

Crises financières,
déflation et réponses
des syndicats:
Quels enseignements
peut-on en tirer?

Copyright © Organisation internationale du Travail 2010
Première édition 2010

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Journal international de recherche syndicale
Genève, Bureau international du Travail, 2010

récession économique / reprise économique / rôle du syndicat / histoire / Etats-Unis /
marché financier / Suède / marché du travail / Corée R / flexibilité du travail / emploi /
Japon / syndicat / pays développés

ISSN 2076-9830

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org.

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns.

Table des matières

5

Préface

Dan Cunliah

9

Le syndicalisme américain et la Grande Dépression

Steve Fraser

27

Crises financières et syndicats: Suède 1990-1994

Ingemar Lindberg et Magnus Ryner

47

La crise asiatique de 1997-98: le cas de la République de Corée

Jin Ho Yoon

67

La crise économique japonaise des années 1990

Naoto Ohmi

87

Le marché du travail et la déflation au Japon

Hansjörg Herr et Milka Kazantziska

109

La grande récession: un moment décisif pour les syndicats?

Frank Hoffer

Préface

Dan Cunniiah

Directeur
Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV)
Bureau international du Travail

Quand la crise financière a éclaté en 2008, les analystes et les politiciens se sont rapidement tournés vers les précédents historiques pour en tirer des enseignements qui pourraient donner une orientation aux politiques à suivre. Ils ont pu ainsi s'inspirer des expériences récentes de la Suède, du Japon, et de la République de Corée dans les années 1990 et même de la crise de 1929 aux Etats-Unis où l'effondrement financier a entraîné diverses conséquences économiques. En effet, beaucoup de réponses politiques mises en place depuis le début de la crise actuelle ou qui sont encore en discussion ont été importées au vu des actions qui ont été entreprises et de celles auxquelles on a renoncé dans ces pays.

En janvier 2010, dans le but de tirer des enseignements semblables d'un point de vue syndical, le Bureau des activités pour les travailleurs et le Réseau mondial de recherche syndicale ont organisé un atelier intitulé «Les syndicats et les crises économiques d'hier et d'aujourd'hui: enseignements pour un avenir juste et durable». Ce numéro du *Journal international de recherche syndicale* rassemble les différentes communications qui ont été présentées lors de cet atelier.

On avait demandé aux auteurs d'examiner le cas des Etats-Unis dans les années 1930, et ceux de la Suède, du Japon et de la République de Corée dans les années 1990 avec l'objectif de documenter les événements qui ont précédé chaque crise, ses conséquences économiques et politiques, et, ce qui nous intéresse tout particulièrement, la réponse des syndicats. Les articles nous offrent un éventail de perspectives qui reflètent pleinement la grande diversité des systèmes politiques et des relations industrielles dans les pays étudiés.

Au-delà du rôle de l'inconscience des dirigeants de l'industrie financière, ces études de cas nous éclairent sur le rôle joué par la déréglementation et par la libéralisation des marchés financiers dans la création d'un environnement économique volatile qui a provoqué les crises ou en a facilité la transmission. Dans l'un ou l'autre cas, la crise a conduit à une restructuration du monde

industriel qui a été importante et douloureuse, au chômage à grande échelle, et enfin à une pression fiscale intense sur les gouvernements, ce qui n'est pas surprenant.

Les textes démontrent de manière incontournable que les questions de finance internationale, quoique souvent à la périphérie des priorités des syndicats, sont néanmoins centrales par leur impact, non seulement sur les politiques macroéconomiques, mais aussi sur les institutions du marché du travail, et par conséquent sur la détermination des salaires. Si les syndicats ont quelque espoir de voir des améliorations dans la capacité des gouvernements à poursuivre des politiques de plein emploi et à améliorer leurs propres capacités à influencer les salaires et les conditions de travail, ils ne peuvent ignorer ces questions qu'à leurs dépens.

