facteurs, ont atténué les divergences idéologiques entre le patronat et les syndicats. Le contexte idéologique moins polarisé peut donc être considéré, dans la conjoncture canadienne actuelle, comme un des facteurs qui contribuent à l'éclosion de mécanismes de concertation.

Le système gouvernemental et la culture politique canadienne

La culture politique canadienne, fortement individualiste, acquise à la libre entreprise et opposée à un rôle trop marqué de l'État, ainsi que le système politique, notamment le parlementarisme et le fédéralisme, ont un impact considérable sur les perspectives de concertation au pays.

La structure fédérale relativement décentralisée de l'État canadien est sans aucun doute l'un des obstacles les plus évidents à la création de structures corporatistes de type décisionnel. Comme le souligne Léo Panitch³⁷, dans la plupart des pays où le corporatisme s'est développé, il y a eu une tendance très nette à la centralisation des pouvoirs. Au Canada, les provinces conservent un rôle politique et un poids économique considérables. Cela s'explique notamment par l'existence de deux groupes linguistiques, dont un est concentré au Québec, par la distribution des pouvoirs prévue par la *Loi constitutionnelle de 1982*, et par l'existence de lieux de pouvoirs économiques régionaux importants.

En effet, plusieurs provinces ont souvent poursuivi des objectifs économiques et une « stratégie industrielle » relativement autonomes par rapport aux objectifs et stratégies du gouvernement fédéral. Par exemple, certaines provinces et capitaux régionaux ont favorisé des échanges et une stratégie commerciale nord-sud au détriment de la politique de développement est-ouest préconisée par le fédéral. De plus, les provinces possèdent une compétence complète ou partagée avec le gouvernement central dans plusieurs domaines, dont les ressources naturelles, le contrôle des terres, la santé, le bien-être, l'éducation, les affaires urbaines, le transport et les relations de travail. Dans ce dernier secteur, rappelons que chaque province a son propre code du travail et que, même si plusieurs lois provinciales sont calquées sur les lois fédérales, les efforts de rationalisation sont souvent fort complexes, notamment au niveau des négociations collectives sectorielles nationales.

L'impact économique global des provinces et des municipalités est d'ailleurs substantiel. En effet, une très large part des investissements

publics passe par ces niveaux de gouvernement, ainsi qu'environ 60 % des dépenses gouvernementales totales au Canada. En faisant valoir leurs propres programmes de développement industriel, des politiques d'achat préférentiel et des subventions locales, les provinces poursuivent des objectifs économiques qui sont souvent contraires à l'intégration économique et qui ne favorisent pas la libre circulation des capitaux. À cause de l'importance des capitaux requis, les décisions provinciales d'investissement dans les ressources naturelles et énergétiques revêtent souvent une importance capitale pour la conjoncture économique nationale.

Dans ce contexte, les conférences fédérales-provinciales et les autres mécanismes de coordination entre les deux niveaux de gouvernement deviennent des moyens essentiels pour réaliser des consensus entre les gouvernements. En même temps, l'existence d'un fédéralisme décentralisé complique singulièrement les tentatives de planification économique nationale. Afin de garantir l'efficacité du processus, il faut donc que les provinces soient associées à toute tentative d'établir des priorités économiques ou sociales nationales. Par ailleurs, la concertation, étant donné son caractère plus souple et ses exigences moins grandes, est beaucoup mieux adaptée à un système fédéral.

Le problème de la concurrence intersectorielle et du régionalisme de l'économie canadienne, qui découle en partie de la nature fédérale du pays, mais qu'on retrouve aussi dans plusieurs pays unitaires, vient compliquer davantage la réalisation de consensus entre les parties. Selon le Conseil économique du Canada :

La diversité régionale au Canada rend extrêmement difficile la réalisation d'un consensus. Le gouvernement fédéral doit équilibrer les demandes discordantes des secteurs de l'économie canadienne ayant besoin d'être protégés (textile, vêtement, automobile et chaussure) et des secteurs orientés vers l'exportation (mines, forêts et céréales). Ce problème des secteurs en est un aussi des régions. L'Ouest, par exemple, est riche en ressources et possède un secteur agricole vigoureux mais un faible secteur manufacturier ainsi qu'un faible secteur des services. La plupart de ce que l'Ouest produit est exporté vers les États-Unis, le Japon et d'autres pays. Par contre, l'économie du centre du Canada est surtout basée sur un secteur manufacturier secondaire nécessitant une main-d'oeuvre abondante et un grand secteur des services³⁸.

Comme dans le cas du patronat et des syndicats, il existe au sein de l'appareil gouvernemental des divisions qui conditionnent le processus de concertation. Certains ministères sont plus près des priorités et des positions patronales, tandis que d'autres sont plus sympathiques aux objectifs syndicaux. Comme le démontre David Langille, le ministère du Travail, par exemple, même s'il n'a jamais eu beaucoup d'influence au sein du gouvernement, « représente » dans une certaine mesure le mouvement ouvrier organisé. Plusieurs initiatives de ce ministère peu-

vent donc être perçues en partie comme des efforts pour rehausser son statut et celui de son ministre au sein du gouvernement, y compris la mise sur pied de certains organismes de consultation et de concertation.

De façon générale, les différents ministères et organismes gouvernementaux et para-gouvernementaux manifestent souvent des divergences profondes sur plusieurs questions, dont les relations de travail, les investissements étrangers, le protectionnisme et le libre-échange, le rôle de l'État et la pertinence des mécanismes de concertation³⁹. Cette situation n'est cependant pas particulière au Canada; elle touche tous les pays, même ceux où la concertation est plus développée qu'ailleurs. Il ne s'agit donc pas d'un obstacle insurmontable.

Les structures corporatistes, et dans une moindre mesure le processus de concertation, se heurtent à la tradition historique et à la culture politique canadienne. La démocratie libérale nord-américaine met l'accent sur les droits des individus au détriment des droits collectifs. On a donc tendance à percevoir les groupes d'intérêt comme étant contraire à la démocratie, et à réagir négativement à l'égard de toute structure et de tout intermédiaire qui se placent entre le citoyen et son gouvernement. Au nom de l'individualisme, on a aussi tendance à refuser de déléguer des pouvoirs à des organisations et à se faire représenter par elles. Ce courant d'opinion, qui conserve une influence considérable au Canada et aux États-Unis, s'oppose à ce que les gouvernements et les syndicats entravent les forces du marché, et rejette donc non seulement un rôle décisionnel pour les syndicats, mais aussi un État trop interventionniste. Dans la mesure où le corporatisme implique par définition un État engagé activement dans la planification socio-économique, et dans la mesure où on remet en question depuis quelques années l'interventionnisme étatique, il ne faut pas s'illusionner sur le potentiel de structures corporatistes au Canada. Cela dit, la culture politique canadienne contient des traits spécifiques qui rend le contexte politique de ce pays différent de celui des États-Unis. Comme l'a démontré Léo Panitch, l'idéologie corporatiste, définie dans le sens large, a eu une certaine influence aussi bien au Canada anglais qu'au Québec. On peut donc croire que l'environnement politique canadien demeure relativement plus ouvert au corporatisme et à la concertation que celui de ses voisins du sud.

Plusieurs auteurs, y compris Léo Panitch, soutiennent que l'absence d'un gouvernement social-démocrate au niveau national, lié à un mouvement syndical fort, constitue la principale raison de l'absence de structures corporatistes au Canada. Si on en juge d'après les différentes expériences européennes, ce facteur semble en effet déterminant. Par ailleurs, il n'y a aucun doute que la faiblesse du mouvement syndical et son pouvoir politique limité ont contribué au développement de la concertation. En effet, devant le refus du patronat et de l'État de leur accorder un pouvoir décisionnel dans une structure de planification

nationale, les syndicats ont dû, dans une large mesure, se contenter de se faire entendre au sein d'organismes de concertation.

Le système parlementaire canadien constitue un autre facteur qui influe sur le processus de concertation. D'une part, certains développent une opposition de principe à ce qu'une partie des décisions affectant la nation puisse être prise à l'extérieur du Parlement. Selon le Conseil canadien des entreprises de détail :

C'est ainsi que les mécanismes de consultation inhérents au régime parlementaire canadien ne peuvent jamais engendrer une planification économique et sociale qui permette un partage égal et bien défini des décisions entre l'entreprise, les syndicats et le gouvernement. Ce sont les politiciens qui sont en fin de compte responsables devant l'électorat et ce sont eux qui doivent décider. S'attendre à autre chose, c'est mettre en question la nature même du régime politique canadien⁴⁰. [Traduction]

D'autre part, encore ici, il ne s'agit pas d'un obstacle infranchissable. Plusieurs pays avec des systèmes parlementaires ont réussi à instaurer des mécanismes de concertation beaucoup plus avancés qu'au Canada.

