Partie I – Les organisations intermédiaires patronales et leur influence sur les politiques publiques

Chapitre 1 – Médiation politique et capitalismes dans la VoC et l'ATR : deux inspirations théoriques pour l'analyse de la formation professionnelle

L'Approche en termes de Ressources de Pouvoir (ARP), les analyses stato-centrées des premiers travaux du Néo-Institutionnalisme Historique (NIH) ont eu une influence considérable sur les sciences politiques anglo-saxonnes. Elles ont en effet montré que les formes nationales de régulation des activités économiques et sociales ne peuvent pas être comprises sans un effort de décomposition de la sphère politique. Finalement, c'est l'idée fondamentale d'une autonomie de l'Etat vis-à-vis des contraintes du système de production capitaliste qui est avancée. Le premier objectif de ce chapitre que de souligner qu'en rompant avec une conception orthodoxe du paradigme néo-marxiste, le sous-bassement théorique de l'approche économique en termes de Régulation est à maints égards en concordance avec la représentation des sociétés modernes dans l'ARP et l'ATR. L'ATR va également plus loin en affirmant la spécificité du politique par rapport à l'économique.

Le second est de présenter une divergence importante entre les deux macro-économies institutionnelles que sont l'approche des Variétés du Capitalisme (VoC) et celle en termes de Régulation (ATR). Ainsi, nous soulignerons que l'ATR est également proche de l'ARP et du NIH par sa vision du monde en termes de *politics against markets*. À l'inverse, la démarche théorique de Peter Hall et David Soskice se distingue par sa théorie institutionnelle de préférences patronales non-conservatrices. En effet, la VoC soutient que, dans une optique de promotion du capital humain, les employeurs peuvent être d'ardents défenseurs des institutions de l'Etat social.

Nous montrerons ensuite que la vision centrée sur les employeurs de la VoC a des implications sur sa conception du néo-corporatisme. Un enjeu théorique majeur de la VoC est de comprendre les performances des Economies Coordonnées de Marché (ECM) et dans quelle mesure la coordination entre les firmes en est un facteur prépondérant. Comme le courant néo-corporatiste, la VoC analyse les associations représentatives des groupes socio-

économiques et de leur intégration dans les processus de décision publique afin de saisir la diversité des régulations nationales sur des thèmes qui nécessitent l'implication forte des acteurs du monde du travail. Mais elle regarde le néo-corporatisme non pas à travers le prisme des syndicats mais à travers celui des organisations patronales. Les associations patronales englobantes des ECM sont alors pensées comme les colonnes d'un néo-corporatisme 'compétitif'. Ce prisme est particulièrement pertinent pour l'analyse des politiques de capital humain. C'est pourquoi, cette vision formera une base de notre modèle de négociation de la formation professionnelle continue qui sera développé dans la partie II.

1.1. Le politique dans l'approche en termes de Régulation : retour à une hypothèse originelle

L'Approche en Termes de Régulation (ATR) occupe une place singulière dans le paysage des sciences économiques française et internationale. Son ancrage à la fois marxien et keynésien y contribue bien entendu pour une large part. Un autre élément de son originalité est sans doute le poids accordé au politique dans son corpus théorique. Compte tenu de l'extension du paradigme néo-classique, le critère de l'intégration des mécanismes et surtout des motivations politiques tend effectivement à devenir la marque de fabrique des approches économiques *les plus* hétérodoxes[32]. Sur ce point, nous montrerons que les évolutions de la pensée régulationniste accompagne à bien des égards celles de la pensée en sciences politiques, telles que décrites précédemment[33].

A) En finir avec le fonctionnalisme de l'approche régulationniste

La dimension politique des rapports économiques a toujours été présente dans l'ATR. Pour autant, elle relevait essentiellement d'une conception large dans le sens où elle se résumait, selon une filiation marxiste, à mettre au centre des principes évolutifs du capitalisme le conflit social entre groupes socio-économiques. Malgré l'importance qu'a eue la conceptualisation des institutions en termes de compromis institutionnalisé dans la clarification de l'impact du

[32] « Attaquée du côté des institutions, l'hétérodoxie a tenté de resserrer les rangs du côté du politique, des conflits et des rapports de pouvoir, c'est-à-dire de tout ce qui l'autorise à se définir comme *économie politique* par opposition à une science économique exclusivement préoccupée des *clearings* de marché » (Lordon, 2007, p. 3).

[33] Au risque de nous répéter, au-delà de l'intérêt purement intellectuel, si nous comparons l'ATR et ces analyses politiques anglo-saxonnes (et scandinaves), c'est pour pouvoir ensuite saisir ce qui séparent le traitement du politique fait dans l'approche régulationniste de celui fait par l'approche en termes de Variétés du Capitalisme. Cette dernière macro-économie institutionnelle entretient en effet un dialogue direct et heurté avec l'ARP et le NIH.

politique sur la sphère économique, les efforts plus poussés des régulationnistes pour construire une théorie générale des institutions ont mis au grand jour la nécessité d'approfondir les mécanismes politiques orientant le changement institutionnel.

Régulation et Etat

La conceptualisation institutionnaliste du structuralisme marxiste faite par les régulationnistes a le mérite d'aller plus loin que le paradigme néo-classique dans lequel « *la théorie n'a en général rien à dire sur le processus de formation des préférences ou des fonctions d'utilité des agents, qui sont considérées comme exogènes. Elle ne prend pas en compte la dimension politique des phénomènes économiques ; lorsque les économistes parlent de "politique", ils se réfèrent essentiellement à l'intervention étatique* » (Théret et Palombarini, 2001, p.1). Pour autant, l'approche en termes de Régulation reste, au milieu des années 1980 et non sans fondement, taxée de fonctionnalisme. Cela signifie qu'au-delà des avancées réelles de la notion de régulation par rapport aux analyses en termes de capitalisme monopoliste d'Etat (Bocarra, 1974), les ambitions de l'ATR sur ce point ne sont alors pas totalement satisfaites. Cette situation s'expliquait par le fait que les régulationnistes n'ont pas fait pleinement prévaloir dans leurs premiers travaux ce qui distingue leur conception de l'interaction entre le politique et l'économique vis-à-vis des analyses néo-marxistes de l'époque. L'émergence dans les années 1980 du concept de compromis institutionnalisés et son intronisation comme une des pièces fondamentales du corpus régulationniste (Boyer, 1986a), témoignent de la prise de conscience de l'ATR du besoin de clarifier les liens entre l'ordre politique et l'ordre économique.

Parce qu'il est à l'origine de la notion de compromis institutionnalisé, l'ouvrage de Christine André et Robert Delorme, *L'Etat et l'économie* (1983), est à ce titre un tournant :

> *« A l'origine du compromis, nous trouvons une situation de tension et de conflit entre groupes socio-économiques. L'opposition d'intérêt varie suivant l'enjeu. […] Dans la mesure où aucune des forces en présence ne parvient à dominer les forces adverses à un degré qui permettrait d'imposer totalement ses intérêts propres, le compromis finit par en découler. Les compromis institutionnalisés se distinguent de l'institutionnalisation autoritaire, d'ordre public. […] L'institutionnalisation désigne la mise en place d'une forme d'organisation créant des règles, des droits et des obligations pour les parties prenantes, imposant une discipline à l'égard de l'institution qui prend alors les apparences d'une donnée objective pour chaque acteur, individu ou groupe, par rapport à laquelle se trouvent progressivement adaptés des comportements et des stratégies. […] Les compromis institutionnalisés*

> *s'imposent comme des cadres par rapport auxquels la population et les groupes concernés adaptent leurs comportements » (Delorme et André, 1983, pp.672-674).*

Ces armistices provisoires permettent la réalisation de l'accumulation[34]. Mais ceux-ci prennent des modalités différentes selon la forme que revêt l'institution résolutive des conflits ouverts. En effet, en conceptualisant les formes institutionnelles comme un ensemble de compromis institutionnalisés, l'ATR réaffirme la pertinence du concept de régulation par rapport au fonctionnalisme de la macro-économie conventionnelle et de l'Etat capitaliste. « *L'existence d'un lien fonctionnel, dans lequel le politique – et donc la politique économique – est en position subordonnée permet de réduire la variété des configurations nationales à l'unité : à chaque état du système économique correspond ou devrait correspondre une (et une seule) politique économique, celle qui est fonctionnelle à la réalisation de l'optimum économique* » (Théret et Palombarini, 2001, p.1). Parce que l'intervention de l'Etat dans l'économie est déterminée par l'existence de compromis institutionnalisés entre groupes socio-économiques, cette interprétation positive du politique fait par l'ATR tranche avec cette vision normative en macro-économie qui attribue implicitement aux économistes le rôle de définition des politiques publiques (Amable et Palombarini, 2005)[35].

Elle rompt également avec le fonctionnalisme néo-marxiste qui fait du politique une structure appartenant à la superstructure sociale s'édifiant sur l'économique. Elle donne ainsi un sens aux crises régulières qui affectent les régimes de croissance de chaque économie nationale capitaliste. « *La raison de la non-automaticité de la viabilité de ces régimes est simple : la plupart, si ce n'est la totalité, des dépenses publiques et des systèmes fiscaux résultent d'une série de* compromis institutionnalisés a priori *indépendants les uns des autres, et qui ne visent en rien à stabiliser l'accumulation. C'est, le plus souvent, un résultat non intentionnel qui ne s'observe qu'ex post* » (Boyer, 2004b, p.37). Ainsi, la notion de compromis institutionnalisé sert de base théorique à une prise en compte plus affirmée de l'autonomie relative du politique par rapport à un lien fonctionnel qui unirait le politique et l'économique, et, se faisant, à une prise de distance vis-à-vis de sa conceptualisation néo-marxiste qui insiste sur le rôle de l'Etat dans la reproduction du mode de production capitaliste (Palombarini, 2001).

[34] Ainsi, le régime de croissance fordiste des Trente Glorieuses est le résultat d'un compromis institutionnalisé particulier entre le capital et le travail (Boyer, 1998a). Il correspond à l'acception par les syndicats de la modernisation des structures productives en échange d'un partage des gains de productivité ainsi réalisés et d'une augmentation du salaire réel.

[35] La macro-économie est depuis Keynes largement tournée vers la détermination des politiques économiques (ou l'absence de politique économique) à mener. Par analogie à la physique, un critère standard de scientificité a finit par devenir le pouvoir de prédiction de la théorie en question. De ce fait, la volonté première des macro-économistes est davantage de fabriquer des théories à fonction de technologie économique, c'est-à-dire directement applicables (*cf* le modèle IS-LM) que d'augmenter la masse et la qualité des connaissances sur le monde (Mingat *et alii*, 1985).

L'apparition à partir des années 1990 d'un ensemble de travaux au sein de l'ATR faisant prévaloir la primauté du politique dans l'émergence des modes de régulation et plus généralement des régimes de croissance peut alors s'interpréter comme une volonté de se prémunir de reproches toujours vivaces sur le fonctionnalisme prétendument consubstantiel à son origine marxiste.

Vers un approfondissement de la relation entre la sphère politique et la sphère économique

Cet approfondissement s'appuie sur le concept de compromis institutionnalisé tout en ayant l'objectif d'y apporter un contenu plus empirique et propre à chaque pays étudié. Une première catégorie de conclusions régulationnistes remettent en question l'idée d'une convergence des économies nationales. Emergeant afin de rendre compte de la période de croissance exceptionnelle des Trente Glorieuses et son entrée en crise dans les années 1970, l'ambition de l'ATR était plus largement de construire une périodisation du capitalisme sans recours aux principes théoriques marxistes. À partir des années 1980-90, s'ajoute à ce premier objectif un second, à savoir rendre compte avec plus de justesse des différences entre capitalismes nationaux. Quatre types de mode régulation (marchand, public, social-démocrate, méso-corporatiste) sont alors identifiés au sein du mode de production capitaliste contemporain (Amable *et alii*, 1997).

Cette avancée du programme de recherche régulationniste amène également à reconsidérer l'homogénéité du régime de croissance fordiste propre à l'ensemble des pays industrialisés d'après-guerre (Boyer, 1996a). En effet, si le compromis institutionnalisé capital/travail fondateur du régime de croissance fordiste n'est dans l'ensemble pas remis en question, force est de constater qu'il a pris des formes diverses selon les pays (Boyer, 2002a). Ainsi, le régime proprement fordiste basé sur la hausse du salaire réel et l'expansion de la demande intérieure, fut principalement le lot des Etats-Unis et de la France[36]. Dans d'autres pays, le fordisme a été contrarié, comme au Royaume-Uni par exemple (Ward, 1986 ; cité par Boyer, 2005). Au Japon, le compromis institutionnalisé capital/travail a même été tout autre puisqu'il était centré sur la stabilité de l'emploi (Boyer et Yamada, 2000)[37]. Ainsi, par une reconnaissance plus profonde de la médiation politique, l'ATR a enrichie sa pensée et fait plus ou moins explicitement siens les enseignements qui émergent dans les années 1980 et 1990 sur les systèmes nationaux de production. Ce repositionnement du programme

[36] Le fordisme français se distinguant toutefois par une composante étatique très nette (Boyer, 1995).
[37] Et continue de l'être dans une moindre mesure (Vogel, 2005).

régulationniste est largement la conséquence des études commencées dans les années 1980 autour de l'avènement d'un régime de croissance post-fordiste.

Pendant les premières phases de son développement, il a été reproché à l'ATR de ne proposer qu'une analyse de la crise et de laisser de côté la question de l'après-crise. Certes, une conclusion majeure de cette approche était déjà que chaque pays a les crises qu'il mérite, mais il s'avérait d'autant plus difficile de juger la validité de l'ATR si elle prenait peu le risque de la prophétie historique[38]. Pour cette raison, un des principaux chantiers de l'ATR est devenu celui de poser les bases de ce que pourrait être une théorie générale des institutions (Billaudot, 1996). Si cette théorie générale reste pour l'instant hors de portée (Boyer, 2003), la démarche a déjà permis de clarifier le débat autour la nature des divers types d'institutions et règles, et sur leur reconstruction en période de crise. Les critères pour juger la soutenabilité d'un nouveau régime de croissance sont tout autant économiques que politiques (Boyer, 1999 ; Amable, 2005)[39]. Au-delà de l'importance de l'idée d'une dépendance au chemin des économies nationales selon laquelle les complémentarités institutionnelles impliquent que chaque économie a pour une part les sorties de crises qu'elle mérite, c'est sur le rôle de la médiation politique pendant les crises d'un régime d'accumulation qu'insistent les analyses régulationnistes. En effet, « *la hiérarchie des formes institutionnelles bascule en réponse à la succession de bocs hégémoniques* » (Boyer, 2003, p.8). L'application de cette idée fondamentale à la base de la théorie régulationniste des institutions se retrouve dans des études de cas focalisées sur un pays (Boyer et Yamada, 2000 ; Palombarini, 2001) ou plutôt sur une forme institutionnelle (Lordon, 1997, 1999).

Mais, en ce début de siècle, un enjeu pour l'ATR est d'aller plus loin que la notion de compromis institutionnalisé en approfondissant l'impact de cette médiation de la sphère politique dans le changement des institutions. Certes, il a été établi que « *ces institutions sont* […] *le résultat d'une véritable "poignée de main" visible entre partenaires sociaux dont les compromis garantissent la stabilité que le marché est incapable de générer* » (Coriat, 1994,

[38] «…la théorie de la régulation serait frappée d'une incapacité à développer des outils analytiques permettant de mener une prospective des régimes de croissance et de servir des programmes de politiques économiques » (Boyer, 2002a, p.532).

[39] En cela, par la prise en compte des facteurs à la fois économiques et politiques du succès d'un régime de moyen terme, l'ATR est très proche de la thèse défendu par certains politologues, et notamment de Peter Katzenstein dans son étude des petits pays d'Europe de l'Ouest : « *Economists understand the problem of adjustment in terms of economic incentives that shape politics to fit the logic of the market ; what matters is the elimination of distorsions to competition. Political scientists see the problem in terms of power calculations that shape market outcomes; the central importance is the imposition of state preferences on markets at the level of the industrial sector or sector segment. The successful strategy of adjustment practiced by the small European states bridges the divergent requirements of international competitiveness and political preference. These states adjust to economic change through a carefully calibrated balance of economic flexibility and political stability* » (Katzenstein, 1985, p.29).

p.126). Mais cette assertion théorique suggère tout un ensemble d'interrogations touchant à la nature de ces 'poignées de main visibles' : comment se construisent ces compromis institutionnalisés ? Quels acteurs collectifs – partis politiques, syndicats, mouvements sociaux – contribuent à façonner les différentes formes institutionnelles ? Quels types d'institutions de la sphère politique participent à faire et à interdire certaines alliances politiques ?

Certes comme le souligne Frédéric Lordon, « *il se pourrait que récuser les dichotomies trop tranchées entre infra- et super-structures, et considérer une conception plus générale et plus étendue du politique, envisagé non comme un ensemble d'institutions particulières mais comme une dimension fondamentale des rapports sociaux mêmes, soit un bien meilleur moyen d'être fidèle à l'inspiration marxiste de la Régulation* » (Lordon, 2007, p.13). Pour autant, il ne faut pas que cette conception étendue du politique conduise à négliger les mécanismes de prise de décision qu'induisent les institutions formelles du système politique à proprement parler, comprises comme l'ensemble des institutions de l'exercice du pouvoir étatique (gouvernement, parlement, administration) et d'accès à ce pouvoir (système électoral, lobbying, représentation officielle des groupes d'intérêts), qui façonne les comportements stratégiques du registre politique de pratiques sociales – la politique – dans l'ordre politique.

Justement, la pensée régulationniste est restée pendant longtemps en retrait concernant l'étude des institutions de la sphère politique. Or, sans réponse aux interrogations évoquées plus haut, le risque pour l'ATR est que le recours au politique ne soit qu'une coquille vide[40]. Cela reviendrait finalement à mettre de côté l'analyse des institutions politiques dans le sens, où la variété des systèmes politiques n'aurait aucun impact sur les politiques publiques – dans le sens où leurs conséquences ne seraient pas endogénéisées par les travaux régulationnistes – (dans leur dimension fisco-financière de l'Etat ou concernant son impact sur les institutions formelles des autres formes institutionnelles). Telle n'est pas l'idée qui sous-tend la construction par les régulationnistes d'une théorie des institutions. Une nouvelle génération de recherches régulationnistes sur la régulation politique a émergé afin de préciser les mécanismes institutionnels qui, selon les pays, sont propres à affecter la prise en compte des préférences exprimées dans la sphère politique par les différents groupes sociaux.

[40] Cependant, une remarque s'impose. La prise en compte des facteurs politiques dans la soutenabilité des régimes de croissance nationaux implique que les recherches régulationnistes sur le(s) successeur au fordisme ne sont pas d'ordre prédictif mais prospectif. D'ailleurs, ce n'est pas parce qu'aucun de ces régimes post-fordistes n'a émergé (ou n'émergera) que l'ATR est (sera) invalidée. L'ATR relève en effet d'une normativité différente de celle de la théorie standard. Elle n'a la capacité que de cerner les régimes d'accumulation et les modes de développement *potentiels*, non d'isoler l'élu. Les régimes futurs sont largement incertains, et le chercheur ne peut que se contenter de faire de l'économie fiction à défaut de la prédiction économique.

B) Penser la médiation politique dans l'ATR

L'intérêt revivifié de l'ATR pour la dimension politique des modes de régulation la rapproche de la démarche propre aux sciences politiques et plus précisément à la *political economy*, c'est-à-dire l'étude des relations plus ou moins pensées comme réciproques entre les institutions économiques et les institutions politiques. Ce rapprochement facilite et rend même éclairant la comparaison entre l'approche régulationniste et deux des principaux courants en sciences politiques anglo-saxonnes, à savoir l'approche en termes de ressources de pouvoir et le néo-institutionnalisme historique. Les trois approches présentent effectivement des similitudes très nettes dans leur manière de percevoir les relations entre l'économique et le politique, en mettant en avant à la fois l'autonomie du politique et le rôle qu'il joue dans la variété des systèmes sociaux.

L'ATR et la science politique

Les apports qui peuvent être ceux des sciences politiques à l'ATR ne vont pas de soi. L'ATR est en effet une approche macro-économique. En conséquence, parce que son intérêt pour *le* politique est conditionné à la compréhension des phénomènes macro-économiques, son attrait pour *la* politique et les recherches académiques en sciences politiques l'est aussi. Bruno Théret pose d'ailleurs très clairement le problème :

> *« Pour insérer l'Etat dans la problématique régulationniste en conformité avec son épistémologie, est-il pour autant nécessaire d'en produire une théorie complète ? Ne suffit-il pas de tirer du savoir des sciences spécialisées dans la question du politique les éléments locaux nécessaires à la saisie de l'Etat comme forme structurelle à la fois partie prenante de l'économie – à travers les finances publiques – et constitutive de l 'environnement économique marchand – à travers le jeu de l'ensemble des politiques mises en œuvre ? » (Théret, 1996, p.4).*

C'est dans cette perspective que se déploie à ce stade notre réflexion. En effet, l'objectif est ici de mieux cerner en quoi l'approche en termes de ressources de pouvoir et le néo-institutionnalisme historique sont des courants proches des travaux régulationnistes les plus récents touchant non pas seulement à la conceptualisation entre le politique et l'économique, mais qui, sur la base cette conceptualisation, mettent en forme des outils d'analyse des institutions politiques elles-mêmes dans les diverse arènes de la sphère politique, et de leur influence sur les formes institutionnelles.

Avant d'aller plus loin, il convient de souligner que ce type de travaux s'inscrit dans un

domaine scientifique plus large qu'est la *political economy*[41]. Différentes visions de ce qui relève de la *political economy* peuvent être retenues (Gerber, 2003). Dans une définition large, ce terme recouvre les travaux étudiant les relations entre la politique et l'économie. Cela inclue alors les recherches sur la régulation de l'Etat dans l'économie, sur la politique commerciale ou fiscale, sur les nationalisation/privatisations de l'économie, sur la formation du budget, sur l'engagement des acteurs économiques dans les processus économiques… (*ibid.*)[42]. Selon une définition beaucoup plus restreinte, la *political economy* tient son unité de l'utilisation des instruments de la science économique (néo-classique) pour saisir les phénomènes politiques. Ce qui différencie alors la *political economy* de la science économique réside non pas dans la méthodologie mais dans l'objet étudié[43]. Par la suite, le sens retenu pour la notion de *political economy* sera celui de la première définition. Autrement dit, pour nous, insister sur le fait qu'une approche se situe dans le domaine académique de la *political economy* revient à signifier qu'une partie de ses travaux touche, dans un domaine précis, à l'interprétation du lien potentiellement existant entre des faits économiques à expliquer (des pratiques ou des institutions formelles) et des mécanismes de fonctionnement des arènes administratives, électorales ou des relations professionnelles qui concourent à leur établissement ou stabilisation[44].

Quelque soit la définition retenue, le NIH et l'ARP ne sont pas à proprement parler du domaine de la *political economy*. Lorsque les auteurs de l'ARP étudient le développement de l'Etat social dans les pays industrialisés, leur démarche ne va que rarement jusqu'aux aspects économiques de l'Etat providence et de la centralisation des négociations collectives (Korpi et Shalev, 1980 ; Korpi, 1985b). Cela est moins vrai concernant le NIH traditionnel[45] puisque le thème majeur qu'a été dans ses recherches fondatrices le New Deal américain, a conduit les néo-institutionnalistes historiques à aborder à la fois des thèmes de politique sociale mais aussi les politiques publiques du côté de l'offre. Par exemple, l'article de Theda Skocpol et Kenneth Finegold (1982) rend compte de l'échec du National Industrial Recovery Act

[41] Nous préférons utiliser le terme '*political economy'* pour le distinguer celui 'd'économie politique' dont le sens nous semble avoir été rendu imprécis aux yeux d'un lecteur francophone. Nous admettons que cette manière de faire peut être trompeuse dans le sens où elle laisserait à penser que ce courant ne serait que du domaine des sciences politiques anglo-saxonnes.

[42] Cette définition large de la *political economy* conçoit l'étude des phénomènes politiques de façon plus ciblée que la vision étendue du politique. Ne sont effectivement étudiés par les *political economists* (au sens large) que les conflits politiques dont la compréhension implique de prendre en compte les mécanismes de pouvoir dans la sphère politique (arènes administrative, électorale et des relations professionnelles).

[43] La *new political economy* (Saint-Paul, Persson, Tabellini…) relève de cette définition.

[44] Ainsi, l'ouverture de la Régulation aux approches sociologiques dans sa compréhension de l'interaction entre le politique et l'économique la place dans cette définition.

[45] Et beaucoup moins concernant la nouvelle génération de néo-institutionnalistes historiques (chapitre 1.2).

(NIRA), et du succès de l'Agricultural Adjustment Act (AAA). La réussite de ce dernier tient au fait qu'un long processus institutionnel initié lors de la guerre civile américaine a contribué à doter les administrations fédérales en charge des questions agricoles d'une véritable culture de l'intervention ainsi que des moyens d'expertise de nature à traiter fermement avec les groupes d'intérêts du secteur. Ce qui intéresse donc ici les deux chercheurs, c'est certes la capacité d'intervention de l'administration fédérale telle qu'elle était au printemps 1933, mais surtout son aptitude à concrétiser toutes les ambitions qu'a le gouvernement pour ses textes de lois, à rendre efficaces les décisions prises par les hommes politiques.

Mais, si l'ARP et le NIH ne sont pas des courants académiques centrés exclusivement sur le domaine de la *political economy*, les principes d'action de la politique qu'ils révèlent – c'est-à-dire les mécanismes de la médiation politique et leur influence sur le cadre institutionnel des agents (dans leur dimension économique ou non) – ont une portée explicative beaucoup plus large, et interpellent également les *political economists*[46]. En outre, ils relèvent de la même vision de la société que celle de l'ATR. Or, c'est précisément ce qu'implique la mobilisation par les régulationnistes de savoirs scientifiques externes, est de trouver une place dans la matrice que constitue l'approche en termes de Régulation. Cette matrice régulationniste est « *le couple formé par cette vision et la méthode qu'elle impose pour construire telle ou telle théorie particulière. Cette approche est donc plus que la somme des théories qui contribuent à comprendre après coup l'histoire de l'économie capitaliste* » (Billaudot, 2001, p.130). Ce découpage de la recherche en macro-économie est conforme à la périodisation du capitalisme réalisée par l'ATR, fondée sur l'identification de crises structurelles à partir desquelles se recompose un ordre économique et social différent du précédent. Les travaux des politologues interviennent dans le cadre de la théorie des institutions[47] et doivent procéder de la même vision des moteurs de l'Histoire des sociétés modernes, en termes d'autonomie relative du politique et des conflits sociaux.

L'autonomie du politique

Comme dans le NIH, la prise en compte des structures même de l'Etat vient soutenir l'idée

[46] D'où les échanges âpres avec l'approche des Variétés du Capitalisme (chapitre 1.2).

[47] « Au sein d'un régime de croissance et d'un mode de régulation stabilisé, le politique a un rôle relativement secondaire puisque les interventions publiques se bornent à entériner la déclinaison d'un ensemble de compromis institutionnalisés et d'en dériver les conséquences pour la politique monétaire, les dépenses publiques ou encore la stabilité budgétaire » (Boyer, 2002a, p.545).

d'une autonomie du politique par rapport aux forces socio-économiques[48]. Trois stratégies de recherche complémentaires contribuent à situer l'ATR dans le domaine des approches stato-centrées de *la* politique. Tout d'abord, des travaux synthétiques et théoriques ont pointé le rôle des administrations dans l'orientation des politiques publiques. Ainsi, pour Bruno Théret et Stefano Palombarini (2001), le contexte institutionnel de la politique économique est formé de la constitution politique et de la constitution administrative. La constitution politique, est « *l'ensemble des règles qui instituent un régime politique, c'est-à-dire la forme du gouvernement quotidien par l'État de la société dans laquelle il est immergé* », et qui « *régit donc les formes des médiations institutionnelles qui spécifient les liens entre l'action gouvernementale, la dynamique macro-économique et le soutien politique électoral/corporatiste, soit dit autrement les formes variables dans le temps et dans l'espace du mode de formation et de reproduction de la politique économique* » (p.8). La notion de constitution administrative désigne quant à elle « *l'ensemble des principes d'organisation qui* donnent à l'ordre politique son autonomie » (*ibid.*, souligné par nous). En effet, dans cette perspective :

> *« La politique économique en tant que forme d'expression du régime politique dépend dans une large mesure pour sa mise en œuvre de la "bonne volonté" de l'administration et donc de la structure de ses intérêts tels qu'ils sont insularisés dans la constitution administrative de l'État ; elle ne peut donc être que le fruit d'un compromis entre la classe administrative et la classe politique » (ibid., p.9).*

Cette vision traduit une collaboration des auteurs régulationnistes avec des politologues français (Surel, Jobert, Muller…) qui ont centré leur recherche sur les idées dans les politiques publiques et les processus de leur émergence au sein l'arène administrative. Que ce soit à travers l'ouverture des canaux d'édition de l'ATR (Jobert, 1999), par la citation de leurs travaux, par des co-publications (Jobert et Théret, 1994), ou encore par le développement de travaux propres utilisant des concepts proches des leurs (Lordon, 1997, 1999), l'approche régulationniste de *la* politique s'inspire beaucoup des auteurs de l'analyse française par les politiques publiques. Or, leur démarche théorique est à certains égards proche du néo-institutionnalisme historique des politologues anglo-saxons, et plus particulièrement de Peter Hall (1986, 1993). En effet, la notion de référentiel de Jobert, Muller et Surel s'inscrit dans la même perspective que le concept de paradigme politique.

En élargissant la vision centrée sur l'Etat au rôle des idées, le concept de paradigme politique

[48] « Cette autonomie - qui est d'ailleurs historiquement une autonomie prise par l'ordre économique à l'égard de l'ordre politique plutôt que l'inverse – ne signifie pas néanmoins indépendance absolue » (Marques-Pereira et Théret, 2000, p.5).

(*policy paradigm*) proposé par Peter Hall est un outil théorique pour l'étude de la dimension intellectuelle des politiques publiques. « *La notion de paradigme désigne ici un ensemble stable de techniques et de représentations socio-économiques qui orientent l'action des experts et des acteurs politiques engagés dans l'élaboration des politiques publiques* » (Béland, 2002, p.32). Il fait le parallèle dans le domaine des politiques publiques aux paradigmes scientifiques de Kuhn (1962). L'enjeu est de penser plus précisément à la fois les choix techniques et idéologiques faits par l'Etat et de saisir la variété des formes nationales de politiques publiques. Ainsi, selon Hall, la politique macro-économique de la Grande-Bretagne des années 1970 est largement à mettre à l'actif de la diffusion au sein des administrations du Trésor britannique du paradigme keynésien et de sa formalisation à travers la 'synthèse néo-classique'.

La notion de paradigme partage donc avec celle de référentiel l'importance des cadres interprétatifs du monde dans la construction des intérêts des différents acteurs de l'Etat engagés dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques[49]. En effet, un référentiel est un « *corpus des représentations constitutives d'un modèle du monde macroéconomique majoritairement adopté par les agents. Bien plus qu'une signification conventionnelle localement cristallisée, le référentiel est une totalité cognitive structurée* a minima » (Lordon, 1999, p.178). Autrement dit, un référentiel est une doctrine socialement constituée, déjà là, faisant massivement point focal car elle « *concentre et met en forme l'ensemble de ces représentations de substitution sur lesquels les agents doivent impérativement s'appuyer pour former leur opinion* » (*ibid.*, p.179)[50]. Il guide ainsi l'action de l'Etat dans les sociétés modernes caractérisées par une forte division du travail entre les secteurs (Muller, 1985).

