

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

**Band:** 23 (1983)

**Artikel:** Neo-corporatisme et gouvernabilité : politique des salaires et restructuration horlogère en Suisse

**Autor:** Piotet, Georges

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172345>

#### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 08.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# NEO-CORPORATISME ET GOUVERNABILITE. POLITIQUE DES SALAIRES ET RESTRUCTURATION HORLOGERE EN SUISSE

Georges Piotet

*Les acceptations très diverses attribuées au concept de néo-corporatisme et les réalités fort différentes qu'il recouvre dans la littérature helvétique et internationale imposent l'élaboration d'une définition qui nous permette d'évaluer la place de ce phénomène dans les domaines de la politique des salaires et de la restructuration de l'industrie horlogère. Ces deux études de cas servent de support et d'illustration à l'analyse des rapports entre néo-corporatisme et gouvernabilité, à propos desquels trois points doivent être relevés: 1. deux des caractéristiques constitutives du néo-corporatisme, coopération et contrôle, en font indiscutablement un facteur important de gouvernabilité, dans certains domaines et dans des conditions historiques données; 2. ce sont ces conditions qui déterminent l'existence fugitive de structures néo-corporatistes en matière de réglementation des salaires et leur poids dans la restructuration horlogère; 3. la stabilité du néo-corporatisme est menacée structurellement mais elle est fonction en dernière instance de la conscience de classe des travailleurs.*

*Der Begriff des Neo-Korporatismus wird sehr unterschiedlich ausgelegt und deckt in der schweizerischen und internationalen Literatur sehr verschiedene Tatbestände ab. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Definition, welche uns erlaubt, die Rolle dieses Phänomens in der Lohnpolitik und in der Restrukturierung der Uhrenindustrie zu bestimmen. Diese beiden Studien dienen als Hilfsmittel und Illustration für die Analyse der Beziehungen zwischen Neo-Korporatismus und Regierbarkeit. Dazu drei Feststellungen: 1. Zwei Kennzeichen des Neo-Korporatismus – nämlich Kooperation und Kontrolle – machen ihn unzweifelhaft, in gewissen Bereichen und unter bestimmten historischen Bedingungen, zu einem wichtigen Faktor von Regierbarkeit; 2. diese Bedingungen entscheiden über die flüchtige Existenz von neo-korporatistischen Strukturen in der Lohnregelung und über deren Bedeutung bei der Restrukturierung der Uhrenindustrie; 3. die Stabilität des Neo-Korporatismus ist strukturell bedroht, letzten Endes aber vom Klassenbewusstsein der Arbeiter abhängig.*

Au niveau international, le débat sur le néo-corporatisme a véritablement démarré dans les années 1970<sup>1</sup>. Nous renonçons dans le cadre de cet article à en présenter les principaux courants de façon systématique encore qu'il puisse en être fait mention à un moment ou à un autre dans notre contribution<sup>2</sup>. Bornons-nous ici à constater que l'unanimité est loin d'être faite quant à la définition de ce concept. Cette même constatation peut être faite lorsqu'on examine les analyses du système politique suisse qui envisagent son éventuelle "néo-corporatisation", comme nous pourrons le vérifier<sup>3</sup>. La première partie de notre texte comprend donc un survol de ces études helvétiques (sous cet angle restreint) et la discussion de la définition du concept que nous proposons.

Les deuxième et troisième parties sont consacrées à des études de cas traitant de la politique des salaires et de la restructuration de l'industrie horlogère en Suisse, domaines dans lesquels nous essaierons de définir la place qui revient au néo-corporatisme. Nous disposerons ainsi des éléments concrets qui nous permettront, dans une quatrième partie, de cerner plus précisément les liens qui unissent "néo-corporatisme" et "gouvernabilité". Enfin, pour conclure, nous présenterons quelques éléments constitutifs du néo-corporatisme qui déterminent son instabilité et qui posent par conséquent certaines limites à la gouvernabilité.

## I. Première approche du néo-corporatisme

### 1. Un système politique suisse néo-corporatiste?

Parmi les auteurs (juristes, historiens, politologues, sociologues) qui ont étudié le système politique suisse, plusieurs ont relevé la dimension (néo-)corporatiste de tout ou partie de celui-ci, saluant ainsi la montée et le poids croissant des associations en son sein.<sup>4</sup> Cette évaluation mérite néanmoins de

1 Les principales contributions figurent dans les ouvrages suivants: Ulrich von Allermann/Rolf G. Heinze (Hrsg.), *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus*, Opladen 1979; Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Londres 1979; Gerhard Lehmbruch/Philippe C. Schmitter (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Londres 1982.

2 Sur cette question: Leo Panitch, "Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry", *British Journal of Sociology* 1980, p. 159–187.

3 La plupart de ces auteurs utilisent le concept de "corporatisme". Dans la première partie, sauf lorsqu'il s'agit de citation, nous lui adjoindrons le préfixe "néo" entre parenthèses par souci d'uniformisation des concepts et pour le distinguer de son homonyme d'inspiration fasciste.

4 Parmi les chercheurs ayant explicitement soulevé l'hypothèse néo-corporatiste, Hans-peter Kriesi est l'un des seuls à montrer ses difficultés d'application au processus de décision helvétique. *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der*

faire l'objet d'un examen plus approfondi tant il est vrai que ce concept reçoit des acceptations et recouvre des réalités fort différentes selon qui l'utilise.

Sont ainsi considérés comme indicateurs du (néo-)corporatisme:

- le caractère semi-officiel des associations<sup>5</sup> qui se marque notamment par leur ancrage dans la constitution fédérale en tant que pouvoirs intermédiaires<sup>6</sup> et par les mandats officiels qu'elles (ou que ses représentants) reçoivent de l'Etat;<sup>7</sup>
- la position-clé qu'elles occupent dans ou face à l'appareil d'Etat, que ce soit au Parlement où elles jouissent d'une forte représentation,<sup>8</sup> ou suite aux relations étroites qu'elles ou certains de leurs membres entretiennent avec l'exécutif et l'administration;<sup>9</sup>
- leur importance de plus en plus grande dans le processus de décision, tant au niveau de l'élaboration des lois<sup>10</sup> (déplacement du centre de gravité vers la phase pré-parlementaire,<sup>11</sup> mainmise sur l'initiative populaire, travail en commissions,<sup>12</sup> institutionalisation de la consultation, capacité

*Schweizer Politik*, Francfort/New York 1980, p. 689–690. Charbel Ackermann et Walter Steinmann tirent de leur étude une conclusion identique. "Privatized Policy-Making: Administrative and Consociational Types of Implementation in Regional Economic Policy in Switzerland", *European Journal of Political Research* 10 (1982), p. 176. Egalement, bien que pour des raisons fondamentalement différentes, Jean Papadopoulos, "Les partis et syndicats chrétiens et socialistes face aux votations fédérales en Suisse: piliers du consensus ou forces opposées?", in William Ossipow/Jean Papadopoulos, *Deux études sur la démocratie directe en Suisse*, Université de Genève, Département de science politique, "Etudes et recherches" no 14, 1981, p. 97–99.

5 Erich Gruner, *Die Wirtschaftsverbände in der Demokratie*, Erlenbach/Stuttgart 1956, p. 126.

6 Christian Lutz, *Die dringlichen Bundesbeschlüsse über die Bekämpfung der Teuerung: ein Kapitel Geschichte schweizerischer Wirtschaftspolitik*, Winterthour 1967, p. 19.

7 *Ibid.*, p. 22; Claire et François Masnata-Rubattel, *Le pouvoir suisse*, Paris 1978, p. 250–254; Hans Huber, "Swiss Democracy", in Henry W. Ehrmann (ed.), *Democracy in a Changing Society*, New York 1964, p. 106.

8 Lutz, *op. cit.*, p. 21.

9 *Ibid.*, p. 21–22; Huber, *op. cit.*, p. 107; Masnata-Rubattel, *op. cit.*, p. 252.

10 Hans Werder, "Parastate Administration: Decision-Making in Private-State Networks", Zurich, ORL-Institut, Forschungsprojekt "Parastaatliche Verwaltung", Projektbericht Nr. 9, mars 1980, p. 15.

11 Lutz, *op. cit.*, p. 20–21.

12 Huber, *op. cit.*, p. 106.

- législative propre,<sup>13</sup> nombre et influence des associations<sup>14</sup>) que de leur application;<sup>15</sup>
- la politique consensuelle des organisations ouvrières face à l'activité étatique;<sup>16</sup>
  - le haut degré d'intégration des associations dans la structure décisionnelle du système politique (hiérarchie, division du travail, pouvoir d'intervention des organisations faîtières dans tous les domaines);<sup>17</sup>
  - la grande interpénétration des différents sous-systèmes (politique et économique notamment);<sup>18</sup>
  - la position médiatrice de l'exécutif dans l'élaboration des lois;<sup>19</sup>
  - la symétrie dans le processus de décision entre les organisations politiques de gauche et bourgeoises d'une façon générale, entre les syndicats et les organisations patronales en particulier.<sup>20</sup>

Cette liste, non exhaustive, des indicateurs du (néo-)corporatisme nous permet de constater la largeur et la variété de l'éventail. Elle nous incite également à poser une série de questions qui devraient nous permettre de mieux cerner notre objet. A deux niveaux.

En ce qui concerne les *acteurs* tout d'abord: l'écrasante majorité des auteurs mentionnés voient dans le (néo-)corporatisme une relation étroite (à définir) entre l'Etat et les associations.<sup>21</sup> Une première question se pose:

13 Masnata-Rubattel, *op. cit.*, p. 250–253.

14 Kriesi, *op. cit.*, p. 689.

15 Masnata-Rubattel, *op. cit.*, p. 253–254; Werder, *op. cit.*, p. 15.

16 Papadopoulos, *op. cit.*, p. 67–73.

17 Kriesi, *op. cit.*, p. 376–377, 689–690. Le fait que des associations autonomes et fortement spécialisées jouissent d'un poids décisif dans certains secteurs (santé, aménagement du territoire) constitue pour Kriesi un premier motif de rejet de l'hypothèse (néo-)corporatiste (p. 377–378). Dans le même ordre d'idée, la structure fragmentée des relations entre l'administration et les groupes d'intérêts conduit Ackermann et Steinmann à préférer le concept de *clientélisme* à celui de (néo-)corporatisme. *Op. cit.*, p. 176.

18 Kriesi, *op. cit.*, p. 519–532, 689; Beat Hotz, "Formen der gesellschaftlichen Problemlösung in der Wirtschaftspolitik der Schweiz", in Volker Ronge (Hrsg.), *Am Staat vorbei: Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*, Francfort/New York 1980, p. 185–190.

19 Kriesi, *op. cit.*, p. 465–470, 689.

20 *Ibid.*, p. 377, 689–690, 693–696.

21 Seul Papadopoulos fait exception puisqu'il inclut dans son analyse, outre l'USS et la CSC, le PSS et le PDC. On relèvera la non prise en compte des associations patronales. Le cas de Hotz est plus délicat. Dans *Politik zwischen Staat und Wirtschaft*, Diessen-

faut-il inclure dans la définition du néo-corporatisme l'ensemble des associations ou certaines d'entre elles seulement? Et si cette dernière solution est retenue, lesquelles et pourquoi?

Pour ce qui est du *type* de la relation Etat/associations ensuite: peut-on qualifier de néo-corporatiste n'importe quel mode de relation ou s'agit-il au contraire d'une relation bien spécifique? Là encore, si la deuxième hypothèse s'impose, de quelle relation s'agit-il et pour quelles raisons?

On constatera sans surprise que parmi les études mentionnées, ce sont celles qui se montrent les plus laxistes sur ces deux points qui concluent à la “(néo-)corporatisation” du système politique suisse ou de certains de ses éléments, alors que les plus restrictives rejettent cette hypothèse en définitive. C'est cette deuxième voie que nous suivons quant à nous.

## 2. Définition du concept

Avec Panitch, nous pensons que le néo-corporatisme est une „*structure politique, propre au capitalisme avancé, qui intègre les groupes organisés de producteurs socio-économiques par un système de représentation et d'interaction mutuelle coopérative au niveau des dirigeants, et un système de mobilisation et de contrôle social au niveau de la base*“.<sup>22</sup>

Cette définition apporte une réponse précise à la question de la délimitation des *acteurs* du néo-corporatisme: par “groupes organisés de producteurs socio-économiques”, il faut entendre les associations patronales et les syndi-

hofen 1979, il oppose corporatisme (domaine des seules associations) à Etat (p. 2, 352, 354 sq., 406). Dans l'article intitulé “Formen der gesellschaftlichen . . .”, il semble entendre par ce concept le champ d'interpénétration des deux sous-systèmes politique et économique (p. 185–190).

22 Leo Panitch, “The Development of Corporatism in Liberal Democracies”, in Schmitter/Lehmbruch (eds.), *op. cit.*, p. 123; “Recent theorizations . . .”, p. 173; “Trade Unions and the Capitalist State”, *New Left Review* 125 (janv.–fév. 1981), p. 24.