Tels qu'ils sont présentés, les enseignements sont utiles pour la définition des priorités mondiales en matière de politiques qui a été élaborée dans le Pacte mondial pour l'emploi de 2009 qui préconise d' «instaurer un cadre de réglementation et de contrôle plus solide et plus cohérent au niveau mondial pour le secteur financier, de telle sorte que celui-ci serve les intérêts de l'économie réelle, favorise les entreprises durables et le travail décent et protège mieux l'épargne et les pensions des particuliers».

Par ailleurs, les auteurs des articles adoptent une attitude hautement prescriptive en ce qui concerne la politique des salaires dans le contexte de la déflation. En effet, contrairement à la conclusion du courant dominant de l'opinion sur les questions économiques, la flexibilité à la baisse du salaire nominal ne contribue pas à résoudre le problème du chômage dans de telles circonstances, mais plutôt à le faire empirer en aggravant la déflation du marché des biens. Il est donc proposé qu'un élément fondamental du plan mondial pour surmonter la crise soit la création d'un système de sécurisation des salaires, à partir de la négociation collective ou d'une législation sur les salaires minima.

Cette proposition est conforme aux prescriptions du Pacte mondial pour l'emploi, qui demande que la déflation des salaires soit évitée au moyen du dialogue social, de la négociation collective et/ou des salaires minima statutaires. Mais selon les auteurs des articles les gouvernements ont malheureusement le plus souvent engagé des réformes du droit du travail à l'issue des crises qui augmentent au contraire le travail précaire, cette politique ayant pour objectif de renforcer entre autres la compétitivité des exportations.

Les auteurs font aussi des commentaires sur la réponse des syndicats aux défis de la crise. Ils révèlent qu'en début de crise les syndicats ont généralement réagi vigoureusement contre les licenciements et la restructuration, l'augmentation du chômage, et les tentatives des gouvernements de réduire la protection sociale et d'affaiblir le droit du travail.

Alors que les syndicats n'ont pas toujours réussi tous leurs combats, la mobilisation et les négociations avec les employeurs et les gouvernements leur ont permis chaque fois de gagner du terrain, souvent en faveur d'améliorations

dans les programmes de protection sociale ou dans le droit du travail concernant la liberté d'association. Dans certains cas, les syndicats ont réussi à renforcer leur organisation dans l'effort de faire évoluer la négociation collective vers la négociation au niveau des branches industrielles.

Les syndicats ont néanmoins été gênés par la difficulté qu'ils avaient à produire une véritable alternative aux prescriptions néolibérales qui soit crédible. Un des plus grands défis pour le monde syndical à l'ère du capitalisme mondialisé est sans doute la charge de formuler une telle vision et d'en faire un point de ralliement. Les exemples qui sont examinés ici démontrent aussi la nécessité pour les syndicats d'avoir des alliés politiques fiables au moment où ils présenteront une nouvelle perspective économique.

La crise économique actuelle représente à la fois un «danger» et une «opportunité» pour les syndicats. Le danger est que le ralentissement et la restructuration économiques engendrés par la crise ne se déroulent aux dépens des travailleurs, et qu'ils n'introduisent plus d'insécurité sur le marché du travail; le danger est aussi que l'opération de sauvetage du système financier ne provoque des coupures dramatiques dans le système de protection sociale, et n'exerce encore plus de pression sur les fonctionnaires; et le danger enfin que la réponse ne soit codifiée en fonction des prescriptions traditionnelles en faveur d'une plus grande «flexibilité» du marché du travail, le plus souvent un euphémisme mondialement utilisé pour des politiques qui aboutissent à une plus grande précarité et à une plus grande insécurité pour les travailleurs.