Ainsi, l'approche par les référentiels de politique publique est une approche de *la* politique qui renvoie à une vision de la société en termes d'autonomie *du* politique par rapport à l'économique dans le sens où le type de politique publique au niveau national ou sectoriel dépend du cadre cognitif des agents de l'Etat en charge de sa définition et sa mise en œuvre technique. Quand bien même l'Etat voudrait orienter son action vers la réalisation des intérêts

[49] Néanmoins, les contextes historiques de l'émergence de la notion de paradigme et de celle de référentiel ne sont les mêmes (Smyrl, 2002). Alors que l'ouvrage fondateur de Jobert et Muller (1987) avaient comme ambition de rompre avec l'étatisme des approches structurelles et une vision monolithique de l'Etat, la démarche globale de Hall (1986) était au contraire de souligner l'autonomie de l'Etat par rapport à la société, dans un contexte anglo-saxon dominé par les analyses politiques pluralistes.

[50] En outre, « à côté du référentiel global présentant une image sociale de toute la société vont s'ordonner une pluralité de référentiels sectoriels constitués chacun de valeurs fondamentales, des perceptions des problèmes les plus sérieux en rapport avec ces valeurs, des relations causales pertinentes qui correspondent à l'image dominante du secteur, de la discipline, de la profession » (Draelants et Maroy, 2007, p.17).

du système ou des groupes socio-économiques, cela suppose qu'il dispose d'une représentation de la société. La formation de ce référentiel, expression dans l'ordre politique du registre symbolique de pratiques sociales, implique l'intervention de *médiateurs*, à savoir les experts, les élites politiques ou professionnelles qui, travaillant au sein des agences administratives ou des groupes d'intérêts, vont contribuer à le façonner. Dès lors, le changement de la configuration organisationnelle de l'Etat est de nature à influencer la production des référentiels nationaux – ou la diffusion des référentiels internationaux – et en conséquence les politiques publiques des pays capitalistes[51].

La similitude entre l'ATR et le NIH autour de la question du rôle des structures de l'Etat dans le degré d'autonomie du politique par rapport à l'économique se retrouve enfin dans des travaux régulationnistes étudiant les formes prises par la médiation politique. L'ATR s'est effectivement enrichie d'études comparatives mettant en évidence l'impact des structures de l'Etat sur les processus institutionnels. Par exemple, Marques-Pereira et Théret (2000) montrent comment les régimes politiques, et notamment le degré de corporatisme, ont affecté durant les dernières décennies la trajectoire des régimes d'accumulation du Mexique et du Brésil. Théret (2001a-b, 2002a-b) explique la nature de l'Etat providence au Canada, notamment en comparaison avec celui mis en œuvre aux Etats-Unis, par la spécificité de son fédéralisme organisant le partage vertical des pouvoirs entre régions. Pour finir, d'autres travaux régulationnistes interrogent les conséquences des déficiences d'intégration politique de l'Union européenne sur la résolution des problèmes économiques et sociaux qui se jouent à l'échelle continentale (Boyer et Dehove, 2001, 2003).

En outre, la conception régulationniste du politique en termes d'autonomie relative s'est également traduite par un ensemble d'études proches de l'ARP. Ils ont en commun de se focaliser sur l'impact de l'arène électorale sur la diversité des politiques sociales. Ainsi, comme dans l'ARP et dans un nombre important d'analyses en *political economy*, Bruno Amable et Donatella Gatti (2005) soulignent le rôle du système électoral dans les configurations des Etats sociaux nationaux et des performances macro-économiques. Un scrutin majoritaire est de nature à favoriser l'émergence de configurations de l'Etat social alliant un marché du travail flexible à un haut niveau de redistribution. À l'inverse, dans un système à la proportionnelle, les coalitions des employées et des employeurs tendent à converger tantôt vers la flexibilité tantôt vers la redistribution. De plus, en confirmant, certes de manière mesurée, l'impact de la politique partisane, l'étude d'Amable, Gatti et

[51] Ainsi, l'émergence d'un rapport salarial fordiste a été en France « *fortement impulsé et codifié par l'Etat* » (Boyer, 1998a, p.9), en particulier à travers l'action d'un ensemble de hauts fonctionnaires réformateurs.

Schumacher (2006) présente une filiation avec la perspective de Korpi et Palme (2003). Si ces travaux participent à insuffler dans l'ATR des principes d'action de la médiation politique déjà présents dans l'approche en termes de ressources de pouvoir, c'est avant tout dans la vision marxienne de l'ATR que réside la similitude la plus manifeste avec cette approche. Toutefois, l'ATR insiste davantage sur la spécificité de l'ordre politique.

C) Idée, pouvoir et ordre politique

L'analyse de l'Etat par les *outputs* : la rationalité des politiques publiques mise en doute

Le retour de l'Etat et son appréhension à travers les politiques publiques est un des faits marquants de la science politique américaine depuis les années 1970 (Smyrl, 2002). Par cette articulation nouvelle entre *policy* et *politics*, le Néo-Institutionnalisme Historique (NIH) a rapproché la science politique des études des politiques et de l'administration publiques. Cette démarche est apparue plus tardivement en France mais y a connu un vif engouement depuis deux décennies (Muller, 2000). Ainsi, « *l'analyse des politiques a contribué* […] *à rompre avec une conception considérant l'Etat, sous des formes diverses, comme une 'entreprise de domination' caractérisée d' abord par sa capacité à imposer un ordre politique global, en lui substituant une conception centrée sur l'aptitude de l'Etat à 'résoudre les problèmes'* » (*ibid.*, p.191). En outre, au-delà de cette prise de distance avec les théories néo-marxistes[52] et de l'affirmation d'une autonomie de l'Etat par rapport à un rôle de reproduction des conditions de survie du système capitaliste, c'est plus globalement l'image d'un Etat omniscient, présente à la fois dans les approches néo-marxistes orthodoxes et dans la plupart des approches macro-économiques, qui est mise en question (*ibid.*).

En effet, l'analyse de l'Etat par les *outputs* procède d'une sociologisation de l'Etat. Un des apports essentiels du néo-institutionnalisme historique est d'avoir soulevé la non-rationalité de l'action publique du fait de la multiplicité des acteurs engagés dans sa définition et sa réalisation. « *En reconstruisant les logiques institutionnelles qui encadrent l'action du législateur, des fonctionnaires et des groupes d'intérêts, cette approche permet de mieux comprendre les 'règles du jeu' politiques inséparables de toute réforme de l'État-providence* » (Béland, 2002, p.29). Mais « [m]*algré ses qualités indéniables, le néo-institutionnalisme rend toutefois difficilement compte des choix techniques et idéologiques qui donnent leur forme spécifique aux politiques sociales* » (*ibid.*). C'est pourquoi l'approche de

[52] Et des approches pluralistes (surtout dans le contexte anglo-saxon).

Peter Hall en termes de paradigme (1986) et celle par les référentiels (Jobert et Muller, 1987 ; Muller, 2000 ; Muller et Surel, 1998) forment des prolongements théoriques bienvenus au NIH dans le sens où toutes deux permettent de saisir l'impact des idées et des référentiels dans la construction des intérêts collectifs. Parce qu'ils mettent au jour la dimension intellectuelle des politiques publiques, c'est-à-dire les cadres cognitifs et normatifs qui orientent les actions des agents de l'Etat, les concepts de paradigme et de référentiel renforcent la thèse d'une non-rationalité des comportements publics.

Pour le précurseur de l'analyse centrée sur l'Etat qu'est Hugh Heclo (1974), « *la politique n'est pas simplement une question de pouvoir mais aussi de recherche de solutions aux problèmes de la société. Dans ce cadre, les agents publics cherchent à anticiper toute 'demande' sociale organisée, que celle-ci émane de groupes d'intérêts ou de partis politiques* » (Smyrl, 2002, p.40). Certes, la compétition électorale et la pression des groupes d'intérêts font surgir des demandes sociales et font naître la conscience collective que 'quelque chose doit être fait' pour résoudre les problèmes sociaux. Mais la question du 'que faire' est largement du domaine des administrations publiques et des experts qui sont à même d'apporter les réponses aux problèmes détectés. En outre, pour Heclo, ces politiques impliquent la mobilisation de constructions mentales. L'importance de ces grilles cognitives transparaît à travers les phénomènes de 'rétroactions politiques'. En effet, selon Heclo, l'impact des politiques publiques passées prend la forme d'un apprentissage politique (political learning) que tirent les fonctionnaires et les experts des succès et erreurs antérieurs[53]. Cette conception des politiques publiques comme résultat de la longue gestation de cadres cognitifs plus ou moins malléables, se retrouve également dans l'institutionnalisme de Peter Hall et dans l'approche par les référentiels[54]. La différence première entre ces deux corpus réside en ce que Peter Hall pose plus fondamentalement, dans le prolongement d'Heclo, le rôle de l'évaluation des experts dans le processus de production des idées, tandis que les référentiels sont pensés comme issus de relations entre un nombre plus élevé d'agents (dont des groupes d'intérêts extra-étatiques). Mais les notions de paradigme et de référentiel véhiculent une thèse commune selon laquelle :

[53] Par cet aspect, la démarche de Hugh Heclo est avant l'heure empruntée de la marque du néo-institutionnalisme historique, à savoir la dépendance au chemin par rapport aux institutions déjà existantes (ici, les politiques publiques passées).

[54] « En réalité, le 'moment' de la décision apparait comme un processus insaisissable au cours duquel des acteurs de nature différente (politiques, fonctionnaires, groupes d'intérêt…) vont participer à une sorte de décantation progressive des choix (qui ne sont jamais donnés au départ) en mobilisant de manière peu cohérente des informations et des données extraordinairement hétérogènes. A l'image conventionnelle du 'décideur' étalant devant lui l'ensemble des données du 'problème' se substitue celle du fonctionnement désordonné de systèmes d'acteurs mélangeant à plaisir des informations parcellaires ou tronquées et de nature incommensurable (politiques, économiques, 'affectives'...) » (Muller, 2000, pp.191-192).

> *« …la politique n'est pas seulement un combat pour le pouvoir. C'est aussi une lutte pour l'interprétation des intérêts. En traiter, même de la manière la plus sophistiquée, comme d'un processus dans lequel un changement socio-économique transforme immédiatement les intérêts perçus, ou dans lequel les institutions confèrent un pouvoir à certains groupes plutôt qu'à certains autres avec un ensemble d'intérêts donnés à l'avance revient à négliger la contribution créative que peut apporter le combat politique à la définition des intérêts, et, ainsi, à se tromper fondamentalement sur le processus politique. Les intérêts ne doivent pas être considérés comme des données, mais comme des objets de dispute et de controverse. La politique est plus ouverte que ne veulent bien le dire la plupart des économistes politiques » (Hall, 2000, p.91).*

Par les travaux de certains auteurs de la Régulation en termes de référentiel (Lordon, 1999) et plus globalement par l'autonomie accordée au politique – comme dans le néo-institutionnalisme historique et dans les analyses de Jobert, Muller et Surel – l'ATR participe au développement d'une même vision non-rationnelle de l'intervention publique. En conséquence, l'Etat ne peut pas être pensé comme l'agent en charge et capable de résoudre les problèmes sociaux et d'assurer la pérennisation de l'accumulation de richesses économiques. En outre, l'approche en termes de Régulation ne se contente pas de mettre en doute la rationalité de l'action publique. En opposition vis-à-vis de la plupart des analyses économiques de l'intervention publique, l'approche régulationniste met en avant la spécificité des motivations politiques et donc de l'action de l'Etat.

La spécificité du politique

Rien ne permet de penser que l'action publique est orientée vers la régulation parfaite du régime d'accumulation. Cette assertion vaut quand bien même il serait possible aux agents de l'Etat de répondre de manière parfaitement appropriée aux problèmes économiques et sociaux, sur la seule base de leur rationalité supposée parfaite et sans que soit donc nécessaire le recours à des dispositifs cognitifs les contraignant partiellement et à des processus d'apprentissage. Cela tient pour les régulationnistes à la spécificité même de l'action dans l'ordre politique. Cette spécificité du politique tient à l'existence d'une autonomie de la logique qui gouverne le rôle joué par le politique (Palombarini, 1999).

L'ordre économique qui, avec Louis Dumont (1977), est défini comme l'espace social autonome *« où a émergé une dynamique capitaliste de l'accumulation de richesse destinée à s'autoentretenir* » (Théret, 1996, p.5), ne peut se comprendre sans la prise en compte des trois registre de pratiques sociales. Le premier registre est l'économie par lequel les hommes gèrent leurs relations aux ressources matérielles tirées de la nature inanimée (Théret, 1996). Le

registre de pratiques économiques est centré sur l'accumulation du média monétaire. Ce registre domine le fonctionnement de l'économique. Un second registre de pratiques est la symbolique, médiatisée par le langage, renvoie « *à la question de la représentation idéologique (symbolique) et de la formulation discursive des intérêts et des référentiels globaux et sectoriels de pensée dans le cadre desquels* [les] *intérêts ont fini par s'exprimer* » (Théret et Palombarini, 2001, p.7). Enfin, la politique est comprise dans l'ATR comme « *l'ensemble de pratiques de gestion directe par les hommes de leurs rapports intersubjectifs* » (*ibid.*, p.9).

Le propre de l'ordre politique est d'être mu par une logique autoréférentielle d'accumulation, non pas de ressources monétaires comme c'est le cas dans l'ordre économique, mais de ressources de pouvoir sur les hommes (Théret, 1996). En d'autres termes, le registre politique de pratiques sociales est le registre dominant dans l'ordre politique L'accumulation du pouvoir prend en particulier la forme de l'acquisition par les individus de titres juridiques au sein de la structure étatique qui constituent des signes représentatifs de ce pouvoir (Elias, 1975) [55]. Cette prise en compte d'une spécificité de l'action politique conduit à envisager l'Etat comme une forme institutionnelle atypique parmi les cinq qui composent les modes de régulation dans l'ATR[56]. De plus, en tant qu'organisation, l'Etat ne saurait exister de manière autonome sans sa propre économie, c'est-à-dire sans une capacité à prélever des ressources fisco-financières des agents de la sphère économique proprement dite. Néanmoins, si elle est relative l'autonomie du politique n'en permet pas moins la réalisation d'une logique propre à l'ordre politique qui affecte directement l'orientation des politiques publiques. Pour le dire autrement, « *une des hypothèses centrales de l'approche régulationniste du politique est que le développement de l'État* […] *est d'abord le fruit d'une rationalité spécifique s'exprimant dans un contexte économique et social qu'il contribue lui-même à configurer* » (Théret et Palombarini, 2001, p.2)[57].

En ce sens, la démarche régulationniste est plus conforme à celle du néo-marxiste Claus Offe

[55] « A travers [la constitution administrative de la politique publique] s'exprime l'autoréférentialité de l'ordre politique en tant que système légitimement spécialisé de production et d'accumulation de pouvoir, sa capacité endogène de reproduction à long terme, par delà les péripéties des régimes politiques » (Théret et Palombarini, 2001, pp.8-9).

[56] « [L]e prix à payer pour une […] prise de distance à l'égard du fonctionnalisme inhérent aux économies politiques classique et néoclassique a été longtemps une sorte de banalisation théorique de l'État dans la régulation. Forme canonique parmi d'autres de la régulation, l'État a ainsi pu être identifié à un simple facteur environnemental et institutionnel du régime d'accumulation, ce qui a nui à l'élucidation de sa portée régulatrice spécifique par rapport à celle des autres formes institutionnelles considérées également comme canoniques - le rapport salarial, la monnaie, la concurrence et le type d'insertion internationale » (Marques-Pereira et Théret, 2000, pp.3-4).

[57] « Ainsi, les relations qui structurent les processus d'accumulation économique sont toujours politiquement fondées au sens où elles sont pour partie le produit plus ou moins intentionnel et cumulé dans le temps d'actions orientées par la recherche ou la mobilisation du pouvoir politique » (Théret et Palombarini, 2001, p.3).

que de l'approche de Nicos Poulantzas (Palombarini, 1999). En allant plus loin que Poulantzas dans son dépassement du néo-marxisme orthodoxe, et en considérant à la fois l'autonomie et la spécificité du politique :

> *« …Offe souligne la possibilité 'tout à fait réelle' que les organismes publics soient 'obligé' de renoncer à poursuivre une politique favorable à la valorisation du capital, et cela pour garder leur 'capacité de direction, fondée sur le pouvoir politique' :* la logique (externe au politique) de la valorisation du capital est ainsi remplacée par celle (interne) de la conservation du pouvoir*. Offe admet que l'Etat puisse devenir un corps non seulement autonome, mais* étranger *à la logique de la reproduction des rapports de forces économiques, à mesure que se spécifient les prestations qu'il doit accomplir » (Palombarini, 1999, p.106).*

Dès lors, l'Etat ne peut être pensé comme étant en charge de la réalisation d'un intérêt général. Il est au contraire « *est un système de rapports sociaux orienté dans le sens de sa propre reproduction par autorégulation. C'est en fonction de sa propre logique de reproduction qu'il interagit avec son environnement économique et international dans le cadre d'une régulation d'ensemble nécessaire à sa légitimation en tant qu'ordre séparé* » (Théret, 1995, p.19 ; cité par Palombarini, 1999). Dans cette perspective, l'Etat peut être amené à partager stratégiquement avec d'autres organisations collectives la régulation de l'espace public national. Le courant du néo-corporatisme s'est précisément construit afin d'étudier ce type de structuration sociale et plus généralement les rapports entre l'Etat, les organisations intermédiaires et la société.

1.2. Economie politique des employeurs et démarchandisation du travail : l'apport de la VoC

Bien que l'examen critique des postulats et conclusions de l'analyse néo-marxiste diffère entre l'ARP et le NIH, ces deux corpus en conservent l'hypothèse conservatrice des préférences patronales. La conception implicite ou explicite de la grande majorité de leurs travaux est celle d'acteurs patronaux relativement en accord lorsqu'il s'agit de prendre position contre toute avancée sociale. Puisque les politiques sociales sont de nature à augmenter les coûts de production par les ressources financières prélevées et que la centralisation des négociations collectives est susceptible d'accroître le pouvoir de négociation des syndicats et *in fine* les avantages salariaux ou autres de leurs membres, les employeurs sont attendus comme faisant front contre elles. C'est ce que nous entendons par 'vision conservatrice des préférences patronales'. Globalement, cette conception est celle de

l'ATR. Par contre, la VoC a fortement animé les débats au sein des sciences politiques anglo-saxonnes en la remettant en cause et en affirmant que les employeurs ont été dans les ECM d'actifs soutiens à l'Etat social.

A) NIH et ARP : une vision conservatrice des préférences patronales

L'ARP : un renouveau de l'approche néo-marxiste

L'ARP entretient une filiation marxiste très claire. On peut la considérer comme une analyse néo-marxiste de seconde génération (Therborn, 1986). La nécessité d'un renouvellement de la pensée néo-marxiste traditionnelle s'est imposée dans les années 1970 alors que l'approche théorique globale des néo-marxistes peinait à trouver une application dans des travaux empiriques (*ibid.*). À cet égard, le traitement fait de l'Etat social ne satisfaisait pas Walter Korpi et les autres premiers auteurs de l'ARP. D'une part, parce que l'engouement des néo-marxistes à étudier l'Etat social n'était pas jusqu'alors à la hauteur de l'importance du phénomène. D'autre part, parce que l'interprétation fonctionnaliste des interventions publiques dans l'économie et la société relèvent d'une conception erronée.

L'apport essentiel de l'étude de l'Etat social par l'ARP est d'avoir su repenser la relation entre la société capitaliste et l'Etat tout en conservant le postulat que la stratification sociale en classes antagonistes est inhérent au mode de production capitaliste, et ce même dans une démocratie libérale. Fondamentalement, l'émergence et la stabilité de l'Etat social relève d'une vision en termes de '*politics against markets*' (Esping-Andersen, 1985), dans le sens où la mobilisation politique des travailleurs est la condition pour imposer aux employeurs conservateurs une démarchandisation du travail. Mais en opposition aux théoriciens post-marxistes qui se sont attachés à sortir la pensée marxiste de ces difficultés en insistant sur le rôle des nouveaux mouvements sociaux (Laclau et Mouffe, 1985), l'ARP a mis en avant la dimension organisationnelle de l'action collective des travailleurs tout en conservant au centre de son arsenal théorique la notion de classe sociale.

L'ARP procède d'un renversement de perspective vis-à-vis des travaux néo-marxistes et post-marxistes puisqu'elle prend en compte la possibilité d'une prise de contrôle direct de l'Etat par les forces de gauche. En ce sens, elle remet en cause l'idée d'une omnipotence des pouvoirs patronaux, tant structurels qu'instrumentaux. En tant qu'analyse d'inspiration marxiste centrée autour du conflit entre classes sociales, l'ARP envisage les avancées sociales comme le résultat d'un pouvoir de négociation favorable aux acteurs collectifs représentant les

intérêts des classes d'ouvriers et d'employés face aux forces placées à droite sur l'échiquier politique, au premier rang desquelles se trouvent les associations d'employeurs, les partis politiques libéraux, chrétien-démocrates ainsi que les partis agricoles dans les pays scandinaves. Mais le recentrage géographique de Walter Korpi sur les pays scandinaves l'oblige à fournir un cadre théorique susceptible de donner sens à l'élection des partis sociaux-démocrates et à la montée concomitante des programmes sociaux universalistes dans ces pays depuis les années 1930.

Certes, il est admis que des avancées majeures ont pu être votées sous des législatures de droite sensées être proches des intérêts patronaux conservateurs (comme par exemple le système allemand d'assurance sociale introduit par Bismarck dans les années 1880). Ce type de progrès social est vu dans l'ARP comme une manœuvre politique visant à affaiblir les mouvements ouvriers les plus revendicatifs en instituant des instances corporatistes de gestion favorisant une coopération entre employeurs et employés (Korpi, 2006). Cette interprétation est en cela conforme avec les analyses néo-marxistes traditionnelles. Mais il n'en reste pas moins que dans la majorité de pays, l'ampleur des dépenses publiques redistributives va de pair avec la prise du gouvernement par les partis de gauche.

En outre, les actions de ces gouvernements de gauche n'obéissent pas à de quelconques forces qui s'imposeraient à l'Etat bourgeois capitaliste en le contraignant à satisfaire par des interventions publiques aux exigences économiques et politiques de la reproduction du processus d'accumulation. La logique de l'Etat providence est selon l'ARP avant tout partisane. Les politiques sociales ne sont pas un moyen d'assurer la continuité des rapports de force économiques et ne peuvent pas être perçues comme favorables à termes aux employeurs. Elles ont au contraire pour fin la démarchandisation du travail, c'est-à-dire de rééquilibrer l'inégalité des ressources de pouvoir entre employeurs et salariés dans leur relation bilatérale sur le marché du travail (Esping-Andersen, 1985). Aux prises avec les mêmes contraintes structurelles capitalistes d'exercice du pouvoir gouvernemental, des partis politiques représentant des acteurs individuels dominants, en particulier les entrepreneurs (partis libéraux, chrétien-démocrates…), ou dominés (partis socialistes, sociaux-démocrates…) mèneront des politiques sociales différentes (Hibbs 1987a, 1987b ; Stephens, 1979). En ce sens, on peut nettement soutenir que l'ARP postule des préférences patronales conservatrices.

NIH et le conflit capital/travail

Les recherches menées dans le cadre de l'approche néo-institutionnaliste historique en science politique partagent avec les approches néo-marxistes de première et seconde générations cette image d'employeurs en harmonie contre toute avancée sociale. Cependant, en refusant la logique de classe, la critique du NIH à l'encontre du néo-marxisme traditionnel est plus radicale que celle de l'ARP[58].

Comme l'ARP, l'approche centrée sur l'Etat refuse les théories de l'influence structurelle et instrumentale du patronat. Parce que l'Etat jouit d'une certaine autonomie d'action par rapport aux forces socio-économiques dans leur ensemble, son intervention peut s'affranchir des revendications systémiques des employeurs que leur pouvoir structurel fera valoir ainsi que celles distinctement exprimées par leurs actions politiques instrumentales. Certes, le concept d'autonomie relative de l'Etat est apparu également au cours du développement de la pensée néo-marxiste traditionnelle (Poulantzas, 1968 ; Offe, 1974). Si l'Etat intervient dans l'économie pour défendre les intérêts objectifs du système (et de la classe) capitaliste, il le fait de manière autonome, c'est-à-dire sans qu'il y ait un contrôle direct des capitalistes sur lui. Néanmoins, le NIH rejette la considération de l'Etat comme Etat capitaliste. La prise en compte réelle de la sphère politique passe par l'abandon de l'hypothèse d'une subordination hiérarchique de l'Etat sur la sphère économique.

Dans le paradigme néo-marxiste, l'Etat est analysé de façon plus large que dans la majorité des travaux pluralistes focalisés sur la politique électorale[59]. Mais les néo-institutionnalistes historiques en science politique, en décomposant les structures étatiques, soulignent l'importance d'isoler certains agents internes, à savoir les membres de l'administration, pour comprendre au mieux l'action publique. Au sein d'un même système capitaliste, l'intervention publique est amenée à prendre des formes plus ou moins en accord avec les préférences patronales suivant les structures de l'Etat, structures variables selon les périodes historiques et les pays. Ainsi, prenant l'exemple de la Grande Dépression américaine, David Vogel (1987) a montré que celle-ci a été l'occasion d'une prise en main des questions sociales et industrielles au niveau fédéral ; cette modification des institutions de l'Etat fédéral

[58] Ce refus est particulièrement visible dans la pensée de Theda Skocpol à partir des années 1990 (Domhoff, 2005). En effet, dans *Protecting Soldiers and Mothers* (1992), l'accent mis sur la multiplicité des groupes d'intérêts et des coalitions politiques manifeste, par un retour aux canons théoriques pluralistes, un écart encore plus grand avec la pensée néo-marxiste. Ce sentiment est renforcé par l'importance des questions de genre, et non de classe, dans la construction des premières formes de politiques sociales américaines.

[59] « This first neo-Marxist [thought] brought back the state as an institutional-organizational ensemble, broader than "the government" and more differentiated from society than "the political system" onto the stage of theory and investigation » (Therborn, 1986, p.134).

américain a diminué le pouvoir structurel des employeurs qui jusqu'alors, sans intervenir de façon instrumentale auprès des responsables politiques des Etats, arrivaient à faire craindre à chaque Etat américain une fuite de capitaux vers d'autres Etats en cas de politiques sociales. D'autres études néo-institutionnalistes historiques sur le New Deal américain (Skocpol, 1980 ; Skocpol et Finegold, 1982, 1984 ; Skocpol et Ikenberry, 1983) soulignent également que lorsque les problèmes économiques et sociaux appellent des solutions radicales que seul l'Etat (fédéral) peut imposer et mettre en place, le regain d'autorité et d'autonomie dont jouissent alors les organismes publics est susceptible de faire advenir des politiques de démarchandisation du travail.

Les modifications de l'organisation administrative de l'Etat sont donc pour le NIH un facteur majeur déterminant les caractéristiques des politiques sociales. Mais il n'en reste pas moins que, dans le NIH, les intérêts patronaux restent bien modélisés comme essentiellement homogènes et hostiles aux orientations prônées par les fonctionnaires réformateurs. Contrairement à l'ARP, le NIH n'insiste pas sur la capacité des groupes d'intérêts à prendre pleinement les rênes des instances étatiques. Il est sur ce point relativement proche du néo-marxisme bien qu'une distinction cruciale subsiste. L'autonomie de l'Etat capitaliste se traduit dans la plupart[60] des approches néo-marxistes par des politiques publiques satisfaisant les intérêts de la classe dominante capitaliste. Dans le néo-institutionnalisme historique, elle autorise parfois la mise en œuvre des politiques favorables aux travailleurs. Cette vision de la politique comme contrepoids aux forces marchandes (*politics against markets*) que partagent le néo-institutionnalisme historique et l'approche en termes de ressources de pouvoir, est également présente dans l'approche française en termes de Régulation.

B) ATR : une vision en termes de *politics against markets*

Périodisation du capitalisme et conflit social

Bien que des différentes nettes existent entre elles, l'ATR et l'ARP participe d'un même mouvement critique à l'égard du paradigme néo-marxiste standard. Une première critique commune est la possibilité de distinguer une périodisation du capitalisme (Boyer, 1988). En d'autres termes, le processus d'accumulation n'est pas chez les régulationnistes et pour les tenants de l'ARP soumis aux deux lois tendancielles de Marx laissant à penser à une invariance du mode d'accumulation capitaliste. Dans l'approche néo-marxiste standard,

[60] Nous faisons référence ici aux analyses qui, à la suite à Claus Offe, conçoivent l'action de l'Etat comme à la fois autonome et agie par des fins politiques spécifiques (voir le chapitre 2).

l'économie est régie par la contrainte structurelle de deux lois tendancielles, à savoir la baisse du taux de profit et sa péréquation que seule l'intervention de l'Etat peut enrayer. Dans l'ATR et l'ARP, même si l'action de l'Etat y en significatif, la phase de croissance exceptionnelle que constitue pour les pays industrialisés avancées les Trente Glorieuses trouve son origine dans une relative pacification des conflits entre le capital et le travail au niveau macro-social et au niveau des lieux de production, les entreprises. Ainsi, pour Walter Korpi et Michael Shalev (1980), ainsi que pour Douglas Hibbs (1978), il n'existe pas de grands *trends* relatifs au mode de production capitaliste dans la mesure où les conflits entre les employeurs et les employées peuvent dans certains espaces historico-nationaux être tempérés, de sorte que de cette relative coopération dérivent de bonnes performances économiques.

Cependant, la conceptualisation des institutions à l'origine de cette efficacité économique relève bien dans les deux approches d'une vision en termes de *politics against markets*. En effet, la pacification des conflits inhérents à toute organisation sociale est d'abord l'expression d'un rapport de force entre groupes socio-économiques, et non d'un simple accord entre agents en interactions stratégiques. Ainsi, dans l'ARP, la faible fréquence des mouvements sociaux et du recours à la grève dans les pays scandinaves n'est pas le résultat d'une prise de conscience par les syndicats que ce type de stratégie revendicatrice est susceptible de se retourner contre leurs membres du fait de la baisse de la productivité qu'il génèrerait. C'est parce que les partis politiques partisans de la classe des employées ont réussi à y obtenir un contrôle direct au sein de l'Etat, que les actions directes des syndicats scandinaves sont devenues moins nécessaires qu'auparavant[61].

De manière similaire, la conception régulationniste des institutions renvoie essentiellement à une vision de la société dans laquelle le pouvoir de négociation favorable aux employeurs individuels dans la vie économique capitaliste peut être renversé par le recours à l'action collective dans la sphère politique. En effet, l'avènement du fordisme n'est pas tant à mettre à l'actif d'un patronat clairvoyant sur le bienfondé économique des institutions de l'Etat social qui ont soutenu ce régime d'accumulation, qu'à l'aptitude des salariés à faire prévaloir leurs intérêts, à forcer les employeurs à établir des 'compromis institutionnalisés'[62]. L'intuition d'Henry Ford n'a réussi à passer l'obstacle du collectif que par la présence d'acteurs collectifs capables d'imposer la redistribution des gains de productivité à la grande majorité des

[61] À l'inverse, dans les pays où les forces politiques de gauche n'ont pas atteint ce niveau de pouvoir politique, le peu de jours de grève (*cf* les Etats-Unis) trouve son explication dans la pauvre organisation collective des travailleurs (Korpi et Shalev, 1980).