L'emploi du concept de “structure politique” ne signifie pas la seule prise en compte des formes tripartites institutionalisées: “Bargaining procedures in liberal corporatism often retain a quite informal character”. Gerhard Lehmbruch, “Liberal Corporatism and Party Government”, in Schmitter/Lehmbruch (eds), *op. cit.*, p. 151. Précisons également que la simple mise sur pied de structures néo-corporatistes implique une certaine forme de contrôle en ce sens que cette possibilité qu'ont les syndicats de donner leur point de vue dans un cadre structuré peut les dissuader de s'exprimer par d'autres moyens moins feutrés, et que leur simple participation contribue à légitimer les décisions qui y sont prises.

cats de travailleurs.<sup>23</sup> Nous ne prenons par conséquent pas en considération les groupes d'intérêts qui ne sont pas liés au procès de production.

Deux raisons principales, d'ordre étymologique, justifient la seule prise en compte des groupes fonctionnels liés à la sphère de la production.<sup>24</sup> Rapelons tout d'abord que la doctrine corporatiste qui apparaît au XVI<sup>e</sup> siècle est “fondée sur le principe d'une organisation de la profession telle que toutes les catégories sociales lui appartenant, employeurs, techniciens, ouvriers, employés participent à sa réglementation et à sa protection”.<sup>25</sup> Par ailleurs, et c'est notre deuxième point, le projet corporatiste de troisième voie<sup>26</sup> à l'ordre du jour dans l'entre-deux-guerres a pour principal objectif le dépassement de l'antagonisme de classe entre bourgeoisie et prolétariat. Dans les deux cas, le concept de corporatisme apparaît donc étroitement lié au domaine de la production. Que l'on se restreigne dans notre analyse du néo-corporatisme aux deux seuls capital et travail justifie par conséquent l'utilisation de ce concept qui marque une filiation avec les expériences du passé susmentionnées.<sup>27</sup>

23 En ce qui concerne le pôle patronal, la question se pose de savoir si la présence d'un *chef d'entreprise* (et non d'un délégué d'une association patronale) dans une structure tripartite est une condition suffisante qui nous permette de la qualifier de néo-corporatiste. C'est le problème du contrôle social qui est ainsi abordé: en quoi la décision d'un particulier engage-t-elle le patronat dans son ensemble? C'est une question qui apparaît particulièrement pertinente lorsqu'on se penche sur la vie politique cantonale tant il est vrai qu'à ce niveau les représentants patronaux au sein de ces structures sont plus souvent des employeurs que des permanents d'organisations. Faut-il en conclure pour autant qu'ils ne représentent qu'eux-mêmes lors des négociations? Et qu'il est difficile dans ce cas de parler de néo-corporatisme? Plusieurs critères déterminent la réponse à cette question:

- qui est le mandataire (organisation patronale, Etat sur proposition d'une organisation patronale, Etat seul)?
- quels sont les rapports entre le “délégué” et la ou les organisations patronales?
- quel est l'impact au sein même du monde patronal des compromis négociés dans le cadre d'une telle structure par un ou des chefs d'entreprise?

24 Sur ce point, nous nous permettons de reprendre l'argumentation développée par Panitch, “Recent theorizations . . .”, p. 175–176.

25 *Encyclopaedia Universalis*, Paris 1969, t. IV p. 1039.

26 Claude Patriat, *Le corporatisme ou la quête de l'ordre communautaire. Essai sur une idéologie de troisième voie*, Université de Dijon, Faculté de droit et science politique, 1979, 3 vol. (ronéo.)

27 Il est intéressant de noter que certains auteurs qui ont élargi leur champ d'investigation à d'autres groupes ou associations parviennent à des conclusions qui confirment la validité de notre définition. Jacob A. Buksti/Lars Norby Johansen, “The Danish System of Interest Organizations”, contribution présentée au workshop de l'ECPR “Corporatism in Liberal Democracies”, Grenoble, 6–12 avril 1978, p. 7; Lehmburk, *op. cit.*, p. 152. A cet égard, nous approuvons totalement les chercheurs de l'Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL) de l'EPFZ lorsqu'ils utilisent le con-

La définition du néo-corporatisme que nous proposons permet d'autre part de répondre à la question du *type* de relation Etat/associations qui autorise à parler de néo-corporatisme. De simples rapports binaires entre l'Etat d'une part et les associations d'autre part ne suffisent pas: la collaboration entre les associations elles-mêmes est un élément central du néo-corporatisme, élément qui donne tout son sens à ce concept et permet notamment de distinguer, dans le processus de décision, l'aggrégation néo-corporatiste des demandes et intérêts de la simple “pressure politics” traditionnelle.

### *3. Le néo-corporatisme: système ou sous-système?*

Sur la base de cette définition, une relecture des études du système politique suisse citées précédemment laisse apparaître que si des éléments néo-corporatistes y figurent bel et bien, il est pour le moins abusif de conclure à la “néo-corporatisation” de l'ensemble du système. Il semble d'ailleurs qu'en ce qui concerne le néo-corporatisme, l'approche en terme de *sous-système* soit plus adéquate pour saisir la réalité.<sup>28</sup> Lehmbruch développe ainsi l'hypothèse d'une différentiation structurelle et d'une spécialisation fonctionnelle des sous-systèmes néo-corporatiste et parlementaire dont la coexistence permettrait au système global d'absorber une quantité de charges plus élevée.<sup>29</sup> Quant à Panitch, il voit dans l'activité parlementaire l'une des conditions du succès du néo-corporatisme.<sup>30</sup>

Quels sont dans ces conditions les domaines d'élection des formes néo-corporatistes? La plupart des auteurs s'accordent pour voir dans l'intervention croissante de l'Etat en matière de *politique économique* le champ privilégié d'apparition de telles structures, et ceci dès la fin de la deuxième guerre

cept de “Verflechtung” (imbrication) plutôt que de néo-corporatisme pour étudier les relations de l'Etat avec toute association privée en vue d'accomplir des tâches publiques. Cf. notamment Charbel Ackermann/Walter Steinmann, “Historische Aspekte der Trennung und Verflechtung von Staat und Gesellschaft in der Schweiz – Die Genese der Verschränkung”, Zurich, ORL-Institut, Forschungsprojekt “Parastaatliche Verwaltung”, Projektbericht Nr. 14, juillet 1981.

- 28 Brigitte Nedelmann/Kurt G. Meier, “Theories of Contemporary Corporatism. Static or Dynamic? ”, in Schmitter/Lehmbruch (eds), *op. cit.*, p. 106; Panitch, “Recent theorizations . . .”, p. 173.
- 29 Selon lui, c'est dans les limites du sous-système des partis en matière de formation du consensus qu'il faut voir l'une des causes du développement du néo-corporatisme. *Op. cit.*, p. 152–157.
- 30 “Trade Unions . . .”, p. 41.

mondiale.<sup>31</sup> Pour citer Lehmbruch, “The corporatist pattern is most conspicuous in economic policy formation, above all in the domain of policies affecting the business cycle, employment, monetary stability, and the balance of trade. In particular, income policies appear to constitute a core domain of liberal corporatism”.<sup>32</sup>

Il était tentant dès lors de faire le point des relations Etat / organisations patronales / syndicats dans certains de ces domaines en Suisse, un pays dont le système politique s'est vu attribué le label (néo-)corporatiste par plusieurs auteurs rappelons-le. Dans les deux parties qui suivent, nous traiterons successivement de la politique des salaires et de la restructuration de l'industrie horlogère.

## II. Politique des salaires<sup>33</sup>

### 1. L'expérience historique

Ce n'est un secret pour personne, la réglementation des salaires en Suisse est avant tout une affaire *contractuelle*.<sup>34</sup> L'Etat ne s'en désintéresse pas pour autant ainsi qu'en témoigne son activité dans ce domaine au cours de ces quarante dernières années. En voici quelques-uns des éléments les plus marquants qui laissent transparaître l'ébauche d'une politique des revenus.<sup>35</sup>

31 Nous reviendrons plus loin sur les causes de l'intervention de l'Etat. Précisons ici que nous nous démarquons nettement de ceux qui voient dans cette évolution de l'intervention de l'Etat la preuve de l'instauration d'un nouveau mode de production économique. Pour une critique de cette conception, Panitch, “Recent theorizations . . .”, p. 162–166; John Westergaard, “Class, Inequality and ‘Corporatism’”, in A. Hunt (ed.), *Class and Class Structure*, Londres 1977, p. 165–186.

32 *Op. cit.*, p. 96.

33 Les diverses interventions de l'Etat dans la fixation des prix ne sont pas prises en compte systématiquement, d'où la dénomination de cette partie. Il sera néanmoins fait référence à certaines d'entre elles dans la mesure où elles sont étroitement liées à la politique des salaires. Par ailleurs, en ce qui concerne ceux-ci, une étude exhaustive devrait également prendre en compte les salaires indirects et différés, notamment les domaines du temps de travail et des assurances sociales. A cet égard, Georges Piotet/Clive Loertscher, “Le corporatisme dans la législation sur la vente de la force de travail en Suisse (1874–1978)”, Lausanne, Institut de science politique, 1979.

34 Robert Savy, (sous la direction de . . .), *L'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique*, Paris 1978, t. 1 p. 358–359.

35 Nous nous concentrons ici sur l'action de l'Etat fédéral. Pour un aperçu de son intervention antérieure, Piotet/Loertscher, *op. cit.*, p. 34–35.

## a) 1939–1945

Pendant la deuxième guerre mondiale, outre l'adoption en 1940 d'une loi fédérale sur le travail à domicile qui donne compétence au gouvernement pour établir des salaires minima, pour rendre obligatoire des tarifs de salaires et pour instituer des commissions professionnelles consultatives paritaires dans les branches où le travail à domicile est important, il faut relever l'instauration d'un *contrôle indirect* des salaires pour lequel une *commission consultative* est nommée en 1941. Cette commission, qui voit les organisations patronales et syndicales représentées par un délégué chacune, a pour tâche d'établir à intervalles réguliers les "taux normaux d'ajustement des salaires" au coût de la vie, taux auxquels patrons et travailleurs sont invités à se conformer lors de leurs négociations contractuelles.<sup>36</sup>

Le contrôle indirect de l'Etat réside dans la possibilité qu'il a de refuser toute hausse de prix due à une augmentation salariale excédant les normes fixées. Présentée par les milieux officiels comme devant inciter le patronat à se montrer généreux envers les travailleurs, cette réglementation soulève les critiques des milieux syndicaux tout au long de la guerre, les taux adoptés étant selon eux utilisés par les employeurs pour faire obstacle à de fortes revendications salariales.

## b) L'après-guerre

Ces mesures sont levées dès 1946 mais la question de l'instauration d'une véritable politique des revenus revient bientôt à l'ordre du jour, suite à une forte poussée inflationniste.<sup>37</sup> Après un début d'année 1947 qui voit des consultations entre les associations économiques faîtières et le Conseil fédéral, et les exhortations de celui-ci à la modération, il intervient directement dans le conflit du bâtiment (avril–juin). Au cours de ce même mois de juin, le gouvernement crée une nouvelle *commission consultative* pour les questions de salaires, qui a pour tâche "l'étude objective et scientifique de toutes les questions de salaires qui lui seront soumises par le chef du DFEP ou la

36 Pour d'autres détails sur les modalités d'application de ces taux, *ibid.*, p. 35. Quant à la composition de cette commission, ce sont le corps professoral et l'administration (fédérale et cantonale) qui sont les mieux représentés (respectivement 7 et 4 délégués en 1945 sur un total de 14 membres). Relevons également la présidence du professeur F. Marbach, proche du mouvement ouvrier.

37 Sur la question du contrôle des prix et des salaires au cours de cette période, Clive Loertscher/Georges Piotet, "Corporatist Pattern in Swiss Economic Policies in the Immediate Post-War II Period", Lausanne, Institut de science politique, 1978, p. 15–21.

direction de l'OFIAMT” et qui comprend notamment des représentants des groupes économiques les plus importants.<sup>38</sup>

Le point culminant en la matière est atteint avec la convocation par le DFEP d'une conférence à laquelle participent les associations économiques centrales. Tenue en novembre sous la présidence du professeur E. Böhler (EPFZ), elle aboutit à la signature d'un *accord de stabilisation des prix et des salaires*.<sup>39</sup> En vigueur du 1er janvier 1948 au 31 octobre 1949 (la partie patronale s'oppose à sa reconduction pour une année supplémentaire), cet accord donne compétence à une *commission paritaire* pour préaviser sur toute demande d'augmentation de prix et de salaires.

### c) Les années de prospérité

Les années qui suivent ne voient pas de réalisation concrète en matière de politique des salaires: la tentative du chef du DFEP de créer un organe consultatif pour la politique conjoncturelle regroupant les représentants des organisations économiques centrales échoue, et en 1951 une nouvelle proposition du professeur Böhler relative à un accord (non contraignant) de stabilisation des prix et des salaires est repoussée par les syndicats.<sup>40</sup> Il faut attendre 1956 pour voir un nouveau développement dans ce domaine: suite à des entrevues successives de certains conseillers fédéraux et membres de la haute administration avec les partenaires sociaux, le Conseil fédéral propose de constituer un *comité paritaire de coordination* devant traiter les problèmes concrets de la politique conjoncturelle. Réuni pour la première fois au complet en avril 1957 sous la forme d'un *comité consultatif* pour les questions de la conjoncture, présidé par le professeur Böhler, cet organe voit ses prérogatives fortement limitées par le souci du patronat et des syndicats de garder leur liberté d'action. Il met un terme à ses travaux en mars 1960.<sup>41</sup>

Si dans les années 1960 aucune nouvelle structure de ce type n'est mise sur pied, les autorités fédérales ne sont pas inactives pour autant. Il faut

38 *La vie économique* 1947, p. 250. Par rapport à la commission consultative instituée pendant la guerre, celle-ci marque une nette évolution dans sa composition. Ce sont les délégués du patronat qui arrivent en tête suivis par ceux de l'Etat et du corps professoral. Les syndicats se contentent quant à eux de deux représentants. Dès 1959, suite à la mort d'Arthur Steiner (FOMH), ils ne sont plus présents que par la voix d'Alfons Scherrer, rédacteur au *Berner Tagwacht*, ancien délégué FCTA. A cette date, les porte-parole du patronat sont toujours les plus nombreux.