La perception négative qu'entretient la population canadienne à l'égard du mouvement syndical est un autre aspect de la culture politique canadienne qui influence l'évolution de la concertation. Quelles que soient les raisons qui expliquent ce phénomène, il ne fait aucun doute que la légitimité et la crédibilité des organisations syndicales sont basses au Canada. Plusieurs sondages d'opinion ont d'ailleurs confirmé cette perception négative du public⁴¹. Plus de 48 % des Canadiens croient que le gouvernement n'intervient pas assez dans les affaires syndicales, ce qui représente 7 % de plus que pour les grandes entreprises. De plus, 43 % des Canadiens pensent que les syndicats sont la menace la plus importante pour les années à venir, comparativement à 33 % dans le cas de la grande entreprise et 18 % dans le cas du gouvernement⁴². Le CTC voit un lien direct entre le fait de participer activement à la planification économique et social et, d'autre part, la légitimité ou l'image des syndicats :

Dans la plupart des pays européens, le mouvement syndical participe davantage à la planification qu'il ne le fait au Canada, en grande partie parce que, à la différence d'ici, le mouvement syndical y est perçu comme une composante de la société. La participation du mouvement syndical à la planification en matière de main-d'œuvre et de marché du travail dans ces pays procure un niveau de coopération et de consensus qui constitue un des principaux facteurs de son accréditation en tant qu'institution économique légitime⁴³. [Traduction]

Les structures patronales

L'absence d'une organisation patronale unique, autorisée à parler au nom de l'ensemble des entreprises canadiennes, mandatée pour prendre

position sur les principaux problèmes de l'heure et capable de faire respecter les décisions communes prises par les entreprises membres, nuit sans aucun doute au processus de concertation.

En effet, on retrouve au Canada une structure patronale fortement décentralisée. Il existe quatre organisations patronales nationales, y compris l'Association des manufacturiers canadiens (AMC), la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, la Chambre de commerce du Canada et le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, sans compter les nombreuses associations sectorielles. En plus d'être décentralisées, les trois premières associations peuvent difficilement parler au nom de leurs membres, et encore moins pour le patronat dans son ensemble. En outre, les compagnies les plus importantes ont tendance à établir des contacts directement avec le gouvernement plutôt que de se faire représenter par leurs associations.

La création du Conseil d'entreprises en 1976 représente un jalon très important dans le sens de l'unité et de la cohésion patronale et s'avère donc un facteur positif pour le développement de la concertation. Le Conseil est le premier porte-parole « non dilué » du grand patronat, les autres associations subissant à des degrés divers l'influence du petit et du moyen capital. Il est d'ailleurs constitué des présidents et directeurs généraux des 150 plus importantes sociétés du Canada.

Plusieurs facteurs expliquent la création du Conseil d'entreprises. D'une part, avec l'introduction d'un système de comités centralisés au sein du conseil des ministres et leur rôle de plus en plus important dans le processus décisionnel au détriment des ministres individuels et du cabinet dans son ensemble, les voies d'accès aux ministres et l'influence du patronat sur eux ont été considérablement réduits. D'autre part, le gouvernement lui-même a fait pression sur le grand capital pour qu'il se donne un interlocuteur valable, afin de faciliter les échanges sur les politiques générales et nationales. Le patronat s'est vite rendu compte que l'efficacité de ses contacts avec le gouvernement et les syndicats passaient par une organisation unique.

En plus, le patronat s'est rendu compte que le programme de contrôle des prix et des salaires avait « politisé » considérablement la sphère économique. Il a donc senti le besoin de s'unir pour réagir contre l'intervention de plus en plus importante de l'État dans l'économie et contre la proposition du CTC qui voulait devenir un partenaire à part entière dans le développement économique. Finalement, le grand capital a jugé que les associations patronales existantes étaient trop divisées, adoptaient des comportements trop négatifs et se préoccupaient de questions trop limitées. Il a donc voulu se donner un instrument pour répondre rapidement et efficacement aux problèmes politiques de l'heure.

Les objectifs du Conseil sont d'ailleurs différents par rapport aux autres associations. Il s'applique principalement à prendre position sur

un nombre limité de questions politiques nationales, notamment l'énergie, la politique industrielle, le commerce international, les fonds de pension, les relations de travail et la réforme des institutions politiques. Ce conseil est dirigé par un comité d'action d'une trentaine d'hommes d'affaires parmi les plus influents au Canada. Les présidents de l'AMC, de la Chambre de commerce du Canada et du Conseil du patronat du Québec (CPQ) sont membres *ex officio* du Conseil, afin d'assurer une certaine coordination avec les autres associations. Le comité d'action coordonne le travail d'une douzaine de groupes qui forment presque un « cabinet fantôme » et qui produisent, avec l'aide des entreprises membres et de consultants externes, des recherches et des recommandations sur plusieurs sujets. De plus en plus, on tente maintenant de faire des propositions au gouvernement avant que celui-ci introduise des projets de loi. On a produit récemment, par exemple, un rapport de 235 pages recommandant au gouvernement des amendements à l'éventuel projet de loi sur la concurrence.

Depuis quelques années, le Conseil a acquis une légitimité considérable aussi bien auprès du patronat que du gouvernement. Il est d'ailleurs à l'origine de la plupart des tentatives récentes de concertation. Le Conseil est le premier organisme patronal à maintenir des liens étroits avec les syndicats, notamment le CTC, et comme nous l'avons vu, la création du Centre canadien du marché du travail et de la productivité est le résultat le plus concret de son rapprochement avec le CTC.

L'opposition entre le grand et le petit capital constitue sans doute l'élément qui divise le plus le patronat. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, qui regroupe 64 000 petites et moyennes entreprises, prend souvent position contre le pouvoir monopolistique du grand capital, des syndicats et de l'État. Selon John Bulloch, président de la Fédération, le petit patronat possède un système de valeurs différent de celui qu'exprime l'AMC ou la Chambre de commerce. Par exemple, la Fédération appuie les tentatives de promouvoir la concurrence et de resserrer les lois antimonopoles. Le groupe a notamment pris la défense des propriétaires de garage contre la politique de prix des géants pétroliers. Il a aussi demandé le maintien du contrôle sur les prix et les salaires à un moment où les autres associations prênaient son retrait. Finalement, il existe aussi des divergences au niveau des relations de travail. Parce que la majorité des petites et moyennes entreprises ne sont pas syndiquées et que leur structure financière est plus fragile, les petits patrons sont opposés à toute tentative pour faciliter l'accès à la syndicalisation ou même pour ouvrir des négociations avec les centrales syndicales.

L'étude de Michel Ornstein démontre que, même s'il y a « un fort consensus idéologique au sein de la classe capitaliste⁴⁴ », il y a des divergences notables entre le petit et le grand capital. M. Ornstein résume ainsi ses principales conclusions :

La petite entreprise se sent menacée avant tout par les sociétés monopoles. Ces sentiments antimonopoles vont cependant de pair avec un point de vue voulant que les syndicats soient une bête noire [. . .] La petite entreprise affiche une attitude sensiblement plus libérale que la grande face à de nombreuses questions, y compris l'appui aux investissements de l'État dans l'industrie [. . .], les programmes de bien-être social [. . .]. Ces conclusions n'ont que peu de rapports aux qualificatifs réactionnaires habituellement rattachés au petit capital⁴⁵. [Traduction]

La question de la propriété étrangère, principalement américaine, d'une bonne partie des entreprises manufacturières canadiennes comporte également des effets potentiels sur le processus de concertation au Canada. Au départ, il semble que l'adoption d'une politique industrielle nationale et les efforts de planification socio-économique soient beaucoup plus difficiles dans un contexte où une bonne partie des décisions touchant l'économie canadienne sont prises par des entreprises étrangères, souvent en fonction des priorités de ces entreprises et de leur pays d'origine. En effet, le capital étranger est moins disposé au départ à laisser ses représentants à l'intérieur des institutions canadiennes prendre des décisions en son nom. Par ailleurs, et même si la propriété étrangère représente effectivement une barrière importante pour des structures corporatistes, il ne faut pas exagérer son impact sur le processus de concertation. M. Ornstein n'a découvert aucune divergence idéologique fondamentale entre le capital étranger et le capital canadien, sauf précisément sur la question de la propriété étrangère⁴⁶. Pour sa part, le Conseil d'entreprises, dont la moitié des compagnies membres sont étrangères, ne perçoit aucun problème d'entente entre les deux groupes sur les différents problèmes économiques et sociaux⁴⁷.

La cohésion patronale est aussi influencée par le régionalisme de l'économie canadienne et par les pouvoirs économiques considérables qui se retrouvent au niveau des provinces. En effet, le patronat a dû adapter ses structures décisionnelles pour tenir compte de la structure fédérale du pays et pour pouvoir négocier plus efficacement avec les gouvernements provinciaux. Au Québec, qui est sans doute le cas le plus extrême, la Chambre de commerce du Québec et l'AMC du Québec jouissent d'un degré d'autonomie considérable, et le CPQ est un organisme exclusivement québécois, qui entretient cependant quelques liens avec le Conseil d'entreprises. La spécialisation économique régionale vient amplifier la concurrence interprovinciale et intersectorielle. Cette situation peut évidemment rendre beaucoup plus complexe la tâche de découvrir un dénominateur commun entre les fractions régionales et nationales du patronat canadien.

Cependant, dans la mesure où le Conseil d'entreprises semble s'imposer de plus en plus comme porte-parole du patronat sur les questions nationales, dans la mesure où les divergences idéologiques au sein du patronat sont relativement secondaires, dans la mesure où il

existe au sein du patronat une certaine volonté d'unité et de délégation de pouvoirs à une organisation centrale, les structures patronales ne semblent pas à l'heure actuelle un obstacle infranchissable dans la voie d'une concertation accrue.

Les structures syndicales

Les structures syndicales canadiennes présentent plusieurs caractéristiques, dont une décentralisation excessive, des divisions idéologiques et organisationnelles et le refus de déléguer des pouvoirs décisionnels importants aux organisations nationales, qui influent sur le processus de concertation.