[62] « [L]a conquête des droits sociaux étendus par les salariés a été perçue par les entrepreneurs comme conduisant à l'impossibilité de l'accumulation, du fait de la chute des taux de profits consécutive à ces avancées » (Boyer, 2004b, p.37).

employeurs (Boyer et Orléan, 1991). Aux Etats-Unis, le développement des conventions collectives et la montée en puissance (toute relative) des syndicats qui ont permis cette diffusion des principes fordiens de rémunération. Par contre :

> *"Si l'on devait caractériser d'un mot le fordisme à la française, le plus éclairant est sans doute de le qualifier d'*étatique *puisque par contraste avec les Etats-Unis par exemple, la dynamique industrielle n'est pas portée par la seule logique du marché, mais plutôt le projet développementiste d'un bloc hégémonique qui utilise tous les leviers de l'Etat pour piloter une transformation que ni les entrepreneurs, ni les salariés, pas plus que les banquiers, n'auraient spontanément impulsée » (Boyer, 1998a, p.11).*

Ainsi, la notion de compromis institutionnalisée se pose à l'encontre d'une marginalisation des rapports conflictuels symptomatique des approches économiques qui, comme la Nouvelle Economie Institutionnelle et l'Economie de conventions, considèrent les institutions comme de simples solutions à des problèmes de *satisficing*, conçues par les agents individuels comme des moyens de réduction de l'incertitude et/ou des coûts de transaction, comme une compensation des dysfonctionnements marchands et une parade aux insuffisances computationnelles des agents (Villeval, 1995)[63].

Le refus de la vision binaire marxiste

Comme dans l'ARP, la position critique à l'égard de la tradition marxiste orthodoxe prend dans l'approche régulationniste la forme d'un rejet de la position essentialiste de la théorie de valeur et de la composition de la société en deux classes antagonistes. Dans l'ARP, on l'a vu, cette critique passe par l'introduction d'une troisième classe, les indépendants.

L'ATR va plus loin de sorte qu'il est plus juste de parler d'une vision marxienne de l'ATR, l'héritage marxiste se manifestant surtout sous la forme d'une filiation conceptuelle (rôle des conflits, des rapports sociaux) et méthodologique (holisme et histoire). Selon la vision marxienne, rien ne permet d'assurer que les crises structurelles qui secouent et font évoluer le capitalisme, laissent intacte la structuration de la société en deux classes sociales, capitalistes et ouvrières. L'ATR reste fidèle à la méthodologie marxiste, une démarche interprétative ex

[63] C'est pourquoi le rapprochement avec l'Economie des conventions a été largement avorté. Elle véhicule l'‘image d'une métaphysique de l'accord (Ramaux, 1996). Ainsi la mise en œuvre des dispositifs cognitifs collectifs suppose leur validation par la hiérarchie de l'entreprise qui opère en quelque sorte un tri parmi les informations et les règles informelles qui circulent dans les ateliers et les bureaux. Or, il est déconcertant de constater que finalement la structure hiérarchique de l'entreprise est ici considérée comme donnée et non-problématique : « *La principale difficulté de l'analyse conventionnaliste est* […] *de faire le lien entre acteur et ordre. La difficulté est ici en quelque sorte contournée : la question de l'ordre continue d'être réglée d'avance (l'organisation est toujours déjà constituée hiérarchiquement et l'étude de cette constitution est clairement hors sujet), l'acteur suit peu ou prou la conduite impulsée par les tenants de l'ordre* » (Postel, 1998, p.1486).

post et holiste où « *toute l'évolution sociale est interprétée au travers des logiques portées par les entités collectives définies par l'approche considérée* » (Mouchot, 1996, p.206). Mais l'abandon de la théorie de la valeur-travail a conduit les régulationnistes à redéfinir ces entités collectives. À la notion de classe sociale est substituée la notion plus souple de groupe social, étant entendu que les groupes sociaux qui intéressent l'ATR « *s'identifient à travers les règles par lesquelles ils prélèvent leur part du revenu national* » (Favereau, 1995, p.516)[64], pour prendre notamment en compte l'hétérogénéisation des relations salariales.

La redéfinition du rapport capital-travail en rapport salarial[65] ainsi que l'intégration dans le structuralisme régulationniste de deux autres rapports fondamentaux, l'Etat, le régime international, à côté des trois retenus dans l'approche marxiste (le rapport capital-travail, le rapport inter-capitalistes[66], et le rapport marchand[67]), soulignent que dans les sociétés modernes, le rapport de production ne saurait être l'unique critère de structuration du monde social, de façonnement des identités individuelles et collectives. Cependant, la vision du monde de l'ATR reste bien en termes de *politics against markets*, dans la mesure où les conflits capital/travail consubstantiels au rapport salarial reste, malgré la diversification des relations salariales (Boyer, 2001), le rapport social moteur de l'histoire (Boyer, 1986b ; 2002d)[68]. La VoC n'adhère pas à cette représentation des économies politiques.

C) VoC et complémentarités institutionnelles : les fondements théoriques de l'engagement politique des employeurs

L'apport essentiel de la VoC est d'avoir posé la question du capital humain comme élément central des préférences patronales sur la démarchandisation du travail. C'est effectivement à

[64] Ainsi, comme le NIH, l'ATR considère comme groupe social significatif ayant ses intérêts propres, les agents en charges de l'administration de l'Etat (Palombarini et Théret, 2001).

[65] L'objectif est d'analyser les formes d'existence concrète du rapport salarial, défini par « *l'ensemble des conditions qui régissent l'usage de la reproduction des forces de travail* », l'ATR distingue cinq composantes du rapport salarial : 1) l'organisation du procès de travail ; 2) la hiérarchie des qualifications ; 3) la mobilisation de la force de travail ; 4) la formation du salaire direct et indirect ; 5) son utilisation. Cette redéfinition du rapport capital-travail admet que le rapport salarial n'est pas seulement le lieu de formation du surplus mais également le lieu de sa répartition entre salaire et profit (Boyer, 1986a).

[66] Corollairement, le rapport inter-capitalistes est requalifié en rapport de concurrence afin de souligner qu'il n'oppose pas les membres d'une même classe, mais des organisations au sein desquelles coopèrent tant bien que mal différents groupes sociaux (entrepreneurs, salariés, propriétaires du capital…). Ce rapport de concurrence est l'ensemble des « *relations entre un ensemble de centres d'accumulation fractionnés et dont les décisions sont* a priori *indépendantes les unes des autres* » (Boyer, 1986a, p.50).

[67] Le rapport marchand devient la monnaie, « rapport social fondamental qui institue les sujets marchands (centres d'accumulation, salariés…) » (Boyer, 1986a, p.48).

[68] Malgré certaines recherches régulationnistes tendant à montrer l'émergence en depuis les années 1990 d'une nouvelle hiérarchie institutionnelle fondée sur la finance (Aglietta, 1998) ou du rapport de concurrence (Petit, 1998).

travers ce prisme que prennent sens les complémentarités institutionnelles entre le niveau de développement de l'Etat social et les types de système productif (ELM et ECM). Parce que l'Etat social constitue dans les économies coordonnées de marché un ensemble d'institutions permettant aux firmes de régler leurs problèmes d'action collective et de produire les compétences spécifiques nécessaires à leur compétitivité, les employeurs de ces pays sont susceptibles de le soutenir politiquement.

Une critique de la conception conservatrice des préférences patronales

Un aspect des thèses de la convergence des économies politiques a trait au déclin général de l'Etat social dans les démocraties avancées. L'intérêt de l'ARP et du NIH a été, respectivement à partir des années 1970 et 1980, de fournir des arguments allant à l'encontre de l'opinion répandue à l'époque d'une transformation inévitable de l'ensemble des systèmes politiques et socio-économiques vers le modèle industrialiste pluraliste américain. Le niveau d'organisation collective des salariés et le degré d'autonomie de l'Etat à l'égard des pressions sociales ont été mis en avant comme autant de facteurs qui, selon les pays, ont eu un impact sur la démarchandisation du travail[69]. Pour autant, replacer dans le contexte économique contemporain, l'ARP et le NIH s'accordent bien avec les théories les plus communes de la mondialisation (Jacoby, 1995) qui ont en commun de considérer que les régulations institutionnelles seraient amenées à disparaître pour laisser place aux mécanismes de marché.

La capacité des forces de gauche et des fonctionnaires réformateurs à contrecarrer les souhaits conservateurs des employeurs s'est exercée dans le contexte historique singulier de l'après-guerre, marqué par une relative autarcie des économies nationales. Depuis, l'effet combiné du progrès technique dans les transports et de la circulation de l'information, et des décisions politiques contribuant à la révolution des trois D (désintermédiation, décloisonnement, déréglementation) sur les marchés financiers, a entraîné un accroissement spectaculaire de la mobilité du capital et de son pouvoir structurel. Dès lors, les forces à l'origine de l'Etat social aurait du s'être largement affaiblies et les Etats sociaux nationaux aurait du avoir amorcé un retrait significatif et général. Or, un ensemble d'études comparatives est venu récuser l'idée d'une re-marchandisation du travail. D'une part, contrairement à ce que l'ARP le laisse suggérer, la désindustrialisation des économies avancées sous l'effet de la concurrence des nouveaux pays industrialisées, et plus largement d'un phénomène de tertiarisation des

[69] Voir la partie introductive pour une description plus complète de l'APR et du NIH.

économies depuis les années 1960, ne s'est pas traduite par un déclin généralisé de l'Etat providence (Garett, 1995 ; Iversen, 2001). Ce constat vaut également pour ce qui concerne l'intensité de la négociation collective (Berger et Dore, 1996 ; Boyer, 1996b ; Iversen, 1996 ; Wallerstein *et alii*, 1997 ; Regini, 2000)[70]. Ainsi, ces conclusions empiriques appellent à développer des outils théoriques qui permettent de distinguer les facteurs de l'émergence de l'Etat social et les facteurs contemporains de son maintien (Pierson, 1996).

D'autre part, la VoC s'inspire directement d'une nouvelle génération de théoriciens néo-institutionnalistes historiques, au premier rang desquels figurent Peter Swenson (1991b, 1997), Kathleen Thelen (2001, 2002), Paul Pierson (1995) ou Philip Manow (2000). Ces néo-institutionnalistes historiques s'appuient sur les résultats empiriques évoqués ci-dessus pour formuler une critique à l'égard de l'ARP et du NIH traditionnel. Un point commun de leurs travaux est d'avoir dévoilé la responsabilité des employeurs dans la montée de certaines institutions de l'Etat social (en particulier les systèmes centralisés de négociations salariales), à l'époque contemporaine mais aussi au cours de la phase historique de son développement. Peter Swenson (1991b) en a été le précurseur. Selon lui, la centralisation des négociations salariales dans la Suède des années 1930 est largement à mettre à l'actif de la motivation instrumentale des entreprises exportatrices désireuses de maîtriser la structure intersectorielle des salaires. Elles s'opposèrent aux entreprises centrées sur le marché intérieur (surtout celles du secteur de la construction) qui étaient relativement disposées à accepter les hausses de salaire demandées par leurs ouvriers[71]. Plus généralement, même dans les pays où la bureaucratie étatique jouit d'une grande autonomie, les 'state entrepreneurs' ont eu besoin de cultiver des alliés au sein du patronat pour supporter leurs initiatives (Martin et Swank, 2001).

Concernant l'analyse de l'Etat social contemporain, certaines études menées dans le cadre du NIH ont montré, à l'encontre de l'ARP, que le démantèlement des systèmes de négociation collective était loin de pouvoir être considéré comme massif ou systématique (Thelen, 2001). Si les syndicats suédois, qui restent extrêmement puissants, n'ont pas réussi à endiguer le mouvement de décentralisation des négociations collectives (Pontusson et Swenson, 2000), c'est pourtant ce qu'ont pourtant réussi à faire leurs homologues allemands réputés moins bien organisés et représentatifs. Par ailleurs, c'est au cours des années 1990 que les partenaires sociaux en Italie, en Espagne et en Irlande ont accepté le principe d'une centralisation des

[70] En partie parce que les syndicats en Europe n'ont pas tous été affaiblis par les contraintes que fait peser sur eux la mondialisation (Ebbinghaus et Visser, 1999).

[71] À la suite de cette centralisation des négociations collectives salariales, la concurrence entre firmes sur le marché du travail s'est reportée sur les systèmes de retraites gérés à l'époque au niveau des firmes. Cependant, la volonté des associations patronales de tempérer cette compétition de plus en plus coûteuse en période de quasi plein-emploi, les a poussées à soutenir un système de retraite universelle (Swenson, 2002).

négociations salariales. Ces études montrent donc qu'il n'y a pas de lien univoque entre la puissance des organisations syndicales et la structure de négociations collectives.

La nouvelle orientation des travaux néo-institutionnalistes historiques a le mérite d'avoir pointé le rôle actif et positif des employeurs dans l'émergence et les évolutions des institutions de l'Etat social[72]. Mais un problème de ces approches centrées sur les employeurs réside en ce qu'elles ont surtout procédé par études de cas, et ne reposent pas sur une théorie des préférences patronales qui puisse rendre compte, pour un maximum de pays, des positions patronales à l'égard dans les politiques sociales. L'atout théorique majeur de l'approche en termes de Variétés du Capitalisme est précisément d'avoir su s'appuyer sur ces travaux pour proposer une théorie institutionnaliste des préférences patronales permettant de comprendre à la fois la multiplicité des systèmes productifs et celle des systèmes sociaux, malgré la mise en concurrence des économies nationales.

Les complémentarités institutionnelles entre Etat social et production du capital humain

L'approche en termes de Variétés du Capitalisme est une analyse macro-institutionnelle. En cela, elle participe comme l'ATR de la recherche d'une troisième voie méthodologique en sciences sociales, l'hol-individualisme (Boyer, 2002b). Dans la VoC, les stratégies de profit des firmes individuelles relèvent d'une adaptation rationnelle aux institutions macro-économiques dans les cinq sphères évoquées plus haut. Les mécanismes développés par les entreprises au niveau micro ou méso-économique pour se coordonner avec les autres agents dépendent largement des contraintes et des répertoires d'actions issus des arrangements macro-institutionnels nationaux[73]. Ainsi, parce que les institutions de l'Etat social permettent l'établissement des engagements crédibles nécessaires à l'investissement dans les formations spécifiques (tantôt à la firme, tantôt au secteur), les coûts qu'elles occasionnent pour les firmes peuvent être pensés comme des investissements indirects en capital humain[74].

Sur le marché du travail, la protection de l'emploi, c'est-à-dire l'arsenal législatif ou conventionnel qui impose des restrictions dans la flexibilité externe que peuvent pratiquer les entreprises, est aussi une incitation pour les salariés à participer à l'accroissement du stock de

[72] « With a growing interest in the contemporary developments of welfare states, the institutionalist approach has shifted its focus from state structures to the institutional character of the social programs themselves and to the incentives and opportunities these structures provide for core players in the 'welfare state reform game' such as politicians, unions, employers, etc » (Thelen, 1999b, p.29).

[73] La VoC est sur ce point proche de la Nouvelle Economie Institutionnelle de North (1990).

[74] « Complementary welfare programs and policies reduce employer's cost of providing adequate rewards to persuade workers to invest in the skills required for specific product market strategies » (Estevez-Abe *et alii*, 1999, p.160).

connaissances spécifiques à l'entreprise (Aoki, 1988). Cet argument est au cœur de l'analyse du succès des grandes firmes japonaises, dont un des avantages concurrentiels est leur aptitude à réduire les taux de rébus et les stocks de composants intermédiaires. Selon cette analyse, l'emploi à vie constitue un type de démarchandisation du travail à l'origine d'engagements crédibles entre les salariés et leur direction. En effet, en même temps qu'il autorise la firme à investir lourdement dans des rotations de postes de sorte à donner aux jeunes embauchés une connaissance approfondie des rouages de l'entreprise, l'emploi à vie incite l'employé à diffuser à ses supérieurs les informations émergeant de la base sans crainte que des gains de productivité futurs viendront remettre en cause son emploi.

Les dimensions distributive et redistributive de l'Etat social forment également un système d'incitation pour les agents économiques à investir dans les compétences spécifiques. D'une part, parce qu'elle favorise une homogénéisation des salaires (Soskice, 1990), la coordination des négociations salariales est pour la VoC une des caractéristiques essentielles des économies corporatistes européennes[75]. Elle rend effectivement moins probable le débauchage des apprentis et des salariés formés par les firmes non-formatrices (voir *supra*)[76]. D'autre part, la protection contre le chômage, c'est-à-dire la générosité des systèmes d'assurance chômage (conditions d'ouverture, durée et montant des prestations), favorise également l'investissement des travailleurs dans les formations spécifiques à l'industrie (Estevez-Abe *et alii*, 1999 ; Mares, 2003). Les travailleurs prennent leurs décisions d'investissement en capital humain en fonction du coût initial d'acquisition de la qualification, de la prime future des compétences acquises (hausse de salaires), et des risques de perte de leur poste de travail actuel et de la prime de salaire associée. En conséquence, dans les pays comme le Danemark ou les pays Scandinaves, la générosité des allocations chômage a pour fonction d'assurer à un individu ayant investi dans des formations non-générales un revenu satisfaisant même lorsque l'offre de compétences spécifiques excède pour un temps la demande émanant des firmes. Cette protection sociale est importante dans la mesure où, contrairement aux compétences générales, les compétences spécifiques à un secteur seront demandées par un nombre relativement restreint d'entreprises, celles du secteur en question.

[75] Outre son impact sur les systèmes de formation, la coordination des négociations salariales est particulièrement importante du fait des complémentarités institutionnelles qu'elle entretient avec la politique monétaire (Iversen et Soskice, 1998).

[76] Cet élément institutionnel est également présent dans l'économie coordonnée de marché japonaise. Le système de l'emploi à vie et la coopération employeur/employé impliquent une coordination des salaires entre grandes firmes de manière à diminuer les risques de débauchage. Par la pratique du Shunto et ses longues discussions informelles entre les syndicats (Sohio) et les associations patronales (Nikkeiren et Keidanren), les employeurs japonais se coordonnent tous les ans pour garantir la paix sociale en harmonisant les hausses de salaires entre les firmes (Kume et Thelen, 2004).

Variétés du Capitalisme et variété des préférences patronales

Par certains aspects, l'approche en termes de Variétés du Capitalisme s'inscrit dans une perspective proche de la notion de "contrainte bénéfique" proposée par Wolfgang Streeck (1997). Une implication de ce concept est qu'il existe un niveau optimal de contrainte sur le marché du travail qui permet d'optimiser les performances économiques des firmes. Néanmoins, à la différence de Streeck, les auteurs de la VoC insistent plus nettement sur les complémentarités institutionnelles (Hall et Soskice, 2001 ; Estevez-Abe *et alii*, 1999 ; Hall et Gingerich, 2004) entre les sphères de l'éducation/formation des travailleurs et de l'Etat social, ainsi que sur les complémentarités institutionnelles entre ces deux sphères avec celle du financement des entreprises – financement intermédié dans les ECM et financement par les marchés financiers dans les ELM. Il en ressort qu'il existe une multiplicité de niveaux de contraintes bénéfiques pour les employeurs. La VoC associe un niveau de contraintes bénéfiques à un type de capitalisme[77]. La VoC refuse effectivement les thèses de la convergence vers un modèle unique de système de production associé à un désengagement radical de l'Etat social. Néanmoins, elle défend que les économies industrialisées sont appelées à rejoindre soit le modèle idéaltypique des ELM (dans lequel l'Etat social est affaibli), soit celui des ECM (dans lequel l'Etat social se maintient), chacun de ces deux catégories de pays ayant des performances macro-économiques comparables.

Ainsi, pour les tenants de la VoC, il existe à la période de remise en cause du fordisme dans les pays industrialisés ou une sortie pessimiste ou bien une sortie optimiste (Iversen, 2001). Dans les ELM, les employeurs ont tenté à partir des années 1980 de renouer avec leur autorité unilatérale dans l'entreprise et sur le marché du travail, afin de restaurer une compétitivité axée essentiellement sur les prix. Ce mouvement a été particulièrement radical en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni (Hall, 2007). À l'inverse, dans la trajectoire heureuse des ECM européennes, la stratégie d'adaptation des employeurs aux nouvelles contraintes de la mondialisation a certes été la recherche d'une flexibilité des conditions de travail – y compris les rémunérations – mais elle n'a pas remise en question la négociation collective sectorielle

[77] Il y a donc une évolution de la pensée de David Soskice. Au début des années 1990, il voyait dans le capitalisme coordonné une forme plus efficiente d'organisation politique et économique. Dans l'approche proposée en collaboration avec Peter Hall, il est admis que les ECM et ELM peuvent soutenir des performances macro-économiques similaires malgré des niveaux de contrainte différents. Ce qui compte avant tout est la cohérence des arrangements institutionnels, c'est-à-dire l'existence de fortes complémentarités entre les cinq sphères institutionnelles retenues par la VoC.

(Hassel et Rehder, 2001), et plus généralement l'Etat providence[78].

Cette conception plurielle de la mondialisation est présente depuis longtemps dans la pensée régulationniste. Robert Boyer soulevait dès le milieu des années 1980 l'opposition entre deux grandes orientations concernant la régulation du marché du travail. L'une favorise la flexibilité interne du travail, l'autre une flexibilité externe (Boyer, 1986c). La VoC et l'ATR[79] relèvent toutes les deux d'une conception institutionnelle des préférences patronales qui tranche avec les analyses néo-marxistes de première et seconde générations (l'ARP) dans lesquelles elles sont davantage postulées que pensées de manière endogène. Dans la mesure où l'Etat social y est saisi comme contribuant également à déterminer les stratégies de profit des firmes[80], la VoC et l'ATR ne le conçoivent pas seulement comme une pure réaction des forces sociales aux conséquences néfastes du capitalisme moderne. Cependant, pour comprendre la diversité des Etats sociaux, la VoC se distingue de l'ATR en avançant plus fermement l'importance théorique de deux éléments.

D'une part, en insistant sur les complémentarités institutionnelles entre le niveau de protection sociale et les régimes de production des ECM européennes, la VoC propose une conception clairement assurantielle de l'Etat social. À l'inverse, bien que cette dimension ne soit absente ni de l'ARP (Huber et Stephens, 2001), et encore moins des recherches régulationnistes (Amable, 1999, 2005), c'est principalement sur la fonction redistributive de l'Etat providence que mettent l'accent ces approches. D'autre part, une conséquence de cette acceptation assurantielle de l'Etat social est pour la VoC le soutien politique actif des employeurs pour son maintien. Selon la VoC, les trajectoires nationales ne tiennent pas tant aux préférences et au pouvoir absolu des travailleurs ou des fonctionnaires qu'à la position politique des employeurs. Dans les ELM, les employeurs ont intérêt à promouvoir des mécanismes marchands sur le marché du travail. Leur objectif est de réduire les coûts de production par la diminution de la pression fiscale et le recours à la flexibilité externe, sans que cela n'affecte profondément leurs stratégies de profit fondées sur des compétences générales. Dans les ECM, les employeurs sont plus favorables à l'instauration de mesures sociales qui protégeront leurs investissements en capital humain et ceux de leurs employés les plus indispensables à la production.

[78] De même, les grandes firmes japonaises possédées par des capitaux japonais n'ont pas tenté de revenir sur l'emploi à vie, mais ont essayé de l'assouplir en l'élargissant à l'ensemble de leur groupe d'entreprises (Vogel, 2005).

[79] De même que les travaux de la nouvelle génération néo-institutionnaliste historique en science politique.

[80] « Traditionally, neither students of the welfare state nor students of political economy viewed the welfare state as an integral part of national economies. Instead, welfare states were generally treated, at least implicitly, as vehicles for the redistribution of income generated in a completely separate sphere » (Pierson, 2000b, p.793).

En cela, la vision de la VoC est en termes de '*politics* of *markets*' (Iversen et Soskice, 2006) pour insister sur le fait que les employeurs ne sont pas forcément hostiles à régulation du marché du travail et militent même dans les ECM pour la promotion des institutions démarchandisant le travail. L'ATR est surtout en termes de '*politics* against *markets*' comme le sont celles de l'ARP et du NIH traditionnel. Avec l'abandon de la théorie marxiste de la valeur-travail, les auteurs régulationnistes n'adhèrent certes plus à une structuration hiérarchique des rapports sociaux selon laquelle le rapport capital/travail l'emporterait sur le rapport inter-capitalistes. Dès lors, l'opposition entre capitalistes pour la répartition du surplus n'y est pas consubstantiellement reléguée en second rang lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts de leur classe et la reproduction du système capitaliste. Toutefois, l'ATR ne rejoint pas la VoC lorsqu'il s'agit d'accorder aux employeurs des économies européennes à haute-valeur ajoutée une volonté de soutenir les institutions de l'Etat social dans la perspective d'assoir des engagements crédibles avec les autres agents économiques sur la qualité assurantielle de ces institutions[81]. Un autre point de divergence entre l'Ecole de la Régulation et la VoC réside dans l'attention portée aux organisations patronales dans la saisie de la coordination économique et politique entre les firmes[82].

1.3. Formation professionnelle continue et néo-corporatisme

La grille de lecture néo-corporatiste est plus adaptée à l'étude de la Formation Professionnelle Continue (FPC) que ne le sont l'approche en termes de ressources de pouvoir et les analyses stato-centrés. En effet, bien que le développement des systèmes de FPC s'inscrive dans une adaptation de l'Etat social, les Etats européens se sont largement appuyés sur les organisations syndicales et surtout patronales pour définir et mettre en œuvre ces politiques publiques. En conséquence de ce partage de l'espace public, les organisations intermédiaires du rapport salarial constituent davantage que les partis politiques et les administrations publiques, les acteurs collectifs clefs des politiques de FPC en Europe.

[81] La VoC procède d'une analyse de la sphère politique qui se focalise sur les intérêts communs existant dans les ECM entre employeurs et employés dominants, et sur les coalitions inter-classes qui en résultent. La notion de compromis institutionnalisé renvoie à la présence d'un conflit ne pouvant être totalement résolu entre les groupes socio-économiques. Voir le chapitre 6.1.

[82] Notre analyse des différences entre l'ATR et la VoC prend ici la forme d'un constat. Nous l'approfondirons et en tirerons les implications sur la conception des institutions dans la Partie III.

A) L'intermédiation corporatiste des intérêts socio-économiques

L'Etat et le partage de l'espace public

Dans sa conception première, le néo-corporatisme constitue une forme de partage de l'espace public de l'Etat avec des associations ayant un quasi voire un total monopole de représentation d'un ou de plusieurs groupes sociaux (Schmitter, 1974). Or, si l'on considère que les hommes politiques ne sont en rien débonnaires mais mettent en place des stratégies dans le but de faire avancer leurs propres intérêts et ceux de leurs organisations, ce partage du pouvoir ne va pas de soi. Un premier élément du 'débat corporatiste' qui apparaît dans les années 1970 touche précisément aux motivations de l'Etat. Pour quelles raisons les autorités publiques peuvent être amenées à sacrifier une partie de leur pouvoir discrétionnaire en favorisant l'accès des associations représentatives à des points de veto (concertation corporatiste) (Lehmbruch, 1979) voire en leur déléguant des politiques publiques dans le cadre d'un gouvernement par les intérêts privés (Streeck et Schmitter, 1985). Deux grands types d'interprétation ont émergé des études sur le néo-corporatisme dans les années 1970 et 1980 (Molina et Rhodes, 2002), l'un fondé sur une logique d'efficacité, l'autre sur un échange politique.

Selon la première logique, l'inclusion des groupes d'intérêts dans les structures administratives étatiques et les réseaux gouvernementaux relève d'une recherche par l'Etat d'un dépassement de ses propres ressources dans un objectif d'efficacité des politiques publiques. Le néo-corporatisme a émergé à la fin des années 1960 alors que l'expansion économique de l'après-guerre se traduisait par un renforcement du poids des syndicats vis-à-vis des organisations patronales, et parfois même en tant que force politique dans leur relation aux autorités publiques. Face à cette montée en puissance de la représentation des salariés, un enjeu pour l'Etat est alors de rendre durable la croissance en maintenant les rémunérations salariales à un niveau économiquement acceptable pour les entreprises.

Cette logique de l'efficacité est particulièrement importante dans le cadre des gouvernements par les intérêts privés[83]. Que se soit dans le cadre de la concertation corporatiste ou du 'self-government', la recherche de l'efficacité par l'Etat va de pair avec la volonté de garantir une

[83] « Generally, while concertation regulates the relationship - the terms of exchange—between economic groups differently located in the economic division of labor, self-government involves cooperation between competitors in pursuit of common objectives, sometimes on the basis of explicit bipartite agreements with the state. Whereas concertation serves to contain distributional conflict, self-government mobilizes the economic benefits of cooperation » (Streeck et Kenworthy, 2003, p.12).

certaine stabilité politique. Par la modération salariale ou la mise en œuvre du système d'apprentissage, et plus généralement parce qu'elles autorisent la production d'un ensemble de biens publics à moindre coût, les pratiques corporatistes sont dites contribuer, dans la perspective de l'Etat, à la croissance économique et au faible niveau de chômage. Par la même occasion, le néo-corporatisme participe à la consolidation d'un certain ordre social (Streeck et Schmitter, 1985) qui prévient les mouvements sociaux contre les autorités étatiques.

La reconnaissance de cette logique d'efficacité n'empêche pas qu'il faille également comprendre l'implication volontaire des associations représentatives dans la définition et la production de ces biens publics. En effet, à l'inverse des formes anciennes ou plus contemporaines[84] de néo-corporatisme, celui qui se consolide au 20^{e} siècle dans certains pays d'Europe le fait dans le contexte politique de la démocratie parlementaire. En conséquence, il peut s'avérer contre-productif pour les gouvernements d'imposer par la force la modération salariale ou de mettre en œuvre d'autres politiques publiques qui pourraient froisser une partie de l'opinion publique. Dès lors, un autre aspect du 'débat corporatiste' s'articule autour de la question suivante : qu'a à offrir l'Etat en échange de la coopération qu'il espère obtenir des syndicats ? La réponse à cette question relève d'une conception du néo-corporatisme comme phénomène fondamentalement politique. À la suite d'Alessandro Pizzorno (1978), la logique d'échange politique entre l'Etat et les associations syndicales s'impose effectivement pour comprendre l'émergence et la stabilité du néo-corporatisme dans les démocraties du centre et du nord de l'Europe pendant la période d'après-guerre. « [L]*e paradigme de l'échange politique se propose d'interpréter les attitudes coopératives des acteurs collectifs en terme de stratégies délibérées d'échanges de concessions réciproques* » (Mériaux, 1998, p.5). Cette grille de lecture a été largement utilisée pour comprendre l'émergence du néo-corporatisme centré sur les syndicats (Regini, 1984 ; Cawson, 1986 ; Traxler, 1990, Crouch, 1990). En particulier, le fort développement de l'Etat providence dans les pays corporatistes d'après-guerre apparaît alors comme une compensation faite aux syndicats en contrepartie d'une modération de leur revendication salariale[85].

Les économies européennes dites coordonnées par la VoC sont toutes des nations corporatistes selon la littérature traditionnelle néo-corporatiste. Elles se caractérisent par de puissantes confédérations syndicales. Pour autant, si cet aspect des ECM européennes est

[84] On pense notamment au 'state corporatism' des régimes de Salazar au Portugal et de Franco en Espagne (Schmitter, 1974).

[85] Dans le chapitre 2.1, nous reviendrons de manière plus approfondie sur la logique de l'échange politique.

reconnu par la VoC, cette dernière procède, compte tenu de son centrage théorique sur la firme, d'un renouvellement du débat néo-corporatiste. La VoC insiste effectivement sur l'importance fonctionnelle des associations d'employeurs en tant qu'institutions de coordination des employeurs et ce faisant sur l'orientation du néo-corporatisme des ECM vers la recherche de la compétitivité de leurs entreprises.

Néo-corporatisme traditionnel et néo-corporatisme centré sur les employeurs

Comme le souligne Oscar Molina et Martin Rhodes (2002), un certain nombre de chercheurs en sciences politiques soutient que le mode corporatiste d'intermédiation des intérêts est sur le déclin dans les pays germanophones et scandinaves. Que ce déclin soit perçu comme radical et inévitable (Grahl et Teague, 1997)[86], ou qu'il s'agisse plutôt d'une adaptation des structures de la concertation corporatiste (Hemerijck, 1995), ces chercheurs ont en commun de pointer le changement de contexte économique comme source d'une inadéquation du néo-corporatisme au capitalisme contemporain. L'ouverture des frontières économiques se traduirait par la re-marchandisation des relations salariales mais également par une expansion des principes marchands au sein de la sphère politique. En effet, la fin des politiques keynésiennes, le retrait de l'Etat providence et la décentralisation des négociations collectives auraient comme corollaire la fragmentation de la représentation syndicale corporatiste, devenue trop rigide pour un monde économique requérant de la flexibilité.