39 Eugen Böhler, “Bericht über die Tätigkeit des Paritätischen Stabilisierungsausschusses der wirtschaftlichen Spitzenverbände”, *Revue suisse d'économie politique et de statistique* 1950, p. 97–116.

40 Lutz, *op. cit.*, p. 33; Jürg Siegenthaler, *Die Politik der Gewerkschaften*, Berne 1968, p. 40.

41 Lutz, *op. cit.*, p. 35–38.

mentionner leurs interventions répétées auprès des partenaires sociaux pour les exhorter à faire preuve de modération, ainsi que l'organisation de discussions tripartites sur les questions conjoncturelles.

#### d) Les années 1970

La reprise marquée de l'inflation dès 1970 constitue le cadre de la double action entreprise par l'Etat fédéral au cours de cette décennie. D'une part, avec l'arrêté fédéral du 20 décembre 1972 sur la *surveillance des prix, des salaires et des bénéfices*, le Conseil fédéral reçoit une base légale pour intervenir dans le domaine des revenus.<sup>42</sup> L'exécution en revient à un préposé à la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices, qu'assiste une *commission consultative* où siègent paritairement les délégués des organisations patronales et syndicales.<sup>43</sup> En ce qui concerne les salaires, l'arrêté ne prévoit qu'une surveillance sans compétence d'intervention. Un *contrôle indirect* est néanmoins institué avec les "Directives touchant l'appréciation des hausses de prix" du 27 juillet 1973 selon lesquelles seules les hausses de salaires qui s'inscrivent dans la "mesure convenue par convention collective" peuvent être considérées comme des coûts et par là justifier une augmentation des prix.

Une tentative de renforcer ce contrôle est faite par le préposé en février 1974, date à laquelle il soumet aux organisations économiques centrales un *projet d'accord* sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices selon lequel les associations faîtières d'employeurs et de salariés recommandent aux organisations qui leur sont affiliées de ne pas dépasser 10 % d'augmentations salariales annuelles. Ce projet est cependant abandonné suite à l'opposition des syndicats, les organisations patronales l'approuvant avec réserves.<sup>44</sup> Par ailleurs, le retournement conjoncturel rend un tel contrôle et même une simple surveillance des salaires moins urgents.

42 Le projet du Conseil fédéral du 4 décembre 1972 ne prévoyait qu'une surveillance des prix. Le Conseil des Etats introduisit celle des salaires, le Conseil national celle des bénéfices. Sur l'ensemble de cette question, DFEP, "Surveillance des prix 1973–1978", Berne 1979; rapports du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale "sur les mesures complémentaires visant à combattre la surchauffe économique", des 24 octobre 1973, 16 octobre 1974 et 15 octobre 1975.

43 Ordonnance concernant la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices, du 10 janvier 1973, art. 8–9; décision du Conseil fédéral du 21 février 1973. La commission a notamment participé à l'élaboration des Directives du 27 juillet 1973 et à celle du projet d'accord du 7 février 1974.

44 Les prises de position des organisations économiques centrales figurent in M. Zumstein/M. Gertsch/N. Hochreutener, "Probleme der Preis-, Lohn- und Gewinnüberwachung", *Wirtschaft und Recht* 1975, p. 103–108.

Ainsi, l'arrêté fédéral du 19 décembre 1975 qui succède à celui de 1972 et qui reste en vigueur jusqu'à fin 1978 ne prévoit plus qu'une surveillance des prix.<sup>45</sup>

Au cours de cette même période, une éventuelle intervention de l'Etat dans le domaine de la politique des revenus est évoquées dans le cadre de l'élaboration du nouvel *article conjoncturel* de la constitution fédérale. L'article arrêté par les Chambres le 4 octobre 1974 donne compétence à la Confédération pour intervenir, si cela s'avère nécessaire, dans d'autres domaines que ceux classiques de la monnaie et du crédit, des finances publiques et des relations économiques extérieures, laissant ainsi la porte entrouverte à une politique des revenus, et ce malgré l'opposition du parti socialiste et des syndicats.<sup>46</sup> En mars 1975, le vote des cantons (11 contre 11) fait cependant échouer l'article conjoncturel dont une version édulcorée (intervention de l'Etat dans les seuls domaines classiques) est finalement acceptée en votation populaire en février 1978.

Tels sont, très rapidement brossés, les principaux faits saillants de l'intervention de l'Etat fédéral en matière de politique des salaires.<sup>47</sup> Comme on

45 Les Directives du 27 juillet 1973 définissant les critères d'une hausse des prix injustifiée restent néanmoins en vigueur.

46 L'alinéa 1ter en question est demeuré controversé tout au long des débats parlementaires. Figurant dans le projet du Conseil fédéral, il a été biffé dans un premier temps par le Conseil national, réintroduit par le Conseil des Etats et finalement approuvé dans une version plus large par la Chambre du peuple.

47 Ils ne devraient pas nous faire oublier d'autres volets de son activité courante dont l'impact dans ce domaine est incontestable. Il faut mentionner tout d'abord l'action de la Confédération en tant qu'employeur. Sa politique salariale restrictive ou au contraire favorable aux fonctionnaires (13e salaire, compensation du renchérissement, etc.) constitue à n'en pas douter une pression ou un appui au patronat dans ses rapports avec le monde du travail. On doit relever ensuite la compétence accordée à la Confédération de donner force obligatoire générale aux conventions collectives signées par les partenaires sociaux. Ainsi par exemple, dans les années 1950, tant la CSC que l'USS ont accusé le Contrôle fédéral des prix et l'OFIAMT de tenter de lutter contre le renchérissement en refusant de décréter la force obligatoire générale de conventions prévoyant des améliorations de salaires (Siegenthaler, *op. cit.*, p. 109). Mentionnons également les déclarations que les autorités peuvent faire lors du renouvellement des conventions collectives (Brugger en 1977) ou à propos de la compensation du renchérissement, de même que leur activité médiatrice lors de certains conflits. Dans ce même ordre d'idée, notons également l'activité des offices cantonaux et fédéral de conciliation (François Höpflinger, *Industriegewerkschaften in der Schweiz*, Zurich 1976, p. 219). Relevons enfin la légalisation de la paix du travail relative amorcée par l'arrêté du Conseil fédéral du 1er octobre 1941 sur la déclaration de force obligatoire générale des conventions collectives; cet arrêté est régulièrement prorogé jusqu'à l'introduction de la loi du 28 septembre 1956 sur ce même objet, qui inscrit dans le Code des obligations celle de la paix du travail relative en cas de convention collective.

peut le constater, elle est extrêmement *restreinte* tant dans son objet (il n'est jamais question de blocage des salaires et la surveillance l'emporte sur le contrôle) que dans le temps. Ses limites apparaissent avec plus de clarté encore si on la compare aux réalisations étrangères dans ce domaine.<sup>48</sup> Nous reviendrons plus loin sur quelques-uns des éléments qui peuvent expliquer ce relatif sous-développement (IV.3.b). Pour l'instant, la question principale est la suivante: peut-on qualifier de néo-corporatistes les quelques expériences helvétiques en la matière? <sup>49</sup>

## 2. *Néo-corporatisme?*

### a) Formes institutionalisées

Le cas de la *commission consultative* pour les questions de salaires créée au cours de la deuxième guerre mondiale fait problème. Car si les trois pôles que forment les acteurs du néo-corporatisme y sont bel et bien présents, la sous-représentation patronale et syndicale constitue incontestablement un obstacle à une véritable "interaction mutuelle coopérative", pour reprendre les termes de notre définition.<sup>50</sup> Dans ces conditions, les critiques constantes adressées par les syndicats aux activités de la commission ne doivent pas surprendre et sont un indice de la place très particulière qui y est réservée à leur représentant et du faible pouvoir de négociation de celui-ci. Parler de néo-corporatisme dans ce cas précis semble par conséquent bien abusif.<sup>51</sup>

L'accord de stabilisation de 1947–1949 pose un problème quelque peu différent puisque cette fois ce sont les membres de l'Etat qui sont absents, et ceci aussi bien lors de la conférence de novembre 1947 qui conduit à l'élaboration de cet accord que dans la commission paritaire chargée de son exécution. Le DFEP n'en désigne pas moins chaque fois leur président en la personne du professeur Böhler dont les liens avec les autorités fédérales sont à la fois multiples et étroits.<sup>52</sup> Vu le rôle très particulier assumé par l'Etat dans les structures néo-corporatistes, la place dont il dispose dans celles-ci ne

48 Savy, *op. cit.*, p. 352–359.

49 Nous écartons de l'analyse la loi fédérale sur le travail à domicile dont l'objectif en matière salariale est non seulement partiel mais diffère également des autres mesures mentionnées dans cette partie, à savoir la lutte contre les hausses.

50 La sous-représentation syndicale s'inscrit dans la ligne d'une sous-représentation syndicale généralisée dans les organes de l'économie de guerre.

51 Les remarques valent également pour la commission similaire instituée en 1947, vu sa composition (cf. note 38).

52 Lutz, *op. cit.*, p. 28–29.

nous semble pas être un critère déterminant quant à leur existence.<sup>53</sup> L'expérience de 1947–1949 peut par conséquent être qualifiée de néo-corporatiste, tout comme la tentative avortée des années 1956–1960 qui repose sur des bases identiques.

De même, la commission consultative qui assiste le préposé à la surveillance des prix (1972–1978), des salaires et des bénéfices (1972–1975) est de type néo-corporatiste.

En résumé, la plus grande partie de la réglementation arrêtée relative aux salaires prévoit ou débouche sur la mise en place de structures néo-corporatistes. De ce point de vue, si la Suisse constitue comme nous l'avons dit un cas à part dans le développement général de l'intervention de l'Etat dans ce domaine que l'on peut observer dans de nombreux pays industrialisés, elle n'échappe cependant pas à la règle selon laquelle *l'instauration d'une politique des revenus entraîne la création de structures néo-corporatistes*.

Ce qu'il faut relever également, c'est que l'unique exception à cette règle s'inscrit dans des circonstances exceptionnelles qui voient un renforcement considérable de l'Etat, et que malgré cela les autorités n'optent pas pour un contrôle autoritaire des salaires mais se retranchent derrière la caution scientifique que constitue la majorité des membres de la commission consultative.<sup>54</sup> Il y a incontestablement réticence de la part de l'Etat à s'aventurer à découvert sur ce terrain.<sup>55</sup> Nous y reviendrons (IV.3.b).

### b) Contacts „informels”

Un dernier point mérite d'être mentionné dans cette partie. Jusqu'ici, nous nous sommes attachés aux formes institutionalisées réglementant le domaine des salaires. Limiter l'étude du phénomène néo-corporatiste à ce seul niveau, ce serait sans doute en négliger une dimension importante en Suisse, celle des

53 Par rapport aux deux autres pointes du triangle néo-corporatiste, le rôle de l'Etat peut se définir par la conciliation d'intérêts opposés et l'aménagement d'antagonismes, ce qui ne signifie pas pour autant sa neutralité. Le concept de *tripartisme* qui est parfois utilisé, s'il est correct au niveau de la description, occulte donc à la fois ce rôle spécifique qui revient à l'Etat et la fonction générale qu'il assume (cf. IV.1). Relevons par ailleurs que dans le cas qui nous intéresse, "L'Office fédéral des prix se fait représenter aux délibérations de la commission" (Art. 3, al. 2).

54 Ce recours à l'expertise scientifique dans le domaine des salaires n'est pas un cas isolé comme en témoignent l'écho donné par les milieux officiels en 1980 au rapport des "trois sages" selon lequel il faut substituer à la compensation intégrale du renchérissement un système d'indexation partielle, ainsi que la récente controverse relative à la modification du calcul de l'indice des prix à la consommation.

55 Cf. toutefois note 47.

réunions et des rencontres plus ou moins “informelles”, qui peuvent d’ailleurs déboucher sur la mise en place de véritables structures institutionalisées.<sup>56</sup>

Toute la première moitié des années 1960 voit ainsi se dérouler des *discussions au sommet* entre partenaires sociaux, sous l’égide du Conseil fédéral, sur des questions de politique conjoncturelle. S’il est difficile de mesurer de façon précise l’impact de ces rencontres sur les négociations salariales, vu leur caractère confidentiel, on peut raisonnablement faire l’hypothèse que certaines de leurs incidences sont comparables à celles de l’“action concertée” en RFA.<sup>57</sup>

Conçue comme forum de discussion devant permettre aux participants de mieux saisir les interdépendances macro-économiques, dénuée en elle-même de tout pouvoir de décision, l’“action concertée” voit son poids en matière de politique des revenus se concrétiser dans le fait que les informations fournies en son sein vont déterminer l’action et le comportement des diverses organisations qui y participent.