Le problème le plus évident découle du fait que seulement environ un tiers des travailleurs canadiens sont syndiqués. Cela remet en question la représentativité des syndicats et permet à l'État et au patronat de diviser les travailleurs en insistant sur les « privilèges » des ouvriers syndiqués et, par la même occasion, en les rendant responsables de conditions économiques difficiles des non-syndiqués.

Le deuxième obstacle provient du fait que, malgré la position prédominante du CTC, le mouvement syndical est divisé en plusieurs organisations rivales, et n'a donc pas de porte-parole unique. Le CTC lui-même est une fédération assez décentralisée qui joue surtout un rôle de coordination et qui, dans plusieurs cas, ne peut pas parler au nom de ses membres, encore moins assurer leur adhésion à ses objectifs et ses prises de position. En effet, les syndicats affiliés conservent une marge d'autonomie substantielle et le CTC n'a pas de responsabilité directe dans les négociations collectives. Les fédérations provinciales sont investies de pouvoirs importants, notamment au niveau des relations de travail et sont relativement indépendantes au niveau de l'information, de la recherche et des services.

L'existence d'unions internationales, auxquelles appartiennent plus de 50 % des membres du CTC, contribuent à la décentralisation du pouvoir décisionnel. Celles-ci possèdent une autonomie considérable et, dans la mesure où le CTC parviendrait à jouer un rôle important dans les négociations collectives, les dangers de conflits avec les directions américaines sont réels⁴⁸. L'existence des unions internationales a été un facteur de division dans l'histoire du mouvement ouvrier canadien. La Confédération des travailleurs catholiques du Canada (CTCC), par exemple, qui a été le prédécesseur de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) au Québec, a été mise sur pied en réaction contre la mainmise des internationales, principalement affiliées à la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ). On leur reproche le fait qu'elles n'ont souvent pas appuyé les syndicats canadiens à l'occasion de certaines grèves, le protectionnisme de la Fédération américaine du travail et Congrès des organisations industrielles (FAT-COI) qui est potentielle-

ment menaçant pour les emplois canadiens, et le fait que les cotisations syndicales qui sont acheminées aux États-Unis ne sont pas adéquatement compensées par des services aux branches canadiennes⁴⁹. Plusieurs syndicats ont d'ailleurs la conviction que les internationales exercent trop d'influence au sein du CTC, et ils s'opposent à toute centralisation des pouvoirs vers le Conseil précisément pour ne pas renforcer les internationales.

La création de la Fédération canadienne du travail (FCT) en mars 1982 a également affaibli le mouvement ouvrier au Canada. La Fédération compte environ 213 000 membres, ce qui demeure modeste en comparaison des 2 millions d'adhérents du CTC, et elle semble éprouver des difficultés à recruter de nouveaux membres. La fondation de la FCT découle d'un long conflit de juridiction dans le secteur de la construction au Québec. À cette occasion, 300 000 travailleurs de la construction ont quitté le CTC et 10 des 13 syndicats ont décidé de créer la FCT.

Au niveau politique et idéologique, la Fédération est beaucoup plus « conservatrice » que le CTC. Contrairement à cette dernière, elle refuse d'endosser le Nouveau parti démocratique (NPD) :

Notre premier objectif est de représenter les intérêts de nos syndicats affiliés. À notre avis, cela ne sera possible que si nous pouvons traiter avec le gouvernement au pouvoir, en nous présentant comme un mouvement ouvrier d'envergure nationale sans préoccupation de politique partisane⁵⁰.

Dans le mémoire soumis à la Commission par la FCT, le président James McCambly parle d'objectifs communs entre le patronat et les syndicats, et de la nécessité pour le mouvement ouvrier d'épouser certains objectifs traditionnels du monde des affaires, notamment l'appui aux changements technologiques et à l'innovation, et à l'objectif d'accroître la productivité dans le but de rendre les entreprises canadiennes plus concurrentielles sur le marché international⁵¹.

L'existence d'un mouvement syndical distinct et largement autonome au Québec représente un autre défi pour la cohésion syndicale. La CSN est une fédération rivale, totalement indépendante, qui rejette les unions internationales et qui entreprend régulièrement des campagnes de « maraudage » pour tenter d'affilier des membres de la FTQ, particulièrement dans le domaine de la construction. La CSN a une structure beaucoup plus centralisée que le CTC. Au niveau idéologique, la CSN est beaucoup plus politisée et militante que le CTC. Elle soutient un projet de société socialiste fondée sur la lutte des classes⁵².

Quant à la FTQ, même si elle est affiliée au CTC, elle conserve un degré d'indépendance considérable. Elle rejette l'appui au NPD à cause de son caractère trop anglophone, appuie l'objectif d'indépendance du Québec, possède beaucoup d'affinités avec le Parti québécois, et refuse toutes les tentatives du CTC pour promouvoir la centralisation des pouvoirs syndicaux.

Le maintien de l'influence des syndicats de métiers au Canada par rapport aux syndicats industriels rend plus difficile la réalisation de consensus sur plusieurs questions. En effet, les syndicats de métiers ont tendance à être plus préoccupés par les problèmes reliés à leur occupation qu'à leur secteur industriel. Les questions de productivité, de restructuration industrielle, de politique industrielle et d'efficacité de l'entreprise sont moins prioritaires pour eux. La persistance des syndicats de métiers, en particulier dans la construction, le transport et l'imprimerie, contribue aussi à multiplier les unités de négociation, ce qui rend beaucoup plus difficile la formulation de stratégies et de politiques cohérentes au niveau d'une entreprise et d'une industrie⁵³. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les syndicats de métiers soient les plus hésitants à déléguer des pouvoirs au CTC et qu'ils se soient opposés au corporatisme à cause de la trop grande centralisation des pouvoirs qui en découlerait.

Les négociations collectives centralisées par industries (la table sectorielle unique) sont généralement considérées comme un facteur qui favorise la concertation. Dans une étude sur les politiques de revenus, C.L. Barber prétend que les quatre pays qui ont connu le plus de succès dans la lutte contre l'inflation, soit l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne de l'Ouest et les Pays-Bas, sont tous caractérisés par un système de négociations collectives centralisées où les employeurs et les syndicats possèdent le pouvoir de conclure des accords collectifs pour l'ensemble d'un secteur⁵⁴. Au Canada, pour des raisons structurelles, régionales, historiques et idéologiques, 75 % des conventions collectives sont encore négociées entre des syndicats locaux et des entreprises individuelles.

Malgré tous les facteurs de division que nous venons de noter, les efforts du CTC pour renforcer la centralisation et pour obtenir une plus grande autonomie pour les branches canadiennes des unions internationales ont commencé à porter fruit. Le contrôle des prix et des salaires a amorcé une prise de conscience sur la nécessité de centraliser le pouvoir afin de mieux défendre les intérêts des travailleurs. *Le Manifeste* a été très clair à ce niveau :

À l'avenir, le CTC doit jouir d'un pouvoir qui ne peut que s'appuyer sur le pouvoir collectif de ses syndicats affiliés. Tous les syndicats affiliés doivent s'entendre sur une coopération et une collaboration pleines et entières pour permettre au CTC d'occuper une position de force afin de protéger les droits, les libertés et les intérêts légitimes de tous les travailleurs. Le Conseil exécutif, à titre d'organe responsable des décisions entre les congrès, doit pouvoir compter sur un appui sans réserve de ses décisions et politiques par tous les syndicats affiliés⁵⁵. [Traduction]

Notons aussi que les branches canadiennes sont devenues de plus en plus « nationalistes » et qu'elles ont obtenu, ces dernières années, beaucoup plus de pouvoir et d'autonomie de la part des unions américaines, notamment la possibilité de négocier leur propre convention collective.

Finalement, le radicalisme des centrales québécoises s'est passablement estompé depuis quelques années. Elles ont accepté de participer à des exercices de concertation et les possibilités de collaboration avec les syndicats canadiens semblent meilleures qu'auparavant.

L'analyse qui précède a démontré que les obstacles au corporatisme au Canada semblent très élevés et qu'il est peu probable que de telles structures se développent dans un avenir prévisible. Par ailleurs, l'émergence de structures de concertation depuis quelques années paraît assez évidente. Quelles sont et quelles ont été les conditions d'émergence de ce phénomène dans le contexte canadien?

La raison principale découle sans doute des sérieux problèmes économiques qui ont touché le Canada depuis quelques années. Douglas Brown et Julia Eastman parlent de « changements fondamentaux qui ont affecté l'économie canadienne [. . .] et qui, dans l'ensemble, sont le fruit du climat économique international » (Brown, D. et Eastman, J., 1981, p. 15; traduction). La concurrence internationale de plus en plus vive, l'inflation, le chômage structurel et les changements technologiques très rapides sont les principaux aspects de cette nouvelle situation économique. Devant la gravité de la situation, le patronat, les syndicats et l'État se sont découverts une nouvelle « solidarité nationale » et ont senti le besoin de collaborer davantage, ce qui constitue un réflexe d'autodéfense assez naturel.

Un autre facteur qui a contribué à l'émergence de la concertation, et qui est lié à la crise économique, est le sentiment d'impuissance qu'éprouvent le patronat et les syndicats depuis quelques années. En partie parce que la conjoncture internationale est de plus en plus déterminante, et en partie parce que l'État pèse de plus en plus lourd dans l'économie, les patrons et les syndiqués ont eu l'impression, qui est d'ailleurs conforme à la réalité, qu'ils avaient de moins en moins de contrôle sur leur environnement. Afin d'éviter des contrôles gouvernementaux encore plus substantiels, ils ont cru utile et plus rentable d'essayer d'élaborer des consensus sur certaines questions.