En même temps, le caractère international de la crise offre aux syndicats l'opportunité de vraiment collaborer pour trouver des solutions mondiales et d'éviter que chacun soit emprisonné dans un programme national «d'austérité concurrentielle». Un ordre du jour mondial de relance va nécessiter que le programme d'action évolue en fonction des salaires qui en seraient le point de départ, ce qui serait forcément incompatible avec le type de politiques fondé sur une péjoration compétitive des salaires. En l'absence d'une stratégie coordonnée au niveau mondial, l'on doit craindre que les politiques nationalistes n'aboutissent à des résultats moins qu'optimaux qui soient pires pour tous et qui aient des conséquences imprévisibles et importantes pour la cohésion sociale.

Une opportunité se présente donc aux syndicats et à leurs alliés pour mettre en avant leur défense d'un nouvel ordre du jour économique, pour évoluer au-delà de la critique et pour se réorienter vers des prescriptions politiques positives, pour proposer un cadre de réglementation moderne s'appliquant au capital international et des politiques macroéconomiques coordonnées qui ensemble favoriseront l'objectif du travail décent pour tous.

Le syndicalisme américain et la Grande Dépression

Steve Fraser

Chercheur

Joseph Murphy Center for Labor and Community Studies,
Graduate Center of the City University of New York

Collaborateur

New Labor Forum

Comment le mouvement syndical a-t-il réagi à la Grande Dépression en Amérique? Quel a été le rôle des syndicats dans la mise en place du New Deal et comment celui-ci a-t-il fonctionné?

«**N**ous sommes entrés dans une nouvelle ère à laquelle je n'appartiens pas.» C'est en ces termes que l'ex-Président Calvin Coolidge se confiait à l'un de ses amis proches par un jour glacé de décembre 1932. Quelques semaines plus tard, sa mort semblait venir encore renforcer cette sombre pensée (Schlesinger, 1956, p. 457).

La prémonition de Coolidge s'est avérée étrangement exacte. À l'exception de la guerre civile, la Grande Dépression a été le moment le plus traumatisant de toute l'histoire des États-Unis. Après son passage, plus rien n'a été tout à fait comme avant. Dans une culture américaine qui a plutôt tendance à se focaliser uniquement sur l'instant présent, l'effondrement économique des années 1930 et le New Deal qui a tenté d'y remédier demeurent profondément inscrits dans la psyché nationale. En fait, la banqueroute financière actuelle et la «Grande Récession» sont inévitablement et constamment comparées à ce que le pays et le reste du monde ont connu il y a septante-cinq ans.

Le souvenir de la Grande Dépression, qui a marqué un tournant majeur, reste bien vivant dans les mémoires. En trois ans, à compter du krach de 1929, le revenu national a chuté de moitié. Un quart de la population active (environ 15 millions de personnes) s'est retrouvée sans emploi en 1933 (Leuchtenburg, 1963, p. 19). Toujours au cours de ces trois années, le chômage a triplé. En fait, si on laisse de côté les personnes employées d'une façon ou d'une autre dans l'agriculture, on arrive au taux de chômage ahurissant de 37 pour cent. Dans certaines villes industrielles comme Toledo, il pouvait même atteindre le chiffre surréaliste de 80 pour cent (Alter, 2006, pp. 2 et 75). Sur les 75 pour cent de la population active effectivement employée, un tiers n'avait qu'un travail à temps partiel. Ainsi, en réalité, seule la moitié de la population au travail avait un emploi à plein temps (*ibid.*, 2006, p. 4).