En Suisse, ces rencontres et discussions n’ont pu que conforter le partenaire syndical dans son idée que la prospérité helvétique est directement fonction de la stabilité économique et politique du pays, et que par conséquent seules sont défendables et opportunes des *revendications modérées*, tant il est vrai que son sens des “responsabilités” apparaît très tôt.<sup>58</sup> Par ailleurs, le large éventail des domaines abordés au cours de ces discussions (salaires, durée du travail, marché du travail, crédit et monnaie, fiscalité, etc.)

56 L’accord de stabilisation des prix et des salaires de 1947 est précédé de trois conférences économiques réunissant les partenaires sociaux en février, septembre et novembre de la même année. Ce sont également plusieurs conférences communes auxquelles participent l’autorité fédérale et les associations économiques faîtières qui ouvrent le chemin au comité paritaire de coordination de 1956.

57 Sur le côté secret de ces discussions, Bobby M. Gierisch, *Interest Groups in Swiss Politics*, Zurich 1974, p. 29; Urs Lendi, *Stabilitäts- und wachstumsorientierte Einkommenspolitik und ihre Ergänzung durch die kurz- und langfristige allgemeine Wirtschaftspolitik*, Zurich/St Gall 1969, p. 116. Sur les principales caractéristiques de l’“action concertée”, Wolfgang Bonss, “Gewerkschaftliches Handeln zwischen Korporatismus und Selbstverwaltung – Die Konzertierte Aktion und ihre Folgen”, in Ronge (Hrsg.), *op. cit.*, p. 125–169; Lehmburk, *op. cit.*, p. 160–164.

58 Selon Philippe Garbani et Jean Schmid, 1927 constitue une date charnière. *Le syndicalisme suisse. Histoire politique de l’Union syndicale 1880–1980*, Lausanne 1980, p. 110. Elle ne marque cependant que l’adoption au niveau central de la politique déjà suivie par certaines fédérations.

favorise incontestablement l'apparition d'une *politique d'échange négocié* qui est l'une des conditions nécessaires à la stabilisation du néo-corporatisme.<sup>59</sup>

La *structure du syndicalisme* en Suisse constitue toutefois un obstacle important au fonctionnement sans heurt de ce système. Ce sont en effet les organisations faîtières qui participent à ces réunions et discussions, alors que ce sont les organisations de branches, largement autonomes, qui négocient les conventions collectives. Nous reviendrons sur ce point (IV.3.b).

### III. Politique de restructuration industrielle: l'horlogerie (1970–1983)<sup>60</sup>

Le 31 décembre 1971 marque l'échéance du "statut légal de l'horlogerie".<sup>61</sup> Depuis cette date, l'intervention législative de la Confédération dans cette branche se limite à l'institution d'un contrôle technique de la qualité,<sup>62</sup> soumettant ainsi à nouveau les structures horlogères aux *lois du marché*, et à sa participation à l'ASUAG.<sup>63</sup> Il n'en reste pas moins, et nous quittons ici le domaine spécifiquement horloger, que certaines interventions de l'Etat, cantonal et fédéral, influent sur l'organisation des diverses productions économiques et leurs rapports entre elles.<sup>64</sup> Ces interventions, que l'on peut qualifier de *structurelles*, comprennent notamment la mise en place d'une infra-

59 Cf. V. Au début des années 1960, l'assentiment des organisations patronales quant à un contingentement de la main-d'œuvre étrangère et l'engagement des syndicats à faire preuve de modération en ce qui concerne la durée du travail illustrent cette logique de l'échange. Sur le marché du travail, le Conseil fédéral légalise cet accord avec son arrêté du 1er mars 1963.

60 Les lignes qui suivent sont le fruit d'une recherche en cours sur la place du néo-corporatisme dans la restructuration de l'industrie horlogère en Suisse depuis les années 1920, recherche soutenue par le FNRS. Ceci explique leur caractère partiel, les lacunes qui peuvent y apparaître et le côté hypothétique de certaines propositions. C'est avec intérêt que nous accueillerons toute remarque, critique ou suggestion. Outre la documentation écrite, les sources de cette partie sont constituées par une série d'interviews (délégués cantonaux au développement économique, membres de commissions fédérales ou cantonales, responsables syndicaux). En ce qui concerne l'étude des cantons de Neuchâtel et de Soleure, nous avons pu prendre connaissance de certaines données collectées par Walter Steinmann dans le cadre de sa recherche sur la "Parastaatliche Verwaltung" (EPFZ – ORL). Nous l'en remercions.

61 Arrêté fédéral du 23 juin 1961 concernant l'industrie horlogère suisse.

62 Arrêté fédéral du 18 mars 1971 sur le contrôle officiel de la qualité dans l'industrie horlogère suisse, modifié le 19 juin 1981.

63 Arrêté fédéral du 26 septembre 1931 concernant l'aide à l'industrie horlogère, modifié le 5 octobre 1967.

64 La restructuration de la distribution des produits horlogers n'entre pas dans notre champ d'étude.

structure publique au sens large (terrains industriels, voies de communication, énergie, écoles techniques, instituts de recherche, etc.), la politique relative au marché du travail (taille, mobilité, et par conséquent formation et perfectionnement professionnels, sécurité sociale), ainsi que des mesures financières (fiscalité, prêts, cautionnements, etc.).<sup>65</sup>

Or certains de ces instruments de politique structurelle figurent dans la *politique de développement économique* élaborée dès les années 1970 par la Confédération à l'intention des régions horlogères, de même que dans celles des principaux cantons horlogers.<sup>66</sup> Sans vouloir entrer ici dans tous les détails techniques des mesures instituées, il est nécessaire de les présenter dans leurs grandes lignes et d'en évaluer la portée.<sup>67</sup> Dans un deuxième temps, nous nous concentrerons sur l'éventuelle présence de formes néo-corporatistes, et ceci aussi bien au niveau de l'élaboration de ces politiques qu'à celui de leur application.

### *1. Interventions structurelles*

Sur le plan *fédéral*, si la loi du 28 juin 1974 sur l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne (LIM) et celle du 25 juin 1976 encourageant l'octroi de cautionnements dans ces mêmes régions s'appliquent à l'arc horloger, l'usage très restreint qui y en est fait nous autorise à ne pas nous y arrêter.<sup>68</sup>

65 "Politique structurelle – objectifs et limites", *Bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles* janv. 1977, p. 102–103.

66 Nous renonçons à traiter dans cet article des réalisations des principales villes horlogères, quand bien même elles peuvent être d'importance (sur ce point particulier, notre recherche présente encore quelques lacunes), ainsi qu'à présenter de façon systématique un certain nombre de mesures structurelles plus générales prises par l'Etat ces dernières années, nous réservant le droit d'y revenir dans le cours du texte.

67 Pour un aperçu général des instruments utilisés par les cantons dans ce domaine, Walter Hess, *Regional- und raumordnungspolitische Ziele und Massnahmen von Bund und Kantonen*, Berne 1979, p. 77–80. En ce qui concerne les mesures prises par l'OFIAMT, les cantons et les villes dans l'arc horloger, Organe de coordination entre l'OFIAMT, les cantons horlogers et les villes horlogères, "Propositions pour renforcer l'économie de l'aire jurassienne", Berne février 1983, p. 55–87.

68 Sur les 325 millions de francs accordés jusqu'à fin 1982 dans le cadre de la LIM, seuls 19,8 sont consentis aux régions horlogères (*ibid.*, p. 84). Quant aux raisons de cette relative sous-utilisation, Michel Rey, "Expériences et évaluation de la mise en place des associations régionales et des programmes de développement régional", *La Région* 4/1981, p. 62. L'usage dans ces régions de la loi sur les cautionnements est également très limité: sur les 240 préavis transmis par l'OFIAMT à la Coopérative suisse de cautionnement pour les arts et métiers depuis l'entrée en vigueur de la loi le 1er janvier 1977 à fin 1982 (dont 152 avec succès), seuls 19 concernent des demandes provenant de l'arc horloger (Organe de coordination, *op. cit.*, p. 84).

Il en va différemment avec l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 instituant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée (*arrêté Bonny*), sous forme de cautionnements pour garantir des crédits d'investissement, de contribution au service de l'intérêt et d'allègements fiscaux. Fruit des travaux du groupe de travail "Problèmes des régions horlogères" institué le 18 novembre 1975 par le DFEP, cet arrêté est destiné avant tout à ces régions, comme en témoigne la ventilation des aides accordées jusqu'ici.<sup>69</sup> Il ne s'agit toutefois *pas* d'une aide destinée avant tout à l'industrie horlogère: la branche la plus soutenue est celle des machines (environ un tiers des cas), comparativement à neuf projets horlogers seulement. L'une des conditions posées par l'ordonnance du 21 février 1979 pour bénéficier de l'aide fédérale ("que le projet permette de créer ou de maintenir des emplois, compte tenu des adaptations qu'exige l'évolution" – art. 4) ne signifie donc pas une volonté de la part de la Confédération de maintenir les structures économiques. C'est au contraire une *diversification* au niveau de la région qui est encouragée dans les faits.<sup>70</sup>

Les *nouvelles mesures* concernant les régions horlogères proposées par l'organe de coordination entre l'OFIAMT, les cantons horlogers et les villes horlogères ne marquent pas un tournant dans la politique suivie jusqu'à présent par la Confédération: les canards boiteux ne seront pas davantage secourus et l'accent est toujours porté sur l'innovation et la diversification. En ce qui concerne les principaux instruments de cette politique, ceux de l'arrêté Bonny se voient renforcés et d'autres s'y ajoutent ayant pour objet: l'amélioration de l'information et le renforcement de la concertation entre les parties intéressées au développement économique régional, l'encouragement de la consultance économique régionale (en créant éventuellement un véritable organisme de coordination pour la chaîne du Jura), la promotion de l'innovation par l'institution d'une garantie du risque à l'innovation, enfin le développement des cours de formation et de perfectionnement pour les chômeurs et les personnes économiquement menacées.<sup>71</sup> Ces diverses propositions sont reprises par le Conseil fédéral dans ses *plans de relance* présentés les 31 janvier (mesures relatives au marché du travail) et 21 février 1983.

Sur le plan *cantonal*, nous l'avons déjà mentionné, les principaux cantons horlogers (BE, JU, NE, SO) ont promulgué des *lois sur le développement*

69 Jusqu'à fin 1982, sur un total de 84 projets agréés, 69 concernent l'arc horloger (*ibid.*, p. 80).

70 Nous verrons plus loin que ceci n'est pas tant le fait d'un choix délibéré de la Confédération que d'une volonté de n'agir que subsidiairement. A ce jeu, ce sont les banques qui détiennent le pouvoir de décision (III.2.e).

71 *Ibid.*, p. 35–48.

économique<sup>72</sup> dont les mesures ressortent essentiellement aux domaines suivants: politique foncière, contributions financières, politique fiscale, politique relative au marché du travail, aides à la recherche et au développement. D'une façon générale, les remarques que nous avons faites à propos de l'arrêté Bonny concernant l'affectation des aides sont valables à ce niveau également: la branche horlogère en est relativement *peu* bénéficiaire.<sup>73</sup> La raison est double: d'une part, un certain nombre des projets soutenus le sont conjointement par ledit arrêté et la législation cantonale.<sup>74</sup> D'autre part, tout comme celle de la Confédération, l'intervention de l'Etat cantonal ne se veut que *subsidaire* et dans cette mesure il n'a que peu de prise sur l'orientation des aides qu'il procure.<sup>75</sup>

D'autres mesures cantonales sont néanmoins susceptibles de modifier quelque peu ce tableau. On citera parmi elles, dans le canton de Neuchâtel, la participation financière de l'Etat et de la ville de La Chaux-de-Fonds à RET S. A., dont les techniciens travaillent, sur mandat des entreprises de la région, à des projets d'innovation et de diversification, ainsi que la prochaine mise sur pied d'une société privée à capital risque dont l'Etat cautionnerait tout ou partie de l'emprunt initial.<sup>76</sup> Relevons encore la création conjointe par

72 BE: 12. 12. 1971, modifiée le 9. 5. 1979; JU: 26. 10. 1978; NE: 10 10. 1978, revisée les 3. 2. 1981 et 19. 10. 1982; SO: arrêté du 26. 6. 1977. Dans ce dernier canton, la loi du 5. 1. 1973 est rejetée par le peuple en juin 1974. Mentionnons également dans le canton de Berne les "Mesures supplémentaires destinées à développer l'économie dans les régions du Jura bernois/Bienne/Seeland", approuvées par le Grand Conseil le 16. 11. 1982.

73 Dans le canton de Berne, "on peut compter les projets horlogers sur les doigts d'une main" (sur un total de 41 pour les régions horlogères bernoises); dans le canton du Jura, le rapport est de 4 à 28, et dans le canton de Neuchâtel de 6 à 41 (sont compris dans ce chiffre de 6 non seulement les projets horlogers mais également les projets de diversification ayant pour origine une entreprise horlogère).