La polarisation idéologique moins forte entre le patronat et les syndicats découle de ces deux premiers facteurs. En effet, l'insécurité des deux acteurs les a poussés à chercher des terrains d'entente et à éviter les affrontements stériles. Pour sa part, l'État a aussi fait preuve d'une certaine ouverture face à la concertation. Dans l'espoir d'améliorer le climat des relations industrielles, il s'est montré disposé à accepter les risques politiques qu'un tel processus implique.

Finalement, la plus grande cohésion des structures patronales et syndicales a aussi contribué à l'émergence de la concertation. Du côté patronal, la création du Conseil d'entreprises représente un jalon majeur. Du côté syndical, on note une plus grande centralisation des pouvoirs et une propension plus forte des syndiqués à laisser parler leur centrale en leurs noms.

Les perspectives pour la concertation au Canada

Les deux chapitres précédents ont démontré que les conditions ne sont pas réunies à l'heure actuelle au Canada pour la mise sur pied de structures corporatistes. D'une part, les parties refusent une dilution des pouvoirs traditionnels du Parlement et ne sont pas en position d'engager et de garantir l'adhésion de leurs membres aux décisions prises par un organisme de planification nationale. D'autre part, plusieurs facteurs structurels et idéologiques, notamment la décentralisation considérable des organisations syndicales, patronales et gouvernementales, le fédéralisme, le régionalisme et la culture politique, empêchent ce type de développement au Canada.

Les principaux porte-parole des syndicats, du patronat et de l'État sont d'ailleurs opposés à toute structure corporatiste. Aucune des parties n'est prête à déléguer des pouvoirs importants à une structure de planification et à accepter une diminution de sa marge de manoeuvre et de son autonomie. L'ensemble de la population canadienne semble opposé à toute dilution des pouvoirs parlementaires et, en ce sens, le corporatisme est considéré comme contraire à la démocratie. Dans l'ensemble, on craint qu'une alliance entre le grand capital, l'« aristocratie ouvrière » et le gouvernement ne se fasse au détriment de la majorité de la population. On est préoccupé par le fait que plusieurs groupes sont exclus du corporatisme, notamment les agriculteurs, les groupes de consommateurs, les ouvriers non syndiqués et possiblement les gouvernements provinciaux et municipaux. Donc, même si le corporatisme était possible au Canada, on peut se demander s'il serait souhaitable et acceptable pour la majorité.

Si les conditions ne sont pas mûres pour le corporatisme au Canada, elles le sont beaucoup plus pour la concertation et pour l'expérimentation de mécanismes visant à favoriser le consensus sur différents problèmes économiques et sociaux. Comme nous l'avons constaté, plusieurs tendances favorables se dessinent depuis quelques années. Il ne fait aucun doute que la crise économique, notamment les contrôles des prix et des salaires, a fortement secoué les partenaires sociaux et les a convaincus de l'utilité de créer des mécanismes permanents pour médiatiser les conflits. En même temps, il s'est développé un consensus sur l'urgence de réduire la nature conflictuelle des relations de travail, celle-ci constituant un frein au développement maximal de l'économie canadienne. Par rapport à plusieurs autres pays, le Canada semble marqué par une polarisation idéologique moins aiguë entre les syndicats et le patronat, ce qui représente un autre facteur positif. Même si des désaccords importants persistent, le CTC ne remet pas en question le système économique actuel et le nouveau Conseil d'entreprises a démontré une certaine ouverture à l'égard des problèmes sociaux et de la légitimité syndicale. Le rapprochement entre le Conseil d'entreprises et

le CTC, la confiance et le dialogue qui se sont établis entre les deux associations et la mise sur pied sur une base bipartite du Centre canadien du marché du travail et de la productivité constituent sans aucun doute les progrès les plus importants dans le sens de la concertation.

De façon générale, les différents facteurs structurels qui continuent à représenter des barrières insurmontables pour le corporatisme, ont évolué de telle façon qu'ils rendent maintenant beaucoup plus atteignables la concertation et le consensus. Du côté patronal, la création du Conseil d'entreprises constitue une étape majeure. Pour la première fois dans l'histoire canadienne, il existe maintenant un interlocuteur patronal qui, sans pouvoir nécessairement lier tous ses membres, possède le mandat de se prononcer sur les principales questions de l'heure, tout en essayant d'établir un consensus au sein du patronat et avec les autres partenaires sociaux. Du côté syndical, malgré les divisions internes persistantes et malgré le fait qu'on hésite encore à déléguer des pouvoirs substantiels au CTC, les directions syndicales ont réussi à convaincre une bonne partie de leurs membres qu'il était essentiel de centraliser le pouvoir davantage afin de renforcer le pouvoir de négociation des syndicats par rapport à l'État et au patronat, notamment pour faciliter l'introduction de nouvelles technologies, pour appuyer le processus des négociations collectives et pour porter le débat au niveau des principales questions économiques et sociales. Enfin, du côté gouvernemental, on s'est vite rendu compte que la mise sur pied d'une politique industrielle, ou même de certaines politiques économiques nationales, passaient nécessairement par la concertation. Au niveau des relations de travail, il est aussi apparu évident qu'un climat plus serein contribuerait au développement économique du pays. Le gouvernement a donc tenté depuis quelques années, notamment en favorisant la mise sur pied du Centre canadien du marché du travail, de faciliter davantage les initiatives de concertation.

Cela dit, les études de cas que nous avons effectuées au chapitre 2 démontrent que le Canada demeure loin derrière la plupart des pays européens dans l'établissement de mécanismes de concertation et dans la recherche d'un consensus social. *Il reste donc beaucoup de chemin à faire pour que les mécanismes de concertation deviennent des éléments majeurs et influents dans le processus politique canadien.* Plusieurs faits positifs méritent néanmoins d'être soulignés. Un grand nombre de groupes de travail (*task forces*) ont été mis sur pied par le gouvernement, surtout depuis 1978, et ont largement contribué à améliorer l'environnement consultatif⁵⁶. Même s'ils ont eu peu d'influence sur les politiques gouvernementales, ces groupes ont permis une discussion large sur les problèmes de l'heure et l'établissement de liens entre les participants. Le Conseil canadien du marché du travail et de la productivité, qui a été mis sur pied après plusieurs années de négociations et qui vise au consensus entre les parties, constitue un instrument de première impor-

tance dans lequel les parties ont mis leurs espoirs pour les années à venir. Au niveau provincial, plusieurs organismes ou mécanismes de concertation ont été créés récemment, et certaines expériences semblent prometteuses. De façon générale, nous croyons que *dans les prochaines années plusieurs organismes essentiellement consultatifs deviendront de plus en plus des mécanismes pour réaliser de consensus.*

En fonction des expériences que nous avons analysées, en fonction aussi des attitudes et des volontés des parties en cause, il est possible de faire des conjectures sur les conditions et le contexte qui sont les plus aptes à favoriser dans l'avenir le développement de la concertation.

Le bipartisme

La plupart des expériences récentes qui ont connu un certain succès au Canada ont adopté une structure bipartite regroupant le patronat et les syndicats, plutôt que tripartite ou multipartite. Le rôle du gouvernement se limite à envoyer des observateurs et à fournir des appuis techniques et financiers. Dans les conditions actuelles, cette formule nous semble la plus susceptible de faire avancer la concertation, bien qu'il faille tôt ou tard en arriver à une participation active des gouvernements fédéral et provinciaux.

Le bipartisme découle en partie de l'hostilité que les deux parties ont pu éprouver à l'égard du gouvernement depuis une dizaine d'années et de l'impuissance que ressentent de plus en plus les parties à influencer les politiques gouvernementales. Du côté patronal, on reproche au gouvernement ses consultations à sens unique et son intervention croissante dans la vie économique et sociale. On constate aussi que les hommes d'affaires jouissent de moins d'accès directs qu'auparavant. Pour les syndicats, le bipartisme cherche en partie à éviter la domination par un axe hommes d'affaires/gouvernement. On tente aussi de remédier au déclin du pouvoir syndical, un déclin attribuable, entre autres causes, aux mesures unilatérales du gouvernement pour contrôler les salaires, à l'introduction de nouvelles technologies et à l'augmentation du chômage dans les secteurs les plus syndiqués.

Le patronat et les syndicats partagent l'objectif de bloquer ou de circonscrire les tentatives de l'État pour réduire leur autonomie ou menacer leurs intérêts. Ils ont la conviction que la formulation de positions conjointes va non seulement améliorer leur accès et leur influence, mais aussi réduire les risques de décisions unilatérales du gouvernement. Cette conviction est tellement ancrée que le CTC, et peut-être aussi le Conseil d'entreprises, n'aurait pas accepté de participer au Centre canadien du marché du travail et de la productivité si le gouvernement y avait été un participant à part entière.

Du côté gouvernemental, on craint que les organismes bipartites ne deviennent des forums pour critiquer les politiques gouvernementales. On craint aussi que le gouvernement ne puisse se trouver dans une

position délicate s'il refusait les consensus patronaux-syndicaux. Par ailleurs, la structure bipartite comporte aussi certains avantages pour le gouvernement. En effet, le gouvernement peut obtenir des informations très utiles sur les positions des deux parties, sans être obligé lui-même de prendre position. Ses « représentants » peuvent éviter de cautionner des démarches ou des positions qui pourraient être embarrassantes pour le gouvernement.