Pour les théoriciens de la VoC, ce retrait des syndicats corporatistes n'a pas lieu d'être dans les économies coordonnées de marché. Cela ne tient pas tant à ce que les facteurs cités plus haut ne puissent avoir d'impact sur la densité et l'organisation des structures syndicales. La principale explication réside dans le soutien apporté par les employeurs de ces pays aux institutions de l'Etat social. Ces institutions favorisent en retour le maintien des grandes confédérations syndicales comme acteurs collectifs majeurs. Premièrement, parce que les employeurs ont besoin d'interlocuteurs syndicaux puissants aux niveaux sectoriel et intersectoriel pour garantir l'efficacité des négociations centralisées sur les salaires[87], et plus largement sur les questions d'emploi. Deuxièmement, l'appui politique des employeurs à l'Etat social contribue à maintenir les ressources des confédérations syndicales qui

[86] « There is no reason to doubt that, as a strategic program for the resolution of employment issues, neo-corporatism is moribund—defeated on the ground by the actual evolution of employment relations before reluctant abandonment by its academic proponents » (Grahl et Teague, 1997, p. 418 ; cités par Molina et Rhodes, 2002).

[87] Afin qu'ils produisent les effets positifs escomptés en matière de modération salariale.

collaborent à la gestion bi-partite des organismes de protection sociale (Iversen et Soskice, 2006). Dès lors, pas plus qu'ils ne voient la mondialisation comme la source rédhibitoire d'un retour inévitable à la coordination marchande entre agents économiques, les tenants de la VoC ne la conçoivent comme faisant converger les systèmes politiques vers le marché politique de la démocratie parlementaire.

L'ATR a intégré assez tardivement la question du partage des pouvoirs entre l'Etat et les acteurs privés dans sa prise en compte de la régulation politique. Un autre point de dissension avec la VoC réside dans l'attention portée aux pratiques corporatistes impliquant peu voire nullement les syndicats. En effet, lorsqu'ils abordent le néo-corporatisme, les régulationnistes s'attardent peu sur le rôle spécifique des associations patronales (Amable *et alii*, 1997 ; Amable et Palombarini, 2005 ; André, 2003), et restent en cela dans la continuité de la littérature néo-corporatiste conventionnelle. Synthétisant les raisons pour lesquelles Fritz Scharpf (1987) ne prend pas en compte les organisations patronales dans son analyse comparative des relations entre Etat et système d'associations d'intérêts, Hanspeter Kriesi résume bien la conception traditionnelle du néo-corporatisme :

> *« La politique du patronat a soit un caractère micro-économique, c'est à dire qu'elle se concrétise dans une multitude de décisions décentralisées et non coordonnées, soit un caractère multinational qui dépasse les limites de la politique d'un Etat-nation qui constitue le cadre de cette discussion des différences nationales. Le cadre d'orientation du patronat [...] est donc plus restreint ou plus large que celui de la politique macro-économique d'un pays » (Kriesi, 1994, p.451).*

À l'inverse, en s'intéressant essentiellement à la place des organisations d'employeurs dans les ECM et les ELM, la VoC s'inscrit dans la lignée des recherches sur les nouveaux contours du néo-corporatisme[88]. À la suite de Streeck (1992), un ensemble d'études a émergé soulignant le redéploiement des structures corporatistes des ECM vers de nouveaux objectifs dans le cadre du contexte économique international contemporain (Traxler, 1995 ; Rhodes, 1998)[89]. En effet, la fin des politiques inflationnistes keynésiennes et le début de l'ère monétariste rendent moins nécessaire l'échange de ressources de pouvoir entre l'Etat et les syndicats. Dans une période d'expansion du chômage et d'ouverture des économies corporatistes, l'Etat n'a plus besoin de la coopération des syndicats pour assurer la modération

[88] « Neo-corporatist analysis directs our attention to the organization of society, but its emphasis on the trade union movement underplays the role that firms and employer organizations play in the coordination of the economy […]. We want to bring firms back into the center of the analysis of comparative capitalism and, without neglecting trade unions, highlight the role that business associations and other types of relationships among firms play in the political economy » (Hall et Soskice, 2001, p.4).

[89] Pour la VoC, cette démarche a également le mérite de donner une cohérence forte à son cadre d'analyse en se recentrant à la fois sur les firmes et sur les organisations qui les représentent.

salariale. Ainsi, « *alors que les relations professionnelles d'autrefois visaient à négocier un statut protecteur pour les salariés, les isolant des fluctuations économiques, dans les systèmes nationaux de relations professionnelles contemporains, pris au piège de la concurrence internationale, il s'agit d'ajuster la gouvernance de la relation d'emploi aux impératifs de la compétitivité* » (Streeck, 1998, p.14 ; cité par Duclos et Mériaux, 2005).

Dans la perspective de la VoC, cette reconfiguration des rapports de force se traduit en deux éléments théoriques importants. Le premier est que les formes de néo-corporatisme sont appréciées dans la VoC, non pas en termes d'échange politique mais à travers l'efficacité économique qu'elles autorisent. Le second point est que la fin des politiques keynésiennes et le déplacement du néo-corporatisme vers le côté de l'offre suggèrent que les associations patronales doivent être perçues comme les organisations intermédiaires les plus fondamentales pour saisir les nouvelles formes de coopération entre agents individuels.

Selon une logique d'efficacité, les organisations représentatives corporatistes sont appréhendées à travers leur capacité à satisfaire aux conditions institutionnelles de la mise en œuvre de *coordination-oriented policies*. Ce type de politiques publiques est particulièrement adapté à la résolution des problèmes relatifs à la production des biens publics (Shonfield, 1965 ; Culpepper, 2003b ; Hall et Soskice, 2001). Le fondement des *coordination-oriented policies* est que « *one of the principal ways in which policy-makers can improve national economic performance is to secure better forms of coordination among private-sector actors* » (Hall et Soskice, 2001, p.45). Cela implique d'avoir des informations plus précises que celles que peuvent obtenir les administrations étatiques de sorte à coller au plus près des besoins des agents individuels et notamment des firmes. Ainsi, comme on l'a vu à travers la modération salariale, la compétitivité des économies corporatistes européennes repose sur la coopération entre les associations patronales et syndicales ainsi que sur leur aptitude à coordonner leurs membres.

Sans qu'ils y fassent explicitement référence dans leurs écrits, Hall et Soskice intègrent largement dans leur corpus théorique la notion de gouvernement par les intérêts privés développée par Wolfgang Streeck et Philippe C. Schmitter (1985). Cette « *délégation de fonctions relevant de politiques publiques à des intérêts organisés privé représente une tentative d'utiliser les intérêts collectifs propres à un groupe social de manière à créer et à maintenir un ordre social généralement acceptable* » (*ibid.*, p.129). La VoC s'approprie cette forme du néo-corporatisme en insistant toutefois davantage sur les performances économiques desquelles elle peut à l'origine. Ainsi, s'ils fondent leur approche sur le corpus théorique de la

Nouvelle Economie Institutionnelle, l'importance qu'accordent les théoriciens de la VoC à ce mode de gouvernance hybride entre la hiérarchie et le marché centré sur les associations d'employeurs, manifeste une prise de distance avec les travaux d'Oliver Williamson (en particulier ses premiers)[90]. D'ailleurs, le canon des économies coordonnées de marché n'est autre de l'Allemagne. Or, « [l]'*Etat allemand d'après-guerre n'est ni de type* laisser-faire*, ni de type* étatiste*, et se place dans la catégorie dite* 'Enabling State'. *Sa capacité d'intervention directe dans l'économie est limitée par une souveraineté fragmentée verticalement et horizontalement, et par de sévères restrictions constitutionnelles à l'action discrétionnaire du gouvernement* » (Streeck, 1996, p.51).

Cette délégation de compétences et son impact sur la compétitivité des firmes sont particulièrement clair à la lumière de l'analyse qu'ont faite les tenants de la VoC de la formation professionnelle initiale dans les ECM. De même, pour des raisons qui obéissent globalement davantage à une logique d'efficacité, la formation professionnelle continue est un domaine dans lequel les Etats européens ont particulièrement délégué leurs prérogatives aux organisations patronales et syndicales.

B) Les limites de l'intervention publique dans le domaine de la formation professionnelle continue

Dans les années 1950-1960, la régulation de la formation et de l'éducation permanente, y compris les formations professionnalisantes, relevait surtout de la planification des pouvoirs publics. À l'inverse, depuis la prise de conscience progressive des limites de la gestion planifiée dans les années 1970 (Descy et Tessaring, 2002), la recherche d'une bonne combinaison entre Etat et marché oriente davantage les politiques de formation continue. Dès lors les organisations patronales et syndicales, intermédiaires entre ces deux mécanismes de coordination, sont apparues comme des acteurs cruciaux des dispositifs institutionnels de FPC et de leur régulation devenus de plus en plus nécessaires.

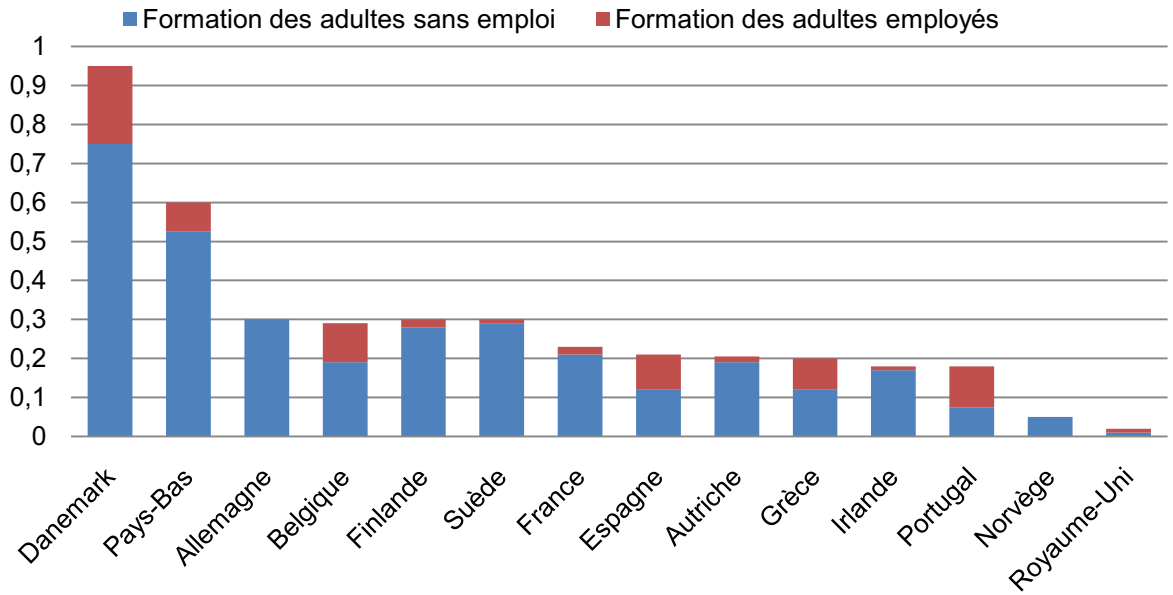
Le manque de moyens financiers

L'action de l'Etat pour pallier les défaillances du marché de la formation présente certaines limites consubstantielles ou contextuelles. Une première limitation à l'action publique dans le

[90] « In coordinated market economies in particular, many firms develop relationships with other firms, outside actors, and their employees that are not well described as either market-based or hierarchical relations but using a range of institutional devices that underpin credible commitments. Variation in the incidence and character of this 'third' type of relationship is central to the distinctions we draw between various types of political economies » (Hall et Soskice, 2001, p.14).

champ de la formation professionnelle continue est relative aux moyens financiers à sa disposition. À partir des années 1970, l'accès d'une large partie de la population active aux activités de formation devient de plus en plus nécessaire dans la double perspective de la réduction du chômage et de l'adaptation des systèmes productifs. Mais cette période est également marquée par l'entrée en crise des Etats-Providence des pays industriels avancés, spécialement des pays européens. Face à la montée du chômage et à l'approfondissement des déficits publics, l'Etat n'est pas en mesure d'assurer à lui seul le financement des politiques collectives d'éducation. En outre, parce qu'il est politiquement périlleux de faire des coupes dans les budgets de l'éducation initiale, l'investissement des pouvoirs publics dans la FPC n'est pas à la hauteur des besoins réels (Gasskov, 1994). En effet, la position de l'Etat en matière de FPC peut être résumée de la sorte :

> *« Government has a number of incentives and sanctions at its disposal in order both to minimise firms' 'investment losses' – and particularly to prevent firms which do not train from poaching trained workers from other firms, which could lead to a low level of continuing training throughout the economy – and to promote continuing training in general. Policy options here include both direct financial aid and regulative intervention, for instance, charging a general levy on firms to finance further training, release from work for training, regulation of formal qualifications and support for the network of further-training institutions. In general, however, the national governments tend to deploy the means at this disposal in order to promote vocational training aimed at reintegrating the unemployed or those threatened with redundancy, rather than for continuing training for the employed » (Auer, 1991).*



Graphique 1 - Dépenses publiques en formation des adultes en % du PIB, 2002[91]

[91] Source : OCDE, 2004.

En effet, les dépenses publiques relatives aux politiques actives sur le marché du travail varient grandement selon les pays européens (*cf* graphique n°1). Mais à l'exception de certains cas notables (Belgique, Danemark, Espagne, Portugal et Grèce[92]), les fonds publics sont majoritairement destinés à résoudre l'inadéquation entre les qualifications des personnes actives aux chômages et celles demandées par les entreprises. Y compris dans les pays scandinaves pourtant réputés en avance sur les questions de formation, l'Etat s'en remet aux acteurs privés, travailleurs et entreprises, pour ce qui est du financement de la formation des adultes employés.

L'accès aux informations privées des firmes

Une seconde grande catégorie de défaillance étatique réside dans la définition et l'administration des programmes de FPC. De manière générale et évidente, l'Etat ne peut mettre en place des politiques qu'à partir des ressources qui sont les siennes. Or ce qui caractérise les outils de l'administration étatique est une difficulté à collecter des informations précises sur les agents individuels sur lesquels s'exercent les mesures. Cela vient tout autant de la difficulté de construire des catégories reflétant de manière suffisamment précise la diversité des acteurs de terrain que de la réticence de ces derniers à dévoiler aux autorités publiques des informations les concernant. Dans certains domaines de la politique sociale, cette restriction n'est pas rédhibitoire de sorte que l'Etat a pu être dans certains pays le moteur du progrès social[93]. Néanmoins, « *even the most ardent advocates of 'bringing the state back in' to social science have acknowledge, quite correctly that states' are likely to have only partial or incomplete knowledge at their disposal and that the access of states to social information is therefore a question of central analytical interest* » (Culpepper, 2003a, p.180). La formation professionnelle est de ces domaines où la tâche de l'Etat est plus compliquée. En effet, les initiatives de l'Etat y sont primordiales en ce qu'il est en mesure de fixer les grands objectifs, de fournir des réglementations et/ou des subventions. Toutefois, la réussite d'un programme de formation professionnelle de grande ampleur repose difficilement sur les seules capacités de l'administration publique.

Les régulateurs de la FPC doivent pouvoir avoir accès aux informations privées des firmes. Cela est indispensable dans la mesure où catégoriser les besoins des compagnies en matière de formation s'avère souvent plus ardu à réaliser que de déterminer les comportements des

[92] Dans ces pays, une partie des dépenses permises par les taxes spéciales au titre de la formation professionnelle continue est comptabilisée comme dépenses publiques.

[93] Voir la partie introductive concernant l'analyse du rôle de l'administration publique dans le développement de l'Etat social.

travailleurs pris dans les différentes situations auxquelles ils peuvent avoir à faire face (chômage, retraite, maladie…). Ainsi, les formations professionnelles initiale et continue ne se satisfont pas de politiques publiques de type *command-and-control policy*. Selon cette conception, la politique publique revient à *« setting up the incentives and deterrents to push firms or individuals toward choosing behavior more consistent with the public interest or away from the production of negative externalities* » (*ibid.* p.188). À partir d'hypothèse sur les préférences acteurs sociaux, l'Etat élabore un système d'incitations et de sanctions en vu d'orienter leurs comportements. Or, dans le cadre des politiques de FPC qui se situe à l'intersection de la politique industrielle et de la politique sociale, les pouvoirs publics ont besoin d'accéder aux informations privées des entreprises. En conséquence, la politique publique doit être intégrée dans les réseaux sociaux syndicaux et surtout patronaux[94].

L'enjeu est de taille car de l'accès à ces informations privées dépendra la résolution des problèmes que rencontre traditionnellement l'action publique dans la phase de conception initiale des grandes lignes des politiques publiques et dans celle de l'adaptation des politiques de formation. Lorsque les financements proviennent essentiellement des pouvoirs publics, les politiques de FPC tendent à être orientées par l'offre (Gasskov, 1994). Dans ce modèle de planification répandu pendant les décennies d'après-guerre, les organismes de formation peuvent être vus comme des agents d'exécution des administrations publiques (Bel, 2005). Soit parce que les centres de formation sont publics, soit parce que les subventions publiques sont conditionnées à l'application de règles décidées par les autorités publiques. La bonne définition de ces règles d'octroi des subventions publiques dépend alors de la coordination entre les différentes administrations publiques (en charge de l'éducation nationale, de la formation professionnelle, de l'industrie et des services).

Mais ce modèle de la planification centré sur l'Etat n'atteint sa pleine efficacité qu'au sein d'un environnement stable, c'est-à-dire dans un contexte productif où les emplois évoluent relativement lentement et de façon assez prévisible (*ibid*). Quand l'économie nationale rentre dans une période de recomposition des systèmes productifs voire d'accélération des changements techniques et organisationnels, la définition et l'adaptation de l'offre de formation et des dispositifs de régulation du système de FPC implique une coordination avec les acteurs de terrain.

[94] Voir le chapitre 5.1 sur l'importance des organisations intermédiaires corporatistes dans les politiques d'apprentissage.

C) Le recours aux organisations intermédiaires

Le développement de la négociation collective sur la FPC

À partir du début des années 1970 dans certains pays précurseurs tels que la France, le Danemark ou les Pays-Bas, puis de manière plus soutenue dans les années 1990, les partenaires sociaux européens ont pris à corps la question de la FPC. L'objectif officiel de ces négociations collectives a été de résoudre les inégalités d'accès des salariés aux cours de formation. En effet, elles s'inscrivent dans le cadre plus large des politiques publiques pour l'emploi. Cependant, en Europe, une caractéristique commune de ces politiques publiques est que la voie empruntée a été et continue d'être essentiellement axée autour de la négociation collective (Caprile et Llorens, 1998).

En effet, pour pallier aux défaillances étatiques, une stratégie de promotion de la FPC a été de donner plus de poids aux associations représentatives des employeurs et des employés *via* la concertation et la négociation collective bi- ou tripartite. L'ampleur qu'a prise la concertation entre les partenaires sociaux et les Etats européens en matière de FPC se signale par l'existence de conseils nationaux ou de forums les réunissant. Bien que la participation des associations représentatives varie selon les pays de la simple consultation à la concertation, il n'en demeure pas moins que la FPC constitue un domaine dans lequel l'Etat s'appuie particulièrement sur les organisations intermédiaires du monde du travail. En outre, aux mesures légales issues de la concertation sont venues s'ajouter des accords collectifs parfois tripartites, mais le plus souvent bipartites, aux niveaux interprofessionnel et sectoriel. La négociation collective entre patronat et syndicats sur les questions de FPC sont d'autant plus faciles que ce thème relève *a priori* d'un jeu à somme non-nulle.

Dans la mesure où la formation est un moyen tout à la fois d'augmenter la productivité des entreprises et de sécuriser les parcours professionnels des employés, elle est un thème moins conflictuel que d'autres. Des points d'achoppement n'existent bien sûr entre les différents protagonistes. Mais la FPC est un terrain particulièrement fertile pour le développement des conventions et des pactes sociaux qui ont marqué le paysage des relations industrielles européennes ces dernières décennies (Molina et Rhodes, 2002). En effet, on observe une certaine convergence des politiques de capital humain en direction des adultes employés dans le sens où les processus de définition se sont rapprochés d'un modèle plus corporatiste qu'étatique.

Par le biais de la concertation et davantage encore par la place accordée à la régulation d'origine conventionnelle, l'Etat s'assure un peu plus de la bonne volonté des partenaires sociaux à contribuer activement à la réussite des politiques de capital humain. En outre, en se posant en repli du processus de régulation, l'Etat rend crédible la continuité des dispositifs de formation au-delà des alternances gouvernementales et donc son appropriation par les firmes et les salariés. Ce modèle de politiques publiques s'appuyant sur les organisations intermédiaires a été retenu dans la plupart de pays européens à partir des années 1970-80 pour construire les systèmes de FPC. Il s'est même imposé dans les pays européens à tradition étatiste tels que la France (Méhaut, 2006), ou les pays méditerranéens (Regini, 1996 ; Royo, 2005 ; Molina et Rhodes, 2007).

La relative autonomie des partenaires sociaux s'exerce pour la définition des diplômes, de l'offre de formation et pour d'autres aspects d'une politique de FPC. Elle concerne aussi la question de son financement. Ce sujet est central dans le cadre des mécanismes publics d'incitation à la FPC. Il l'est également dans le cadre des négociations collectives entre les partenaires sociaux. Trois grands thèmes s'y rapportant ont effectivement traversé les négociations collectives européennes qui se sont développées à partir du début des années 1970 (Demetriades et Rossi, 2002 ; Luttringer, 1999) :

- le financement : le débat tourne autour de l'instauration d'une contribution obligatoire des entreprises, ou bien d'un système de co-financement par le salarié de sa propre formation,
- la gouvernance des fonds : promouvoir ou non une gestion bi-(ou tri-)partite des ressources dans le cas où le système de contribution obligatoire est retenu,
- la participation des salariés : l'introduction de mécanismes de participation des représentants des travailleurs dans la définition des actions de formation des entreprises.

En en restant encore à une description succincte, on peut noter qu'à la suite de l'observation des négociations collectives, deux grands dispositifs institutionnels peuvent être distingués[95]. Il s'agit du cofinancement et des contributions obligatoires. Ils instaurent tous les deux un mécanisme de coopération entre une firme qui peine à investir en FPC et un autre agent privé. Dans le cas du 'cofinancement', l'aide financière vient du salarié formé. Dans le cadre des

[95] Les deux systèmes privés de financement de la FPC apportent des réponses au problème du financement de la FPC mais ont aussi des implications importantes sur les questions de management et de participation des salariés. Dans le chapitre 3.3, nous verrons ainsi que la gestion des contributions obligatoires relève du gouvernement par les intérêts privés décrit par la littérature néo-corporatiste.

contributions obligatoires, les firmes mutualisent des ressources financières qui peuvent être potentiellement utilisées par chacune d'elles selon ses besoins. Pour comprendre pourquoi les contributions obligatoires ont pu être implantées dans les pays européens en complément des mécanismes institutionnalisés de cofinancement, nous accordons davantage d'importance aux intérêts et aux relations de pouvoir entre organisations intermédiaires qu'au processus de décantage des informations privées de leurs membres et de formulation de référentiel de politique publique.

Idées et intérêts : le choix d'une méthodologie

L'étude du néo-corporatisme n'est en rien incompatible avec les idées et les cadres mentaux. En effet, la participation des organisations intermédiaires autorise une meilleure diffusion et acceptation des référentiels et paradigmes des politiques publiques auprès de la base sociétale (Culpepper, 2001). En outre, les diverses associations représentatives ont d'autant plus de probabilité de se joindre à la concertation et à la négociation collective que la représentation qu'elles se font des mécanismes économiques et politiques assimilent la coopération à des gains substantiels (Culpepper, 2005). Enfin, l'intégration des corporatismes dans les processus de politiques publiques a un impact direct sur les référentiels (Jobert et Muller, 1987) et les solutions novatrices (Katzenstein, 1985) qui en émergent.

Tout en reconnaissant le rôle important des idées et de malléabilité des préférences individuelles en matière de politiques de formation professionnelle, notre réflexion privilégie l'influence des intérêts et des institutions. Cette position méthodologique a une implication forte. Au-delà des représentations mentales des acteurs individuels et collectifs sur les questions de FPC, ils existent des intérêts propres aux différents groupes socio-économiques. Ils sont, si ce n'est intemporels, au moins communs à l'ensemble des pays européens étudiés. Ces intérêts et la façon dont les systèmes d'intermédiation les font s'exprimer, ont une influence décisive sur le soutien politique apporté aux mesures de cofinancement et aux contributions obligatoires.

En cela, notre approche est conforme avec l'analyse institutionnaliste régulationniste qui prête une attention particulière aux conflits entre groupes sociaux, à la médiation politique et aux

institutions formelles[96]. Comme pour les analyses en termes de paradigme et de référentiel, les politiques publiques ne servent pas en premier lieu à résoudre de manière parfaite des problèmes économiques et sociaux. Toutefois, cette assertion ne prend pas la même signification dans l'ATR et dans ces deux approches centrées sur les idées.

Pour Muller et Surel :

> *«... il faut partir [...] de l'idée selon laquelle* les politiques publiques ne servent pas à 'résoudre' des problèmes*. Ce qui ne signifie pas que les problèmes sont insolubles, mais simplement que le processus de 'résolution' est beaucoup plus complexe que ne laisse supposer l'approche séquentielle[97]. En réalité, les problèmes sont 'résolus' par les acteurs sociaux eux-mêmes à travers la mise en œuvre de leurs stratégies, la gestion de leurs conflits et, surtout, à travers les* processus d'apprentissage *qui marquent tout processus d'action publique » (Meny et Surel, 1998, p. 31).*

Ainsi « *les politiques publiques servent à la fois à construire des interprétations du réel et à définir des modèles normatifs d'action* » (Muller, 2000, p.195).

Si la vision de la médiation politique dans l'ATR ne néglige pas le rôle des idées et du pouvoir symbolique dans la construction des intérêts collectifs, elle insiste davantage sur les institutions formelles et les relations de pouvoir. Dans l'ATR, l'hypothèse d'une spécificité de l'action politique amène plutôt les régulationnistes à considérer que les politiques publiques servent avant tout à assurer aux politiques un soutien politique minimum de la part des administrés (Amable et Palombarini, 2005). Même lorsqu'un référentiel est dominant, il n'est pas possible de dégager un intérêt général dont la réalisation satisferait tous les groupes socio-économiques. En effet, suivant la thèse néo-réaliste de Danilo Zolo (1992), « *les divergences d'opinion et d'intérêt, des conflits et des antagonismes qui ne peuvent pas être entièrement résolus par voie argumentative, et moins encore en recourant à des critères universels d'impartialité ou de justice distributive* » (Théret et Palombarini, 2001, pp.3-4)[98]. Pour cette raison, « [a]*ucun système politique ne peut satisfaire l'ensemble des attentes sociales ni*

[96] « Les économistes que sont la plupart des régulationnistes seraient […] tentés d'attribuer une certaine primauté aux règles du jeu par rapport à l'habitus, sans pour autant nier l'importance de ce dernier pour expliquer la différenciation sociale et l'hétérogénéité. En effet, si du fait de bouleversements politiques, le contexte institutionnel change significativement, il est possible d'expliquer une altération des régularités macroéconomiques sans pour autant postuler un changement équivalent dans les objectifs que poursuivent les acteurs » (Boyer, 2004a, p.19).

[97] L'approche séquentielle des politiques publiques « consiste à découper celles-ci en une série de séquences d'action, qui correspondent à la fois à une description de la réalité et à la fabrication d'un type idéal de l'action publique. Ces séquences, généralement 5 ou 6, permettent de suivre le développement d'une politique à travers un certain nombre d'étapes (strategist approach) depuis la mise sur agenda (agenda setting) du problème à traiter jusqu'à l'évaluation de l'impact du programme (policy evaluation) en passant par la mise en œuvre des mesures adoptées (implementation) » (Draelant et Maroy, 2007, p.11).

[98] Contrairement au réalisme machiavélien, Zolo considère que « c'est le processus même de la complexification fonctionnelle et l'augmentation de la complexité sociale qui en découle qui fondent la fonction spécifique du système politique, celle de réguler sélectivement la distribution des risques sociaux, et donc de réduire la peur, à travers l'attribution concurrentielle de valeurs de sécurité » (Amable et Palombarini, 2005, p.167).

prendre en considération l'ensemble des points de vue concurrents : le conflit politique peut être arbitré, neutralisé, inscrit dans un régime d'ordre, mais jamais dépassé » (*ibid.*, p.4).

Cela « *n'exclut pas la poursuite par certains agents de ce qu'ils pensent être l'intérêt général. Mais cette conduite n'est précisément le fait que de certains agents dans un contexte particulier, comme par exemple sous certaines conditions, de la bureaucratie publique (les 'serviteurs de l'Etat'). Mais l'étude de ces comportements procède de l'analyse de l'Etat, des fonctionnaires et de leur idéologie, pas de l'analyse du politique au sens large* » (Amable et Palombarini, 2005, pp. 185-186), compris comme « *un mode d'interaction social, caractérisé par la tentative des acteurs de faire prévaloir une organisation sociale conforme à leurs intérêts tels qu'ils les conçoivent* » (*ibid.*, p.179). Cela ne signifie par que l'idée d'une spécificité de l'action politique n'est pas présente dans l'approche française en termes de référentiels d'action publique. Elle est effectivement issue d'une volonté de compléter l'hypothèse bourdieusienne d'une spécificité du champ politique par une meilleure prise en compte des institutions propres aux champs politiques :

> *« Espace de compétition féroce, ce dernier repose sur des 'règles du jeu' institutionnelles et symboliques qui infléchissent généralement les stratégies des acteurs politiques. Il possède sa logique propre, distincte de celle du champ économique ou du champ littéraire, par exemple. Plus précisément, le champ politique apparaît comme un espace de jeu dans lequel la compétition féroce à laquelle se livrent les élus — et ceux qui souhaitent se faire élire — génère différents biens symboliques offerts à l'approbation des électeurs : analyses, discours, idéologies, programmes, projets de réforme, etc. Pour occuper une position dominante au sein du champ, les acteurs politiques s'efforcent d'accumuler un maximum de capital politique, le plus souvent en démontrant aux électeurs la qualité supérieure des biens symboliques offerts » (Béland, 2002, pp.35-36)*[99].

Toutefois, l'attention portée aux idées dans les approches en termes de paradigme et de référentiel tend à attiédir les conflits d'intérêts toujours existant entre groupes socio-économiques et leurs retentissements sur les politiques publiques.

Les idées sont plus rigides au changement que les institutions formelles. Pour cette raison, les concepts de référentiel et de paradigme sont particulièrement adaptés à l'étude des processus institutionnels sur le long terme. Par contre, lorsqu'il s'agit de comprendre les relations dans le cadre de négociations collectives entre agents collectifs qui conduisent à l'établissement de compromis institutionnalisés, les approches centrées sur les idées ne peuvent constituer

[99] Ainsi, pour Bruno Jobert (1994), parmi les trois forums dans lesquels sont façonnés les référentiels, à savoir le forum scientifique, le forum de la communauté des politiques publiques, et le forum de la rhétorique politique, le dernier obéit à une logique de communication politique pour la conquête du pouvoir qui suppose d'agréger des intérêts divergents pour devenir majoritaire.

qu'une première étape dont l'enjeu est de situer le contexte cognitif dans lesquels se situe la négociation. En effet, si elles permettent de comprendre dans quelles mesures peut émerger et être validée une vision du monde partagée entre les acteurs en présence, de sorte qu'il est possible d'établir un diagnostic voire des réponses acceptables par eux, les notions de paradigme et de référentiel tendent à homogénéiser les préférences et, en conséquence, à minorer les conflits d'intérêts et les manifestations de pouvoir.