74 BE: 23 sur 41; JU: 11 sur 28; NE: 17 sur 41.

75 Les législations cantonales ne sont pas uniformes et laissent plus ou moins de latitude aux autorités en cette matière. Ainsi, si toutes prévoient l'octroi de prêts (à des conditions très strictes), l'instance chargée de l'application de cette mesure varie: Société pour le développement de l'économie bernoise, respectivement jurassienne, (où les banques sont majoritaires) dans le canton de Berne, respectivement du Jura, Conseil d'Etat, respectivement Conseil exécutif, dans le canton de Neuchâtel, respectivement de Soleure (dans ce dernier canton, nous verrons que l'instance décisionnelle est en fait la commission consultative).

76 Le rapport relatif à ce projet a déjà été approuvé par les autorités exécutive et législative. L'engagement par l'Etat d'un conseiller privé à la promotion économique et commerciale n'a que peu d'incidence sur la restructuration de l'industrie horlogère. C'est la raison pour laquelle nous ne nous y arrêtons pas, quand bien même cette mesure compte parmi les principales prises par le canton en matière de développement économique.

les chambres de commerce bernoise et soleuroise d'un bureau de consultance à l'innovation bénéficiant de subventions cantonales.

Telles sont, rapidement esquissées, les principales interventions fédérales et cantonales visant à promouvoir le développement des régions horlogères. On l'a déjà dit, *l'industrie horlogère elle-même n'en est pas la principale destinataire* encore que les récents développements en matière de consultance économique notamment puissent freiner, si ce n'est renverser cette tendance.<sup>77</sup>

## 2. Néo-corporatisme?

### a) Elaboration des mesures

D'une façon générale, on constate que la *procédure pré-parlementaire* est déterminante et que le rôle dévolu aux commissions est important, tout au moins en ce qui concerne les principales mesures adoptées (arrêté Bonny et lois cantonales).

Au niveau *fédéral*, on ne peut cependant manquer d'être frappé par les différences de constitution des deux organes que l'on trouve à l'origine de l'arrêté de 1978, respectivement des mesures que le gouvernement propose d'adopter cette année. En effet, si le groupe de travail Bonny (1975–1977) inclut notamment des représentants de l'Etat et des délégués des partenaires sociaux, et peut être taxé de néo-corporatiste, l'organe de coordination entre l'OFIAMT, les cantons horlogers et les villes horlogères qui prépare la future législation ne regroupe que des membres des autorités publiques.<sup>78</sup>

Sur le plan *cantonal* par contre, l'unité est beaucoup plus grande même si la forme dans laquelle s'instaure la coopération entre l'Etat et les organisations économiques peut varier d'un canton à l'autre:<sup>79</sup> commission extra-parlementaire dans le canton de Berne, commission respectivement conseil consultatif pour les questions économiques dans celui de Neuchâtel respec-

77 De même, l'industrie horlogère bénéficie de façon plus ou moins directe de certaines mesures prises par l'Etat dans le domaine de la recherche scientifique et de l'accès aux données. Cf. en ce qui concerne la Confédération les réalisations effectuées dans le cadre de l'arrêté fédéral du 13. 12. 1978 relatif à des mesures destinées à atténuer les difficultés économiques. Cf. également la participation de la Confédération, d'une dizaine de cantons et de trois villes neuchâteloises à la constitution en 1978 de la Fondation pour la microtechnique à Neuchâtel. L'impact de ces mesures sur la structure de l'industrie horlogère ne se fera toutefois sentir qu'à moyen ou long terme.

78 Malgré les demandes réitérées des partenaires sociaux d'y participer.

79 Le canton du Jura constitue un cas particulier dans la mesure où sa législation en matière de développement économique reprend souvent intégralement celle en vigueur dans le canton de Berne.

tivement Soleure.<sup>80</sup> Ces organes peuvent-ils être qualifiés de néo-corporatistes? Deux problèmes se posent à cet égard. D'une part, le pôle patronal est composé en majorité de *chefs d'entreprise*.<sup>81</sup> Le compromis auquel ils parviennent s'impose-t-il à la force sociale qu'ils représentent? Si on peut répondre par l'affirmative en ce qui concerne le canton de Neuchâtel où la loi est soutenue massivement par tous les partis, on doit être plus prudent pour ce qui est de Berne où les acceptants ne l'emportent que par 6 % d'écart (participation: 34 %), les cercles radicaux notamment se montrant sceptiques à l'égard de la nouvelle loi.<sup>82</sup> Le deuxième problème a trait à la relative *sous-représentation syndicale*, particulièrement marquée dans le canton de Neuchâtel. Dans ce canton, le climat de coopération qui sous-tend les relations entre partenaires sociaux et le large soutien populaire dont a bénéficié la loi atténuent cependant fortement la portée de ce déséquilibre.<sup>83</sup>

80 NE: arrêté du 15.12.1974; SO: arrêté du 9.11.1976. Dans ces deux cantons, ce sont en fait deux organes plus restreints qui sont les forces actives dans l'élaboration de la législation. A Neuchâtel, la commission consultative ne fait qu'accepter les propositions de la sous-commission Tissot dans laquelle siègent six chefs d'entreprise et un syndicaliste. Dans le canton de Soleure, les mesures économiques sont discutées dans un premier temps entre le Conseil exécutif et une commission consultative, dont les membres font partie du conseil consultatif, avant d'être soumises à celui-ci. Cette commission, instituée par arrêté du 12.8.1975, comprend notamment, outre des représentants de l'Etat, un industriel et un délégué syndical. Pour ce qui est de l'élaboration de la législation bernoise, Beat Hotz, "Kantonale Wirtschaftspolitik", in Wolf Linder/Beat Hotz/Hans Werder (hrsg.), *Planung in der schweizerischen Demokratie*, Berne/Stuttgart 1979, p. 320–322, 336–341.

81 Sur les fondements de ce problème et les critères retenus pour en juger, cf. note 23.

82 En l'absence d'un large consensus, c'est précisément pour éviter tout risque d'échec que les mesures prises dans le canton de Soleure sont soumises au peuple sous forme de décision budgétaire et non de loi. Le texte de l'arrêté étant rédigé de façon très générale, l'élaboration du consensus est déplacée dans la phase de l'exécution.

83 Cette atmosphère générale n'exclut toutefois pas l'existence de positions divergentes. C'est ainsi qu'au début de la phase d'élaboration de la loi, les syndicats formulèrent quelques revendications, présentées par eux comme conditionnant leur appui au projet. Ils firent néanmoins preuve de souplesse par la suite et la non satisfaction de la majorité de ces requêtes n'a pas entraîné leur opposition à la loi.

## b) Exécution

Sur le plan *fédéral*,<sup>84</sup> l'exécution de l'arrêté Bonny implique tant les cantons que la Confédération. L'aide financière et fiscale de celle-ci n'est en effet accordée que pour autant que le canton concerné procure lui-même un soutien de nature semblable au requérant. Nous verrons plus loin quelle est la compétence des commissions consultatives cantonales à cet égard. Au niveau de la Confédération, c'est le DFEP qui est l'instance statutaire. Relevons que le projet du Conseil fédéral du 22 février 1978 donnait la possibilité à l'OFIAMT d'instituer une commission consultative composée de représentants des partenaires sociaux, des autorités et d'experts, et "appelée à donner son avis sur les demandes d'aide ainsi que sur les questions économiques générales et régionales qui s'y rapportent" (art. 12). Le Parlement a supprimé cette disposition.

Dans les *cantons*, les diverses lois concernant le développement économique consacrent ou instituent une commission ou un conseil consultatif où siègent notamment des délégués de l'Etat, du patronat et des syndicats.<sup>85</sup> Le rôle dévolu à ces organes varie néanmoins fortement d'un canton à l'autre, en fonction principalement des difficultés d'élaboration du consensus. Si dans les cantons de Berne et de Soleure ces organes jouissent d'un poids certain pour ce qui est de l'exécution de la loi, leur fonction dans les cantons du Jura et de Neuchâtel est purement consultative.

Berne: la commission consultative se prononce sur tous les projets d'aide financière. Elle bénéficie d'un certain pouvoir décisionnel en ce sens que toute demande dans ce domaine doit recevoir son aval pour être honorée.<sup>86</sup>

84 Vu le faible impact dans les cantons horlogers de la LIM et de la loi encourageant l'octroi de cautionnements dans les régions de montagne (cf. note 68), nous ne nous étendons pas sur l'activité de la commission consultative pour le développement économique où les représentants des associations (dont un délégué de l'USS) sont très nettement minorisés par les politiques et les experts (professeurs, etc.). Selon nos renseignements, cette commission ne s'est jamais penchée sur les problèmes rencontrés par l'industrie horlogère.

85 Les législations bernoise et jurassienne prévoient une représentation des employeurs et des travailleurs dans le conseil d'administration de la Société pour le développement de l'économie bernoise, respectivement jurassienne, dont le poids est déterminant en matière d'aide financière. Or, curieusement, ils n'y apparaissent pas ou alors (Berne) sous une forme inhabituelle: dans ce canton, les deux seuls membres qui ne sont délégués ni par les banques ni par l'Etat sont un avocat et le directeur des relations publiques de Coop-Berne.

86 Ce qui ne veut pas dire pour autant qu'elle le sera, la Société pour le développement de l'économie bernoise ayant toute compétence en matière de cautionnements, la Direction de l'économie publique ou le Conseil exécutif se prononçant définitivement quant à eux pour ce qui est des autres mesures financières.

Soleure: l'examen des requêtes par le conseil consultatif constitue la phase centrale de la décision et, bien que selon la loi son application revienne au Conseil exécutif, il se contente dans la plupart des cas de sanctionner les propositions du conseil consultatif.<sup>87</sup>

Jura: loin d'être consultée systématiquement sur les demandes d'aide adressées par des chefs d'entreprise à l'Etat jurassien, la commission consultative ne prend généralement connaissance de ces dossiers que lorsque tout est décidé, et le plus souvent encore d'une façon inofficielle.<sup>88</sup> L'une de ses fonctions consiste à "élaborer des recommandations concernant le développement de l'économie". Mais dans ce domaine également son poids n'est que très relatif comme en témoigne la non prise en compte par l'Etat, sans explication, de plusieurs de ses propositions.<sup>89</sup>

Neuchâtel: le mandat attribué à la commission consultative par la loi ressemble à s'y méprendre à celui qui régit l'activité de la commission jurassienne. Les similitudes qui apparaissent dans leur fonctionnement ne sont donc pas surprenantes: là non plus la commission n'est pas saisie régulièrement des demandes d'aide et lorsqu'elles lui sont soumises, c'est généralement à un stade très avancé du projet.<sup>90</sup> La commission n'a donc plus cette fonction d'impulsion qui la caractérisait dans la phase d'élaboration de la loi, son rôle n'est plus que consultatif.

### c) Bilan intermédiaire

Au vu de ce qui précède, un bilan intermédiaire quant à la place accordée au néo-corporatisme dans la restructuration de l'industrie horlogère est plutôt *maigre*.

Car si des structures néo-corporatistes jouent un rôle en vue dans l'élaboration des mesures présentées ci-dessus, *leur application en fixe les limites*: d'une part, il apparaît clairement que la priorité n'est pas accordée à l'indus-

87 Ackermann/Steinmann, "Privatized Policy-Making . . .", p. 182–183. Le conseil consultatif s'est par ailleurs prononcé sur l'ordonnance d'exécution de la loi (du 5. 7. 1977) qui précise les modalités d'utilisation des instruments prévus, ainsi que sur les "directives provisoires" qui contiennent notamment les critères sur lesquels cet organe se fonde dans son appréciation des requêtes. Relevons que dans les deux cas, le conseil consultatif s'est prononcé sur la base de documents élaborés par un petit groupe de l'administration cantonale.

88 A cet égard, les syndicats souhaitent un élargissement de son mandat.

89 Un projet de réorganisation de la commission consultative est en cours d'élaboration au Département de l'économie publique. Il prévoit la création de quatre sous-commissions (développement technique, gestion d'entreprise, emploi, services) qui devraient lui permettre de jouer un rôle plus actif.

trie horlogère; d'autre part, là où elles existent, les structures néo-corporatistes jouent plus souvent la carte de la consultation que celle de la décision, et leur action s'inscrit dans tous les cas dans le cadre d'une intervention étatique subsidiaire qui limite fortement son champ.<sup>91</sup>

Et la prise en compte du domaine informel ou non institutionnalisé ne vient pas modifier ce tableau: si les discussions et les rencontres entre l'Etat et les partenaires sociaux ne sont pas rares, tant au niveau fédéral qu'à celui des cantons, elles sont généralement bilatérales.<sup>92</sup>

Alors: la Suisse se singularisera-t-elle dans ce domaine également? Faut-il tirer un trait définitif sur une éventuelle forme néo-corporatiste de gestion de la crise horlogère?