La nécessité de mécanismes permanents

Comme nous l'avons souligné, une bonne partie des processus de consultation et de concertation au Canada s'est déroulée sur une base *ad hoc* et temporaire, par l'intermédiaire des groupes de travail, par exemple. Même si, dans certains cas, les groupes temporaires et « informels » donnent les meilleurs résultats, il est nécessaire, si l'on désire que le processus de concertation puisse faire un saut qualitatif, de créer des structures plus permanentes. Il est essentiel aussi d'éviter de créer des mécanismes uniquement pour régler des crises. Comme l'a affirmé un dirigeant d'entreprise, « la consultation doit servir d'outil pour l'élaboration de politiques de longue durée et non de technique de gestion de crise⁵⁷ ». [Traduction]

Les deux expériences de contrôles volontaires sur les prix et les salaires, par l'intermédiaire de comités *ad hoc*, ont démontré qu'il est très difficile d'oeuvrer dans un climat de confiance et de réaliser des accords entre des participants qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble.

L'accès à l'information

Dans la mesure où la concertation dépend en partie de la confiance entre les partenaires et l'ouverture d'esprit qu'ils manifestent, il nous semble essentiel que l'information circule librement au niveau de tous les participants. Si nécessaire, le gouvernement devrait adopter une législation qui oblige les entreprises et les institutions gouvernementales à divulguer, de façon uniforme, toutes les informations pertinentes au processus de concertation.

Selon un dirigeant syndical, « l'information est la clé de la confiance⁵⁸ ». Le patronat et l'État canadiens devraient à ce niveau s'inspirer des pays européens qui ont largement facilité l'accès aux informations de base sur l'entreprise et sur l'économie.

L'efficacité perçue et réelle du processus

En dernière analyse, c'est l'efficacité du processus de concertation dans la réalisation des attentes et des objectifs des parties qui déterminera son évolution et son existence même. Le patronat et les syndicats ont fait

depuis quelques années des concessions réelles pour tenter de s'acheminer vers des positions communes. Il est essentiel que ces efforts aboutissent, au moins dans une certaine mesure.

Aussi bien du côté syndical que patronal, on craint que la consultation ne soit purement formelle, à sens unique, et ne débouche sur aucune influence véritable. Comme l'a affirmé un dirigeant d'entreprise :

La frustration naît lorsque le gouvernement utilise la consultation comme technique de sondage [. . .] le gouvernement a souvent recours à ce genre de consultation, lorsqu'il ne cherche qu'à obtenir la réaction du milieu des affaires à une proposition ou à une politique. Dans de tels cas, le gouvernement a déjà pris une décision [. . .] que les réactions ne sauraient infléchir⁵⁹. [Traduction]

Dans la mesure où le patronat a de plus en plus l'impression que sa marge d'autonomie se rétrécit, non seulement à cause de ses concurrents immédiats, mais aussi à cause de la conjoncture internationale et des décisions gouvernementales, il hésite à participer à des organismes qui limiteraient encore plus sa marge de manoeuvre sans, pour autant, lui permettre de réaliser des gains tangibles, notamment au niveau de la stabilisation de son environnement. Il ne veut surtout pas être un simple instrument pour légitimer les décisions gouvernementales.

Les syndicats, pour leur part, demeurent ambivalents face à la concertation. Les délégués à la convention du CTC à Montréal en juin 1984 ont d'ailleurs hésité avant d'accorder leur appui à une participation au Centre canadien du marché du travail. Le mouvement syndical cherche de toute évidence à accroître de façon tangible son pouvoir, mais craint la cooptation. Dans la mesure où le mouvement ouvrier investit des ressources humaines et financières considérables dans le processus de concertation, il ne pourrait accepter longtemps de participer à titre de spectateur sans influence réelle sur les décisions.

La question de la légitimité syndicale est également fort importante pour l'avenir du processus de concertation. Pour certains militants syndicaux, l'absence de légitimité devrait justifier le refus de participer à des efforts de concertation. Pour la majorité, cependant, la légitimité viendra à travers la participation. Cette entente ne doit pas être frustrée, et le patronat et l'État doivent faire preuve de plus d'ouverture d'esprit, notamment au niveau de l'accréditation syndicale.

La création du Centre canadien du marché du travail constitue un élément positif également à ce niveau. En effet, les syndicats sont acceptés comme partenaires à part entière à tous les niveaux, y compris dans la détermination du programme des réunions, dans les structures de représentation, à l'intérieur des comités de recherche, au niveau de l'engagement du personnel, etc. Soulignons qu'il nous apparaît important que le gouvernement adopte la pratique de permettre aux associa-

tions de nommer elles-mêmes leurs représentants au sein des organismes de concertation, ce qui assure non seulement la « représentativité », mais aussi l'autonomie des parties.

L'avenir à court terme de la concertation au niveau fédéral repose dans une large mesure sur la capacité du Centre à accomplir son mandat. Pour un dirigeant du CTC, « le Centre témoigne d'un déblocage d'envergure [. . .] s'il échoue, il faudra attendre longtemps avant d'en retrouver l'équivalent⁶⁰ ». Cette impression est partagée par le Centre d'entreprises :

D'aucuns parmi nous sont nerveux face à la création du Centre; il peut s'achopper à tellement de choses [. . .]. Si le Centre devait échouer dans un climat d'acrimonie, on pourra enterrer l'idée de coopération nationale et renoncer à toute tentative de réunir efficacement les syndicats, l'entreprise et le gouvernement⁶¹. [Traduction]

La participation des autres groupes sociaux

Dans la mesure où les mécanismes de concertation demeurent peu développés au Canada, la question de la démocratisation du processus par la participation d'autres groupes se pose avec moins d'acuité que dans les systèmes corporatistes. Cependant, le problème demeure réel et devra être résolu pour l'avenir. Même si les parties sont d'accord pour affirmer qu'un nombre trop grand de participants nuirait à l'efficacité du processus, elles sont conscientes du fait que la légitimité éventuelle de la démarche pourrait être remise en question si d'autres groupes n'y sont pas associés. À tout le moins, les travailleurs non syndiqués, les agriculteurs, les groupes de consommateurs, entre autres, devraient pouvoir être représentés auprès des organismes dont les décisions les touchent directement.

La nature et l'étendue du processus

Les parties s'entendent pour dire que plus un mandat est limité et précis, plus le potentiel de consensus est élevé. Un mandat trop large peut facilement déboucher sur des discussions infructueuses où seulement les points de désaccord sont abordés.

Il n'est pas surprenant, donc, que les organismes sectoriels (textiles, pâtes et papiers, banques, etc.) réalisent des consensus beaucoup plus facilement. Il est plus simple de formuler une stratégie industrielle pour un secteur que pour l'ensemble de l'économie. Dans le cas des textiles, par exemple, les syndicats et le patronat réussissent toujours à s'entendre sur la nécessité de maintenir les barrières tarifaires, étant donné qu'ils peuvent se permettre de négliger les effets de ces mesures sur le reste de l'économie. Pour des raisons semblables, il est souvent plus facile de réaliser des consensus au niveau provincial qu'au niveau

national. Les économies provinciales ont, en effet, tendance à être plus homogènes que l'économie nationale, et les interlocuteurs sont plus cohésifs.

Dans les conditions actuelles, les organismes de concertation doivent éviter de discuter de politiques trop globales, surtout dans les sphères où le patronat et les syndicats ont des points de vue diamétralement opposés. C'est le cas notamment du rôle social et économique de l'État, de l'investissement étranger, de l'établissement d'une politique industrielle nationale, des politiques fiscales et de la distribution de la richesse de façon générale. Dans la mesure où le patronat cherche avant tout la rentabilité de ses entreprises et où les syndicats tentent prioritairement de maintenir le niveau d'emploi, les champs de discussion les plus prometteurs sont la formation et la mobilité de la main-d'oeuvre, l'adaptation aux changements technologiques et à la concurrence internationale, la productivité et les relations industrielles. Pour les raisons que nous venons d'expliquer, des organismes sectoriels nous semblent dans plusieurs cas plus susceptibles de faire avancer le consensus que des structures globales. Il faut souligner aussi que des progrès ont plus de chance d'être réalisés dans des domaines où les participants ne sont pas obligés de lier leurs membres. Le patronat tient à sa marge d'autonomie, tandis que pour les syndicats les négociations collectives demeurent le principal outil pour faire avancer leurs intérêts.

Les désaccords potentiels sur l'étendue des mandats des organismes présentent un autre danger pour la concertation. Le gouvernement semble privilégier un rôle exclusivement consultatif, surtout axé sur la légitimation de ses décisions dans l'environnement politique. Le patronat recherche activement le consensus, mais ne semble pas vouloir que le processus devienne décisionnel. Les syndicats, par ailleurs, sans aller jusqu'à mettre en avant des structures corporatistes, veulent exercer une influence concrète sur le processus décisionnel.

Le Centre canadien du marché du travail et de la productivité possède un mandat précis, mais les parties ne semblent pas s'entendre sur la portée de son mandat. Les attentes du patronat sont nettement moins élevées que celles des syndicats. En effet, le CTC croit que le mandat du Centre finira par s'étendre à l'ensemble des problèmes économiques importants. Selon lui, les problèmes de main-d'oeuvre et de productivité ne peuvent être réglés que par des solutions économiques globales. Aussi bien le CTC que la FCT préconisent d'ailleurs la mise sur pied dans l'avenir d'une structure nationale de concertation avec un mandat large.