Soyons plus précis. Dérivée de la sociologie bourdieusienne, la notion de référentiel (Jobert et Muller, 1987) constitue une avancée dans la compréhension de la dimension intellectuelle et cognitive des politiques publiques et des comportements économiques. Elle constitue une tentative de prendre en compte les relations de pouvoir entre groupes d'intérêts pour saisir l'apparition et l'évolution des cadres cognitifs collectifs. Par là-même, l'approche par les référentiels de politique publique participe de ces travaux en sciences sociales qui tentent d'intégrer au sein d'un même corpus les deux variables explicatives que sont les idées et les intérêts. Parce que les intérêts ne sont pas fixés *a priori*, les individus se servent de cadres cognitifs macro-sociaux pour interpréter les phénomènes ne relevant pas de leur environnement proche dans lequel ils font l'expérience concrète des choses (Lordon, 1997 ; 1999)[100]. Et parce que ces croyances sont un enjeu politique[101], les différents groupes socio-économiques mobilisent des ressources financières et symboliques *via* les associations collectives qui les représentent, afin d'influencer leur définition de manière plus conforme à leurs intérêts tels qu'ils les conçoivent sur le moment.

De ce fait, la notion de référentiel se révèle plus en phase avec la vision régulationniste du monde et plus proche de celle de compromis institutionnalisé que le concept de paradigme politique de Peter Hall[102]. L'ATR assimile effectivement « *les institutions non à des conventions de coordination, mais à des compromis sociaux régulant les conflits sans jamais les faire disparaître, c'est-à-dire à des formes historiques stabilisées de rapport de pouvoirs* » (Théret, 2000, p.2). « *Par rapport à la notion vague de 'valeurs nationales', le concept de paradigme favorise une compréhension à la fois plus précise (principes techniques) et plus*

[100] Autrement dit, l'approche en termes de référentiel « ne s'oppose pas à une approche fondée sur les intérêts et les institutions, puisque qu'elle considère que les intérêts mis en jeu dans les politiques publiques ne s'expriment qu'a travers la production des cadres d'interprétation du monde » (Muller, 2000, p.193).

[101] « Pour Pierre Muller comme pour d'autres politistes tels que Bruno Jobert ou Yves Surel, les référentiels ont une dimension identitaire. L'engagement des protagonistes dans les processus de concertation ou de décision met en jeu leur existence en tant que groupe, 'sur la base des représentations qu'ils ont d'eux-mêmes et de leur position sociale' (Surel, 2000) » (Chevalier, 2008).

[102] Sans parler de celui de convention de l'Economie des Conventions : « Comment ne pas conclure à une opposition entre les deux mécanismes de genèse des règles (…) ? Ici armistices provisoires dans la lutte des classes, là, accord partiel de coopération entre agents à rationalités limitées » (Favereau, 1995 ; cité par Théret, 2000).

globale (réseaux internationaux) des choix intellectuels au fondement des politiques sociales » (Béland 2002, p.34). Néanmoins la dimension conflictuelle des dispositifs cognitifs est moins significative dans l'approche de Hall que celle de Pierre Muller, Bruno Jobert ou Yves Surel.

Fidèle à la tradition kuhnienne, les travaux de Peter Hall considèrent que les paradigmes politiques sont invalidés ou confortés par les experts en charge d'évaluer les politiques publiques et la grille de lecture que les soutiennent[103]. Les tenants de l'approche par les référentiels insistent sur le processus d'imposition/acceptation[104] des référentiels macro-sociaux sur les acteurs locaux concernés, tout en introduisant l'idée d'une potentielle déviance de ces mêmes acteurs à l'égard des croyances communes : « *le référentiel d'une politique publique "doit" se transformer lorsque apparaît une dissonance cognitive dans le "rapport global-sectoriel", un décalage avec le cadre d'interprétation globale d'une société (le référentiel global)* » (Muller, 2000, p. 196).

Ainsi, le concept de référentiel est un outil intéressant pour saisir la production institutionnelle des préférences individuelles et collectives, ainsi que la dynamique longue des évolutions sociétales. Mais il est moins adapté pour comprendre ce qui se joue dans les interactions entre les agents qui ont fait sien un même référentiel devenu dominant. En homogénéisant les visions du monde, les diagnostics des problèmes sociétaux des acteurs sociaux et les solutions qu'ils pensent être les plus adaptées, le dispositionnalisme fort dont est emprunt le référentiel (Servais, 2003), soit ne dit rien sur les conflits sociaux pendant les phases de domination d'un référentiel, soit constitue même un obstacle théorique à la saisie de la diversité des institutions.

Aussi, comme le souligne Olivier Mériaux à propos du référentiel global 'd'investissement-formation' qui suggère les intérêts communs entre les entreprises et les salariés à investir dans la formation professionnelle pour garantir l'employabilité des personnes et la compétitivité des firmes, et mène au cofinancement des formations :

[103] Chez Peter Hall, le conflit entre groupes socio-économiques est bien présent. Mais il est surtout concentré dans l'arène électorale, et non dans l'arène administrative. Le résultat des élections donne parfois lieu à l'inscription à l'ordre du jour de problèmes sociaux voire à l'ouverture de fenêtres d'opportunité pour les remises en cause du paradigme qui orientait jusqu'alors les politiques publiques nationales.

[104] L'influence des référentiels, des croyances macro-sociales sur la représentation individuelle des intérêts propres est de l'ordre de l'imposition dans la mesure où elle est le reflet du pouvoir symbolique des institutions qui le véhiculent (média, institutions internationales, élites politiques…). Cette imposition vaut également pour les acteurs les plus puissants qui ont largement contribué à la formation et à la diffusion du référentiel dominant, et dont les intérêts sont de fait préservés par ce référentiel. En conséquence, lorsque l'on étudie le lien entre idée, pouvoir et préférences des agents individuels, parler de la domination d'un référentiel ne renvoie pas à un simple complot des élites (Lordon, 1999) : « *Repartir de la société constituée, de la société intègre, équipée de tous ses appareils institutionnels, c'est se mettre du même coup sur la trace de la modalité propre qu'y prend l'homogénéité cognitive, produit d'une convergence non pas mimétique, mais qu'on pourrait qualifier de* sociologique » (*ibid*., p. 178).

> *« Dans une telle conception,* fondamentalement ignorante de l'activité politique*, le consensus autour de "l'investissement-formation" suffit à assurer la coopération entre les acteurs et la stabilité des règles gouvernant leurs relations. On peut certes concevoir que l'extension du modèle de l'investissement-formation dans les années 1980 ait facilité la coopération entre l'Etat et les partenaires sociaux. Mais on ne peut pour autant faire entièrement reposer les dynamiques de coopération sur un accord préexistant concernant les finalités de l'action, sauf à effacer les contraintes stratégiques et politiques pesant sur les acteurs collectifs » (Mériaux, 1998, pp. 4-5, souligné par nous).*

La démarche que nous utiliserons pour interpréter la diversité des systèmes de financement de la formation professionnelle continue en Europe rejoint la position de Mériaux car elle est cohérente avec le cadre de pensée régulationniste :

> *« Il s'agit [...] de reconnaître l'autonomie du politique en tant que champ de pratiques spécifiques: les demandes politiques ne sont pas seulement construites en termes idéologiques et discursifs mais aussi en termes proprement politiques, une construction qui passe par la médiation du système de représentation politique (dont la gamme s'étend sur une échelle allant du pluralisme pur - marché politique où des partis sont en concurrence pour les voix des électeurs, au corporatisme pur - intégration des intérêts privés organisés au parti-Etat) » (Théret et Palombarini, 2001, p.7).*

Dans tous les pays européens, l'idée que les salariés ont à contribuer à la prise en charge d'une partie des coûts de leurs formations, a fait sont chemin et s'est incarnée dans des dispositifs institutionnels (congé-formations sans solde, formations en dehors du temps de travail…). Cependant, ils n'ont pas empêché l'essor d'une autre logique d'action publique fondée sur la conception que le mode résolutoire des défaillances du marché de la FPC ne doit pas reposer sur une relation bilatérale et volontariste entre les employeurs et employés cofinanceurs, mais nécessite de s'appuyer sur des contributions obligatoires payées par les firmes et des fonds de formation paritaires. Notre hypothèse est que, sur fonds d'un référentiel investissement-formation dominant, ces contributions obligatoires sont le reflet de conflits entre groupes socio-économiques et surtout d'antagonismes entre acteurs patronaux. C'est pourquoi nous inscrivons notre recherche dans le virage assez récent de la littérature néo-corporatiste en direction des organisations intermédiaires patronales. Toutefois, la focalisation sur les intérêts patronaux et la prise en compte de leur hétérogénéité appellent des précisions supplémentaires sur la nature de ces associations représentatives.

Chapitre 2 – Intérêts, ressources et domination intra-classe : les enjeux de l'action collective patronale

Nous avons montré dans le chapitre précédent que les Etats des économies politiques européennes n'ont pas été les protagonistes les plus importants de l'essor des dispositifs de FPC depuis les années 1970. Malgré les contributions qui ont été celles de l'ARP et du NIH – et plus largement des études stato-centrées – ces courants des sciences politiques nous paraissent donc des soubassements théoriques moins pertinents pour l'étude de la FPC des salariés occupés. Nous avons souligné que notre perspective accompagne le recentrage des récentes analyses néo-corporatistes sur les employeurs faite par la VoC.

Le chapitre a pour but d'approfondir la conception des associations patronales qui sera mobilisée dans la partie II. Les associations patronales sont conçues comme des organisations politiques réunissant des acteurs aux intérêts et aux pouvoirs hétérogènes. D'une part, un enseignement capital des premiers travaux néo-corporatistes en termes d'échange politique a été de faire la lumière sur la nature oligarchique des associations représentatives du rapport salarial, c'est-à-dire l'influence des équipes dirigeantes sur les positions collectivement exprimées et la spécificité de leurs intérêts. Bien que la plupart des études ait porté sur les syndicats, cette vision des organisations intermédiaires s'applique également à l'action collective des employeurs. Elle s'accorde bien avec les principes qui, selon l'ATR, animent l'ordre politique (chapitre 2.1).

D'autre part, un autre aspect important des associations patronales sectorielles et confédérales des pays européens est l'influence qu'y exercent les grandes firmes (2.2). Pour penser cette domination, une approche de l'action collective des employeurs centrée sur les ressources est nécessaire (2.3). Les entreprises n'ont pas forcément une plus grande capacité à l'action collective que les employeurs. Par contre, le camp patronal se distingue par une répartition très inégalitaire des ressources entre les petites firmes et les plus grandes. Les PME adhèrent aux associations patronales pour profiter des services offerts. *A contrario*, les très grandes firmes adhèrent pour des motifs de représentation de leurs intérêts catégoriels. Elles utilisent leurs ressources financières comme un moyen de pression vis-à-vis des associations qui doivent financer des incitations sélectives pour attirer les PME.

2.1. La dimension oligarchique des organisations intermédiaires du rapport salarial

Si l'ATR a peu abordé cette forme de partage de l'espace public que constitue le mode corporatiste d'intermédiation des intérêts, sa conception du politique correspond à celle qui a été développée par les premiers théoriciens du néo-corporatisme. En effet, au-delà de l'autonomie d'action du politique, nous voudrions insister ici plus particulièrement sur la spécificité des motivations politiques qui sous-tendent l'action des organisations représentatives des salariés et des employeurs. Cette spécificité du politique s'est laissée voir dans certaines conditions historiques à travers l'échange politique entre l'Etat et les associations représentatives. Cet échange s'appuie sur la nature oligarchique de ces organisations politiques et la recherche de pouvoir de leurs dirigeants. Ainsi, tout en admettant que les pratiques corporatistes ne peuvent pas toutes s'interpréter comme une pure forme d'échange politique, nous reconnaissons à cette variante du néo-corporatisme d'avoir montré que les stratégies des organisations intermédiaires syndicales et patronales ne peuvent pas s'interpréter en faisant l'économie d'une prise en compte des intérêts propres de leurs dirigeants.

A) Le néo-corporatisme comme échange politique

La logique de l'échange politique

Selon Pizzorno (1978), la combinaison de trois éléments peut favoriser l'émergence d'un échange politique entre l'Etat et les confédérations syndicales. Le premier élément réside dans le fait que les confédérations syndicales détiennent dans certains pays un pouvoir de négociation très important. Le second a trait à ce que les négociations collectives ont un impact fort sur l'efficacité des politiques monétaires et plus largement sur les performances économiques et l'emploi. Le troisième élément est que le vote des électeurs en direction du gouvernement en place dépend en grande partie des conditions macro-économiques.

C'est précisément à une combinaison de ces trois phénomènes que sont confrontés les gouvernements des pays de l'Europe du nord-est d'après-guerre. Soumis à la pression électorale, les gouvernements s'attachent à satisfaire *via* des politiques macro-keynésiennes les attentes de plein-emploi des citoyens. Mais par la même occasion, ils renforcent le pouvoir de négociations des syndicats sur les employeurs, et les risques de revendication salariale et d'inflation excessives. Dès lors, le retour en grâce du corporatisme dans ces pays s'explique

par la stratégie de l'Etat consistant à accorder aux confédérations syndicales une influence politique sur les thèmes relatifs au marché du travail et aux relations professionnelles en échange leur coopération sur des thèmes cruciaux pour les résultats macro-économiques et donc le maintien du gouvernement au pouvoir, et plus globalement la légitimité de l'Etat[105]. Cela revient pour l'Etat à convertir le pouvoir de négociation des syndicats dans l'arène des relations professionnelles en pouvoir à proprement parler politique (Pizzorno, 1978). L'enjeu est d'inciter les syndicats à internaliser l'impact de leurs revendications salariales sur les performances économiques. Ainsi, le développement de l'Etat providence et de sa gestion tripartite peut s'interpréter comme relevant de ce type d'échange politique. Plus largement, le concept d'échange politique peut être généralisé afin de saisir le néo-corporatisme comme forme globale de participation des associations représentatives dans l'ensemble des domaines de la politique publiques, y compris les politiques industrielles et les politiques d'éducation (Crouch, 1990 ; Cawson, 1986).

Toutefois, cette stratégie de partage de l'espace public ne vaut que si les confédérations syndicales sont suffisamment puissantes. D'une part, parce que si les syndicats disposent d'un pouvoir de négociation faible comme c'est le cas dans les pays anglo-saxons, et de façon moindre en France et dans les pays méditerranéens (Molina et Rhodes, 2007), une certaine modération salariale s'impose d'elle-même de sorte que les autorités publiques peuvent se garder de tout partage du pouvoir. D'autre part, parce que l'échange d'une modération salariale contre une participation des syndicats aux politiques publiques nécessitent que les syndicats soient en mesure de garantir leur part du contrat. Dans la mesure où les arrangements concertés avec l'Etat peuvent nuire aux confédérations syndicales, celles-ci peuvent être incitées à faire défection de l'échange politique. En d'autres termes, les syndicats doivent pouvoir surmonter les critiques internes que leur participation à des politiques de modération salariale est susceptible de susciter. À défaut d'être sûrs de pouvoir convaincre leurs membres de la validité du référentiel qui sous-tend la politique de modération salariale (ou celui d'autres domaines), les syndicats prennent le risque d'une défection d'une partie de leurs rangs.

Dès lors, l'Etat doit pouvoir assurer aux syndicats que les bénéfices de leurs engagements excèderont les inconvénients (Traxler, 1990). C'est dans cette dimension de la relation

[105] « Until the end of the 1970s, economic policy in postwar democratic capitalism was conducted on the premise that social stability and the electoral fortunes of the government depended on politically guaranteed full employment. Keynesian methods of macroeconomic management, however, increased the bargaining power of unions as these no longer needed to worry about unemployment resulting from excessive wage settlements » (Streeck et Hassel, 2003, p.344).

Etat/organisations intermédiaires que réside la particularité de l'échange politique par rapport à la logique d'efficacité. Pour cela, l'Etat peut accorder un certain nombre de contreparties. Une forme commune d'échange politique est la renaissance par l'Etat de la représentativité d'une association syndicale. La reconnaissance d'un syndicat est effectivement une première forme d'échange politique. En retour de l'admission de la part des syndicats de la supériorité des élections et d'un renoncement à renverser le gouvernement par l'action directe de la grève politique, les Etats européens ont accordé à un grand nombre de syndicats le droit à représenter légitimement certaines catégories de la population active[106]. Deux autres types supérieurs de ressources sont susceptibles d'être offerts aux syndicats s'engageant dans un échange politique de type néo-corporatiste. On l'a vu, une seconde forme de rétribution est la participation des syndicats à la concertation corporatiste voire à des gouvernements par les intérêts privés, qui donnent aux confédérations syndicales la capacité à influencer les politiques publiques. Enfin, l'Etat peut aller jusqu'à concéder à certains groupes d'intérêts (en particulier patronaux) un statut quasi-public, leur conférant un certain droit d'utilisation de la coercition légitime (Streeck et Schmitter, 1985)[107].

Pour reprendre les termes de Laurent Duclos et Olivier Mériaux :

> *« La notion d'échange politique permet ainsi de comprendre le jeu auquel se livre un acteur fort, l'Etat, lorsqu'il cherche à accroître la capacité de médiation d'un acteur faible, toujours susceptible de s'opposer à lui. L'échange politique joue, en première instance, sur l'économie que procure au fort le bénéfice des capacités du faible à agréger des soutiens et à produire du consentement. Il s'agit d'augmenter sa dotation pour restaurer ses capacités de contrôle en échange précisément de sa participation au contrôle social. L'échange politique est donc une formule particulière d'association, un exercice de composition de forces, qui instaure, voire institutionnalise, un espace de jeu entre critique et participation, en vue d'accroître la légitimité et l'effectivité des politiques » (Duclos et Mériaux, 2005, p.5)*[108].

Ainsi, bien que le néo-corporatisme se caractérise par une situation de partage de pouvoir à réguler l'espace public entre les acteurs privés et l'Etat, il dérive d'une stratégie active de la

[106] « Today more or less explicit constitutional law makes it illegal for unions in most liberal democracies to call a strike in order to put pressure on the elected parliament, and most trade unions have accepted this as legitimate. In return liberal democratic states allow unions - within the limits of usually complex legal rules - to go on strike in the context of disputes with employers and in pursuit of collective agreements on wages and working conditions » (Streeck et Hassel, 2003, p.1).

[107] « To the extent that this creates internal problems within associations, the state may be able to provide additional organisational support. Systems of government in which important public policy functions are carried out by an established structure of organised group interests have been labelled 'corporatist' » (Streeck, 1983, p.267).

[108] « …in the political market the resource given in exchange may be called consensus or support. An actor (generally the governement) which has goods to give is ready to trade them in exchange for social consensus with an actor who can threaten to withdraw that consensus (or, which is more or less the same, to endanger order) unless he receives the goods he needs » (Pizzorno, 1978, p.279 ; cité par Duclos et Mériaux, 2005, p.5).

part de ce dernier dont l'objet est d'assurer la continuité de l'ordre socio-politique dans un contexte d'une puissante organisation collective des salariés ou des employeurs. « *En somme, l'Etat moderne a tenté de domestiquer le potentiel perturbateur de la liberté d'association par l'institutionnalisation de ses relations avec les organisations sociales* » (Jobert et Muller, 1987, p.167). Selon les tenants de l'échange politique, la finalité première de l'Etat n'est pas la réalisation d'un intérêt général que pourrait constituer l'efficacité économique. Cette dernière est surtout un moyen de garantir le maintien de la légitimité de l'Etat sur laquelle repose dans les sociétés modernes sa capacité de coercition. Un autre moyen pour maintenir un certain ordre social est de donner aux organisations intermédiaires les moyens et l'intérêt de passer outre les mécontentements divers de leurs membres. En fournissant des ressources supplémentaires aux organisations intermédiaires, l'Etat prévient dans la mesure du possible l'émergence d'une opposition politique forte. L'attribution à l'Etat d'une capacité à modeler la structure des associations représentatives des groupes socio-économiques est la marque des théoriciens du néo-corporatisme vis-à-vis de l'approche en termes de ressources de pouvoir.

ARP et néo-corporatisme : des conceptions opposées de la relation Etat-société

L'Approche en termes de Ressources de Pouvoir (ARP) propose une interprétation essentiellement partisane du développement de l'Etat social (Korpi, 1985a, 2006 ; Hibbs, 1977). Dans cette perspective, la centralisation des négociations salariales et une certaine égalisation des rémunérations salariales provient d'un rapport de force favorable aux organisations collectives représentant les travailleurs dans l'arène des relations professionnelles. Mais la majeure partie des institutions de l'Etat social, à savoir celles constituant les politiques publiques redistributives de l'Etat providence, est la conséquence directe de l'arrivée et du maintien au pouvoir des partis de gauche. Pour autant, la vision des syndicats dégagée par l'ARP est bien politique. Contrairement à la plupart des économistes, l'ARP ne conçoit pas les syndicats seulement comme des acteurs économiques offreurs de force de travail sur des marchés du travail monopolistiques. De même, à l'inverse de l'industrialisme pluraliste, l'APR ne cantonne pas le phénomène syndical dans le sous-système des relations industrielles. Walter Korpi, Joakim Palme, Gøsta Esping-Andersen… ont une conception des syndicats bien répandue chez les politologues, c'est-à-dire celle de groupes d'intérêts caractérisés par des activités politiques et des liens plus ou moins étroits avec les partis politiques (Streeck et Hassel, 2003).

En cela, l'ARP partage avec le paradigme néo-corporatiste l'idée qu'il faut d'appréhender les

syndicats comme jouant sur les deux arènes majeures des démocraties parlementaires modernes, l'Etat et les conventions collectives. Néanmoins, le rapprochement entre ces deux cadres de pensée s'arrête dès que l'on envisage les relations entre l'Etat et les acteurs collectifs privés. En effet, si une autonomie est accordée au politique dans l'ARP et le néo-corporatisme, dans le sens où les caractères spécifiques du politique ne sont pas strictement déterminés par d'autres sous-systèmes sociaux et qu'ils jouent sur les choix politiques (Palombarini, 2001), cette autonomie du politique ne se manifeste pas dans les mêmes dimensions selon les deux approches.

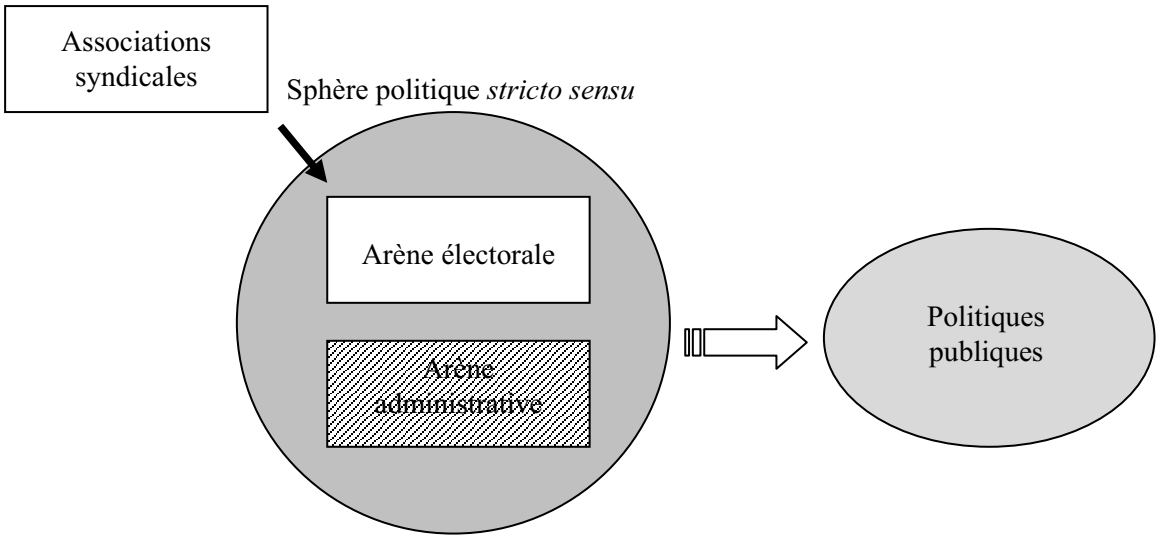


Figure 2 – ARP : Groupes d'intérêts et médiations politiques

L'ARP admet une autonomie du politique puisque le gouvernement peut s'extraire des pressions qu'exerce sur lui le pouvoir structurel des employeurs au sein du système de production capitaliste. Cette aptitude tient au caractère partisan des partis politiques. Les partis politiques ne représentent pas l'ensemble de la société. En conséquence, l'action du gouvernement recherchant une réélection n'obéit pas toujours les préférences d'un agent représentatif de cette société, l'électeur médian. Dans l'ARP, l'obédience du parti politique au pouvoir détermine quel type de politiques publiques sera mené. Ainsi, l'APR critique à la fois les analyses pluralistes mais également la thèse du néo-corporatisme en leur reprochant de penser toutes deux l'Etat comme trop perméable aux groupes d'intérêts privés. Par ces mots, Sven Steinmo résume bien la pensée de Walter Korpi : « *In their narrow attention to modes of interest intermediation both of these analytic constructs relegate the state to the role of a passive shell through which interest groups press their demands and extract policies. In short,*

both pluralist and corporatist theory tends to leave out the importance of politics, voters and parties » (Steinmo, 1986, p.71). En outre, dans la relation qu'entretiennent les partis et gouvernements de gauche et les syndicats, c'est le soutien politique de ces derniers aux premiers qui est mis en avant. En d'autres termes, si l'Etat peut influencer les structures économiques et sociales *via* des politiques de démarchandisation du travail, la puissance des organisations syndicales est pour lui essentiellement une donnée sur laquelle il n'a pas de prise directe (*cf* figure 2)[109].

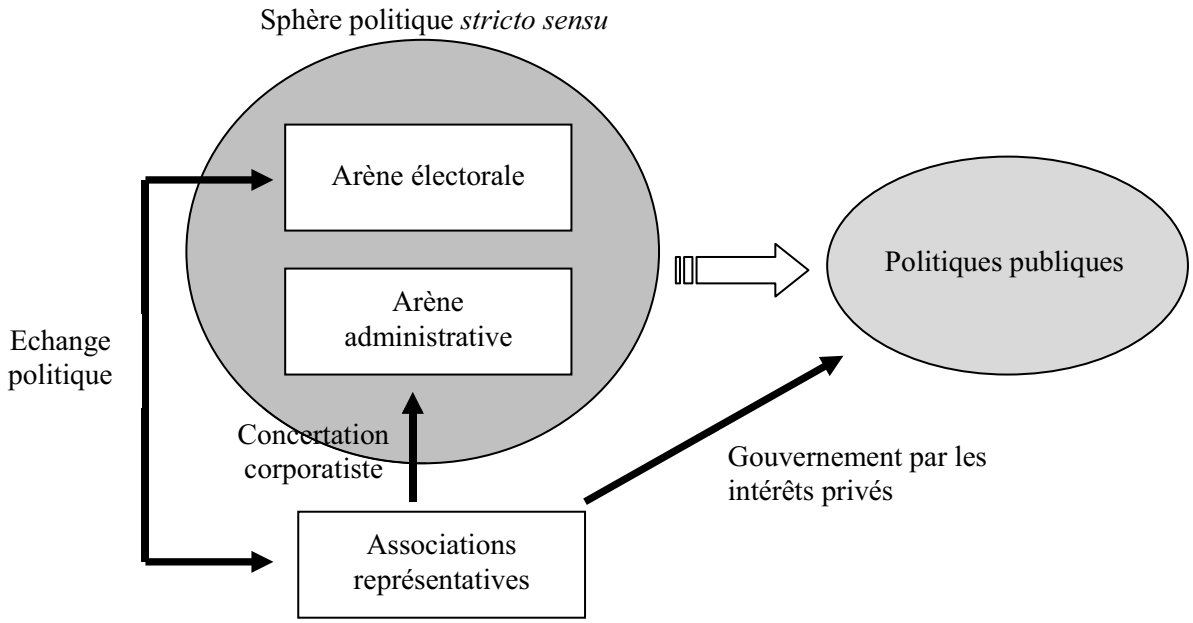


Figure 3 – Néo-corporatisme : Groupes d'intérêts et médiations politiques

En revanche, si le reproche de l'ARP aux travaux néo-corporatistes est recevable dans le sens où ils accordent un pouvoir explicatif relativement faible à la dimension partisane de l'action publique et plus globalement à la capacité de l'Etat à agir de manière autonome sur les questions économiques et sociales, l'autonomie de l'Etat s'y manifeste dans sa capacité à transformer le système d'intermédiation des intérêts privés. En effet, le paradigme néo-corporatiste insiste sur l'échange politique entre les confédérations syndicales et les pouvoirs publics (*cf* figure 3). Les syndicats sont des éléments d'une forme de 'marché politique' sur lequel ils échangent avec l'Etat des ressources de pouvoir. Les théoriciens néo-corporatistes n'étudient pas uniquement en quoi la puissance de l'organisation collective des salariés dans l'arène des relations professionnelles peut servir de ressources de pouvoir pour les partis de gauche. Ils se penchent sur la stratégie de l'Etat qui vise, en échange d'une stabilité politique

[109] Même si à termes, les politiques de l'Etat providence en changeant les ressources de pouvoir des salariés et des employeurs peuvent affecter la puissance de leurs organisations représentatives respectives.

(ce qui peut passer par une meilleure efficacité des politiques publiques), à octroyer des ressources de pouvoir politiques aux acteurs collectifs privés[110].

Une implication de la conceptualisation du néo-corporatisme en termes d'échange politique est qu'il existe des marges de manœuvre pour les leaders des associations représentatives. Celles-ci sont des organisations oligarchiques dont les dirigeants obéissent à un comportement de registre politique caractérisé par la recherche d'un pouvoir de négociation sur les agents internes et extérieurs à leur organisation.

B) L'influence des leaders associatifs syndicaux et patronaux

La conception pluraliste des associations représentatives

Les premières études sur le néo-corporatisme se sont principalement développées en réaction aux thèses pluralistes. Comme l'ARP, les théoriciens néo-corporatistes réintroduisent la médiation de la sphère politique dans l'analyse de l'Etat social afin de dépasser les analyses industrialistes pluralistes incapables de rendre compte de la diversité des trajectoires nationales au 20^{e} siècle. Mais contrairement à l'ARP, ce ne sont pas les demandes sociales pour des institutions de démarchandisation du travail et le poids politique des acteurs qui les portent, qui permettent de saisir le développement de l'Etat providence dans les pays nord-européens. C'est plutôt le jeu des échanges de pouvoir entre l'Etat et les associations syndicales, voire patronales[111]. Cela implique que dans le néo-corporatisme, la vision des organisations intermédiaires va au-delà du concept traditionnel d'organisation centré sur l'efficacité en vue d'objectifs politiques – c'est-à-dire orienté vers la conquête du pouvoir dans la sphère politique (*cf* dans la VoC et l'ARP) – ou plus économiques – *cf* dans la VoC concernant les associations patronales – (Streeck et Schmitter, 1985 ; Streeck et Kenworthy, 2003). En effet, dans la perspective néo-corporatiste, organisations et intérêts sont intimement liées car le staff hiérarchique influence grandement les préférences exprimées par les organisations corporatistes[112].

---

[110] « Students of neo-corporatism consider unions as institutionalized interest groups with more or less corporatist organizational characteristics and acting more or less in concert with the government; to them industrial relations is one arena among others where selected interest organizations are institutionalized and endowed with special rights and obligations by the state » (Streeck et Hassel, 2003, p.4).

[111] « With regard to patterns of development, welfare should not so much be expected to follow from either citizens' demands or from politicians' appeals to voters, but rather from bargained or calculated tradeoffs between the state and powerful interest organizations » (Therborn, 1986, p.141).

[112] « The empirical phenomenon of private governance, just as it requires political science to take more seriously the notion of *organized* interests, seems to require organizational analysis to come to better terms with the *politics* of interests » (Streeck et Schmitter, 1985, p130).