Les effectifs de travailleurs à temps complet chez United States Steel sont ainsi passés de 225 000 personnes en 1929 à zéro au début de 1933. La construction industrielle s'est pratiquement évaporée, plongeant de 949 millions de dollars en 1929 à 74 millions de dollars en 1932. Au cours de cette même période, la production manufacturière a chuté de 39 pour cent. Treize millions de balles de coton se sont retrouvées invendues en 1932, pendant que les cultures vivrières pourrissaient dans les champs et que les têtes de bétail étaient abattues par millions (Leuchtenburg, 1963). Lorsque Franklin Roosevelt prit ses fonctions en mars 1933, 5000 banques avaient déposé leur bilan. Les exportations avaient plongé à leur niveau le plus bas jamais enregistré depuis 1904. Entre 1929 et 1933, en partie du fait de la thésaurisation de masse entreprise par les citoyens ordinaires terrifiés par la crise bancaire, la masse monétaire avait chuté d'un tiers, aggravant ainsi la baisse catastrophique du

niveau des prix qui se répercutait sur tout, des prix des logements aux salaires. Par exemple, 75 à 80 pour cent des valeurs boursières existant en 1929 s'étaient volatilisés en 1933. Six cent mille biens immobiliers, en particulier des exploitations agricoles mais aussi des résidences de ville et de campagne, faisaient l'objet d'une procédure de forclusion. A l'orée de l'année 1933, 36 des 40 principaux indicateurs économiques avaient atteint le point le plus bas jamais enregistré depuis le début des onze années implacables de la Dépression (Alter, 2006).

Ce n'est que lorsque la guerre en Europe se mit à stimuler une énorme demande en Amérique pour du matériel de guerre et d'autres matériels connexes que l'emploi et la bonne santé de l'économie en général connurent un redressement rapide. Vu la profondeur et la longévité de la Grande Dépression, de nombreuses personnes commencèrent à penser que le capitalisme lui-même était entré dans une crise systémique et, peut-être, dans sa phase terminale.

La gravité et la radicalité de la crise incitèrent bon nombre de personnes à rechercher les problèmes sous-jacents permettant d'expliquer pourquoi tout s'écroulait. La présence de la richesse au milieu d'un océan de pauvreté était bien entendu un élément essentiel. Mais le lien organique apparent entre les deux phénomènes était encore plus grave. La pauvreté ne vivait pas seulement à côté de l'abondance: elle semblait être provoquée par elle. Le rendement des rouages de production du capitalisme avait dépassé la capacité d'absorption du marché. Du fait de cette insuffisance de la demande réelle, la dynamique de l'abondance industrielle et agricole commençait à s'essouffler, ce qui ne faisait qu'aggraver le dilemme.

Mise en cause de l'ordre ancien

L'observation de ce cycle grotesque de l'abondance engendrant la pauvreté conduisit à mettre en accusation de manière plus profonde et plus structurelle l'ordre ancien. Les inégalités criantes existant dans la répartition des richesses et des revenus (à des niveaux plus jamais atteints par la suite avant le tournant du XXI^e siècle) étaient sans le moindre doute coupables. Ces inégalités étaient en partie la conséquence d'une fiscalité favorisant les nantis. Plus fondamentalement, elles découlaient de la politique de bas salaires – au moins par rapport aux augmentations spectaculaires de la productivité des travailleurs au cours des années 1920 – qui avait caractérisé l'industrie lourde américaine depuis le renforcement de la puissance des entreprises à la fin du XIX^e siècle. Pendant ce temps, les revenus agricoles s'étaient brusquement effondrés avec la renaissance de l'agriculture européenne après la guerre. La maîtrise oligopolistique des grandes entreprises sur les principaux secteurs de l'industrie entraîna des prix artificiellement élevés. Les ressources de capitaux furent regroupées, coagulées et laissées improductives entre les mains d'une élite de banques d'affaires – ce que Louis Brandeis et Woodrow Wilson avaient appelé, pendant

l'ère progressiste, le *money trust* («trust de l'argent»). Déterminé à défendre les valeurs papiers fictives associées à ses investissements vieillissants, le «trust» débloqua l'accès aux capitaux et au crédit pour financer des entreprises compétitives plus récentes et de nouvelles innovations technologiques, en particulier dans les industries tournées vers la consommation de masse naissante. En effet, pour Keynes et pour d'autres, la sous-consommation systémique et une pénurie de nouveaux investissements productifs étaient deux bêtes noires (encouragées par la spéculation d'une classe de rentiers boursico-teurs) qui avaient été les principaux auteurs de la débâcle.