Le Centre d'entreprises, d'un autre côté, perçoit les problèmes de main-d'oeuvre et de productivité comme plus « techniques » et limités, ne nécessitant pas une analyse de l'ensemble des problèmes économiques. Il s'oppose d'ailleurs à la création d'un forum national de concertation :

Nous sommes d'avis que de petites et modestes initiatives de coopération entre l'entreprise et les syndicats — et, à l'occasion, le gouvernement aussi — constituent un meilleur moyen d'améliorer les relations industrielles au Canada qu'un organisme tripartite national de taille gigantesque⁶². [Traduction]

Il est important de souligner que les progrès de la concertation au niveau national sont intimement liés à la démocratisation du processus décisionnel au sein des entreprises. Les mémoires soumis à la Commission ont d'ailleurs démontré un certain consensus entre les patrons et les ouvriers à ce niveau. Selon l'Association des manufacturiers :

Il relève de la direction de trouver des moyens de partager les décisions en milieu de travail [. . .]. Elle devrait permettre aux employés de participer aux affaires de la compagnie par l'entremise de comités chargés des questions opérationnelles, où l'on discuterait ouvertement des objectifs et de la situation concurrentielle de la société ainsi que des problèmes à régler et des résultats obtenus⁶³. [Traduction]

Pour sa part, la Confédération des syndicats démocrates (CSD) affirme qu'il doit y avoir « participation à la gestion », une démocratisation du processus décisionnel, et que « la concertation au niveau global doit être le prolongement de la participation au niveau du milieu de travail⁶⁴ ».

En conclusion, le processus de concertation qui se déroule au Canada présente un caractère distinct. Les institutions créées sont également spécifiques, reflétant un environnement politique, économique et idéologique qui ne ressemble à celui d'aucun autre pays. Pour le moment, la création d'un organisme ou d'un forum national de concertation sur l'ensemble des problèmes économiques et sociaux, qui se situerait à mi-chemin entre la concertation et le corporatisme, semble prématurée.

À moyen terme, nous pensons que la concertation continuera à se développer. Cette conviction découle en partie du fait que nous croyons que les transformations majeures dans le domaine économique continueront dans un avenir prévisible à exercer une forte pression sur les partenaires. La plupart des changements économiques sont, à notre avis, plus structurels que conjoncturels. Donc, même dans le contexte de certaines améliorations des conditions économiques, les partenaires devront continuer à se serrer les coudes pour faire face à la concurrence internationale, aux changements technologiques, au chômage et à la nécessité d'augmenter la productivité.

Notes

1. L. Panitch, « Corporatism in Canada », *Studies in Political Economy*, automne 1979, p. 44 et 45.
2. Voir L. Dion, « Les sommets socio-économiques : vers un corporatisme libéral », *Gestion*, vol. 6, n° 4, 1981; L. Ouellet, « La concertation », exposé présenté au colloque *Crise et leadership au Québec*, Québec, École nationale d'administration publique, janvier 1983, et R. Presthus, *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Methuen, 1973.
3. Voir C.L. Barber et J.C. McCallum, *Controlling Inflation: Learning from Experiences in Canada, Europe and Japan*, Ottawa, Institut canadien d'études économiques, 1982.
4. Voir, par exemple, G. Archier et H. Serieux, *L'entreprise du 3^e type*, Paris, Éditions du Seuil, 1983.
5. L. Panitch, « Corporatism in Canada », *Studies in Political Economy*, automne 1979, p. 67.
6. Voir P. Malles, *The Road to Consensus Policies: Challenges and Realities*, Ottawa, Conference Board of Canada, Approvisionnement et Services Canada, septembre 1976; R.W. Phidd, « The Economic Council of Canada: Its Establishment, Structure and Role in the Canadian Policy-Making System », *Administration publique du Canada*, vol. 18, n° 3, 1975; G. Paquet, « The Economic Council as Phoenix » dans T. Lloyd et J. McLeod (édit.), *Agenda 1970: Proposals for Creative Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1968.
7. Entrevue avec un dirigeant du Congrès du travail du Canada, mai 1984.
8. Pour une excellente analyse de cette période, voir L. Panitch, « Corporatism in Canada », *Studies in Political Economy*, automne 1979, p. 68–75.
9. Cité par C.A. Berger, *La politique des revenus au Canada, 1969–1970*, Ottawa, Commission des prix et des revenus, Information Canada, 1973.
10. Entrevue avec un dirigeant du Congrès du travail du Canada, mai 1984.
11. S. McBride, « Public Policy as a Determinant of Interest Group Behaviour: The Canadian Labour Congress Corporatist Initiative », *Revue canadienne de science politique*, vol. 16, n° 3, septembre 1983, p. 512.
12. Congrès du travail du Canada, *Labour's Manifesto for Canada*, Ottawa, CTC, 1976, p. 10.
13. Gouvernement du Canada, *Programme de coopération*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977, p. 33.
14. Gouvernement du Canada, *Programme de coopération*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, p. 35.
15. Voir D.I. Langille, *From Consultation to Corporatism*, dissertation au niveau de la maîtrise, Ottawa, Département de science politique, Université Carleton, 1982, p. 191–197, polycopié.
16. Pour une analyse en profondeur des groupes de travail (*task forces*), voir C. Blair, *Forging Links of Cooperation: The Task Force Approach to Consultation*, Ottawa, Groupe de recherche sur les affaires publiques, Conference Board du Canada, Centre d'édition du Gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
17. C. Blair, *Forging Links of Cooperation: The Task Force Approach to Consultation*, Ottawa, Groupe de recherche sur les affaires publiques, Conference Board du Canada, Centre d'édition du Gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 93.
18. T.E. Armstrong, *Quality and Productivity*, conférence prononcée devant le Conference Board of Canada, Montréal, 16 février 1984, p. 8 (polycopié).
19. R. Fréchette, *Mémoire au Conseil des ministres concernant une commission consultative et une conférence socio-économique sur le travail et la révision du Code du travail*, ministère du Travail, Gouvernement du Québec, 22 février 1984, p. 4, polycopié.

20. Conseil du patronat du Québec, *Bulletin d'information*, vol. 15, n° 172, avril 1984, p. 6.
21. Cité par L. Binsse, «La CSN reprend ses relations avec la CSST», Montréal, *La Presse*, 18 mai 1984.
22. S. Uskiw, *Notes pour un discours*, Winnipeg, ministère du Développement économique et du Tourisme, juin 1984, p. 2, photocopié.
23. Voir G. Digiacomo, *The Institutional Barriers to the Development of Tripartism in Canada*, thèse de maîtrise, Ottawa, département de science politique, Université Carleton, 1978.
24. D.I. Langille, *From Consultation to Corporations*, thèse de maîtrise, Ottawa, département de science politique, Université Carleton, 1982, photocopié.
25. Conference Board du Canada, *Consultation and Consensus: A New Era in Policy Formulation?*, table ronde organisée par le Conference Board du Canada et tenue les 7 et 8 juin 1978, étude n° 54, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1979, p. IX.
26. Association des manufacturiers canadiens, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, septembre 1983, p. 37.
27. La compagnie pétrolière Gulf Canada, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, novembre 1983, p. 21.
28. British Columbia Central Credit Union, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, novembre 1983, p. 12.
29. Confédération des syndicats démocrates, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, novembre 1983, p. 12.
30. Fédération canadienne du travail, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, décembre 1983.
31. Voir mémoires de George Weston, le Conseil du patronat du Québec, l'Association des manufacturiers canadiens, la compagnie des produits chimiques Dow, Consolidated-Bathurst, l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers et la Chambre de commerce du Québec.
32. Campeau Ltée, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, novembre 1983.
33. Congrès du travail du Canada, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, octobre 1983.
34. Voir, par exemple, mémoires de la Fédération manitobaine du travail et du Syndicat canadien de la fonction publique, décembre 1983.
35. Fédération manitobaine du travail, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, décembre 1983, p. 9.
36. M. Ornstein, *Canadian Capital and the Canadian State*, rapport de recherche, Toronto, 1984, p. 34, photocopié.
37. Voir L. Panitch, «Corporatism in Canada», *Studies in Political Economy*, automne 1979, p. 82 et 83.
38. Conseil économique du Canada, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, octobre 1983, p. 80.
39. Pour une discussion plus approfondie de ce point, voir D. Langille, *From Consultation to Corporatism*, dissertation au niveau de la maîtrise, Ottawa, département de science politique, Université Carleton, 1982, p. 167-184, photocopié.
40. Conseil canadien des entreprises de détail, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, octobre 1983, p. 80.
41. Voir G. Digiacomo, *The Institutional Barriers to the Development of Tripartism in Canada*, thèse de maîtrise, Ottawa, département de science politique, Université Carleton, 1978, p. 116 et 117.