Dans le paradigme pluraliste, l'action associative est un mix entre le modèle de la communauté et du marché (Streeck et Schmitter, 1985). Une organisation y est le fruit de l'adhésion volontaire des agents individuels sur la base de normes et d'intérêts communs. Ainsi, comme l'idéaltype de la communauté, les préférences des acteurs et leurs choix sont basés sur des normes partagées. Et comme dans le cadre des mécanismes de coordination marchands, les actions des membres sont indépendantes car aucune action individuelle ne peut avoir un impact déterminant et prédictible sur l'allocation des satisfactions (*ibid.*). Ce dernier point vaut également pour les leaders qui, dans la logique pluraliste, ne disposent d'aucune réelle autonomie d'action. Compte tenu des normes et intérêts homogènes entre les membres, leurs préférences sur un sujet précis peuvent être rapidement identifiées par les leaders qui n'auront pas intérêts à en dévier soit peine de défection importante vers une des multiples associations qui représentent si ce n'est les mêmes tout du moins des intérêts similaires. Par la suite, l'influence de cette organisation dépendra de l'intensité des préférences et de l'ampleur de leur ressource[113].

Or, l'ARP a soulevé que dans les pays scandinaves et germanophones, les associations organisant les intérêts des classes d'employés sur les questions touchant au marché du travail sortaient au 20e siècle du cadre pluraliste. Or le problème que rencontrent les organisations représentatives à mesure qu'elles deviennent plus englobantes est qu'elles ont à agréger des préférences devenues très hétérogènes. Cette contrainte ne pose pas de problème lorsqu'il s'agit de traiter de sujets relativement consensuels entre les membres. Mais elle devient problématique pour les dirigeants de ces organisations lorsqu'ils sont sensés prendre de décisions ne satisfaisant pas tous les groupes sociaux qu'ils représentent. C'est le cas concernant, par exemple, les politiques de modération salariale auxquelles les salariés des secteurs les plus productifs sont susceptibles d'être radicalement opposés. Dès lors, on l'a vu, une stratégie possible pour l'Etat est de renforcer encore davantage ces organisations englobantes.

Le néo-corporatisme insiste sur le pouvoir discrétionnaire que donne aux leaders à la fois le caractère quasi-monopolistique leur organisation et les ressources allouées par l'Etat. L'interprétation des pratiques néo-corporatistes sous le prisme de l'échange politique a certes soulevé le rôle de l'Etat comme constructeur des systèmes de représentation des intérêts mais

[113] « According to [pluralism], 'interest groups' sprung into existence 'naturally' and acted autonomously on the basis of a unity of shared norms and interest definitions – both communitarian assumptions. They attracted members on a voluntary basis, formed into multiple, overlapping units, entered into shifting 'parallelograms of group forces' according to the issue at hand, used whatever means tended to produce the best immediate results, and won influence roughly proportional to the intensity of their preferences and the magnitude of their resources – all characteristics of market-life relations » (Streeck et Schmitter, 1985, pp. 124-125).

aussi, corollairement, elle a de fait renoué avec une tradition de l'étude des syndicats qui depuis Arthur Ross (1948) pointe le doigt sur le rôle important de la discrétion des leaders dans l'action des organisations représentatives.

Echange politique et logique d'influence

Selon le paradigme néo-corporatiste, les syndicats sont présentés comme tiraillés entre une *logique d'influence* et une *logique de membre*. Dans les systèmes pluralistes de représentation des intérêts privés, les associations sont organisées en un nombre *a priori* illimité de catégories d'intérêt. La logique de membre, c'est-à-dire la relation qu'entretiennent les associations avec leurs adhérents effectifs ou potentiels, est à la fois volontaire, concurrentielle et non-hiérarchique. En conséquence de l'importance des mécanismes marchands qui concourent à l'adhésion de chaque membre, cette logique de membre l'emporte dans ce type d'association sur la logique d'influence. Cela signifie que le concept fondamental du paradigme pluraliste est la notion de préférences individuelles dans le sens où l'Etat et les leaders n'ont qu'une faible capacité à influencer les membres des associations (Kriesi, 1994).

À l'inverse, le néo-corporatisme insiste sur la prégnance de la logique d'influence. Cette idée est particulièrement évidente dans les analyses en termes d'échange politique. « [L]*es sacrifices consentis sur le terrain du rapport salarial (salaire, temps de travail, qualification et condition de travail) relèvent plutôt de la 'logique de membre', celle qui concerne les revendications premières de l'organisation, alors que les compensations obtenues sur le terrain des politiques publiques émergent de la 'logique d'influence', c'est-à-dire qu'elles relèvent d'une stratégie d'extension de l'influence du groupe d'intérêts au-delà de son territoire d'origine* » (Giraud, 2002, p.11).

Autrement dit, parler d'échange politique entre l'Etat et les associations représentatives, c'est avant tout parler d'un échange entre l'Etat et les leaders de ces associations. Les acteurs des organisations représentatives qui profitent en premier lieu du passage d'un mode pluraliste ou intermédiaire à un mode corporatiste de leur organisation, ne sont pas les membres représentés mais ceux de l'équipe dirigeante. En même temps que l'Etat concède une part de son pouvoir à produire de manière autonome de l'ordre social, il accroit celui du staff hiérarchique des associations avec lesquelles il traite. Et si il y a une augmentation du pouvoir de négociation des associations corporatistes sur l'Etat, c'est parce que celles-ci voient s'étendre leur capacité à contrôler leur base. Par l'octroi d'une licence de représentativité, par

les subventions, ou par l'obligation faîte aux agents individuels d'un groupe social d'adhérer, l'Etat renforce l'influence des leaders sur lui-même et sur les membres. Cela ne signifie pas qu'ils n'ont plus à prendre en compte les desiderata de leurs rangs, mais plutôt que la défection des associations est rendue plus difficile faute d'existence d'associations représentatives qui, à la fois, puissent représenter les préférences souhaitées par les firmes défectrices et qui aient une même aptitude à négocier avec l'Etat et les autres partenaires sociaux. Similairement, les subventions étatiques et/ou la pratique du gouvernement par les intérêts privés permettent aux associations de fournir de services qui sont autant d'incitations à l'adhésion pour les membres potentiels.

En outre, cette relative élimination par l'Etat de la concurrence entre organisations représentatives concerne autant les associations patronales que les syndicats – voire parfois davantage (*cf* l'adhésion obligatoire des firmes aux chambres de commerce et d'industrie dans de nombreux pays européens) (Streeck, 1983)[114]. Comme les syndicats, les associations patronales doivent effectivement être étudiées comme des organisations de manière à saisir comment les caractéristiques particulières de leurs membres, et en particulier des dirigeants, influencent leurs structures organisationnelles et les préférences collectivement exprimées (Schmitter et Streeck, 1982). À certains égards, le pouvoir discrétionnaire du staff technique est encore plus important qu'il ne l'est dans les fédérations et confédérations de salariés, dans la mesure où l'Etat doit recourir à l'expertise technique des associations professionnelles et d'employeurs. En retour, sous prétexte de rendre plus réalistes et plus acceptables les objectifs collectifs des firmes auprès des interlocuteurs que sont l'Etat et les syndicats, l'introduction de perspectives techniques dans les délibérations internes des associations patronales et professionnelles accroît l'autonomie d'action des équipes dirigeantes (Streeck, 1983 ; Streeck et Kenworthy, 2003, p.13).

C) ATR, néo-corporatisme et spécificité du politique

La spécificité du politique et l'économie des organisations patronales

Ce n'est pas parce que l'approche en termes de Régulation s'est peu intéressée aux pratiques néo-corporatistes en vigueur dans les pays nord-européens, que son cadre théorique est

[114] « The principal assumption of the model is that business associations share with other organisations a tendency to strive for stability and (relative) autonomy in their supply of resources and their capacity to make strategic decisions. In this, they have to strike a balance between the partly contradictory demands made on them by the dynamics of their interactions with their members on the one hand ('Logic of Membership'), and with collectively organised interlocutors like the state on the other ('Logic of Influence') » (Streeck, 1983, p.266).

rédhibitoirement réfractaire à leur compréhension. Au contraire, la conceptualisation régulationniste des liens entre le politique et l'économique est particulièrement proche de la vision néo-corporatiste. Plus exactement, l'importance admise à la spécificité de l'action politique rapproche ces deux courants de pensée.

En effet, l'échange politique entre l'Etat et les dirigeants des associations patronales et syndicales est la manifestation de la volonté de chacune des parties d'accroître ou de maintenir son pouvoir. Le renforcement des organisations intermédiaires par l'Etat ne relève pas d'une démarche débonnaire de la part des autorités publiques, pas plus que l'acceptation des privilèges organisationnels consentis par l'Etat ne peut se comprendre comme découlant de l'unique intention des équipes hiérarchiques de satisfaire les seules revendications de leur base. Dans les deux types d'organisation que sont l'Etat et les organisations intermédiaires, les dirigeants sont des 'animaux politiques' agis par des pratiques de registre politique. La logique de leur action est de sécuriser leur pouvoir, ce qui implique souvent d'assurer la survie de leur organisation. Aussi, pour l'ATR :

> *«... s'interroger sur le développement financier de l'Etat n'appelle-t-il pas seulement une analyse de son rapport à l'économique capitaliste, mais aussi de ses dimensions économiques propres, c'est-à-dire de l'économie (fisco-financière) de prélèvement sans contrepartie directe qui est l'infrastructure du monopole étatique de la violence légitime. [...] Développée par des agents qui en attendent les moyens d'une dépense "finale" destinée à reproduire et accumuler du pouvoir et des signes de pouvoir sur les autres hommes,* [l'économie fisco-financière] *n'est pas orientée 'économiquement' mais 'politiquement' » (Théret, 1996, p.6).*

En d'autres termes, tout comme la stabilité du système économique implique des institutions politiques qui en définissent les règles, le politique a aussi besoin de s'appuyer sur l'économique pour y trouver les ressources nécessaires à la réalisation de sa logique spécifique. Cette assertion valable pour l'Etat l'est aussi pour les syndicats et les organisations patronales. Pour assurer leur fonctionnement, les associations politiques d'intermédiation des intérêts privés doivent pouvoir jouir de ressources économiques. Ce sont ces ressources économiques complémentaires aux droits d'adhésion des membres qui sont recherchés dans le cadre de l'échange politique avec l'Etat[115]. Bien entendu, comme le souligne Wolfgang Streeck (1983), cette stratégie n'est pas sans poser des problèmes de politique interne au sein des associations patronales. La référence idéologique avancée par les dirigeants patronaux balance entre le pluralisme et le néo-corporatisme en fonction de leur interlocuteur. Au sein

[115] Dans le chapitre 3.3, nous soulignerons l'importance d'une autre source de revenus complémentaires pour les organisations patronales, à savoir celle provenant les grandes entreprises.

leur environnement interne, ils vont rechercher un soutien politique auprès des membres en valorisant le rôle qu'ils jouent dans la représentation de leurs fidèles intérêts et dans la fourniture de services privés. Vis-à-vis de l'environnement externe, la logique d'influence se construit sur la fiabilité de l'organisation et donc la confiance à la fois de l'Etat et des autres partenaires sociaux. C'est de cette confiance que dépendra le maintien des ressources organisationnelles d'origine externe (moyens financiers, légitimité reconnue à négocier, représentation auprès des administrations publiques…).

Mais dans les deux cas, à savoir l'organisation étatique et les organisations intermédiaires, l'ATR et le paradigme néo-corporatiste font prévaloir la spécificité de l'action politique. La vision du néo-corporatisme procède d'une extension de l'ordre politique aux organisations intermédiaires. L'action des associations patronales et syndicales ne saurait être saisie sans considérer l'importance qu'y ont les pratiques sociales du registre de *la* politique. Autrement dit, loin de n'être que de simples chambres d'enregistrement des intérêts économiques des salariés ou des firmes, les associations représentatives doivent être comprises comme de l'ordre *du* politique dans la mesure où le registre dominant de pratiques sociales y est orienté « *vers l'accumulation de (chances de) pouvoir sur les hommes et de signes représentatifs de ce pouvoir* » (Théret, 1992, p.7). Néanmoins, contrairement aux agents publics (le gouvernement et l'administration publique) qui, du fait de la légitimité reconnue à l'Etat moderne à exercer sous certaine forme la coercition – et notamment le prélèvement obligatoire de ressources monétaires – disposent d'une autonomie importante d'action, l'autonomie des équipes dirigeantes à l'égard des pressions tant externes qu'internes, est gagnée par une forme ou une autre d'échange politique avec l'Etat.

En outre, ce raisonnement vaut tant pour les associations pluralistes des pays anglo-saxons, que pour les associations plus englobantes d'Europe continentale. Ce qui distingue les associations pluralistes des associations corporatistes ne tient pas à la logique d'action des agents qui les font fonctionner. L'hypothèse de comportement des dirigeants faite dans la littérature néo-corporatiste est la même entre ces deux idéaux-types de groupes d'intérêts. La spécificité du politique est toujours présente, dans le sens où les associations pluralistes ne sont pas pensées comme étant dirigées par des acteurs plus philanthropes qui renonceraient à tout gain de pouvoir pour satisfaire les seuls souhaits des agents individuels qu'ils représentent. Ce qui diffère fondamentalement est la structure organisationnelle de ces associations. Elle détermine l'aptitude des leaders à s'extraire partiellement de la pression que constitue pour eux le maintien d'un niveau d'adhésion suffisant.

Le passage des mouvements ouvriers à leur reconnaissance en tant que syndicats à la fin du 19e siècle traduit la volonté de l'Etat de trouver des chefs aux militants ouvriers (Olszak, 1998). « *L'Etat sait, par expérience, que l'institutionnalisation permet de faire passer dans toute formation sociale la distinction gouvernants / gouvernés grâce à laquelle il asseoit lui-même son pouvoir dans la société. C'est pourquoi il encourage à l'élévation du pouvoir syndical au rang de pouvoir représentatif, la seule manière pour lui de composer avec ce pouvoir qui, en tant que pouvoir, contient nécessairement une responsabilité et des aspects disciplinaires* » (Duclos et Mériaux, 2005, p.7). Et l'Etat saura toujours trouver des hommes à l'ambition politique qui endosseront ce rôle de chef, pour leur prestige personnel et/ou la pérennisation de leur mouvement. De la même manière, l'Etat s'appuie sur la volonté des dirigeants patronaux et syndicaux de garantir la survie de leur organisation pour mettre en place les pratiques néo-corporatismes[116], tout en trouvant les ressources pour développer les services privées leur assurant un soutien politique interne nécessaire à leur réélection.

ATR, compromis institutionnalisés et collaboration de classe

La prise en compte de la spécificité de la politique par les auteurs régulationnistes a marqué un déplacement de leur conception du politique du néo-marxisme de Nicos Poulantzas à celui de Claus Offe (Théret, 1995 ; Palombarini, 2001). En effet, le sociologue politique allemand propose une conception du lien économie-politique en phase avec la pensée régulationniste (Offe, 1984) mettant en avant à la fois l'autonomie et la spécificité de la politique. D'ailleurs, sa conceptualisation de la montée des organisations englobantes dans les appareils étatiques des pays nord-européens relève d'une perspective néo-corporatiste. La démarchandisation du travail ne découle pas comme dans l'ARP d'une montée du poids politique des partis de gauche et de leurs alliés syndicaux, mais d'un échange politique entre l'Etat et ces organisations syndicales confédérales. Au centre de cette relation mutuellement avantageuse est la recherche de stabilité à la fois de la part des autorités publiques que des dirigeants syndicaux. Cependant, penser la médiation politique néo-corporatiste dans le cadre théorique régulationniste nous semble être plus proche de la littérature non-marxiste de ce phénomène que de la vision de Claus Offe.

Avec d'autres théoriciens – notamment Richard Hyman (1975) – Offe conçoit le néo-

[116] « In other words, the pluralist, 'state-free' image of interest associations corresponds to an 'early' stage in our model of organisational development, and the model assumes that there are inherent organisational needs in interest associations that lead away from pluralism and militate for a diversification of supporting environments and, in particular, the inclusion among them of the state » (Streeck, 1983, p.266).

corporatisme comme une collaboration de classe (Offe, 1981). Cela signifie que ces auteurs ont en commun d'insister sur le fait que la coopération des organisations syndicales avec les employeurs et l'Etat dans le cadre des concertations corporatistes nuit à terme aux intérêts de la classe ouvrière. Ainsi, l'échange politique est en fait l'achat par l'Etat de la stabilité politique et la reconduction d'un système politique et économique capitaliste, auprès de la petite oligarchie des représentants syndicaux qui se voit offerts les moyens de contrôler leurs membres et de maintenir leurs statuts élitistes, voire l'accès aux réseaux mêmes des élites politiques nationales. Selon les tenants de la collaboration de classe, le néo-corporatisme va de pair avec un dévoiement des principes démocratiques et même un affaiblissement des syndicats. En cela, cette vision négative de la dimension oligarchique des associations représentatives de salariés se retrouve également dans le paradigme pluraliste et l'approche en termes de ressources de pouvoir (Korpi, 1983)[117].

Ainsi, ces approches posent très clairement le problème normatif de l'introduction du système néo-corporatiste d'intermédiation des intérêts dans les démocraties libérales. Ce problème ne tient pas tant à l'idée même d'une spécificité de l'action politique qu'aux formes sous lesquelles elle s'exerce dans le paradigme néo-corporatiste. Il y a certes des divergences sur la manière de penser la logique de l'action politique entre les approches néo-corporatistes néo-marxistes, les analyses pluralistes et l'ARP – les deux premières mettant en avant la sphère politique comme avant tout animée par une recherche de pouvoir sur les autres hommes, et la dernière comme dominée par les idéologies partisanes. Mais ces trois approches rejettent toutes une vision heureuse des systèmes néo-corporatistes du fait du pouvoir discrétionnaire, et donc de l'autonomie jugée excessive qu'ils offrent aux agents des organisations intermédiaires sur les premières strates de la société.

Le système néo-corporatiste n'est en rien un risque pour la démocratie parlementaire et les deux logiques peuvent même se montrer complémentaires. La conception de la démocratie véhiculée implicitement par le paradigme néo-corporatiste est celle de la majorité des approches qui abordent la politique à travers l'étude des politiques publiques. « *Loin de n'être qu'un régime politique fondé sur la souveraineté populaire, la démocratie doit être conçus en effet comme un système social et politique qui gère et régule les tensions sociales en fournissant des biens collectifs aux citoyens* » (Meny et Surel, 2004). En effet, comme le

[117] « [W]hile one could have defended neo-corporatism as an effective way in practice of giving workers and their organizations a say in the running of a capitalist political economy, the concept and its practice were so devoid of any utopian vision that precisely class-conscious trade unionists and Social Democrats, especially in Scandinavia, refused to accept it even as a description of what they were doing » (Streeck, 2006, p.28). Dans l'ARP, les syndicats sont de l'ordre du politique, mais un politique auquel il n'est pas reconnu une logique spécifique.

souligne Fritz Scharpf (2000), la légitimité des systèmes politiques démocratiques relève tout autant d'une légitimité par les inputs, c'est-à-dire par les acteurs politiques et le système électoral, que d'une légitimité par les outputs, issue de la reconnaissance accordée par les agents individuels et les groupes sociaux aux élites politiques (de l'Etat ou des associations intermédiaires) concernant leur capacité à répondre aux problèmes publics. Ainsi, alors que la délibération parlementaire est adaptée à la fixation des grands choix des sociétés, l'intermédiation corporatiste est plus propice à la gestion des problèmes distributifs et redistributifs entre capital et travail (Lehmbruch, 1982 ; Katzenstein, 1985)[118].

La référence des régulationnistes au concept d'échange politique d'Alessandro Pizzorno (Palombarini, 1999 ; Amable et Palombarini, 2005) témoigne que leur vision est plus proche d'une vision *positive* du néo-corporatisme, au sens méthodologique[119] et au sens commun du terme. Pour cet auteur et pour d'autres (Crouch, Lehmbruch, Schmitter, Streeck, Steinmo…), l'échange politique à la base du néo-corporatisme n'est pas une collaboration de classe mais un compromis de classe (Pizzorno, 1978). Cette différence d'appréciation s'explique en particulier par la prise en compte de l'impact de ce type de structuration politique de la société sur la performance économique (Streeck, 1991). Certes, les organisations corporatistes de salariés (et d'employeurs) sont oligarchiques dans le sens où l'autonomie d'action des dirigeants manifestent un rapport de pouvoir qui leur est favorable dans la relation à leurs membres. Certes, la logique du néo-corporatisme s'appuie sur un partage de pouvoir entre les élites étatiques et celles des organisations intermédiaires autour de finalités politiques spécifiques, de sorte que les théoriciens non-marxistes du néo-corporatisme ne nient en rien l'opportunisme des organisations intermédiaires (Streeck, 1992). Toutefois, ils soulignent les avantages que procure, y compris aux membres des associations corporatistes, le renforcement du pouvoir de leurs représentants à travers une capacité *in fine* supérieure à représenter leurs intérêts[120] et à leur fournir des biens collectifs (Steinmo, 1986)[121].

---

[118] « [T]here is no zero-sum relationship between neocorporatism and formal democracy. Their relationship is mainly orthogonal, and under certain conditions may even be mutually supportive » (Crouch, 2006, p.47).

[119] En soulignant que le néo-corporatisme est d'autant stable qu'un de ses principes fondateurs, à savoir le pouvoir discrétionnaire des leaders, n'est pas révélé, Streeck atteste de la démarche méthodologique positive à la base de son analyse du néo-corporatisme. Compte tenu de la spécificité du politique comme hypothèse d'analyse de l'échange politique, les avantages économiques issus des pratiques néo-corporatistes ne constituent pas en soi une raison suffisante de l'introduction du néo-corporatisme dans les pays pluralistes et étatiques.

[120] « The structure and the mode of operation of the modern state give rise to a specific set of interests of social groups that can best be safeguarded by associations taking over public policy function themselves.[..] With the interventionist potential of the state having grown so enormous that it can in principle be applied to any sphere of social and economic life, the only choice that may be left to affected interest groups may be that between competent and incompetent intervention, and given the considerable damage incompetent intervention can do to private business, preventing state failures through loyal co-operation may be an important form of interest representation » (Streeck, 1983, p.271).

En conclusion, le paradigme néo-corporatisme va dans le sens des avancées les plus récentes des recherches régulationnistes sur le politique, affirmant tout à la fois l'autonomie et la spécificité de ce dernier. Comme l'ATR, la compréhension de l'émergence des pratiques néo-corporatistes dans les démocraties européennes d'après-guerre comme un échange politique entre l'Etat et les organisations représentatives confédérales souligne cette double dimension de la logique politique. De plus, en même temps qu'il rend compte des conditions dans lesquelles peuvent être mis en place la concertation corporatiste et le gouvernement par les intérêts privés, l'accent mis par les théoriciens néo-corporatistes sur la dimension organisationnelle de l'action collective des salariés et des employeurs donne également les clés pour comprendre la stratégie des confédérations syndicales et patronales. Dans cette perspective, les associations représentatives sont conçues comme des organisations politiques de type oligarchique dans le sens où leur direction hiérarchique tente de préserver voire d'accroitre leur pouvoir de négociation et l'expression d'un certain pouvoir discrétionnaire sur les membres et l'Etat. C'est cette conception pleinement politique des associations syndicales et patronales qui fera référence pour modéliser les préférences des dirigeants associatifs à l'égard des systèmes financements de la formation professionnelle continue en Europe (Partie II).

2.2. La domination politique des grandes entreprises

Les systèmes de relations professionnelles des pays d'Europe continentale se caractérisent du côté patronal par la présence d'Association Patronale Centrale Nationale (APCN) représentant potentiellement l'ensemble des employeurs. Ces APCN dites 'générales' sont le plus souvent dominée par les grandes entreprises de sorte que le poids économique des PME ne se traduise que faiblement au niveau politique des associations intermédiaires. Or, ces dernières sont les principaux interlocuteurs des syndicats lors des négociations collectives nationales sur la formation professionnelle ou sur d'autres thèmes.

A) Les organisations patronales en Europe

Compte tenu de l'importance qu'elles ont dans la coordination des employeurs au niveau

[121] « Given the status of the results of collective action as 'public goods', stable organizational exchange with the membership depends not only on the authentic expression and successful pursuit of members interests but also on the ability of the association to punish free-ridership and to apply authority to extract a continuous and reliable flow of resources » (Streeck, 1992, p.106).

national, les confédérations patronales sont un niveau clé pour comprendre la position collective des employeurs dans les domaines qui impliquent une grande partie d'entre eux. C'est pourquoi, après avoir clarifié la notion d'association patronale centrale nationale, nous nous étudierons leurs caractéristiques.

La notion d'association patronale centrale nationale

Une ligne de division existe parmi les groupes d'intérêts d'entreprises et s'articulent autour de la distinction entre les associations professionnelles et les associations d'employeurs. Les associations d'entreprises sont considérées comme de pures associations professionnelles lorsque que la principale catégorie d'intérêts qui réunit les firmes membres est relative aux marchés des produits (Schmitter et Streeck, 1982). Dans le champ des pures associations professionnelles, la représentation des intérêts patronaux est extrêmement parcellisée dans la mesure où la fonction de ces organisations est précisément de faire valoir les intérêts de leurs adhérents en opposition aux intérêts professionnels d'autres groupes d'entreprises. Ainsi, les conflits qui affectent ces associations sont essentiellement internes à la communauté des entreprises du territoire considéré (Traxler, 2005c), opposant les sous-traitants aux commanditaires, les banques aux entreprises non-financières, les commerçants de gros aux détaillants….

Parce que notre étude porte sur la formation professionnelle continue des salariés, les associations patronales qui nous intéressent sont celles en mesure de traiter avec les syndicats. Dans l'ensemble des pays industrialisés, il existe également un ensemble d'associations d'employeurs répondant à cette fonction. En effet, les associations d'employeurs représentent les intérêts des entreprises vis-à-vis des groupes sociaux d'employés qui sont extérieurs au milieu des affaires. Elles peuvent être soit de pures associations d'employeurs soit des associations mixtes. Dans ce dernier cas, une même organisation a pour tâche de représenter à la fois les intérêts professionnels fondamentaux de leurs membres vis-à-vis d'autres groupes d'entreprises ou en direction de l'Etat, ainsi que les intérêts des firmes en tant qu'employeurs. Comme les pures associations professionnelles, les associations pures ou mixtes d'employeurs sont nombreuses dans les pays industrialisés en raison de la variété des domaines d'affiliation définis par chacune d'elles. En particulier, on peut distinguer les critères d'adhésion de type sectoriel et ceux de type territorial. Compte tenu de la multitude de groupes d'intérêts patronaux, la notion d'Association Patronale Centrale Nationale (APCN) se révèle être outil analytique pertinent pour apprécier le mode d'organisation des entreprises au

niveau d'une économie politique.

Les APCN se distinguent des autres organisations d'employeurs par le fait d'être les seules associations patronales formellement indépendantes. Cela signifie qu'elles ne sont pas membres subordonnés – en d'autres termes affiliés – d'une ou d'autres associations patronales. À l'inverse, elles sont des confédérations situées au sommet d'une pyramide d'associations et affilient donc des associations patronales de rang inférieur[122]. Il doit être noté que dans la plupart des pays[123], les APCN réunissent des fédérations sectorielles ou territoriales purement professionnelles, purement d'employeurs et/ou mixtes. En outre, une seconde caractéristique des APCN est que leur domaine d'affiliation est national (et non provincial ou régional) ce qui leur vaut le qualificatif de 'centrale'. Dans les pays européens, le nombre d'APCN varie de un (Allemagne, Luxembourg) à seize (Italie) selon qu'il existe ou non des confédérations patronales indépendantes au niveau des secteurs ou des confédérations de petites entreprises[124]. Pour autant, dans tous à l'exception de la Finlande (avant 2004), une catégorie singulière d'APCN existe et retient notre attention, les APCN à vocation générale. Il s'agit d'organisations patronales de type *catch-all*, puisqu'elles ne limitent pas leur domaine d'affiliation à un critère de taille ou de secteur. Le fait que les APCN générales accueillent une diversité potentiellement très importante d'entreprises leur confère un poids considérable, en termes de ressources financières et organisationnelles, de nombre d'entreprises affiliées (directement ou indirectement), et de légitimité accordée par les pouvoirs publics. Elles sont donc souvent les confédérations patronales dominantes dans leur système de relations professionnelles respectif.

Les APCN à vocation générale[125]

Aux Etats-Unis où le patronat est très fragmenté sur le plan national et où les entreprises peuvent facilement faire le choix de 'l'exit' en cas de désaccord avec les positions de son groupe d'intérêt lors des négociations relatives à l'encadrement de la force de travail. Les économies politiques européennes se distinguent quant à elles par l'existence de

[122] Et parfois des entreprises individuelles (*cf infra*).

[123] Un cas particulier étant l'Allemagne où le BDA représente les employeurs au niveau national, tandis que le BDI représente les entreprises en tant que producteurs.

[124] Sauf en Finlande.

[125] Dans un souci d'alléger le discours et sauf indication supplémentaire, nous utiliserons indifféremment les termes 'confédérations patronales', 'organisations/associations patronales' ou encore 'APCN' pour parler d'un même type d'association représentative des employeurs au niveau intersectoriel national. En effet, les seules organisations patronales prises en compte comme variable associative dans notre réflexion sont les APCN. Cela vaudra également par la suite lorsque nous aborderons les associations représentatives des PME. Ainsi, sauf indication, par association de PME (ou APME), il faudra comprendre APCN de PME.

confédérations patronales ayant vocation à représenter l'ensemble des employeurs du territoire national. En effet, s'il existe dans tous les systèmes nationaux de relations professionnelles des associations patronales plus ou moins puissantes, la particularité des relations professionnelles européennes est que la plupart des APCN dominantes sont des APCN générales (*cf* tableau 2).

Pour être plus précis, on peut distinguer plusieurs catégories d'ACPN générale dominant leur système de relations professionnelles. Dans la plupart des pays européens, la confédération nationale générale d'employeurs a une dimension d'emblée intersectorielle. C'est effectivement le cas du MEDEF (ex-CNPF) en France, de la FEB-VBO en Belgique, de la NHO en Norvège, du CBI au Royaume-Uni ainsi que du BDA en Allemagne, du DA au Danemark et du CEOE en Espagne. Il en va de même concernant l'IBEC, la VNO-NCW et la SN respectivement irlandaise, néerlandaise et suédoise. Conformant à leur constitution originelle ou depuis longue date, ces APCN générales affilient les fédérations sectorielles et territoriales ayant elles-mêmes une vocation générale sur leur domaine d'affiliation propre, sans distinction de taille ou de statut juridique des entreprises (coopératives, organisations à but non-lucratif, entreprises familiales…).

Un autre type d'APCN à vocation générale est l'ensemble des confédérations macro-sectorielles qui ont ouvert leur domaine d'affiliation aux employeurs d'autres secteurs. Cette catégorie concerne la Confindustria (CI) italienne et la CIP portugaise. Le champ d'adhésion de ces deux organisations macro-sectorielles est historiquement les entreprises du secteur industriel. Elles ont opté pour une stratégie d'extension de la population des membres potentiels. L'objectif a été de renforcer leur représentativité et de maintenir leur domination sur des systèmes de relations professionnelles nationaux marqués par la montée des entreprises de service en tant que groupe patronal puissamment structuré par des confédérations de services, à savoir la CCP au Portugal (Naumann, 2005) et la Confcommercio en Italie (Vatta, 2005). En outre, la Grèce et la Finlande sont des cas particuliers. Parce qu'avant la création récente de la Confédération des Industries Finlandaises (EK) résultant de la fusion récente (2004) de l'APCN du secteur industriel, TT, et celle du secteur des services, PT, il n'y avait pas de confédération patronale générale en Finlande. La confédération macro-sectorielle de l'industrie TT n'empiétait effectivement pas sur le domaine d'affiliation de PT. En Grèce, l'APCN principale, à savoir la SEV, est bien une confédération macro-sectorielle. Néanmoins, elle l'est au sens où les adhésions y sont limitées aux seules entreprises de plus de 50 salariés et aux seules fédérations sectorielles ou

territoriales affiliant des firmes de cette taille.