#### d) Vers une gestion globale (et néo-corporatiste) de la crise

Il faut répondre à ces questions par la négative. Car si une réorganisation concertée (néo-corporatiste) de l'industrie horlogère fait défaut, au sens d'une intervention directe dans les structures de celle-ci, *les conditions générales dans lesquelles se déroule et qui permettent la restructuration sont le fruit d'un arrangement typiquement néo-corporatiste*. Nous voulons parler ici de l'"accord relatif au comportement à adopter lors de fermetures d'entreprises, de parties d'entreprises ou de réductions du personnel dues à des causes économiques", négocié par les organisations faîtières du patronat et des travailleurs sous l'égide du Conseil fédéral et ratifié par les partenaires sociaux le 22 avril 1975.<sup>93</sup>

90 Pour ce qui est du processus d'application de la loi et des auteurs impliqués, Ackermann/Steinmann, "Privatized Policy-Making . . .", p. 180–182.

91 L'étude d'éventuelles structures néo-corporatistes au niveau communal (commissions économiques) ou à celui du district (sociétés de développement) est susceptible de nuancer quelque peu ces conclusions.

92 Sur cette question, nous ne disposons pas d'information sur la situation dans les cantons de Berne et Soleure. L'exemple de rencontre tripartite donné par l'un de nos interlocuteurs neuchâtelois montre bien leur caractère exceptionnel: il s'agit des réunions entre le chef du Département de l'industrie du canton, le secrétaire FTMH de Fleurier et le secrétaire de la Société des fabricants d'horlogerie de Fleurier et environs, en vue d'obtenir une aide de l'Etat pour relancer sous forme de coopérative une entreprise horlogère en difficulté à Fleurier. A cette occasion, ces deux dernières personnes (qui sont à la tête de ce projet et qui collaborent depuis quelques années au sein du conseil d'administration d'une autre coopérative dans la même région) se présentent donc comme requérantes et n'engagent pas leurs organisations respectives. Il n'y a donc pas à proprement parler de néo-corporatisme.

93 Les négociations ont débuté en mai 1972, à l'initiative du délégué aux questions conjoncturelles et sous la présidence de son suppléant. Le texte de l'accord figure en annexe à la *Correspondance syndicale suisse* du 30.4. 1975. Pour un commentaire de cet accord par les partenaires sociaux et le conseiller fédéral Brugger, *Bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles* juin 1975, p. 14–17.

Cet accord est un “code de bonne conduite” (Brugger) en vertu duquel les associations centrales recommandent à leurs organisations affiliées la conclusion d'accords similaires. Il prévoit notamment l'information rapide et complète du personnel et des organisations syndicales et patronales compétentes, l'élaboration d'un plan social propre à atténuer les conséquences économiques et sociales des licenciements, la recherche d'une étroite collaboration avec les services de la commune en matière de placement et de réintégration, et finalement la conclusion par les partenaires d'accords instituant l'assurance-chômage obligatoire pour les travailleurs assujettis aux conventions collectives.

Par ailleurs, une “Déclaration commune des organisations centrales d'employeurs et de travailleurs concernant l'assurance-chômage” accompagne le texte de l'accord, déclaration dans laquelle elles demandent “l'entrée en vigueur rapide d'un nouveau régime de l'assurance-chômage”. La rapidité avec laquelle le Conseil fédéral donne suite à cette déclaration tend à prouver que la ratification bilatérale de l'accord ne signifie pas qu'il s'est confiné dans un rôle passif ou de simple médiateur entre les parties en présence, mais que *la question de l'assurance-chômage doit être comprise comme un volet d'une négociation globale* dans laquelle la position des syndicats peut se résumer ainsi: oui aux restructurations nécessaires pour autant que la sécurité sociale des travailleurs soit renforcée.<sup>94</sup> Le développement extrêmement rapide de l'assurance-chômage dès cette période doit être considéré dans cette perspective.<sup>95</sup>

94 Le jour-même de la ratification de l'accord, lors de la conférence de presse donnée à cette occasion et présidée par le conseiller fédéral Brugger, celui-ci déclare que le Conseil fédéral a “accepté la proposition d'améliorer la protection garantie par l'assurance-chômage” (*ibid.*, p. 15). En fait, à cette date, le processus d'élaboration des nouvelles mesures est déjà bien avancé. Kriesi, *op. cit.*, p. 208–213.

95 Bornons-nous ici à mentionner, sur le plan fédéral, l'AF du 20. 6. 1975 instituant dans le domaine de l'assurance-chômage et du marché du travail des mesures propres à combattre le fléchissement de l'emploi et des revenus, l'AF du 8. 10. 1976 instituant l'assurance-chômage obligatoire (régime transitoire), la LF du 25. 6. 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, ainsi que diverses ordonnances relatives à l'augmentation du nombre maximum d'indemnités journalières dans l'assurance-chômage, ou prolongeant la durée de l'indemnisation allouée par l'assurance-chômage en cas de chômage partiel.

Sur le plan cantonal (cantons horlogers), relevons l'introduction anticipée de l'assurance-chômage obligatoire (BE: 11. 11. 1975; NE: 24. 2. 1976; SO: 8. 6. 1975) et la mise sur pied de secours de crise (BE: 11. 11. 1975; JU: 6. 12. 1978; NE: 27. 5. 1975; SO: 20. 1. 1976). Citons également la nouvelle loi neuchâteloise sur les mesures de crise (15. 12. 1982). D'autres mesures visant à faciliter la mobilité des travailleurs sont également prises au cours de cette période, notamment en matière de placement et de formation professionnelle.

Nous avons mentionné que l'accord du 22 avril 1975 se borne à encourager la signature d'accords semblables par les partenaires sociaux. Dans l'*industrie horlogère*, ce processus conduit ou tout au moins favorise la conclusion le 29 novembre 1975 d'un "accord sur la politique de l'emploi" entre la FTMH et la Convention patronale, qui reprend dans ses grandes lignes celui du 22 avril et qui est intégré à la convention de l'industrie horlogère reconduite tacitement le 1er octobre.<sup>96</sup> Cet accord est renouvelé avec quelques modifications le 6 décembre 1980 et annexé à la nouvelle convention conclue à la même date.

Un dernier point mérite d'être mentionné ici. Nous avons vu que l'accord du 22 avril recommande l'établissement d'une collaboration entre les partenaires sociaux et la commune dans les domaines du placement et de la réintégration. Les accords signés par la FTMH et la Convention patronale en 1975 et 1980 envisagent quant à eux l'organisation, "éventuellement avec les pouvoirs publics", de "cours de réadaptation professionnelle et d'initiation aux nouvelles techniques industrielles" ainsi que celle d'un "service de placement paritaire". Qu'en est-il?

Les renseignements que nous avons recueillis jusqu'ici montrent que la situation varie fortement d'un canton à l'autre.<sup>97</sup> En effet, si la négociation des plans sociaux est généralement considérée comme ressortant aux seuls partenaires sociaux, entraînant à cet égard un comportement extrêmement réservé de la part de l'Etat, la question de sa participation à la gestion néo-corporatiste des conséquences des restructurations reçoit des réponses diverses: une telle gestion semble relativement limitée et peu fréquente dans les cantons du Jura et de Neuchâtel, davantage répandue dans celui de Berne.<sup>98</sup>

96 Les dispositions sur l'assurance-chômage font l'objet d'un accord séparé conclu à la même date. Des accords analogues sont signés en Suisse alémanique par l'Association des fabricants d'horlogerie de Suisse allemande d'une part, la FTMH, la FCOM, l'Association suisse des salariés évangéliques et l'Union suisse des syndicats autonomes d'autre part. Cet "accord sur la politique de l'emploi" fait suite aux accords sur le chômage technologique et structurel passés entre la FTMH et la Convention patronale les 6. 12. 1960 et 16. 1. 1971, accords repris en Suisse alémanique et dans la branche Roskopf.

97 Nous ne disposons pas encore de renseignements sur la situation qui prévaut dans le canton de Soleure.

98 La confirmation de ces tendances requiert une analyse plus approfondie qui devrait nous permettre également d'en déceler les causes.

### e) Bilan: cartel de crise et néo-corporatisme sélectif<sup>99</sup>

L'accord néo-corporatiste du 22 avril 1975 et ceux subséquents conclus entre la Convention patronale et la FTMH aboutissent à la constitution d'un *cartel tripartite* dont chaque membre assume une *fonction spécifique* dans la gestion de la crise de l'industrie horlogère.

Le *capital* est l'élément moteur de la restructuration. C'est lui qui en définit le champ et les modalités. Ce qu'il faut relever, c'est le poids extrêmement important des *banques* dans ce processus, par rapport au capital strictement industriel. Ce sont elles qui tiennent les rênes des deux premiers groupes horlogers (ASUAG et SSIH) grâce à leurs participations dans ces sociétés,<sup>99a</sup> ce sont elles également qui accordent ou non les crédits dont les entreprises horlogères ont un urgent besoin en période de bouleversement des techniques.<sup>100</sup>

Fidèle au principe de subsidiarité, l'*Etat* se borne quant à lui à prendre en charge une partie des coûts sociaux résultant des restructurations entreprises (assurance-chômage) et à promouvoir la mobilité des travailleurs (placement, formation professionnelle), à modérer également les conflits qui peuvent éclater à l'occasion entre partenaires sociaux (médiation). Son rôle est donc fondamentalement différent de celui qu'il assume lors de la crise des années 1930 où il intervient financièrement de façon marquée et participe activement à la concentration de la branche horlogère.<sup>101</sup>

La fonction principale des *syndicats* au sein de ce cartel consiste à légitimer les restructurations nécessaires et les licenciements qui en découlent.<sup>102</sup> Ceci dit, ils entendent bien intervenir, lors de la négociation des

99 Josef Esser/Wolfgang Fach/Gerd Gierszewski/Werner Väth, "Krisenregulierung – Mechanismen und Voraussetzungen (am Fall der saarländischen Stahlkrise)", *Leviathan* 7 (1979), p. 81–85; Josef Esser/Wolfgang Fach, "Internationale Konkurrenz und selektiver Korporatismus", Beitrag für die 10. Tagung des Arbeitskreises „Parteien – Parlamente – Wahlen“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Neuss 23./24. 2. 1979, p. 23–30.

99a La fusion de ces deux groupes en automne 1983 renforcera encore cet état de fait.

100 L'aide financière étatique (cantonale et fédérale) que nous avons déjà mentionnée n'est accordée que pour autant que les banques soient disposées à soutenir le projet.

101 Josef Bissegger, *Die staatliche Intervention in der Uhrenindustrie*, Zurich 1969; Bernard Ledermann, *Du rôle de l'Etat dans la réorganisation de l'industrie horlogère suisse*, La Chaux-de-Fonds 1941.

102 Cela ne signifie cependant pas l'absence de toute revendication, comme en témoigne la liste de propositions acceptées par la Conférence fédérative de l'industrie horlogère du 8. 5. 1982 à Neuchâtel. Certaines ont même une coloration néo-corporatiste, même si on est loin de la participation syndicale à la "planification (tripartite – G. P.) minutieuse et opportune des mesures d'adaptation structurelle et technique" revendiquée dans le cadre de la FIOM en 1974

plans sociaux, sur les modalités concrètes des licenciements, selon deux axes essentiellement: d'une part, en prolongeant à l'extrême les délais de licenciement, pour faciliter la recherche d'un nouvel emploi et accumuler le plus grand nombre de jours de travail;<sup>103</sup> d'autre part, en essayant dans la mesure du possible de prémunir certaines catégories de travailleurs contre les effets des restructurations (*néo-corporatisme sélectif*):

- les syndiqués par rapport aux non organisés;
- les Suisses face aux étrangers;<sup>104</sup>
- les travailleurs employés depuis plus de quinze ans ou qui en ont cinquante et plus.<sup>105</sup>

## IV. Néo-corporatisme et gouvernabilité

### 1. Gouvernabilité et fonctions de l'Etat

Poser la question de la gouvernabilité d'une formation sociale, c'est évoquer la *capacité de l'Etat de remplir ses fonctions*. Analyser celles-ci dans le détail, et par conséquent la place qu'il occupe dans les formations sociales capitalistes, nous mènerait trop loin et ne ferait que répéter ce que nous avons déjà écrit ailleurs.<sup>106</sup> Nous nous bornerons par conséquent ici à mentionner les principaux points utiles à notre exposé, sans présenter l'ensemble des éléments qui en constituent le fondement.

à Vienne (*La lutte syndicale* 26. 6. 1974, p. 4). Ainsi, il s'agit de "rechercher entre Confédération/cantons/Banques/FTMH à introduire de nouvelles industries dans les régions en crise", et la FTMH revendique également la "création d'une commission nationale de l'emploi (autorités, syndicat, patronat) pour définir la capacité de chaque région et rechercher de nouvelles industries dont les besoins répondent aux possibilités régionales".

103 Afin d'améliorer les prestations versées par l'assurance-chômage. C'est l'aboutissement d'une évolution: au début de la crise l'accent était mis sur les indemnités de licenciement, vu les conditions relativement favorables de reclassement.

104 Cf. l'accueil favorable réservé par les syndicats aux directives de l'OFIAMT de décembre 1974 et avril 1975 à l'intention des offices cantonaux du travail et de la police des étrangers selon lesquelles une éventuelle diminution des postes de travail doit toucher les travailleurs étrangers avant les suisses. Remarquons qu'en moyenne les travailleurs immigrés sont moins syndiqués que les suisses.

105 Proposition acceptée par la Conférence fédérative de l'industrie horlogère du 8. 5. 1982. Une analyse du taux de syndicalisation selon les classes d'âge montre qu'il est plus fort chez les travailleurs âgés que chez les jeunes.