Une intervention gouvernementale était essentielle, comme en convinrent de nombreux détracteurs, et elle devait être diversifiée. En 1933, qui pouvait encore croire que le marché libre se corrigeait lui-même? En 1933, une fois épuisées les formes d'assistance privées et locales, qui pouvait encore croire que le gouvernement fédéral devait se tenir à l'écart? Dès cette époque également, les financiers les plus vénérables avaient été exposés devant les commissions d'enquête du Congrès où leur inaptitude à faire face à la situation, leur ignorance et leurs innombrables stratagèmes pour s'enrichir avaient été rendus publics, condamnés et avaient même été tournés en dérision.

C'est également vers 1933 que l'on commença à sentir les premiers signes de la possibilité, voire de la nécessité, de mesures extraparlémentaires directes pour sortir des sentiers battus. Vingt mille vétérans de la première guerre mondiale s'étaient massés sur Anacostia Flats, dans la capitale fédérale, pour exiger un premier versement de leurs pensions de guerre. Cette *Bonus Army* ne se dispersa que lorsque les baïonnettes de l'armée entrèrent en action sur ordre du Président Hoover et sous le commandement de Douglas McArthur. Par ailleurs, 4000 exploitants agricoles occupèrent le siège de l'Assemblée législative du Nebraska et 5000 personnes se rassemblèrent dans un immeuble du Seattle County pour exiger l'aide du gouvernement (Alter, 2006, p. 4). Des responsables politiques furent pris en chasse dans les rues par des foules hurlant «Quand mangerons-nous? Nous voulons des actes» (*ibid.*, 2006). Dans le Michigan, une manifestation de chômeurs devant l'usine automobile d'Henry Ford à Dearborn fut violemment réprimée et plusieurs manifestants furent tués par la police privée du magnat. Des mineurs s'emparèrent de denrées alimentaires dans les magasins de la compagnie minière et, dans certains cas, se rendirent maîtres de mines fermées et vendirent le minerai. Certaines personnes sans emploi chez qui l'électricité ou le gaz avaient été coupés par les compagnies de distribution se branchèrent elles-mêmes sur les lignes avec l'aide de travailleurs de ces secteurs au chômage; et, lorsque les compagnies minières les assignèrent en justice, aucun jury local n'accepta de les condamner pour infraction à la loi ou pour vol. Quant aux gouverneurs du Minnesota et du Dakota du Nord, ils décrétèrent un moratoire sur les ventes de biens hypothéqués (Leuchtenburg, 1963). Dans les rues des villes, les voisins se rassemblaient pour empêcher par la force les expulsions de leurs amis. Pour ceux qui brûlaient de jeter le passé par-dessus bord et d'affronter directement les

dilemmes structurels et institutionnels qui avaient mis l'économie à terre, il s'agissait là de signes prometteurs qui, même s'ils étaient également anxieux, permettaient de penser que l'on pouvait peut-être faire quelque chose.