Tableau 2 – Les APCN dominantes par pays, UE-15 et Norvège

Pays	Nom de l'APCN dominante	Nature de l'ACPN dominante [126]	Nombre d'associations affiliées [127]	Densité d'entreprises (%) [128]	Densité de salariés [129] (%)	
					UNICE [130]	Traxler 2005
Allemagne	BDA	Générale	54 [131]	–	75–80	–
Autriche	WKÖ	Chambre de commerce et d'industrie	1329	100	100 [132]	100
Belgique	FEB/VBO	Générale	33	6,9	6,9 (1)	52,1
Danemark	DA	Générale	13 [133]	16,5	44	38,4
Espagne	CEOE	Générale	230	46,8	75 [134]	52,3
Finlande	TT	Macro-sectorielle (industrie)	29	2,5	23	34,5
France	MEDEF	Générale	87	29,9	58	77,7
Grèce	SEV	APCN de grandes entreprises [135]	78	20	16	20,0
Irlande	IBEC	Générale	50	7,2	22	67,2
Italie	CI	Générale (industrie)	258	2,9	23	23,3
Luxembourg	UEL	Générale [136]	8	90	90 (1) [137]	80,8
Norvège	NHO	Générale	22	–	–	58
Pays-Bas	VNO-NCW	Générale	180	20,8	–	78,4

[126] Entre parenthèse : domaine de démarcation initial, avant ouverture.

[127] Source : Eironline, 2004.

[128] Source : Traxler, 2005. La densité d'entreprise est calculée en référence au domaine d'adhésion défini par l'ACPN.

[129] La densité est définie comme les employés des firmes membres en pourcentage de l'emploi total pouvant être couvert par l'association patronale comte tenu de son domaine d'affiliation.

[130] Nouvellement 'Business Europe'.

[131] En 2002. Source : Grote et Lang, 2005.

[132] Les entreprises individuelles membres ne sont pas prises en compte (Eironline, 2004).

[133] Depuis 2004. 48 en 1991. Source : Jørgensen, 2005.

[134] Selon Rhodes (1997, p.105).

[135] Domaine d'affiliation : entreprises > 50 salariés.

[136] Plusieurs membres sont des chambres (Kenis, 2005b).

[137] Source : Kenis, 2005b.

Portugal	CIP	Générale (industrie)	42	6,8	36[138]	30,7
Royaume-Uni	CBI	Générale	150	7,2	38	40,4
Suède	SN	Générale	48	6,7	33[139]	54,7

Source *:* Traxler, 2005c ; UCL, 2006 ; Eironline, 2004. (1) : densité en termes d'entreprises.

Enfin, le Luxembourg et l'Autriche mérite une attention supplémentaire dans la mesure où les confédérations patronales dominantes, respectivement l'UEL[140] et la WKÖ, y sont certes générales, mais ont pour membres des chambres de commerce et d'industrie. Ce point convient d'être précisé car l'adhésion aux chambres est obligatoire pour l'ensemble des entreprises. Pour cette raison, les densités de l'UEL et la WKÖ en termes d'entreprises membres et également en termes de salariés sont très élevées[141]. Toutefois une distinction doit être faîte entre les deux APCN générales. Tandis que l'UEL est une APCN générale au sein de laquelle la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg et la Chambre des Métiers du Grand-Duché de Luxembourg (artisanat) ne sont que deux des huit membres[142], la WKÖ est par statut une chambre de commerce et d'industrie nationale qui ne regroupe que des chambres de niveau inférieur auxquelles adhérent obligatoirement les entreprises autrichiennes. Il en résulte un nombre particulièrement important d'associations affiliées à la WKÖ en comparaison à l'UEL mais également aux confédérations générales des autres pays européens. En effet, il n'existe pas en Autriche de confédération qui réunie, comme le fait UEL, la chambre de commerce nationale et les fédérations affiliant des associations patronales à adhésion volontaire.

Le rôle des APCN principales en tant qu'associations d'employeurs

Quelles soient générales ou macro-sectorielles, les confédérations décrites plus haut sont

[138] Estimation peu fiable. Source : INE (Instituto Nacional de Estatística), Inquérito às Associações, Uniões, Federações e Confederações Patronais – 1996. Lisbon (tiré de Naumann, 2005).

[139] Les données concernent la SAF avant la fusion avec Sveriges Industriförbundet (SI) en 2001 qui a donné naissance à la SN.

[140] « The UEL was founded in June 2000 as the result of the formalisation of the until that time existing "Committee liaison". This was an informal platform of business associations that met regularly in order to discuss common issues. To communicate their positions in a more forceful and homophone way it was decided to found a formal national association of business interests » (Kenis, 2005b, p.197).

[141] Concernant l'UEL, la densité n'est pas maximale car un certain nombre de professions notamment les avocats et les médecins, n'est pas représenté par la Chambre de Commerce, ni par la Chambre des Métiers.

[142] À côté des fédérations à adhésion volontaire : l'Association des Banques et Banquiers, l'Association des Compagnies d'Assurances du Grand-Duché de Luxembourg, la Confédération Luxembourgeoise du Commerce, la Fédération des Artisans, la Fédération des Industriels Luxembourgeois, la Fédération Nationale des Hôteliers Restaurateurs et Cafetiers de Luxembourg (Horesca).

incontournables dans leur paysage politique car elles y assurent les trois grandes fonctions dévolues à ce type d'organisation représentative au niveau national. Une première fonction est celle de lobbying. Les APCN dominantes agrègent les préférences de leurs membres associatifs ou individuels pour les représenter et coordonner leurs intérêts auprès des pouvoirs publics. Dans la mesure où la grande majorité de ces confédérations est mixte, c'est-à-dire à la fois associations professionnelles et associations d'employeurs, les activités de lobbying se rapportent à la fois aux projets de lois et aux politiques publiques relatifs aux marchés des biens et services que ceux touchant aux intérêts des entreprises sur le marché du travail. Une deuxième fonction des APCN est la gestion des institutions bi- ou tripartites dans les champs de l'assurance chômage, retraite, maladie… Mise à part la CBI au Royaume-Uni[143], les confédérations patronales majeures sont toutes impliquées au côté des confédérations syndicales dans ce type de pratique[144]. De plus, dans la majorité des cas, les APCN sont mieux représentées que leur membres dans les instances de représentations spécifiques à tel ou tel domaine et dans la gestion des organismes parapublics.

Enfin, une troisième grande prérogative des confédérations patronales principales est la participation aux négociations collectives. Les APCN sont de loin les APCN les plus engagées dans la négociation collective, en comparaison notamment aux APCN de PME (*cf supra*). Une explication réside dans le fait que la dimension générale de leur affiliation les implique sur un vaste spectre de thèmes et de niveaux de négociation avec les syndicats. Une autre raison est que, compte tenu de leurs ressources financières et organisationnelles, les confédérations intersectorielles les plus à mêmes de s'engager dans un processus répété de négociations nécessitant un haut degré d'expertise (Traxler, 2005c). Ainsi, exception faite du Royaume-Uni, la présence des APCN lors des négociations collectives avec les syndicats est le lot de l'ensemble des pays européens. Elle recouvre néanmoins des pratiques distinctes selon les systèmes nationaux de relations professionnelles.

Dans certains pays, la confédération dominante joue un rôle primordial dans la représentation des employeurs lors des négociations nationales intersectorielles. Sur certains sujets de négociation voire de manière systématique dans certains pays européens, l'association patronale intersectorielle n'intervient pas directement dans les négociations collectives mais coordonnent les négociations sectorielles de ses fédérations membres. La répartition des prérogatives entre les APCN et leurs associations affiliées varie en fonction des statuts

[143] Au Royaume-Uni, les employeurs n'interviennent pas collectivement au sein des organes réglementaires. Cela ne signifie pas que qu'ils ne sont pas représentés dans ces institutions, mais plutôt qu'ils interviennent en tant qu'individu compétent auprès des organismes publics.

[144] Certes, à des degrés divers qui tiennent notamment à la place qu'y occupent les représentants de l'Etat.

officiels des confédérations ainsi que d'un ensemble de facteurs plus officieux – l'accès à l'information relative aux politiques publiques ou aux négociations collectives, les habitudes de longues dates ou bien les accords informels entre les représentants des employeurs à différents niveaux (Eiroline, 2004). Au Danemark, en Norvège[145], en Finlande et en Suède et de manière moindre en Belgique, en Grèce et aux Pays-Bas, les APCN principales ont un pouvoir formel sur leurs membres puisqu'elles ont un droit de veto sur les négociations collectives, notamment salariales, des fédérations affiliées (Golden, Lange et Wallerstein, 2006)[146].

Dans les autres pays étudiés, les associations territoriales et sectorielles conservent une autonomie élevée concernant la négociation collective avec les syndicats de même niveau. Toutefois, cette autonomie doit être relativisée. Comme il a été souligné plus haut, les confédérations ont en effet le pouvoir de signer des accords nationaux intersectoriels s'appliquant aux entreprises des associations membres. Un autre facteur qui conduit à relativiser l'autonomie des fédérations est que les confédérations, lorsqu'elles ne signent pas d'accord au niveau macro-social, participent activement à la coordination des négociations menées par les entités adhérentes. Cette coordination est souvent de nature informelle. Ainsi, en Allemagne, le sanctuaire de la négociation collective est bien le niveau de la branche et de la région. Cependant, les différences entre les conventions collectives sectorielles sont relativement réduites dans la mesure où le BDA, sous la pression des syndicats allemands[147], contribue à homogénéiser les stratégies des fédérations sectorielles et à pacifier les conflits intersectoriels (Hall, 1994). En effet, « *plus que tout autre chose, c'est le système germanique de négociations collectives, centralisées et interconnectées, qui est la cause de la faible dispersion des salaires en Allemagne entre les individus, les secteurs industriels et les petites et grandes firmes* » (Streeck, 1996, p. 54). En Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Irlande, au Luxembourg et aux Pays-Bas, les APCN générales jouent similairement un rôle majeur dans la coordination des fédérations membres (EFILWC, 2007).

[145] La NHO était signataire de tous les accords collectifs négociés par ses adhérents directs. De manière moins stricte, tous les accords signés par les fédérations membres de la confédération danoise DA, doivent être approuvés par son comité exécutif avant de pouvoir entrer en vigueur.

[146] La DA danoise, la NHO norvégienne et les anciennes SAF suédoise et TT finlandaise disposent d'un pouvoir d'autant plus conséquent qu'elles ont un droit de veto sur l'utilisation du lockout par leurs membres et qu'elles ont leur propre fonds de lockout.

[147] « Le rituel consiste souvent pour le syndicat salarial à choisir une région où il est fortement implanté pour ouvrir un cycle de négociations dans une position de force qu'il manifeste quelques fois par des grèves d'avertissement, pour parvenir, sous le haut contrôle du syndicat national, à un accord qui inspirera fortement les autres régions, impulsant ainsi une sorte de 'centralisation' par le bas » (Zervudacki, 1999, p.62).

B) Les raisons du pouvoir intra-associatifs des grandes entreprises

Dans la perspective de l'étude des systèmes de financement de la formation professionnelle continue, une hypothèse que nous mettons en avant est le caractère non-démocratique des confédérations patronales à vocation générale. Par la mise en évidence de différents mécanismes, nous montrerons que les grandes entreprises (GE) y pèsent beaucoup plus que les PME. Ces dernières représentent pourtant l'écrasante majorité des entreprises des pays européens et, en conséquence, des membres des organisations patronales générales.

Les facteurs externes

Dans l'ensemble des pays européens, les petites entreprises constituent l'écrasante majorité des entreprises. Mais le critère du nombre d'entreprises par classe de taille n'est pas vraiment pertinent pour mesurer le poids des différentes catégories d'entreprises dans les systèmes nationaux de production. En effet, mise à part en Irlande et aux Pays-Bas, les GE – c'est-à-dire celles ayant au moins 250 salariés – ne constituaient en 1998 même pas 1% du nombre d'entreprises nationales. C'est pourquoi il est préférable d'apprécier la structuration des systèmes productifs à travers le nombre de salariés employés par les divers types de firmes. Lorsque l'on prend en compte cet indicateur, la diversité des pays européens devient plus évidente (*cf* le tableau 3). À côté de l'Irlande et des Pays-Bas, trois autres pays peuvent être considérés comme dominés économiquement par les GE, au sens où elles sont le groupe d'entreprises qui emploie la portion la plus importante de la population active occupée : l'Allemagne, la Finlande, au Royaume-Uni. Cela signifie que dans ces trois pays, les GE ont une taille particulièrement élevée, à défaut d'être significativement nombreuses. Au Danemark, au Luxembourg, et en Norvège, le groupe dominant sont les entreprises entre 10 et 250 salariés. Dans les autres pays européens, les micro-entreprises de moins de 10 salariés embauchent plus d'employés que les deux autres groupes d'entreprises.

En outre, au-delà de la distribution des firmes par nombre de salariés, un autre critère pour évaluer le type de firme représentative d'une économie nationale est le nombre de personnes occupées par entreprise. À cet égard, il est à noter que bien que les PME soient les principaux employeurs au Danemark, et les micro-entreprises en Autriche, ces deux pays figurent parmi pays où les PME sont économiquement dominantes. En effet, le nombre moyen de salariés employés par entreprise y dépasse le seuil des 10 travailleurs. Cela indique une relative homogénéité du tissu productif autrichien et danois. À l'inverse, la Finlande présente une

Tableau 3 - Part de l'emploi par classe de taille d'entreprises et par pays, UE-15 et Norvège (1998)

Pays	Part de l'emploi par taille d'entreprises				Nombre moyen de personnes occupées par entreprise	Taille d'entreprise dominante**
	Micro	Petite	Moyenne	Grande		
Allemagne	29	20	11	40	10	GE
Autriche	27	21	21	31	11	Micro
Belgique	32	20	12	36	7	Micro
Danemark	28	23	18	31	10	PME
Espagne	46	20	13	21	6	Micro
Finlande	26	17	16	41	7	GE
France	34	19	14	33	8	Micro
Grèce	47	17	14	22	2	Micro
Irlande	18	16	15	51	10	GE
Italie	48	21	11	20	4	Micro
Luxembourg	19	24	28	29	9	PME
Norvège	32	21	18	29	7	Micro
Pays-Bas	23	18	19	39	12	GE
Portugal	39	23	18	20	5	Micro
Royaume-Uni	29	15	12	45	11	GE
Suède	32	17	15	37	7	Micro

Source : Estimation par EIM Business & Policy Research ; estimation fondée sur les Statistiques structurelles des entreprises d'Eurostat et sur la Base de données PME d'Eurostat. Également fondé sur European Economy, Supplement A, mai 2003 et Perspectives économiques de l'OCDE, n° 71, juin 2003.

* Micro-entreprises : moins de 10 personnes employées ; petites entreprises : de 10 à 49 personnes employées; entreprises de taille moyenne : de 50 à 249 personnes employées; grandes entreprises : 250 personnes employées ou plus.

**Un pays est considéré comme dominé par les micro-entreprises, les petites et moyennes entreprises ou les grandes entreprises lorsque soit les micro-entreprises, soit les petites et moyennes entreprises (ensemble), soit les grandes entreprises représentent la part de l'emploi total la plus importante.

les relative bipolarisation de son système productif entre les grandes et les micro-entreprises[148]. Bien que des données claires face défaut, les poids numérique et économique des PME se retrouve également au niveau des APCN principales des pays européens. Néanmoins, ils ne se traduisent pas par un pouvoir politique équivalent.

En effet, bien qu'elles soient assises majoritairement sur les PME, les APCN générales ont souvent la caractéristique d'être particulièrement attentives aux souhaits des GE (Zervudacki, 1999). Le pouvoir relatif élevé des grandes entreprises par rapport aux PME au sein des organisations patronales générales, s'explique par plusieurs facteurs. Une première série de facteurs relève des relations qu'entretiennent les confédérations patronales avec les autres acteurs de la sphère politique *stricto sensu*, à savoir les pouvoirs publics, et de l'arène des relations professionnelles, les syndicats. Dans les pays à fortes régulations étatiques, les grandes entreprises occupent une place privilégiée dans les négociations entre les associations patronales et l'Etat. Elles ont effectivement l'opportunité de pouvoir traiter directement avec l'Etat et d'influencer par la suite la position des organisations patronales (Zervudacki, 1999). Cet aspect du pouvoir de négociation des grandes firmes est particulièrement prégnant dans les secteurs où l'intervention de l'Etat est importante. Dans ces secteurs, la régulation par les pouvoirs publics implique des négociations fréquentes entre eux et les entreprises qui structurent la branche, c'est-à-dire souvent les GE.

De plus, dans de nombreuses branches, la légitimité des associations patronales au regard des syndicats, de l'Etat et de leurs propres adhérents, trouve sa source dans une tradition de régulation des conflits sociaux et de pérennisation de la paix sociale (Besucco *et alii*, 1998). Or, compte tenu de leurs moyens financiers et de leur capacité à influencer les prix sur les marchés des produits, les GE jouent souvent un rôle moteur dans l'obtention de compromis permettant la sortie de crises ouvertes avec les syndicats. Cette légitimité qu'accorde aux associations patronales l'impulsion des grandes entreprises vers une certaine pacification des relations de travail, se retrouve au niveau des APCN générales. En Europe continentale, la fonction première de ces associations patronales mixtes est effectivement celle d'un partenaire social – au-delà des fonctions traditionnelles de soutien juridique aux entreprises membres ou d'associations professionnelles. Cette fonction renforce la centralité des GE qui sont plus à même de pouvoir soutenir financièrement les compromis sociaux signés par les APCN.

[148] Cette bipolarisation se retrouve de façon moins prononcée en Allemagne où les entreprises de 50 à 250 salariés emploient (comme en Italie) la plus faible part de la population active occupée des pays européens (seulement 11%).

Les facteurs internes formels : la constitution des associations patronales

Une seconde catégorie de raisons expliquant la domination des APCN générales par les GE touche à des facteurs internes à ces associations représentatives (*cf* le tableau 4). Tout d'abord, les micros, petites et moyennes entreprises tendent à adhérer moins aux fédérations membres de l'APCN dominante que ne le font les GE. Cela se traduit par un nombre moyen de salariés par entreprise membre bien supérieur à ce que laisserait présager la taille moyenne des membres potentiels[149]. Cela est valable dans la majorité des pays européens, à l'exception notable de l'Autriche et du Luxembourg[150] et de manière moindre de l'Allemagne et de l'Espagne. Parce que la grande majorité des firmes adhère indirectement aux APCN, ce constat signale une présence plus importante des GE au sein des fédérations membres des APCN générales, et *in fine* dans les confédérations. De plus, les règles de fonctionnement interne aux APCN générales attribuent fréquemment un droit de vote pondéré à leurs membres. Sur ce registre, la domination de GE peut venir de plusieurs mécanismes. Dans certains pays (Espagne, Grèce, Irlande, Pays-Bas, Portugal), les firmes individuelles peuvent adhérer directement à l'ACPN générale. Cette ouverture des confédérations aux adhésions individuelles qui court-circuite l'organisation pyramidale traditionnelle (fédérations-confédération) relève d'une stratégie des équipes dirigeantes des APCN pour inciter les plus GE à adhérer. En adhérant par cette voie, les très grandes entreprises ont alors un droit de vote qui dépend tantôt de leur revenu tantôt de leur nombre d'employés. Ce mécanisme de vote renforce la pondération en faveur des GE.

Cette pondération existe *de facto* dans l'ensemble des confédérations générales car elles affilient le plus souvent deux types de fédérations, sectoriel et territorial. Dès lors, grâce à leurs moyens financiers et à la localisation de leur production sur plusieurs territoires, les GE ont l'opportunité d'adhérer plusieurs fois à l'APCN générale par l'intermédiaire de ses diverses fédérations membres. L'addition des droits de vote dont elles jouissent au sein des organisations de niveau intermédiaire se traduit au niveau national central par une surreprésentation des grandes firmes en termes de capacité décisionnelle formelle. Ainsi, dans les pays où le règlement interne à la confédération patronale dominante ne prévoit pas d'adhésion individuelle possible ni de pondération des droits de vote entre fédérations

[149] Dans une certaine mesure, la taille moyenne des membres potentiels des APCN principales se confond avec la taille moyenne des entreprises de l'économie nationale, puisque ces confédérations sont le plus souvent à domaine d'affiliation général.

[150] Ces confédérations générales ont pour membres des Chambres de commerce et d'industrie à adhésion obligatoire.

membres, les GE profitent de la multiplicité de leurs adhésions pour peser sur le processus décisionnel.

Tableau 4 - La domination des APCN principales par les grandes entreprises, UE-15 (hors Royaume-Uni) et Norvège

Pays	APCN dominante	Nombre moyen d'employés		Droits de vote[151]	Adhésion de firme individuelle	Groupe d'employeurs dominant
		Des membres potentiels	Des membres effectifs			
Allemagne	BDA	sd	10,0	Pondérés[a]	Non	GE
Autriche	WKÖ	11,1	11,1	Non-pondérés	Non	PME
Belgique	FEB/VBO	4,7	53,3	Non-pondérés	Non	GE
Danemark[152]	DA	9,1	22,5	Pondérés[a]	Non	PME-GE
Espagne	CEOE	3,7	5,0	Pondérés[a]	Oui	GE-PME[153]
Finlande	TT[154]	5,8	92,9	Pondérés[a]	Non	GE
France	MEDEF	5,8	20,0	Pondérés[a]	Non	GE[155]
Grèce	SEV	sd	158,3	Pondérés[a]	Oui	GE
Irlande	IBEC	12,6	100,4	Non-pondérés	Oui	GE
Italie	CI	3,9	37,8	Pondérés[b]	Non	GE
Luxembourg	UEL	11,2	10,0	Non-pondérés	Non	GE[156]

[151] Type de pondération : a = nombre d'employés par association ; b = revenu par association ou firme individuelle.

[152] Donnée de 2005.

[153] L'adhésion des firmes individuelles est un facteur de pouvoir pour les GE (Molins et Nonell, 2005). Néanmoins, la principale association de PME, la COPYME, est membre de la CEOE et pèse donc en interne pour une meilleure représentation des petites entreprises.

[154] Depuis février 2004, TT a fusionné avec PT (Palvelutyönantajat), la confédération des services, donnant naissance à une nouvelle APCN, la Confédération des Industries Finlandaises (Elinkeinoelämän keskusliitto – EK). Pour autant, compte tenu l'origine récente de cette nouvelle confédération patronale par rapport à l'organisation du système finlandais de FPC, nous retiendrons TT comme APCN principale.

[155] La puissance disproportionnée des GE au sein du Medef et ses fédérations sectorielles tient particulièrement aux relations étroites entre le 'big business' et l'Etat français, *via* l'orientation des commandes publiques et leur association aux politiques publiques. Elle se laisse donc peu apprécier par le nombre d'adhérents et la structure organisationnelle du CNPF/Medef.

[156] *Cf* le poids des grandes entreprises bancaires et d'assurance (45 % de l'activité économique) ainsi que la compagnie Arbed qui contrôle la métallurgie.

Norvège	NHO[157]	sd	sd	sd	Non	GE
Pays-Bas	VNO-NCW	8,3	33,0	sd	Oui[158]	GE
Portugal	CIP	3,8	18,9	Pondérés[b]	Oui[159]	GE
Suède	SN	2,7	26,3	sd	Non	GE

Source : Traxler, 2005c ; UCL, 2006

2.3. Le débat autour de l'aptitude des employeurs à l'action collective

Un dernier facteur de la surreprésentation des intérêts des GE dans les associations patronales générales est d'ordre financier. Pour saisir cet aspect, nous mobilisons l'approche de l'action collective patronale développée par Franz Traxler. Sa singularité est de mettre l'accent sur l'hétérogénéité des ressources entre firmes. Par cette hypothèse, son approche se distingue de la logique néo-marxiste des formes organisationnelles et ainsi que de celle de Wolfgang Streeck.

A) Critique de la théorie néo-marxiste de l'action collective

La logique de classe d'Offe et Wiesenthal

Selon la thèse d'inspiration néo-marxiste de Claus Offe et Helmut Wiesenthal (1980), il existe une logique de classe aux formes d'action collective utilisées par les salariés et les employeurs. La position privilégiée des employeurs dans le système de production capitaliste leur donne une capacité d'organisation supérieure à celle des travailleurs. Bien qu'elles aient moins besoin de s'organiser politiquement, il est plus facile pour les entreprises de constituer des associations représentatives générales et englobantes. Cela s'explique par les ressources supérieures dont elles disposent individuellement en comparaison aux travailleurs. Cette distribution inégale des ressources est éminemment politique car elle a pour origine la nature même du contrat de travail salarié. En raison de la relation de subordination qu'il instaure entre le salarié et son employeur, ainsi que du grand nombre de travailleurs potentiels en concurrence pour l'obtention d'un même travail, le rééquilibrage du faible pouvoir de

[157] La NHO existe depuis 1990 et est issue de la fusion de 3 organisations patronales : la Confédération des employeurs, la Fédération des industries et la Fédération des arts et métiers (Dan, 1997).

[158] Environ 250 entreprises individuelles membres.

[159] Une vingtaine de grandes firmes en 2005.

négociation dont souffre un travailleur individuel sur le marché du travail, passe par l'adhésion à un syndicat.

À l'inverse, il existe en dehors des associations d'employeurs deux autres moyens auxquels peut avoir recours une firme pour défendre les siens. Le premier est son pouvoir de négociation individuel face à ses salariés dont elle peut décider de l'avancement de carrière, du revenu voire du maintien dans l'entreprise. Ils sont également en mesure de faire avancer leurs intérêts auprès des pouvoirs publics par la seule crainte d'une baisse de l'investissement consécutive à des mesures trop progressistes[160]. En outre, dans la mesure où il existe beaucoup moins d'entreprises que de travailleurs sur un territoire ou dans un secteur, la coopération informelle face à un mouvement ouvrier ou un syndicat local constitue une autre option stratégique pertinente dont elles disposent pour préserver leurs intérêts communs. Si l'on suit le raisonnement de la logique de classe d'Offe et Wiesenthal, « *capitalist interest associations should therefore find it easier than trade union to become strong organizations, as building and maintaining an organization of which is little is expected is likely to be less difficult than build and maintaining an organization that has to perform important functions* » (Streeck, 1992, p.79).

L'organisation même du système de production capitaliste tend donc à rendre plus impératif l'action collective du côté des travailleurs. Pour accroître leur influence, l'action collective des salariés doit tendre vers le modèle confédéral tout en gardant une densité d'adhésion importante. Mais selon Offe et Wiesenthal, cette structure hiérarchique est plus délicate à atteindre pour les travailleurs. Là encore, l'explication provient de la position de ce groupe social dans la structure de classe des économies politiques capitalistes. Au-delà des ressources limitées des travailleurs, une autre asymétrie en défaveur des associations syndicales est l'hétérogénéité importante des intérêts représentés lorsque leur taille est grande. Cette hétérogénéité découle à la fois du fait que les travailleurs sont beaucoup plus nombreux que les entreprises et de la multitude de besoins du 'travail vivant' :

> *« Since the worker is at the same time the subject and the object of the exchange of labor power, a vastly broader range of interests is involved in this case than in that of capitalists, who can satisfy a large part of their interests somewhat apart from their functioning as capitalists. In the case of workers, those interests that have directly to do with, and are directly affected by, the exchange of labor power that they are subject to, include not only material rewards but also such things as job satisfaction, health, leisure time, and continuity of employment » (Offe et Wiesenthal, 1980, p.75).*

[160] Ils jouissent d'un pouvoir structurel dans les économies capitalistes.

En conséquence, le recrutement des membres est problématique pour les organisations syndicales englobantes car le processus de décision y est particulièrement compliqué et une frange des intérêts obligatoirement lésée. À partir d'une taille seuil, le nombre d'adhérents devient un obstacle au fonctionnement efficace des organisations syndicales. Enfin, un dernier désavantage des travailleurs est qu'ils doivent prendre en considération les intérêts des firmes afin d'identifier les leurs, car les entreprises sont en mesure de substituer du capital au travail dans le procès de production[161]. Avant de pouvoir prendre des décisions qui sont susceptibles de nuire *in fine* à l'emploi, les syndicats doivent prendre en compte la diversité des situations des entreprises dans lesquelles sont embauchés leur membres. *A contrario,* parce qu'ils sont moins nombreux et qu'ils ont moins à prendre en compte les préférences des salariés dans la définition de leurs propres intérêts[162], les employeurs sont au contraire pensés comme ayant des intérêts relativement homogènes dans la perspective néo-marxiste. En cela réside un dernier facteur qui rendrait l'action collective moins coûteuse à entreprendre pour les entreprises.

Toutes les asymétries entre les pré-conditions des travailleurs et des employeurs à l'action collective « *not only lead to differences in power that the organizations can acquire, but also lead to differences in the* associational practices*, or logics of collective action* » (Offe et Wiesenthal, 1980, p.76). Étant donnée l'hétérogénéité des intérêts de leurs membres, les grandes centrales syndicales doivent recourir à un mode dialogique d'unification des intérêts. En d'autres termes, les intérêts collectifs exprimés sont idéologiquement fondés. Puisque les *inputs* des associations patronales sont des intérêts objectifs homogènes, elles n'ont pas à développer de discours politique particulier. À mesure que grandit une association patronale, c'est-à-dire que viennent s'affilier de nouvelles entreprises ou secteurs, la diversité des intérêts qu'elle a à concilier ne s'accroît pas significativement. Il est aisé pour les employeurs de définir entre eux une position *a minima*[163] commune sur les thèmes à négocier avec les syndicats. Dès lors, les associations patronales n'ont pas à faire le choix entre les avantages organisationnels que procurent les puissantes fédérations et confédérations à densité d'adhésion élevée et les avantages en termes de cohésion des structures représentatives moins généraliste.

[161] « Whereas capitalists can (and under the competitive pressure that they put upon each other, must) improve the efficiency of production, workers do not have the opportunity to increase the efficiency of the process of reproduction of their own labor power » (Offe et Wiesenthal, 1980, p.75).

[162] « [I]n order for his interest to be his "true" interest, the individual capitalist does not have to consult with other capitalists in order to reach a common understanding and agreement with them as to what their interests are. In this sense, the interest is "monological" » (*ibid.*, p.91).

[163] Et contre les droits sociaux : voir le chapitre 1.2 sur la question des positions patronales concernant la démarchandisation du travail.

Le rejet de l'hypothèse d'homogénéité des intérêts patronaux par Wolfgang Streeck

Comme opérationnalisation de la théorie néo-marxiste de l'action collective, on devrait observer un nombre significativement plus élevé de syndicats que d'associations patronales. Il traduirait au niveau des organisations intermédiaires la complexité pour les travailleurs à combiner une large densité d'adhésion et une structure associative englobante, malgré le recours au discours politique. Or, une étude comparative internationale réalisée dans le cadre du 'Organization of Business Interests Project' (début des années 1980) recense en moyenne 16,1 associations patronales pour un syndicat dans les secteurs étudiés. La fragmentation significative des associations patronales suggère donc que l'organisabilité des employeurs est plus réduite que celle des travailleurs.

Tableau 5 - Les APCN à domaine d'affiliation restreint

Pays	Les APME		Autres types d'APCN
	Pures associations professionnelles	Associations mixtes	
Allemagne	–	*ZDH*, AWM, BVMW, BDS-DGV, ASU	*DIHK*, BDI
Autriche	–	–	ÖGV, ÖRV, IV
Belgique	–	UCM, UNIZO	CNM/CSPO
Danemark	–	HVR	–
Espagne	–	COPYME	–
Finlande		SY	TT, PT
France	*APCM*	CGPME, UPA	*ACFCI*
Grèce	–	GSEVEE	SEV, ESEE
Irlande	–	ISME	–
Italie	–	CAR, CCO, AGCI, CAS, CE, CNA, CL, CAP, CCOO	UNCI, LC
Luxembourg	–	–	–
Norvège	Norsk Bedriftsforbund	–	HSH
Pays-Bas	–	MKB	–
Portugal	CPPME	–	CCP
Royaume-Uni		FSB, FBP	
Suède	Föref	SINF, Före	KFO, AA, Idea

Source : Traxler, 2005c. En italique : les chambres de commerce ou d'industrie.