106 Georges Piotet/Clive Loertscher, "Pour une analyse de l'Etat en Suisse", Lausanne, Institut de science politique, 1977.

Rappelons en premier lieu que l'Etat s'analyse essentiellement dans le contexte de la reproduction des rapports de production: c'est l'incapacité des seules unités du capital de produire les conditions nécessaires à l'existence du mode de production capitaliste qui définit le cadre général des fonctions et de l'activité de l'Etat. Dans cette perspective, on peut affirmer que la fonction générale de l'Etat capitaliste consiste à *créer et à garantir les rapports de production capitalistes et les conditions générales de la production*.

Sans vouloir établir ici une liste exhaustive des fonctions particulières de cet Etat,<sup>107</sup> il faut préciser que ces conditions générales ne sont pas seulement matérielles (infrastructure) ou légales (droits de propriété) mais aussi *sociales*, et qu'à cet égard l'une des fonctions de l'Etat consiste à réglementer le conflit entre capital et travail. L'Etat capitaliste se trouve ainsi placé devant la double tâche de contribuer à la formation d'un *consensus* et/ou de garantir un *contrôle social*.<sup>108</sup> L'une des dimensions de la gouvernabilité renvoie donc à sa capacité de remplir l'une et/ou l'autre de ces tâches.

Limiter l'analyse de l'activité de l'Etat au seul niveau structurel ne nous permet cependant pas de saisir pleinement cet Etat tel qu'il intervient dans un contexte historique donné. C'est la raison pour laquelle nous affirmons avec Hirsch que "les activités concrètes de l'Etat se définissent comme les résultats de processus politiques, qui ont certes pour fondement le processus économique de reproduction et les rapports entre les classes, mais qui sont marqués et modifiés concrètement par la politique et par la force des classes ou parties de classes, des groupes de capitaux individuels ou des monopoles".<sup>109</sup>

## 2. *Politique des salaires et politique industrielle: les conditions de l'intervention de l'Etat*

Ces quelques précisions nous permettent de replacer dans leur cadre les différentes tentatives effectuées dans certains pays industrialisés occidentaux après la deuxième guerre mondiale pour mettre sur pied des structures néo-

107 Elmar Altvater, "Remarques sur quelques problèmes posés par l'interventionnisme étatique", in Jean-Marie Vincent et al., *L'Etat contemporain et le marxisme*, Paris 1975, p. 135–170; Joachim Hirsch, "Eléments pour une théorie matérialiste de l'Etat", in Vincent et al., *op. cit.*, p. 25–94; Ernest Mandel, *Le troisième âge du capitalisme*, Paris 1976, t. 3 p. 167–190; Robin Murray, "The Internationalization of Capital and the Nation State", *New Left Review* 67 (mai–juin 1971), p. 84–109; James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*, New York 1973, p. 6.

108 La nécessité de parvenir à un consensus se fait particulièrement sentir dès que l'Etat intervient dans l'économie. Lehmburck, *op. cit.*, p. 96–100.

109 *Op. cit.*, p. 85.

corporatistes dont la principale fonction est généralement l'institution d'une *politique des revenus*.<sup>110</sup> Ce développement est à mettre en relation avec la politique de *plein emploi* suivie par plusieurs gouvernements dès la fin des hostilités,<sup>111</sup> une politique qui concrétise l'évolution du rapport des forces en faveur des travailleurs d'une part, et qui conduit au renforcement de leur position dans les négociations salariales d'autre part. L'instauration d'une planification capitaliste par certains Etats, planification dont la politique des revenus est le volet central, correspond donc à une volonté de celui-ci de supprimer ou tout au moins de prévenir les obstacles sur lesquels viendrait buter la valorisation du capital.<sup>112</sup>

L'intervention de l'Etat en matière de *politique industrielle* conduit à des conclusions identiques quand bien même elle se déroule dans un environnement fondamentalement différent. On peut en distinguer deux formes "idéales": d'une part, une politique destinée à assurer la protection de structures industrielles données; d'autre part, une action visant à promouvoir leur adaptation. La situation des travailleurs dans ce domaine diffère par conséquent radicalement de celle que nous avons évoquée précédemment: en position de force dans l'un (ce qui conduit éventuellement à l'instauration d'une politique des salaires), ils sont contraints à la défensive dans l'autre, tout au moins si c'est la solution de l'adaptation des structures qui est retenue.

La politique de l'Etat à leur égard *varie* dans les mêmes proportions: politique des revenus heurtant frontalement les intérêts des travailleurs dans un cas,<sup>113</sup> mesures visant à permettre une adaptation des structures "en douceur", c'est-à-dire en évitant dans la mesure du possible les tensions sociales, notamment par la prise en charge d'une partie des coûts sociaux des

110 Colin Crouch, "The Changing Role of the State in Industrial Relations in Western Europe", in Colin Crouch/Alessandro Pizzorno (eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Londres 1978, t. 2 p. 197–220; Lehmbruch, *op. cit.*, p. 152; Panitch, "The Development . . .", p. 132.

111 Font notamment exception les Etats-Unis et, tout au moins jusque dans les années 1960, la France, l'Italie et la RFA. Crouch, *op. cit.*; Panitch, "Trade Unions . . .", p. 30–31.

112 Bill Warren, "Capitalist Planning and the State", *New Left Review* 72 (mars–avril 1972), p. 3–4. L'intégration de la politique des revenus dans une planification plus vaste explique pour une bonne part la participation des syndicats à un processus qui limite leurs prérogatives (cf. V), et la réticence occasionnelle du patronat (ou d'une fraction de celui-ci) face à une telle politique. Stephen Blank, *Industry and Government in Britain: The Federation of British Industries in Politics, 1945–1965*, Westmead 1973.

113 Une évaluation générale des politiques des revenus mises en oeuvre montre qu'il est plus facile de bloquer les salaires que les prix. La conséquence pour les travailleurs en est une diminution du salaire réel.

restructurations.<sup>114</sup> Dans les deux cas cependant, ce sont les intérêts du capital qui sont déterminants en dernière instance dans la mesure où ces interventions répondent aux impératifs de sa mise en valeur, sous deux formes principales:

- maintien ou accentuation du taux d'exploitation de la force de travail;
- redéploiement du capital global.

### *3. Intervention de l'Etat et néo-corporatisme*

#### a) Généralités

Ces conditions de l'intervention de l'Etat étant ainsi définies, il faut maintenant en préciser les modalités et aborder plus particulièrement les raisons de l'institution de formes néo-corporatistes. Une première constatation s'impose: non seulement le domaine de la politique des revenus constitue le champ privilégié d'apparition des structures néo-corporatistes (cf. I.3), mais *la plupart des tentatives de mettre sur pied de telles politiques voient l'établissement de ces structures*. Par ailleurs, certains auteurs arrivent à des conclusions semblables pour ce qui est de la restructuration industrielle: *la gestion étatique d'une crise structurelle ne peut être efficace et non conflictuelle que si elle prend la forme d'une réglementation néo-corporatiste.*<sup>115</sup>

Pourquoi la participation néo-corporatiste du syndicat est-elle si fréquente ou nécessaire dans ces deux domaines? Le fait qu'il soit *directement touché* par ces politiques (limitation de ses prérogatives dans le premier cas, réduction de son champ de recrutement dans le deuxième) constitue une première raison. L'opposition des syndicats aux mesures envisagées signifierait en effet leur échec (politique des salaires) ou tout au moins des difficultés supplémentaires pour le capital (restructuration industrielle). L'élaboration d'un consensus au sommet entre les parties directement concernées est par conséquent une condition de l'efficacité de ces mesures.<sup>116</sup> Ce n'est toutefois pas une condition suffisante tant il est vrai que les travailleurs peuvent avoir un avis différent de celui des responsables syndicaux sur ces questions et risquer par là de remettre en cause les résultats de la négociation.<sup>117</sup> C'est dans

114 Esser/Fach, *op. cit.*, p. 23. Une restructuration menée au seul niveau économique est difficilement conciliable avec l'image d'un Etat social. Sa légitimité s'en trouverait très certainement affectée. Esser/Fach/Gierszewski/Väth, *op. cit.*, p. 81.

115 *ibid.*; Esser/Fach, *op. cit.*

116 Lehmbruch, *op. cit.*, p. 96–100; Panitch, “The Development . . .”, p. 78.

117 Sur la question de la centralisation des syndicats comme condition du néo-corporatisme, Lehmbruch, *op. cit.*, p. 168, 170; Panitch, “The Development . . .”, p. 140–141.

cette dualité, et dans les efforts faits pour la dépasser, qu'il faut voir la deuxième raison fondamentale de l'établissement de structures néo-corporatistes: l'incorporation des syndicats n'est assurée que pour autant qu'ils influent sur la base et lui fassent respecter le contenu des accords, qu'ils agissent comme *facteur d'ordre*.<sup>118</sup>

Ces deux caractéristiques – coopération et contrôle – sont bel et bien constitutives du néo-corporatisme.<sup>119</sup> Il n'est donc pas étonnant de les voir figurer dans la définition que nous donnons de ce concept. Par ailleurs, rappelons que l'une des fonctions de l'Etat consiste à contribuer à la formation d'un consensus entre les acteurs sociaux et/ou à garantir un contrôle social (cf. IV.1). Dans ces conditions, *la mise sur pied de structures néo-corporatistes doit être comprise comme un renforcement de la capacité étatique de remplir ses tâches. Elle est indiscutablement, dans certains domaines et dans un contexte historique déterminé*,<sup>120</sup> *un facteur important de gouvernabilité.*<sup>121</sup>

### b) En Suisse

Les deux domaines étudiés permettent d'illustrer ce point, quand bien même l'intervention de l'Etat en matière de politique des salaires est très limitée.

Nous avons déjà mentionné que lorsque l'Etat tente d'instaurer ou instaure une telle politique, c'est le plus souvent sous une forme néo-corpora-

118 Crouch, *op. cit.*, p. 198; Panitch, “The Development . . .”, p. 65–66. Sur l'évolution des fonctions des syndicats, Jean-Noël Rey, *Le syndicalisme suisse à la recherche de nouvelles voies*, Berne 1979, p. 27–51.

119 Selon la formule ramassée de Panitch, “Corporatism is primarily about state-induced class collaboration”. “Recent theorizations . . .”, p. 181.

120 Nous ne pouvons entrer ici dans le détail des conditions organisationnelles, idéologiques et politiques d'existence du néo-corporatisme. Certaines d'entre elles ont néanmoins déjà été évoquée (II.2.b et note 117) ou le seront (note 128 et V). Sur d'autres conditions, Gruner, *op. cit.*, p. 93; Piotet/Loertscher, “Le corporatisme . . .”, p. 70.

121 Charles W. Anderson, “Political Design and the Representation of Interests”, in Schmitter/Lehmbruch (eds), *op. cit.*, p. 288; Roland Czada/Walter Dittrich, “Politisierungsmuster zwischen Staatsintervention und gesellschaftlicher Selbstverwaltung”, in Ronge (Hrsg.), *op. cit.*, p. 195; Geoffrey MacKchnie, “Corporatism: Economic Relations”, contribution présentée au workshop de l'ECPR “Corporatism in Liberal Democracies”, Grenoble, 6–12 avril 1978, p. 14; Philippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, in Schmitter/Lehmbruch (eds), *op. cit.*, p. 24. Les fonctions particulières remplies par le néo-corporatisme à cet égard diffèrent de celles assumées par d'autres structures d'imbrication entre l'Etat et les associations (information, expertise, contre-tendance à l’“over-load” de l'Etat, palliatif aux limites légales de son intervention, coordination des activités publiques et privées, etc.) et définissent ainsi clairement sa *spécificité* par rapport à celles-ci.

tiste, l'unique exception remontant aux années de guerre, époque charnière dans le processus qui conduit à l'intégration des syndicats dans le système politique (II.2.a).

Le nombre restreint des cas relevés n'est pas un indice de la faiblesse de l'Etat ou de son inaptitude à remplir ses tâches,<sup>122</sup> c'est bien plutôt la *conséquence d'une politique extrêmement raisonnable des syndicats en matière de revendications salariales* et cela malgré un marché du travail très tendu tout au moins jusque vers le milieu des années 1970. C'est ainsi qu'à maintes reprises les autorités se plaisent à relever que les partenaires sociaux exercent leurs droits et leurs devoirs "non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans l'intérêt de l'économie considérée dans son ensemble", ou encore leur "attitude conjoncturellement juste".<sup>123</sup> D'une façon générale, les remarques de Crouch à propos de la Belgique de l'après-guerre s'appliquent ainsi parfaitement à la Suisse: "the bipartite agreements produced results similar to those which such a(n income – G. P.) policy would have sought".<sup>124</sup>

Ce n'est pas le lieu ici d'analyser les différents facteurs qui modèlent les relations professionnelles en Suisse et plus particulièrement le comportement modéré des syndicats.<sup>125</sup> Ce qu'il faut relever par contre c'est que *les deux dimensions consensus et contrôle déterminent le rythme de l'intervention de l'Etat dans ce domaine.*<sup>126</sup> La difficulté de parvenir à un consensus est non seulement présentée comme l'une des causes essentielles de la quasi-impossibilité d'établir une véritable politique des revenus en Suisse,<sup>127</sup> mais elle apparaît concrètement comme la raison de l'échec de plusieurs tentatives dans ce domaine (opposition patronale au renouvellement de l'accord de stabilisation à fin 1949, rejet par les syndicats du projet d'accord sur la surveillance des prix, des salaires et des bénéfices de février 1974). La question du contrôle se pose dans des termes identiques: c'est elle qui est à l'origine du refus syndical des projets d'accord de stabilisation de 1951 et

122 Comme le démontre l'intervention de l'Etat dans les relations du travail dans les années qui précèdent la deuxième guerre mondiale. Piotet/Loertscher, "Le corporatisme . . .", p. 29.