Le New Deal

De nos jours, on a plutôt tendance a posteriori à idéaliser Roosevelt et le New Deal. Pourtant, en réalité, il était d'une certaine façon prisonnier du passé, au moins lorsqu'il arriva pour la première fois au pouvoir et pendant les deux premières années de son mandat. Certains historiens ont d'ailleurs baptisé cette période le «premier New Deal», pour la distinguer de la période des réformes plus audacieuses et d'inspiration socio-démocrate du «deuxième New Deal». Ainsi, le président avait foi en la sagesse orthodoxe d'un budget équilibré et il ne se départit jamais totalement de cette croyance, même lorsqu'il eut plus tard la conviction qu'il fallait s'en écarter, à la manière de Keynes, en ayant recours à une politique de déficit budgétaire non seulement pour aider, mais aussi pour amorcer la pompe de la reprise. Roosevelt partageait la répugnance traditionnelle à l'égard de ce que l'on appelait alors «l'aide sociale» (*the dole*) ou l'Etat-providence. Qui plus est, il craignait tout autant que Hoover de se couper des milieux d'affaires et de l'élite financière du pays. Il tenta plutôt, jusqu'à ce que cela s'avère irréalisable, de nouer un partenariat avec ces milieux, à peu près comme Hoover l'avait fait. Les deux textes législatifs majeurs de la reprise adoptés au cours des cent premiers jours – le National Industrial Recovery Act (NIRA – «loi de redressement industriel national») et l'Agricultural Adjustment Act (AAA) – étaient basés sur l'idée d'une collaboration entre les milieux d'affaires et le gouvernement. Eu égard à ces axiomes philosophiques conservateurs et à la prudence des calculs politiques, rien ne semblait pouvoir laisser présager une rupture décisive avec le passé.

C'est pourtant ce qui arriva; et ce, dès les cent premiers jours légendaires de la nouvelle administration. Ainsi, la création de la Tennessee Valley Authority (TVA) représenta un saut stupéfiant dans le domaine de la planification économique et du développement régional, notamment par la création par le gouvernement d'une énorme centrale hydroélectrique appartenant au secteur public. L'électrification régionale avait aussi pour but de faire entrer l'ensemble de la vallée du Tennessee dans l'orbite d'une économie moderne de consommation de masse, incitant des industries et des villes satellites à s'implanter et faisant de toute la région un nouveau marché pour absorber la production des industries américaines qui en avaient été tellement privées. En dépit de l'opposition farouche du secteur privé de la production électrique à la TVA, qu'il ressentait comme une concurrence «déloyale», la TVA l'emporta.

La même chose se produisit avec les autres textes législatifs majeurs adoptés au cours de ces jours fondateurs. Le Securities Act, promulgué au cours des cent premiers jours, et la deuxième loi, adoptée un an plus tard,

créaient la Securities and Exchange Commission [NdT: équivalent américain de la Commission des opérations de bourse (COB)] pour réguler les marchés. Aucune de ces lois n'imposait de mesures draconiennes. Mais l'idée même que la vieille garde de Wall Street allait devoir s'ouvrir un peu plus à l'inspection publique et se plier à des règles contre les délits d'initiés et autres comportements semblables semblait odieuse à un milieu arrogant habitué de longue date à établir ses propres règles en fonction de ses seuls intérêts. Ils se lancèrent donc dans une opposition irréductible et délétère au New Deal et à son architecte présidentiel, qu'ils considéraient comme un «traître à sa classe». L'adoption du Glass-Steagall Act, autre produit des cent premiers jours de Roosevelt, s'avéra encore plus à propos lorsqu'il s'agit de démanteler le *securities bloc* des plus vieilles banques d'affaires et de l'industrie lourde des infrastructures. Cette loi séparait les banques commerciales des banques d'affaires, dont les fusions avaient été particulièrement nombreuses et rapides au cours des années 1920, ce qui avait renforcé le pouvoir du *money trust*.

Enfin, il est essentiel de noter que ces premiers jours du New Deal ont vu les premiers pas hésitants en direction de ce l'on pourrait aujourd'hui considérer comme une innovation fiscale keynésienne et vers la protection sociale et la réforme syndicale. La législation comprenait la création de la Public Works Administration (PWA) qui avait pour mission d'entreprendre des projets de travaux publics à grande échelle pour doper l'emploi et stimuler l'investissement dans des biens d'équipement. Dans le même temps, le gouvernement créa le Civilian Conservation Corps (CCC – «Corps civil de protection de l'environnement»), une initiative fédérale limitée mais non négligeable d'aide à l'emploi qui annonçait déjà des initiatives ultérieures plus ambitieuses. L'Industrial Recovery Act («loi de redressement industriel national») préconisait des salaires minimaux, des durées de travail maximales et la fin du travail des enfants. Il comprenait également une disposition – détestée par les magnats de l'industrie lourde – qui semblait placer l'autorité du gouvernement derrière le droit des travailleurs de constituer des syndicats et d'obliger leurs employeurs à négocier avec eux. Mais il s'avéra au cours des deux années suivantes que le gouvernement n'était en fait pas encore prêt à faire appliquer l'une ou l'autre de ces dispositions, qu'il s'agisse des normes sur les salaires et la durée du travail ou du droit d'organisation. Cela annonçait pourtant ce qui allait se produire.