42. *Ibid.*, p. 118.
43. Congrès du travail du Canada, *Labour's Manifesto for Canada*, Ottawa, CTC, 1976, p. 26.
44. M. Ornstein, *Canadian Capital and the Canadian State*, rapport de recherche, Toronto, 1984, p. 48.
45. *Ibid.*, p. 49.
46. *Ibid.*, p. 48.
47. Entrevue avec un dirigeant du Conseil d'entreprises sur les questions d'intérêt national, mai 1984.
48. Voir L. Panitch, «Corporatism in Canada», *Studies in Political Economy*, automne 1979, p. 80-82.
49. Voir G. Digiacomio, *The Institutional Barriers to the Development of Tripartism in Canada*, thèse de maîtrise, Ottawa, département de science politique, Université Carleton, 1978, p. 57.
50. Fédération canadienne du travail, *Prises de position*, Ottawa, FCT, 1982, p. 3.
51. Fédération canadienne du travail, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, décembre 1983, p. 5.
52. Pour une discussion plus élaborée de ce point, voir G. Digiacomio, *The Institutional Barriers to the Development of Tripartism in Canada*, thèse de maîtrise, Ottawa, département de science politique, Université Carleton, p. 68-90.
53. Voir G. Digiacomio, p. 53 et 54.
54. C.L. Barber et J.C. McCallum, *Controlling Inflation: Learning from Experiences in Canada, Europe and Japan*, Ottawa, Institut canadien d'études économiques, 1982, p. 53 et 54.
55. Congrès du travail du Canada, *Labour's Manifesto for Canada*, Ottawa, CTC, 1976, p. 11.
56. Voir C. Blair, *Forging Links of Cooperation: The Task Force Approach to Consultation*, Ottawa, Groupe de recherche sur les affaires publiques, Conference Board du Canada, Centre d'édition du Gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1984. Entre octobre 1982 et octobre 1983, vingt-six groupes de travail ont été mis sur pied au niveau fédéral.
57. Cité par C. Blair, *Forging Links of Cooperation: The Task Force Approach to Consultation*, Ottawa, Groupe de recherche sur les affaires publiques, Conference Board du Canada, Centre d'édition du Gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 99.
58. Entrevue avec un dirigeant du Congrès du travail du Canada, mai 1984.
59. Cité par C. Blair, *Forging Links of Cooperation: The Task Force Approach to Consultation*, Ottawa, Groupe de recherche sur les affaires publiques, Conference Board du Canada, Centre d'édition du Gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 98.
60. Entrevue avec un dirigeant du Congrès du travail du Canada, mai 1984.
61. Entrevue avec un dirigeant du Conseil d'entreprises sur les questions d'intérêt national, mai 1984.
62. Conseil d'entreprises sur les questions d'intérêt national, 1983, p. 27.
63. Association des manufacturiers canadiens, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, septembre 1983, p. 37 et 38.
64. Centrale des syndicats démocratiques, mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, novembre 1983, p. 16.

Bibliographie

- Archibald, C., « Corporatist Tendencies in Quebec » dans A. Gagnon (édit.), *Quebec: State and Society*, Toronto, Methuen, 1984, p. 353-364.
- Archier, G. et Serieyx, H., *L'entreprise du 3^e type*, Paris, Éditions du Seuil, 1983.
- Armstrong, T.E., *Quality and Productivity*, conférence prononcée devant le Conference Board du Canada, Montréal, 16 février 1984, photocopié.
- Bagnall, J., « Center Promises Productive Future », Toronto, *Financial Post*, 28 janvier 1984.
- Barber, C.L. et McCallum, J.C., *Controlling Inflation: Learning from Experiences in Canada, Europe and Japan*, Ottawa, Institut canadien d'études économiques, 1982.
- Berger, C.A., *La politique des revenus au Canada, 1969-1970*, Ottawa, Commission des prix et des revenus, Information Canada, 1973.
- Binsse, L., « La CSN reprend ses relations avec la CSST », Montréal, *La Presse*, 18 mai 1984.
- Blair, C., *Forging Links of Cooperation: The Task Force Approach to Consultation*, Ottawa, Groupe de recherche sur les affaires publiques, Conference Board du Canada, Centre d'édition du Gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1984.
- Brown, D. et Eastman, J., *The Limits of Consultation*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, Approvisionnement et Services, 1981.
- Clarke, J., « Does Cupe's Decision Spell the End of Tripartism? » dans *Labour Gazette*, janvier 1978.
- Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Mémoires soumis lors des audiences d'octobre, novembre et décembre 1983, par le Conseil du patronat du Québec, l'Association des manufacturiers du Canada, le Congrès du travail du Canada, la Confédération des syndicats nationaux, le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, la compagnie pétrolière Gulf du Canada, la Centrale des syndicats démocrates, le British Columbia Central Credit Union, la Fédération canadienne du travail, le Conseil économique du Canada, le Conseil canadien des entreprises de détail, la Fédération manitobaine du travail, le Syndicat canadien de la fonction publique, la compagnie Campeau, la compagnie des produits chimiques Dow, la compagnie George Weston, l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, et la compagnie Consolidated-Bathurst.
- Conference Board du Canada, *Consultation and Consensus: A New Era in Policy Formulation?*, table ronde organisée par le Conference Board du Canada et tenue les 7 et 8 juin 1978, étude n° 54, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.
- Congrès du travail du Canada, *Labour's Manifesto for Canada*, Ottawa, CTC, 1976.
- , *The Manifesto and the Structure and Functions of Tripartism*, document préparé pour le Comité exécutif, Ottawa, CTC, 1976, photocopié.
- , *Discussion Paper on Wage Controls and the Social and Economic Objectives of the Manifesto*, Ottawa, CTC, 2 novembre 1976, photocopié.
- , *A Proposal by the Business Council on National Issues and the Canadian Labour Congress for the Establishment of a National Manpower Board*, Ottawa, CTC, 1980, photocopié.
- Conseil du patronat du Québec, *Bulletin d'information*, vol. 15, n° 172, avril 1984, p. 6.
- Conseil économique du Canada, *Troisième rapport annuel : les prix, la productivité et l'emploi*, Ottawa, Centre d'édition du Gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1966.
- Digiacommo, G., *The Institutional Barriers to the Development of Tripartism in Canada*, dissertation au niveau de la maîtrise, Ottawa, Département de science politique, Université Carleton, 1978.
- Dion, L., « Les sommets socio-économiques : vers un corporatisme libéral », *Gestion*, vol. 6, n° 4, 1981.
- Fédération canadienne du travail, *Prises de position*, Ottawa, FCT, 1982.

- Fréchette, R., *Mémoire au Conseil des ministres concernant une commission consultative et une conférence socio-économique sur le travail et la révision du Code du travail*, Québec, ministère du Travail, Gouvernement du Québec, 22 février 1984, polycopié.
- Gilles, A., *The Politics of Wage Controls: The Canadian State, Organized Labour and Corporatism*, dissertation au niveau de la maîtrise, Ottawa, École d'administration publique, Université Carleton, août 1980.
- Gillies, J., *Where Business Fails: Business – Government Relations at the Federal Level*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1981.
- Gouvernement du Canada, *Programme de coopération*, Ottawa, Centre d'édition du Gouvernement du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1977.
- Horowitz, G., *Canadian Labour in Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1968.
- Jamieson, S.M., *Industrial Relations in Canada*, Toronto, MacMillan, 1972.
- Jecchinis, C.A., *Le tripartisme : expérience de coopération et de concertation? L'expérience européenne et sa pertinence pour le Canada*, conférence prononcée devant l'Association canadienne de sciences économiques, Montréal, 3 juin 1980, polycopié.
- Jenkin, M., *The Challenge of Diversity: Industrial Policy in the Canadian Federation*, Ottawa, Conseil des sciences du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1983.
- Langille, D.I., *From Consultation to Corporatism*, dissertation au niveau de la maîtrise, Ottawa, Département de science politique, Université Carleton, 1982, polycopié.
- Lord, S., *The Ambiguity of Social Democracy in Canada: The NDP and Price Controls, 1975–1978*, thèse de maîtrise, Ottawa, Université Carleton, 1978.
- Malles, P., *Economic Consultative Bodies: Their Origins and Institutional Characteristics*, Ottawa, Conseil économique du Canada, Approvisionnement et Services Canada, janvier 1971.
- , *The Road to Consensus Policies: Challenges and Realities*, Ottawa, Conference Board du Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1976.
- McBride, S., « Public Policy as a Determinant of Interest Group Behaviour: The Canadian Labour Congress Corporatist Initiative », *Revue canadienne de science politique*, vol. 16, n° 3, septembre 1983, p. 505–541.
- McCallister, B.H., *Labour and the State: The Canadian Labour Congress, Consultative Forums and Incomes Policies, 1960–1978*, thèse de doctorat, Toronto, Université de Toronto, 1982.
- Miller, R.U. et Isbester, F. (édit.), *Canadian Labour in Transition*, Scarborough, Prentice-Hall, 1971.
- OrNSTEIN, M., *Canadian Capital and The Canadian State*, rapport de recherche, Toronto, 1984, polycopié.
- Ouellet, L., « La concertation », exposé présenté au colloque *Crise et leadership au Québec*, Québec, École nationale d'administration publique, janvier 1983.
- Panitch, L. (édit.), *The Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.
- Panitch, L., « Corporatism in Canada », *Studies in Political Economy*, automne 1979.
- , « The Development of Corporatism in Liberal Democracies », *Comparative Political Studies*, vol. 10, n° 1, avril 1977.
- Paquet, G., « The Economic Council as Phoenix » dans T. Lloyd et J. McLeod (édit.), *Agenda 1970: Proposals for Creative Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1968.
- Phidd, R.W., « The Economic Council of Canada: Its Establishment, Structure, and Role in the Canadian Policy-Making System », *Administration publique du Canada*, vol. 18, n° 3, 1975.
- Presthus, R., *Elite Accommodation in Canadian Politics*, Toronto, Methuen, 1973.
- Tanguay, A., « Concerted Action in Quebec, 1976–1983: Dialogue of the Deaf » dans A. Gagnon (édit.), *Quebec: State and Society*, Toronto, Methuen, 1984, p. 365–385.
- Uskiw, S., *Notes pour un discours*, Manitoba, ministère du Développement économique et du Tourisme, Gouvernement du Manitoba, juin 1984, polycopié.