Pour Wolfgang Streeck (1992), cet écart entre les conclusions de la théorie d'Offe et Wiesenthal et les résultats empiriques tient à ce que l'hypothèse néo-marxiste d'intérêts patronaux homogènes et aisément articulables n'est pas fondée. Certes, les intérêts de classe des employeurs sont assez proches. Cependant, Offe et Wiesenthal négligent l'importance des conflits entre firmes. Pour cette raison, ils se trompent dans leur explication du taux d'adhésion relativement fort des firmes individuelles en comparaison à celui qui prévaut dans les syndicats. Il ne provient pas du fait que les firmes ne sont pas réticentes à joindre des associations patronales englobantes. L'explication est à l'inverse que les employeurs évitent les conflits internes en organisant leur réseau associatif sur la base de domaines d'affiliation restreints. La démarcation des domaines d'affiliation colle aux différences d'intérêts de producteurs selon les branches, les sous-secteurs[164] « *Far from being easy to organize, capitalists seem to be willing to join associations only if these are narrow enough to cater to their immediate special interests, and if they are small enough to make for low transaction costs and a strong incentive against free-riding* » (*ibid.*, p.90). Autrement dit, dans de nombreux pays, les entreprises manifestent une plus grande densité d'adhésion que les syndicats car elles ont réussi à compenser leurs propres difficultés à l'action collective par une fragmentation de leurs organisations représentatives.

Valable au niveau sectoriel, cette logique l'est également au niveau des associations patronales centrales nationales. Y compris dans les pays corporatistes, le paysage associatif patronal est fragmenté (Streeck, 1983) puisqu'il existe des associations patronales centrales indépendantes qui représentent des catégories spécifiques (voir le tableau 5). Une ligne de démarcation notable est celle entre les services et l'industrie (Finlande, Portugal, Norvège). Mais, au niveau national, les fédérations sectorielles et territoriales ont surtout à choisir entre une adhésion au réseau associatif volontaire général ou bien à un réseau de PME[165].

La perspective théorique de Streeck axée autour de l'hétérogénéité des intérêts patronaux est tout à fait pertinente pour penser la fragmentation des associations patronales. Néanmoins, elle peine à expliquer la hiérarchie entre les APCN et les APME favorable aux premières alors même que les secondes représentent des intérêts relativement homogènes et les plus répandus

[164] De plus, les négociations sur la démarchandisation du travail touchent de manière différente les entreprises selon les types de produits et services qu'elles produisent. C'est pourquoi les intérêts des employeurs et des producteurs ne peuvent pas être clairement séparés.

[165] La notion de PME est alors propre à chaque association. Dans la définition de son domaine d'affiliation, chaque APME prend en compte la nature du système productif national de manière à pouvoir faire adhérer un niveau optimal d'entreprises conciliant ainsi un nombre élevé d'adhérents et le respect d'une identité collective – le plus souvent basée sur la notion de 'patronat réel'. Cette notion renvoie à l'idée d'un patronat réellement entrepreneur, créateur et/ou propriétaire de l'entreprise. Le patronat réel s'oppose aux grandes entreprises dans lesquelles le chef d'entreprise n'est en définitive qu'un gérant, les actionnaires étant d'autres agents économiques.

entre les firmes. Une approche par l'hétérogénéité des ressources entre entreprises est plus féconde pour expliquer pourquoi les APCN générales sont les associations dominantes.

B) Une approche des associations patronales centrée sur les ressources

La logique économique d'adhésion des PME

Dans les paragraphes suivants, nous appliquons à l'étude des APCN l'approche centrée sur les ressources exposée par Franz Traxler dans son article publié dans *The British Journal of Sociology* en 1993. À l'instar d'Offe et Wiesenthal, Traxler admet qu'il existe des pré-conditions différentes à l'action collective des deux côtés du rapport salarial. Selon les deux auteurs néo-marxistes, avec l'homogénéité de leurs préférences, un autre facteur de nature à faciliter l'action collective des entreprises est qu'elles disposent de davantage de ressources financières que leurs salariés. Or, si cette hypothèse est valide pour les GE, elle l'est beaucoup moins concernant les plus petites entreprises dans le sens où le coût net des adhésions est souvent un frein à l'adhésion des PME. Pour Traxler, la différence de classe est bien liée au facteur 'ressources' mais elle réside en ce que les entreprises présentent entre elles une distribution des ressources beaucoup plus inégalitaire que les salariés. Autrement dit, tandis que la logique de classe néo-marxiste fait l'hypothèse d'une hétérogénéité inter-classe des ressources, l'approche de l'action collective par les ressources met en avant l'hétérogénéité intra-classe. Cette hypothèse introduit aussi une rupture par rapport à l'analyse de Streeck qui insiste sur la diversité intra-classe des intérêts, et non celle des ressources.

Selon ce dernier, ce qui permet aux associations patronales d'accroître leur gouvernabilité et leur densité est le confinement de leur domaine de démarcation. Cette stratégie existe effectivement. Néanmoins, si on regarde les associations patronales sous l'angle des conflits opposant les grandes et les petites entreprises, cette logique peine à rendre compte de l'émergence et de la stabilité des associations sectorielles et confédérations générales. Ces organisations intermédiaires sont dans quasiment l'ensemble des pays européens les associations patronales les plus puissantes alors même qu'elles affilient des catégoriques d'entreprises dont les intérêts s'opposent sur de nombreux points.

Une première explication possible est de considérer que les associations patronales ont profité d'un échange politique avec l'Etat pour consolider leur autorité à un point tel que leurs dirigeants sont en mesure de concilier les intérêts hétérogènes autour de lignes fédératrices et donc de passer outre la frustration de la majorité de leurs membres. Certes, nous avons vu

dans les chapitres 2.1 et 2.2 que la structuration et les prérogatives des confédérations patronales générales européennes confèrent à leurs leaders des marges de manœuvre plus larges que dans les pays pluralistes. Cependant, de l'aveu même de Streeck (1992), la thèse néo-corporatiste ne serait pas vraiment convaincante pour expliquer la densité et la domination des associations générales. Selon la littérature néo-corporatiste, la plupart des confédérations patronales n'ont pas pu profiter pleinement des opportunités offertes par l'échange politique en termes de ressources financières et statutaires. Parce que les mouvements ouvriers et syndicaux ont présenté au cours du 20e siècle un plus grand potentiel déstabilisateur sur les plans économique et politique, les salaires ont été soumis à la régulation bien davantage que ne l'ont été les autres revenus (dividendes, profits, prix). L'échange politique s'est articulé autour des politiques de revenu et a eu pour principaux protagonistes les confédérations syndicales. De cet échange politique avec les élites politiques étatiques, les syndicats ont tiré leur puissance organisationnelle dans les pays aujourd'hui dit corporatistes. En revanche, les associations patronales furent généralement exclues de ces tractations[166]. Il serait donc totalement exagéré de concevoir que les dirigeants associatifs ont un pouvoir de négociation interne suffisamment fort pour faire plier à eux seuls les GE affiliées.

Une approche centrée sur les ressources des firmes offre une interprétation plus satisfaisante. L'écart de ressources entre PME et GE a un impact direct sur leur logique d'adhésion aux associations patronales. La propension des PME à l'adhésion est faible en raison de leurs moyens financiers limités. Une stratégie pour accroître la rentabilité de l'investissement des PME dans l'engagement politique est d'abaisser les cotisations. Une autre est de mettre en place des incitations sélectives. Elles ont pour but d'augmenter les gains de ceux qui participent à l'action collective et/ou d'augmenter les pertes de ceux qui n'y participent pas. Contrairement aux GE, les PME sont fréquemment incapables de financer certaines fonctions spécialisées en interne. C'est pourquoi elles attendent prioritairement des associations patronales qu'elles leur permettent d'obtenir à moindre frais un ensemble de services. Ces services vont de l'assistance juridique à l'assistance à la négociation collective en passant par la standardisation des produits et la formation professionnelle. Ils répondent aux besoins économiques des PME car ils ont pour fonction directe d'augmenter leur productivité.

L'ensemble des services offerts ou vendus à prix réduits aux seuls membres d'une organisation patronale, permet de contrebalancer les coûts d'adhésion relativement élevés pour un agent individuel de petite taille, à savoir les cotisations et le risque que lui soient

[166] Même si leurs membres en ont profité sous la forme d'une relative modération salariale, ou grâce aux complémentarités institutionnelles avec les politiques privées ou collectivistes de capital humain.

imposées des conventions collectives sur lesquelles il n'a que très peu d'influence. Ces services sont donc indispensables pour attirer un nombre important de PME. « *In accordance with this, research in the activities of sectoral business associations found that associations which have many SMEs as members significantly more invest in membership-related activities than associations whose membership mainly consists of large firms. In the latter case the associations' focus is on lobbying activities* » (Traxler, 2005c, p.310). Le problème est que la fourniture de tels services est très onéreuse. Elle l'est pour les APME (*cf infra*). Elle l'est aussi pour les APCN générales car celles-ci doivent en outre financer la participation à un nombre élevé d'activités du spectre de représentation des employeurs (lobbying, gestion d'organismes parapublics, coordination formelle ou informelle des négociations collectives, siège dans les instances nationales de représentation). Cette capacité des APCN générales à se déployer renforce leur domination des systèmes nationaux de relations professionnelles et leur pouvoir de négociation vis-à-vis de l'Etat et des syndicats. Mais elle dépend dans une large mesure des ressources organisationnelles et financières qu'elles peuvent investir dans ces domaines d'actions.

Cette contrainte budgétaire est résolue par la redistribution des ressources qui s'opère au sein des associations patronales volontaires. « *Given that the large firms are the most important contributors to the associations' revenues and the SMEs most frequently use the associations' services, this may often generate an intra-associational re-distribution insofar as the large member firms mainly pay the services most frequently used by the SMEs* » (Traxler, 2005c, p.311).

La puissance financière des GE influence la formation de l'intérêt collectif

Contrairement à la thèse de Streeck, même en l'absence de ressources externes procurées par l'Etat, un domaine d'affiliation général n'est pas forcément un obstacle rédhibitoire à une densité d'adhésion élevée. Les ressources financières et matérielles apportés par l'affiliation des GE permettent de fournir des incitations sélectives favorisant l'adhésion des PME (Traxler, 1993). Mais le corollaire est que cette logique de financement affecte la gouvernabilité des associations volontaires générales, c'est-à-dire la façon dont sont construits les intérêts subjectifs du groupe représenté à partir des intérêts objectifs de ses membres.

Pour Streeck, les deux pendants du rapport salarial sont marqués par une hétérogénéité des intérêts *objectifs*. Dès lors, on ne peut pas attribuer aux entreprises une plus grande capacité à

s'organiser. En effet, du côté patronal, la construction des intérêts *subjectifs* implique, si ce n'est une unification idéologiquement fondée, du moins un processus de sélection entre les divers intérêts des firmes. Ce processus se manifeste dans la démarcation des domaines d'affiliation des associations d'employeurs. Mais à l'intérieur de chaque association, les intérêts sont censés être assez homogènes et les relations de domination entre les membres relativement peu prononcées. Sous le prisme d'une approche centrée sur les ressources, les relations intra-associatives sont toutes autres. Dans la sphère économique, les GE et les PME sont amenées à entrer en compétition pour accéder aux facteurs de production et/ou pour trouver des débouchés à des produits similaires ou substituables. La concurrence tourne fréquemment à l'avantage des GE car elles ont un pouvoir de marché supérieur leur permettant d'attirer les meilleurs salariés et car elles bénéficient d'économies d'échelle plus importantes sur les inputs achetés et les biens et services produits. Dans la sphère politique, la conséquence du mécanisme de redistribution est de renforcer l'influence des GE sur les autres firmes membres et les représentants patronaux.

Avec leur poids économique et les systèmes de vote, un autre mécanisme qui favorise la surreprésentation des intérêts des grandes firmes au sein des associations patronales générales réside dans l'architecture financière de ces organisations. L'essentiel des ressources des organisations patronales sectorielles et centrales intersectorielles provient des GE. D'une part, une règle générale est que le montant des cotisations dues par un membre est corrélé à sa taille (mesurée parfois en termes d'employés salariés, parfois par le chiffre d'affaire). D'autre part, bien que ce facteur de domination soit difficile à mesurer compte tenu de l'opacité des associations patronales à ce sujet[167], il ne fait aucun doute que la santé des APCN principales ne saurait être bonne sans les contributions volontaires des GE (Traxler, 2005a). Par contribution volontaire est entendu toute ressource mise à disposition par un membre et qui excède le montant de ses cotisations d'adhésion. Un premier type de soutien volontaire est directement versé sous forme monétaire et vient compléter les ressources propres issues des cotisations. Un deuxième est l'affectation d'une main d'œuvre qualifiée par les plus grandes entreprises auprès de leur(s) association(s) représentative(s). Cette main d'œuvre rémunérée par les firmes contributrices peut par exemple être employée aux charges administratives inhérentes à toutes organisations importantes, ou bien aux travaux d'expertise. Elle peut également servir à la représentation des organisations patronales dans les différentes instances dans lesquelles elles sont engagées.

[167] En partie pour ne pas froisser les membres de plus petite taille.

L'adhésion et le support volontaires des très grandes firmes est une source particulièrement importante de leur pouvoir politique au sein des confédérations. Cette dépendance financière des associations patronales générales volontaires vis-à-vis des GE est particulièrement évidente lorsqu'elles recourent aux adhésions directes. Le but premier de l'ouverture aux entreprises individuelles est d'attirer les grandes multinationales de manière à accroître, certes la densité de l'association en termes d'employés, mais surtout ses fonds propres. Plus généralement, les équipes dirigeantes peuvent difficilement se passer du soutien financier des grandes firmes pour préserver une densité d'adhésion élevée des PME et pour garantir que les fonctions et la place de leur organisation dans le système de relations professionnelles soient maintenues. Les GE jouissent par conséquent d'une position privilégiée dans les organisations patronales car la défection de l'une d'elles[168] affecte davantage les ressources financières d'une APCN que celle d'une petite firme. Cette domination est effective dans les associations sectorielles. Elle l'est encore plus au niveau de l'APCN principales.

À mesure qu'augmente la diversité des intérêts patronaux et que la structure de leur intermédiation s'écarte du modèle pluraliste, le rôle de conciliation des équipes dirigeantes s'impose[169]. Présents dans des arcanes non-ouvertes à leurs membres (*cf* les négociations avec les représentants des confédérations syndicales, les réseaux avec les élites politiques…), les représentants patronaux bénéficient de zone d'influence pour faire avancer les intérêts propres à leur organisation. Mais, ce même type de flou organisationnel permet également aux GE de faire pression sur eux en dehors des canaux formels de la représentation électorale interne (qui leur sont déjà favorables). La capacité de défection des très grandes firmes et les conséquences organisationnelles sont telles que la gouvernabilité des leaders associatifs à l'endroit des GE est faible. En revanche, elle varie selon les pays en fonction. En effet, dans les pays les plus corporatistes, les GE ont un accès moins direct aux pouvoirs publics et doivent passer par leurs représentants dont le pouvoir de négociation est alors d'autant plus important.

Finalement, les APCN principales sont loin d'être fondées sur des principes démocratiques, dans le sens où toutes les firmes membres auraient le même pouvoir de décision dans la définition des préférences collectives exprimées. Mais elles sont plutôt caractérisées par une double domination, celle des équipes dirigeantes et celle des GE, sur l'immense majorité des PME membres.

[168] D'une fédération sectorielle ou territoriale membre ou de l'ACPN elle-même en cas d'adhésion individuelle.

[169] Voir le chapitre 2.3 pour plus de détails sur la relation entre les organisations patronales corporatistes et l'influence des dirigeants.

C) La domination intra-associative des grandes firmes comme résultat d'une stratégie

Un double registre de pratiques sociales

Précédemment, on a souligné que les GE sont beaucoup plus disposées à adhérer aux organisations patronales que ne le sont les PME. Si l'on suit la thèse néo-marxiste de Claus Offe et d'Helmut Wiesenthal (1980), cette forte propension à s'affilier s'expliquerait précisément par le fait que les grandes firmes ont des moyens financiers plus conséquents. Mais dans le même temps, elles ont *a priori* moins besoin des associations patronales que les PME (Traxler, 2005c). Elles sont effectivement beaucoup moins dépendantes des services proposés par les associations patronales car elles disposent d'équipes en interne. En outre, les grandes multinationales bénéficient d'autres canaux de représentation que les organisations patronales pour faire valoir leurs intérêts propres. Lorsque le poids économique d'une entreprise et son aptitude à profiter de la mobilité du capital grandissent, elle devient capable de faire pression directement sur les pouvoirs publics, sans coordination particulière avec les autres entreprises. Selon la thèse d'Offe et Wiesenthal, il devrait donc y avoir un certain dilemme à choisir entre les deux stratégies ouvertes par les capacités financières et organisationnelles des GE : adhérer ou non aux organisations patronales. Or, ce dilemme ne renvoie pas vraiment avec la réalité du terrain associatif dans laquelle on observe que plus les firmes sont grandes plus elles adhèrent aux organisations patronales générales (Traxler, 2005c). Pour comprendre comment les GE tranchent si unanimement vers la logique d'adhésion, il faut prendre en compte leurs motivations politiques. Les motivations politiques dont on parle ici, ne sont pas celles, évidentes, de l'action politique d'employeurs face aux syndicats de salariés. Elles sont internes au camp patronal.

Pour les grandes entreprises, l'enjeu de la participation à l'action collective n'est pas seulement la défense d'intérêts communs et relativement homogènes entre les employeurs. « *Because the market together with the state serve as mechanisms for promoting the generalized interests of capitalists, they are largely relieved from pursuing these interests associationally and can concentrate their associational efforts on particularistic interests* » (Traxler, 1993, p.686). L'adhésion aux organisations sectorielles et aux ACPN générales est un moyen pour les plus grandes firmes de renforcer non seulement la puissance organisationnelle des employeurs mais également leur domination intra-associative. Parce qu'elles ont des intérêts spécifiques, leur implication dans les organisations politiques représentatives des entreprises obéit tout autant à une logique de rapport de force avec les

syndicats qu'avec les PME. Et parce que les plus grandes entreprises sont les seules à avoir des moyens financiers leur conférant une facilité à l'action collective, elles sont en mesure de dominer les associations patronales générales. Dans une perspective intra-classe, les principales ressources des PME sont leur poids numérique et la légitimité que leur adhésion octroie à une association patronale ayant vocation à représenter l'ensemble du patronat. Pour les GE, elles résident dans le nombre de salariés que l'affiliation d'une seule permet de couvrir et dans les ressources financières et d'expertise qu'elles apportent.

La pratique des contributions volontaires que versent les GE aux organisations patronales générales est également révélatrice. « *Typically large firms prefer voice over exit, putting pressure on the leadership or moving their own staff into leading association positions. This is because exit may cut them off from information and informal networks essential for exercising influence* » (Streeck et Visser, 2006, p.257). À côté des cotisations, les contributions volontaires représentent des ressources essentielles qui autorisent directement ou indirectement les organisations sectorielles et les APCN à délivrer des services supplémentaires aux PME. Les PME sont réticentes à adhérer aux associations patronales générales, et tout particulièrement aux associations d'employeurs. Lorsque les APCN ont un fort pouvoir de négociation au sein d'une économie politique et à l'égard de ses membres – c'est-à-dire qu'elles disposent de prérogatives à négocier sur un vaste champ de thèmes économiques et sociaux des accords valables pour l'ensemble de leurs membres – alors les PME ont paradoxalement moins intérêt à joindre individuellement le réseau associatif général. Elles peuvent en effet s'attendre à ce que leur voix individuelle soit diluée dans la masse. Pire, du fait de la domination des GE, elles anticipent un très faible retour sur investissement des cotisations payées pour la représentation de leurs intérêts[170]. Les contributions volontaires ont alors pour les grandes firmes un double avantage : permettre aux organisations patronales générales d'attirer un nombre suffisant de PME de sorte qu'elles ne passent pas pour des associations de GE et perdent alors leur légitimité ; et renforcer la dépendance de ces mêmes associations vis-à-vis de leurs plus larges contributeurs.

Certes, les grandes firmes font le choix de mobiliser dans l'action politique des ressources qui pourraient servir à faire des investissements économiques. Pour autant, cela ne signifie pas que l'on puisse mettre les représentants patronaux et les GE sur un même plan théorique. Les leaders patronaux sont des acteurs du politique dans le sens où ils sont les porteurs d'une logique spécifique au politique, à savoir l'accumulation et le maintien des ressources de

[170] Voire un retour négatif lorsqu'elles sont obligées de se soumettre à des conventions collectives signées par leur association patronale sous la pression des grandes entreprises.

pouvoir personnel et de leur organisation. Cette recherche constitue une finalité. Les firmes, grandes et plus petites, sont avant tout des acteurs de la sphère économique animés par la recherche d'accumulation de ressources monétaires. Leurs pratiques de registre politique sont guidées *in fine* par la recherche de l'accumulation du capital. Leurs actions du registre de la politique – comme celles des PME – ne constituent qu'un simple moyen dans la perspective de modeler leur environnement institutionnel de manière à le rendre en adéquation à ce qu'elles estiment être leurs intérêts économiques.

Puisque toutes actions politiques impliquent un financement, une économie (Théret, 1996), la disparité des ressources entre PME et GE affecte également leur investissement politique respectif. Empêtrées dans leurs difficultés économiques, les PME n'ont pas les moyens d'affecter des ressources à l'action politique. La plupart d'entre elles peine déjà à avoir accès au financement de l'activité économique. À l'inverse, disposant de moyens financiers imposants et d'une relative facilité à emprunter pour mener à bien leurs projets économiques, les GE peuvent plus aisément soutenir les frais inhérents à l'action politique. Un autre avantage de l'approche centrée sur les ressources est d'offrir un nouvel éclairage sur les intérêts des grandes firmes et la nature des APME.

Les implications de la stratégie politique des grandes firmes

L'analyse de l'action collective patronale par les ressources a des implications sur la vision institutionnaliste des intérêts des firmes et plus particulièrement des très grandes. Le grand apport des diverses théories institutionnalistes des préférences patronales a été de montrer que ces dernières ne peuvent pas être directement dérivées de la nature du système capitaliste. L'environnement institutionnel national dans lequel sont orchestrées les stratégies productives des firmes jouent un rôle primordial dans la fixation de leurs préférences. Mais les préférences des firmes dépendent autant de facteurs organisationnels que des facteurs institutionnels (Gatti, 2000).

Dans notre perspective, les facteurs organisationnels sont liés principalement à l'échelle des ressources à la disposition des entreprises. Leur inégale répartition alimente les conflits d'intérêts entre les PME et les GE soumises à l'action structurante d'un même arrangement institutionnel. En effet, parce que les institutions économiques et sociales « *affect small firms and large firms each as a group, they generate a certain kind of collective interests* » (Traxler, 2005c, p.301). Un premier type d'intérêt collectif est d'ordre économique. Le faible

nombre de salariés, la difficulté à accéder à des sources de financement bon marché, la sensibilité aux coûts salariaux…ont pour conséquence que les petites et moyennes entreprises sont souvent en désaccord avec les positions exprimées par les GE sur les politiques publiques et les accords collectifs. Ayant des contraintes (taux élevé de syndicalisation, ouverture sur les marchés mondiaux…) et des facilités communes, les GE tendent à avoir des intérêts économiques similaires. Un second type d'intérêt est politique.

Le fort investissement politique des GE en retour la formation de leurs préférences. Puisque les ressources supérieures des GE font qu'elles bénéficient *de facto* d'une grande influence au sein des associations patronales générales volontaires, elles ont aussi des intérêts politiques en commun. L'enjeu pour les GE est de soutenir la puissance organisationnelle de leurs organisations sectorielles et centrales générales sans pour autant que soit diluée leur pouvoir de négociation dans la masse des entreprises représentées. Cet intérêt a une origine institutionnelle car il résulte de la présence d'institutions externes avec lesquelles les GE rentrent en interaction, à savoir les associations patronales générales volontaires. En outre, il dépend également de la forme que prennent ces associations. Pour les agents économiques privés que sont les GE, la dimension politique des préférences sera surtout importante dans les pays qui s'éloignent de l'idéaltype pluraliste. C'est le cas des pays européens continentaux. Le cadre institutionnel régissant la vie politique y accorde un rôle significatif aux partenaires sociaux à travers les forums, la consultation et la concertation ainsi que les négociations collectives sectorielles et interprofessionnelles. Le contrôle des plus puissantes associations patronales y est donc hautement stratégique.

L'impact des associations patronales générales volontaires comme nous l'entendons ici diffère de celui mis en évidence par les approches constructivistes. Dans ce type d'analyses, la participation des employeurs à l'action collective modèle leurs préférences sous l'effet du dialogue intra-associatif et de l'action des nouveaux référentiels ou paradigmes (Martin, 2002)[171]. Pour nous, l'interaction avec leurs organisations représentatives ne transforme pas la vision qu'ont les GE de leurs intérêts économiques. Elle introduit une variable additionnelle d'ordre politique. Toutes choses égales par ailleurs, plus les GE s'investissent dans les associations générales volontaires, plus la probabilité est forte à la fois qu'elles y aient un pouvoir conséquent et que ces associations soient les acteurs patronaux majeurs du système

[171] Bien que certains auteurs soient plus réticents à appliquer ce raisonnement à la formation des préférences des plus grandes entreprises (Culpepper, 2003).

de relations professionnelles[172]. Corollairement, les GE affiliées auront d'autant plus intérêt à préserver la structure organisationnelle et financière des associations représentatives. Pour des raisons strictement politiques, les GE seront dès lors opposées à des interventions externes susceptibles de limiter leur influence dans ces deux dimensions.

D'une part, l'imposition par le législateur d'une obligation d'adhésion à l'ensemble des firmes nuit aux GE. En effet, les chambres de commerce et d'industrie sont plutôt dominées par les PME. De même, les GE seront contre la mise en place d'institutions économiques et sociales qui augmentent trop la propension des PME à rallier les associations volontaires. Le pouvoir électoral interne des PME sera effectivement accru. L'équilibre idéal est dur à trouver pour les GE car la puissance des confédérations générales qu'elles dominent ne repose pas uniquement sur les ressources financières et la rigueur de l'organisation hiérarchique, mais aussi sur la légitimité dont elles sont créditées en tant qu'associations représentatives de l'ensemble des entreprises. Toutefois, les GE ont intérêt à ce que les incitations sélectives en direction des PME soient financées à partir de leurs propres cotisations et contributions volontaires. C'est pourquoi, elles seront d'autre part réfractaires à l'introduction de mesures qui donnent aux associations des ressources externes importantes. Ce raisonnement sera mobilisé dans le chapitre 3 pour spécifier les préférences des GE à l'égard des contributions obligatoires pour la formation professionnelle continue. Le conflit de ressources de pouvoir qu'elles engendrent entre les leaders et les GE sera alors mis en évidence.

En outre, dans le chapitre 4, nous développerons une autre implication de l'approche de l'action collective patronale centrée sur les ressources. Celle-ci consiste en une interprétation des APME comme contrepoids à la suprématie politique des GE. Un intérêt théorique des APME est que leur existence-même renforce l'idée d'une domination des GE au sein des APCN générales. Compte tenu des faibles ressources des PME, on peut s'attendre à ce qu'elles fassent des efforts pour fonder des associations représentant leurs intérêts spécifiques uniquement si elles estiment qu'elles sont mal représentées par les associations représentatives principales (Traxler, 2005a, p.4). De fait, l'existence d'APME dans chacun des pays européens atteste de l'emprise des GE au sein des APCN générales. En effet, il n'y a que deux pays dans lesquels les PME ne mènent pas d'action collective propre au niveau

[172] Historiquement, le passage des associations sectorielles professionnelles à des fonctions de représentation des employeurs et la construction des confédérations patronales mixtes ont surtout été des réponses collectives des entreprises à l'accès des syndicats à ces stades de structuration. Mais ces stratégies d'adaptation ont aussi profité aux grandes firmes.

national, à savoir l'Autriche et le Luxembourg[173].

L'Autriche et le Luxembourg ont un réseau associatif patronal extrêmement structuré. En effet, la WKÖ et l'UEL sont des associations englobantes au sens fort du terme puisqu'elles sont des confédérations patronales macro-sectorielles et que la présence de chambres de commerce et d'industrie comme membres a pour conséquence une très forte densité d'adhésion. Les PME autrichiennes n'ont aucun intérêt à fonder une APME car la WKÖ représente de fait leurs intérêts au niveau national. En Autriche, ce sont mêmes les grandes firmes qui ont du s'organiser en créant l'IV, de sorte à faire valoir leurs intérêts. Le fait que les GE luxembourgeoises n'en aient pas fait de même malgré les facilités d'organisation qu'elles ont *a priori*, laisse à penser que la nature englobante de l'UEL ne contredit pas l'idée d'une domination des APCN générales par les grandes firmes. En effet, deux des huit fédérations membres sont certes des chambres à statut public et à adhésion obligatoire dans lesquelles les PME sont largement dominantes. Néanmoins, contrairement aux chambres autrichiennes, ce que l'on peut considérer comme des associations de PME luxembourgeoises doivent composer au sein de l'UEL avec des fédérations où les GE sont surreprésentées, telles que l'Association des Banques et Banquiers, l'Association des Compagnies d'Assurances du Grand-Duché de Luxembourg ou la Fédération des Industriels Luxembourgeois. Ainsi, sous la même apparence d'un quasi-monopole de représentation des firmes nationales, l'UEL et de la WKÖ sont, en raison de leurs structures internes, dominées respectivement par les GE et par les PME. On peut penser que la taille du Luxembourg joue un rôle la configuration de son système associatif patronal. Le faible nombre d'entreprises accentue à la fois l'influence des quelques grandes multinationales et la difficulté des PME à développer un réseau associatif autonome, en l'absence d'importantes économies d'échelle à l'action collective.

Dans les autres pays européens, l'APCN générale ne détient pas un monopole et doit donc cohabiter avec une ou plusieurs APCN de PME. Ces APME ne sont pas uniquement le fruit d'une stratégie de démarcation qui naitrait de la seule hétérogénéité des intérêts entre PME et GE, comme le laisserait à penser le raisonnement de Streeck. Si la logique des conflits d'intérêts était l'unique à prévaloir, il coexisterait au niveau national ou sectoriel, des associations de GE et des associations de PME. Or, les associations de GE sont le plus souvent inexistantes pour la simple raison que les associations générales font dans une certaine mesure offices d'associations de GE. Cette situation intra-associative a plus à voir

[173] Formellement, aucune APME n'existe en Belgique puisque l'UNIZO et l'UCM sont des associations régionales. Dans les faits, elles représentent bien les PME au niveau national en particulier dans les négociations collectives intersectorielles nationales telles que celles sur la formation professionnelle continue (Kenis, 2005a).

avec la disparité des ressources entre GE et PME qu'à la divergence de leurs intérêts catégoriels. Certes, la restriction du domaine de démarcation aux seules PME est un moyen d'améliorer la gouvernabilité de l'association et donc la capacité à unifier les membres autour d'enjeux fédérateurs pour les petites unités de production. Elle doit également s'interpréter comme une tentative d'une partie plus ou moins grande des PME de faire contrepoids à la domination politique des GE. Mais compte tenu des maigres ressources des PME, le budget des APME est souvent plus limité que les associations principales. En conséquence, les APME européennes ne sont pas toujours en mesure d'assurer la fonction de partenaire social en complément des activités de services.