Le rôle du syndicalisme

Au vu des conditions qui prévalaient dans le pays en 1932, il ne serait venu à l'idée de personne d'attendre grand-chose du mouvement syndical. Comme le reste du pays, il était complètement à plat et menait une existence fantomatique. Sans avoir jamais eu beaucoup d'adhérents, sauf dans un ensemble restreint d'activités artisanales et industrielles, il avait tout de même représenté

12,1 pour cent de la population active en 1920. En 1930, ce pourcentage était tombé à 7,4 pour cent – plus faible encore qu’aujourd’hui (Hirsch et Macpherson, 2003). La plupart de ces adhérents appartenaient aux syndicats artisanaux qui dominaient la Fédération américaine du travail (AFL). Ces institutions résistaient grâce à l’influence, quoique décroissante, qu’ils avaient sur les marchés demandeurs de main-d’œuvre qualifiée. Pourtant, même là, la Dépression jeta dans l’indigence des centaines de milliers d’artisans des métiers du bâtiment, de fabricants d’outils et d’ajusteurs en matrice, de mécaniciens et d’autres artisans qualifiés. Là où l’AFL jouissait d’une influence plus grande sur la main-d’œuvre industrielle en général, par exemple dans l’industrie minière, les chemins de fer et les industries du textile et de la confection, les faillites en série frappant ces secteurs ramenèrent certains syndicats tels United Mine Workers et l’Amalgamated Clothing Workers à la portion congrue. Non seulement ils perdirent une multitude d’adhérents à mesure que les mines et les magasins fermaient, mais ils furent également forcés d’opérer des coupes sévères dans les ressources affectées à l’organisation, à l’éducation en interne et à d’autres questions. Les sections syndicales mirent la clé sous la porte. Quant aux travailleurs de l’habillement, ils virent une grande partie du travail innovant qu’ils avaient accompli pour négocier des plans d’assurance chômage avec leurs employeurs se solder par une cessation de paiement. L’United Mine Workers avait déjà perdu 80 pour cent de ses membres pendant les années 1920, et cette triste situation se répéta dans des secteurs tels que l’abattage et la boucherie, les textiles et les usines à papier. Là où les syndicats tentaient de se maintenir en vie, les normes relatives aux salaires et à la durée du travail se détériorèrent inexorablement. Dans les années précédant la victoire de Roosevelt, presque toutes les grèves entreprises échouèrent, que ce soit pour former un syndicat sur un nouveau lieu de travail, par exemple dans l’industrie textile du sud du pays, pour maintenir des syndicats existants ou pour résister à des réductions salariales et autres mesures semblables. Entre 1929 et 1930, le nombre de grévistes chuta de 80 pour cent.