Keith Banting est professeur agrégé au département de science politique, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver. Il a coordonné la recherche sur L'État et la société dans le monde moderne, Programme de recherche sur la politique et les institutions de l'État, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

William D. Coleman est professeur agrégé au département de science politique, Université McMaster, Hamilton.

Pierre Fournier est professeur au département de science politique, Université du Québec, Montréal.

Andrew Martin est adjoint de recherche au Centre for Policy Alternatives, Massachusetts Institute of Technology; il est aussi à l'emploi du Harvard University Centre for European Studies.

Kenneth McRae est professeur au département de science politique, Université Carleton, Ottawa.

Leo Panitch est professeur au département de science politique, Université York, Toronto.



Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

L'ÉCONOMIE

La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada (vol. 1), *François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche*

Vol. 1 La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada,
*F. Vaillancourt (R)**

La structure industrielle (vol. 2-8), *Donald G. McFetridge, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 2 L'industrie canadienne en transition, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 3 L'industrie canadienne et le virage technologique, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 4 La mise en oeuvre de la politique industrielle canadienne, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 5 Les dimensions économiques de la politique et de la stratégie industrielles, *D.G. McFetridge (R)*
- Vol. 6 Les économies d'échelle et la productivité : l'écart entre le Canada et les États-Unis, *J.R. Baldwin et P.K. Gorecki (M)*
- Vol. 7 La politique en matière de concurrence et les échanges verticaux, *F. Mathewson et R. Winter (M)*
- Vol. 8 L'économie politique de l'adaptation économique, *M. Trebilcock (M)*

Le commerce international (vol. 9-14), *John Whalley, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 9 La politique commerciale canadienne et l'économie mondiale, *J. Whalley (M)*
- Vol. 10 Le Canada et le système d'échanges multilatéraux, *J. Whalley (R)*
- Vol. 11 Le libre-échange canado-américain, *J. Whalley (R)*
- Vol. 12 La politique intérieure et le milieu économique international, *J. Whalley (R)*
- Vol. 13 Le commerce, la politique industrielle et la concurrence internationale, *R.G. Harris (M)*
- Vol. 14 Le secteur primaire et la politique d'exportation de l'eau au Canada, *J. Whalley (R)*

Le marché du travail et les relations de travail (vol. 15-18), *Craig Riddell, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 15 La coopération ouvrière-patronale au Canada, *C. Riddell (R)*
- Vol. 16 Les relations de travail au Canada, *C. Riddell (R)*
- Vol. 17 Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada, *C. Riddell (R)*
- Vol. 18 S'adapter au changement : l'adaptation du marché du travail au Canada, *C. Riddell (R)*

La macro-économie (vol. 19-25), *John Sargent, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 19 Le rendement macro-économique et les questions d'orientation, *J. Sargent (M)*
- Vol. 20 L'évolution macro-économique depuis la Guerre, *J. Sargent (R)*
- Vol. 21 Les politiques budgétaire et monétaire, *J. Sargent (R)*
- Vol. 22 La croissance économique : ses facteurs déterminants et ses perspectives, *J. Sargent (R)*

* (R) indique un recueil, (M) une monographie.

- Vol. 23 Les perspectives économiques de longue durée au Canada : un colloque, *J. Sargent* (R)
 Vol. 24 L'expérience macro-économique à l'étranger : un colloque, *J. Sargent* (R)
 Vol. 25 La lutte contre l'inflation et le chômage au Canada, *C. Riddell* (M)

La pensée économique et les questions sociales (vol. 26 et 27), *David Laidler*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 26 Le bien-être économique, *D. Laidler* (R)
 Vol. 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (R)

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT

Le Canada et l'économie politique internationale (vol. 28–30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
 Vol. 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)
 Vol. 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (R)

L'État et la société dans le monde moderne (vol. 31 et 32), *Keith Banting*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative, *K. Banting* (R)
 Vol. 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (R)

Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société (vol. 33–35), *Alan Cairns et Cynthia Williams*,
coordonnateurs de la recherche

- Vol. 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
 Vol. 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnie et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (R)
 Vol. 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)

Les institutions de représentation (vol. 36–39), *Peter Aucoin*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (R)
 Vol. 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (R)
 Vol. 38 Le gouvernement représentatif et la réforme des institutions, *P. Aucoin* (R)
 Vol. 39 Le fédéralisme intra-étatique au Canada, *D.V. Smiley et R.L. Watts* (M)

Les dimensions politiques de la politique économique (vol. 40–43), *G. Bruce Doern*,
coordonnateur de la recherche

- Vol. 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (R)
 Vol. 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)
 Vol. 42 La réglementation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)
 Vol. 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Sutherland et G.B. Doern* (M)

La politique industrielle (vol. 44 et 45), *André Blais*, *coordonnateur de la recherche*

- Vol. 44 La politique industrielle, *A. Blais* (R)
 Vol. 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais* (M)

LE DROIT ET LA CONSTITUTION

Le droit, la société et l'économie (vol. 46–51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie, coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)
- Vol. 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (R)

Le milieu juridique international (vol. 52–54), *John J. Quinn, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 52 Le milieu juridique international, *J.J. Quinn* (R)
- Vol. 53 Le développement économique du Canada et le système de commerce international, *M.M. Hart* (M)
- Vol. 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)

L'harmonisation du droit au Canada (vol. 55 et 56), *Ronald C.C. Cuming, coordonnateur de la recherche*

- Vol. 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)
- Vol. 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R.C.C. Cuming* (R)

Les accords institutionnels et constitutionnels (vol. 57 et 58), *Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay*

- Vol. 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)
- Vol. 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (R)

LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE

Le fédéralisme et l'union économique (vol. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et Richard Simeon, coordonnateurs de la recherche*

- Vol. 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et M. Krasnick* (M)
- Vol. 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (R)
- Vol. 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (R)
- Vol. 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (R)
- Vol. 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (R)
- Vol. 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne, *N. Roy* (M)
- Vol. 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
- Vol. 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
- Vol. 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
- Vol. 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
- Vol. 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et I. Robinson* (M)

LE NORD

- Vol. 72 Le Nord, *Michael S. Whittington, coordonnateur de la recherche* (R)

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

Président

Donald S. Macdonald

Commissaires

Clarence L. Barber Albert Breton M. Angela Cantwell Peters E. Gérard Docquier	William M. Hamilton John R. Messer Laurent Picard Michel Robert	Daryl K. Seaman Thomas K. Shoyama Jean Casselman-Wadds Catherine T. Wallace
--	--	--

Direction

Directeur exécutif
J. Gerald Godsoe

Directeur de l'élaboration des politiques
Alan Nymark

Secrétaire
Michel Rochon

Directrice des services administratifs
Sheila-Marie Cook

Conseillers principaux
David Ablett
Victor Clarke
Carl Goldenberg
Harry Stewart

Directeur des publications
Ed Matheson

Directeurs de recherche
Ivan Bernier
Alan Cairns
David C. Smith

Codirecteurs de recherche
Kenneth Norrie
John Sargent

Recherche

Économie

Directeur de recherche
David C. Smith

Attachée de direction et directrice adjointe (Services de recherche)
I. Lilla Connidis

Coordonnateurs
David Laidler
Donald G. McFetridge
Kenneth Norrie*
Craig Riddell
John Sargent*
François Vaillancourt
John Whalley

Agents de recherche
Caroline Digby
Mireille Éthier
Judith Gold
Douglas S. Green
Colleen Hamilton
Roderick Hill
Joyce Martin

Politique et institutions de l'État
Directeur de recherche
Alan Cairns

Attachée de direction
Karen Jackson

Coordonnateurs-trices
Peter Aucoin
Keith Banting
André Blais
G. Bruce Doern
Richard Simeon
Denis Stairs
Cynthia Williams
Gilbert R. Winham

Agents de recherche
Claude Desranleau
Ian Robinson

Auxiliaire administrative
Donna Stebbing

Droit et Constitution

Directeur de recherche
Ivan Bernier

Attaché de direction et administrateur du Programme de recherche
Jacques J.M. Shore

Coordonnateurs-trices
Clare F. Beckton
Ronald C.C. Cuming
Mark Krasnick
Andrée Lajoie
A. Wayne MacKay
John J. Quinn

Adjoint à la recherche et à l'administration
Nicolas Roy

Agent de recherche
Nola Silzer

*Kenneth Norrie et John Sargent ont assuré avec David Smith la direction de la recherche sur l'économie pour la dernière phase des travaux.

LA POLITIQUE ET LES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT
L'État et la société dans le monde moderne

L'État et les milieux économiques

KEITH BANTING, coordonnateur de la recherche

Second de deux volumes qui portent sur **L'État et la société dans le monde moderne** (voir la liste à la fin du volume).

Les études de ce volume traitent des facteurs économiques, politiques et culturels qui façonnent les relations entre le milieu des affaires, le milieu syndical et le gouvernement, et mettent en relief l'importance de ces relations en ce qui concerne le rendement économique et la stabilité sociale.

AUTEURS ET ÉTUDES

L'État et les milieux économiques : un aperçu K. Banting

L'expérience tripartite Leo Panitch

La diversité linguistique et la décision économique : trois cas européens K. McRae

L'entreprise canadienne et l'État William D. Coleman

La concertation au Canada : études de cas et perspectives P. Fournier

La dimension politique de l'emploi et du bien-être : orientations nationales et interdépendance internationale Andrew Martin

KEITH BANTING est professeur agrégé au département de science politique, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver.



**Commission royale sur l'union économique
et les perspectives de développement du Canada**

ISBN 0-660-91525-1