123 "La politique des revenus: une entreprise problématique", *Bulletin d'information des délégués aux possibilités de travail et à la défense nationale économique* août 1966, p. 28, respectivement DFEP, *op. cit.*, p. 129.

124 Crouch, *op. cit.*, p. 203. On entre par là dans le domaine de la "Quasi-Politik" étudié par Ronge. "Theoriestrategische Einführung: Quasi-Politik", in Ronge (Hrsg.), *op. cit.*, p. 11–29.

125 Sur ce point, Höpflinger, *op. cit.*, p. 62–95.

126 "L'application (d'une politique des revenus – G. P.) requiert l'adhésion et la discipline de partenaires sociaux qui acceptent de réduire leurs exigences". "La politique des revenus: une entreprise problématique", p. 23.

127 *Ibid.*, p. 25–28.

1956/57, c'est elle également qui incite les autorités à renoncer à mettre sur pied un tel accord dans les années 1960.<sup>128</sup>

Les quelques expériences réalisées dans le domaine de la politique des salaires et les discussions relatives à cette question montrent ainsi que la forme néo-corporatiste constitue en Suisse également une condition sine qua non de l'application et de l'efficacité d'une telle politique.

L'intervention de l'Etat dans la restructuration de l'industrie horlogère des années 1970 s'inscrit dans la suite logique du débat mené dès la décennie précédente par les autorités autour de la question de la politique structurelle de la Confédération, débat qui définit la croissance économique et le maintien des structures comme les deux termes d'une alternative.<sup>129</sup> En ce qui concerne les *interventions sectorielles*, le choix de l'Etat est parfaitement clair: une telle politique "doit viser avant tout à assurer le fonctionnement des mécanismes du marché et, partant, à faciliter ou à stimuler les adaptations qui peuvent paraître nécessaires".<sup>130</sup>

128 Dans les cas de 1951 et 1956/57, le problème du contrôle se pose à l'égard des employeurs. Notons par ailleurs que la structure de l'USS et la division du travail qui régit les rapports entre les fédérations et la centrale sont des éléments importants dans ce contexte. Rappelons pour illustrer notre propos que la FOMH n'envoie pas de délégué au congrès extraordinaire de l'USS de février 1948 qui doit ratifier l'accord de stabilisation, invoquant que l'USS ne jouit d'aucune compétence statutaire en matière de salaires. Leo Schürmann ne fait que tirer les conséquences de cet état de fait lorsqu'il écrit: "Man wird inskünftig allerdings keine zentralen Vereinbarungen mehr anstreben dürfen, wie sie noch in der ersten Nachkriegszeit in der Form des seinerzeitigen Stabilisierungsausschusses möglich waren. Die Position der Gewerkschaften ist stärker geworden. Dagegen wird man Sozialpartnergespräche, an welchen die Spalten- und die Branchenverbände beider Seiten vertreten sind, (...) in Aussicht nehmen müssen". "Staatsinterventionismus oder einvernehmliche Regelungen", *Schweizer Rundschau* 74/1 (1975), p. 51. Egalement, "La politique économique du Département fédéral de l'économie publique et la croissance", *Bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles octobre 1967*, p. 39. Sur la question de la concentration des syndicats comme condition du néo-corporatisme, Lehmbruch, *op. cit.*, p. 168; Panitch, "The Development . . .", p. 141.

129 "La Confédération doit-elle et peut-elle pratiquer une 'politique structurelle'? ", *Bulletin d'information du délégué aux questions conjoncturelles août 1967*, p. 14.

130 "Politique structurelle – objectifs et limites", p. 103. Egalement, Groupe de travail "Problèmes des régions horlogères", „Programme sommaire d'aide aux régions horlogères", Berne 1976, p. 12–30; "Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant un arrêté fédéral instituant une aide financière subsidiaire en faveur des régions dont l'économie est menacée (du 22 février 1978)", *Feuille fédérale* 1978, I, p. 1060; Organe de coordination . . ., *op. cit.*, p. 31.

Cette *politique subsidiaire de l'Etat* va dans le sens des positions défendues par la FTMH, les courants dominants du patronat horloger et les banques. Pour ces milieux, la solution de la crise horlogère passe par la restauration de la capacité concurrentielle de l'industrie et la contribution de l'Etat à la réalisation de cet objectif doit se limiter à la production de conditions cadres favorables. Dans cette perspective, des modifications structurelles importantes sont non seulement inévitables mais même souhaitables.<sup>131</sup> Elles peuvent cependant se heurter à de fortes résistances sociales ou politiques, particulièrement en période de crise économique.<sup>132</sup> Il n'est par conséquent pas étonnant de voir figurer parmi les mesures envisagées celles qui visent à *faciliter la mobilité des facteurs de la production*, dont un renforcement de l'assurance-chômage.<sup>133</sup>

Ces diverses propositions sont concrétisées dans le “paquet” que constituent l'accord du 22 avril 1975 et le développement de cette assurance (cf. III.2.d). Cet accord néo-corporatiste, qui légitime le processus de restructuration, permet aussi de trouver une solution au problème du contrôle des travailleurs. Le volet “assurance-chômage” de la négociation a en effet pour principale fonction de *favoriser l'élargissement à la base du consensus relatif aux restructurations qui règne au sommet*.<sup>134</sup>

La forme de cette réglementation contribue sans aucun doute à l'adaptation structurelle relativement non conflictuelle qui caractérise l'industrie horlogère en Suisse,<sup>135</sup> même si d'autres facteurs ne doivent pas être négligés dans ce contexte (par exemple: néo-corporatisme sélectif – cf. III.2.e), dans la mesure où les chances de parvenir à un accord sont notamment fonction

131 Cf. note 96.

132 Hotz, “Formen der gesellschaftlichen . . .”, p. 188; Walter Wittmann, “Bekämpfung der Rezession – Aufbruch in die Strukturpolitik”, *Schweizer Rundschau* 1975, p. 371. Ce n'est qu'une hypothèse que l'Etat ne peut cependant négliger. L'apathie secrétée par le mode de production capitaliste chez les travailleurs peut-elle être dépassée? Sur cette question et plus particulièrement sur les concepts de “socialisation négative” et d’“intérêt de sécurité structurel”, Esser/Fach/Gierszewski/Väth, *op. cit.*, p. 87–90.

133 “Politique structurelle – objectifs et limites”, p. 103. Egalement, Groupe de travail “Problèmes des régions horlogères”, *op. cit.*, p. 2, 32, annexe p. 4.

134 “Il faut préciser que les mesures prises par la Confédération en ce qui concerne l'assurance-chômage furent extrêmement efficaces et qu'elles contribuèrent sans aucun doute à rassurer les travailleurs”. René Felber, “Des régions en voie de restructuration”, *La Région* 1/1981, p. 15.

135 De 1970 à 1981, le nombre de personnes occupées dans les exploitations horlogères passe de près de 73 000 à moins de 40 000, et ceci avec un minimum de frictions. Fait significatif, la grève de janvier 1976 chez Bulova, grève qui constitue le mouvement d'opposition majeur dans cette branche, est déclenchée sans l'appui de la FTMH qui n'accordera plus tard qu'un soutien limité aux grévistes qui occupent l'usine.

du nombre de prestations négociables (les sacrifices consentis dans un domaine sont compensés par les bénéfices obtenus ailleurs), et que de ce point de vue les ressources de l'Etat sont considérables et parfois irremplaçables.

## V. Conclusion: instabilité du néo-corporatisme

Les lignes qui précèdent montrent que dans certaines conditions le néo-corporatisme constitue un *mode de résolution des problèmes et des conflits relativement adéquat*. Il serait faux cependant d'en déduire l'image d'un mécanisme fonctionnel autorégulé et stable. La permanence de ces structures est en effet remise en question, *fondamentalement*, par le rôle même qu'elles jouent. En tant que modalité de l'intervention de l'Etat, elles participent de sa fonction générale qui consiste à créer et à garantir les rapports capitalistes et les conditions générales de la production (cf. IV.1). Il résulte de ceci que les délégués syndicaux qui siègent dans ces structures, en donnant leur aval à la politique qu'elles produisent, se voient dans la situation si ce n'est de négliger tout au moins de ne pas pouvoir faire triompher certaines revendications des travailleurs.

La conséquence en est ce que Lehmbruch appelle une *asymétrie* des politiques négociées en leur sein, en ce sens qu'elles apparaissent comme globalement favorables au capital.<sup>136</sup> Or, quand bien même l'existence de structures néo-corporatistes dénote une évolution du mouvement ouvrier vers la collaboration de classe,<sup>137</sup> une trop grande complaisance à l'égard des exigences du capital peut entraîner un raidissement de la base et l'inciter à choisir d'autres voies pour défendre ses intérêts.

C'est cette instabilité structurelle du néo-corporatisme et les risques qu'elle fait courir au bon fonctionnement du processus qui sont à l'origine de la négociation de "*paquets*" de mesures ressortant à plusieurs domaines: les concessions faites dans l'un peuvent ainsi être compensées par des gains

136 "Concluding Remarks: Problems for Future Research on Corporatist Intermediation and Policy-Making", in Schmitter/Lehmbruch (eds), *op. cit.*, p. 302–303.

137 Sur la question de l'idéologie comme condition du néo-corporatisme, Bob Jessop, "Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy", in Schmitter/Lehmbruch (eds), *op. cit.*, p. 203; Lehmbruch, "Liberal Corporatism . . .", p. 168; Piotet/Loertscher, "Le corporatisme . . .", p. 70; Jack T. Winkler, "Corporatism", *European Journal of Sociology* 1976, p. 134.

obtenus ailleurs.<sup>138</sup> C'est donc une certaine *logique de l'échange* qui est garante de la stabilité de ces structures.<sup>139</sup>

Toutefois, et c'est là que la *dimension conjoncturelle* prend toute son importance, si cet échange peut se réaliser dans des conditions relativement favorables lorsqu'il y a prospérité économique, le gâteau à partager étant suffisamment volumineux, il en va différemment en temps de récession ou de crise. Elle s'accompagne en effet généralement d'une réduction de la capacité financière publique qui constraint l'Etat, plus qu'en d'autres périodes, à faire des choix, habituellement au détriment des travailleurs (compression de la politique sociale, nouvelle répartition de la charge fiscale).<sup>140</sup> Ce qui implique que, paradoxalement, *c'est lorsque l'impératif de la collaboration de classe est plus que jamais à l'ordre du jour que les conditions matérielles (par opposition à culturelles ou idéologiques) de sa réalisation font le plus défaut.*

Il ne faudrait cependant pas en tirer des conclusions mécanistes. Car si l'instabilité des structures néo-corporatistes relève de l'unidimensionalité pro-capitaliste des décisions prises en leur sein,<sup>141</sup> elle dépend concrètement du *degré de conscience de classe des travailleurs*. En définitive, si le néo-corporatisme peut permettre à l'Etat de remplir ses fonctions dans certains domaines, il n'en est pas une garantie absolue du fait de son instabilité. Car tout comme le contenu de l'intervention de l'Etat est déterminé par le rapport des forces en présence (dans des limites structurelles données), c'est ce même rapport de force qui en définit également les modalités. La question *politique* de la capacité directive de l'Etat, de la gouvernabilité de la formation sociale, est ainsi posée.

138 Le néo-corporatisme n'en devient pas neutre pour autant. Mais son asymétrie est voilée par l'absence de dénominateur commun entre les coûts et les bénéfices qui interdit toute quantification.

139 Lehmbruch, "Concluding Remarks . . .", p. 304–307; Arthur F. P. Wassenberg, "Neo-Corporatism and the Quest for Control – The Cuckoo Game", in Lehmbruch/Schmitter (eds), *op. cit.*, et "Emergent Patterns of Corporatism in the Area of Industrial Policy – A Research Proposal", Delft août 1978 (ronéo.), p. 2; Winkler, *op. cit.*, p. 134. Notons tout d'abord que selon Esser et Fach cette logique de l'échange perd de sa force explicative dans le cas du néo-corporatisme sélectif. *Op. cit.*, p. 28. Remarquons ensuite que s'il existe un rapport entre le développement du néo-corporatisme et l'accès des partis sociaux-démocrates au gouvernement, cela est dû notamment à leur réceptivité en matière sociale qui favorise une négociation globale. Sur la question de la participation de la classe ouvrière au pouvoir politique par le biais de ses partis comme condition du néo-corporatisme, Lehmbruch, "Liberal Corporatism . . .", p. 168–169.

140 En ce qui concerne la Suisse, Georges Piotet/Clive Loertscher, "La crise fiscale en Suisse", Lausanne, Institut de science politique, 1977, p. 55–63.

141 Panitch, "The Development . . .", p. 139.