Mais l’élément le plus défavorable venait du simple fait que le cœur même de l’industrie américaine – acier, auto, verre, caoutchouc, électricité, matériel agricole, abattage et boucherie, secteur maritime et bien d’autres – était pour ainsi dire entièrement non syndiqué. En 1930, 99 pour cent de la main-d’œuvre du secteur de l’automobile n’étaient pas syndiqués. Il en allait de même du caoutchouc, du matériel agricole, des appareils électriques et d’autres industries essentielles (Zieger, 1995, p. 17). Pour aggraver encore les choses, l’élite artisanale qui dirigeait l’AFL manifestait une réelle aversion à être confrontée à ce milieu. Pour tout dire, l’industrie lourde américaine était profondément hostile aux syndicats et elle était en mesure et disposée à recourir à tous les moyens légaux, extralégaux et violents pour faire barrage à leur incursion. Fait tout aussi problématique: dans l’industrie lourde, les travailleurs étaient en grande partie des immigrants de première ou deuxième génération, originaires de l’Europe de l’Est ou du Sud-Est. Leur

background ethnique, culturel et religieux, associé au fait qu'ils exécutaient un travail non qualifié ou semi-qualifié, rendait les autochtones protestants et qualifiés de l'AFL dubitatifs et même méprisants à l'égard de leurs aptitudes, y compris leur aptitude à se syndiquer.

Sur le plan politique, la situation du mouvement syndical semblait, à l'orée du New Deal, presque aussi peu prometteuse. Il avait toutefois suffisamment d'amis au Congrès pour faire voter en 1932 le Norris-LaGuardia Act, alors que Hoover était encore en fonction. Cette loi restreignait de façon drastique la possibilité de recourir à des injonctions des tribunaux pour briser des grèves. Ces injonctions avaient constitué depuis au moins deux générations une arme de l'arsenal antisyndical d'une efficacité redoutable. La disposition de la loi de redressement industriel (National Industrial Recovery Act (NIRA)) proclamant le droit des travailleurs de s'organiser était comparable, pour le syndicalisme, à ce qu'avait été la Proclamation d'émancipation pour les Noirs. Les dirigeants syndicaux s'en saisirent pour convaincre les travailleurs que «le président veut que vous rejoigniez un syndicat». Mais, très vite, les milieux syndicaux surnommèrent la NIRA le *national run around* [NdT: jeu de mots signifiant: celui qui se défile au niveau national]. Il s'agissait là d'un sobriquet approprié puisque la commission du travail mise en place pour faire appliquer ces bonnes intentions échoua elle aussi. De fait, moins de 10 pour cent des responsables du code mis en place pour administrer la loi dans les différentes industries disposaient de délégués syndicaux (Rauchway, 2008).

Mais les véritables changements se produisirent sur le terrain, à commencer par l'état de l'économie. Pendant les deux premiers mandats de Roosevelt, l'économie des Etats-Unis enregistra une croissance annuelle moyenne de 9 à 10 pour cent. Les dépenses de biens de consommation durable et les volumes de la construction augmentèrent substantiellement. Chaque année, le chômage chuta – sauf pendant la récession calamiteuse de 1937-38 – tant du fait des emplois créés par le secteur public (environ 3,6 millions) que d'une augmentation de la production manufacturière privée (*ibid.*, 2008). L'agriculture se redressa, en partie grâce au soutien des prix et à la limitation des cultures. Dans le même temps, les saisies de maisons diminuèrent grâce aux subventions hypothécaires mises à disposition par l'intermédiaire de la Home Owners Loan Corporation. La stabilisation et la régulation du système financier, notamment par la création de la Federal Deposit Insurance Corporation pour garantir les dépôts bancaires, mirent un terme à la théaurisation et contribuèrent à ouvrir la voie au crédit commercial. Mais, par-dessus tout, l'impulsion donnée par les dépenses fédérales, même si leur application fut hésitante, semble avoir encouragé l'investissement dans le secteur privé.

De ce fait, la psychologie sociale et politique de la nation semble avoir changé du jour au lendemain. On pourrait normalement penser que les insurrections populaires sont le résultat de la misère collective. Pourtant, c'est

souvent le contraire. Même si cela ne s'applique pas à toutes les situations, la résistance et l'indignation qui s'exprimèrent dans les premières années de la Grande Dépression étaient dans bien des cas des appels à l'aide ponctuels, souvent sans aucun élan organisationnel durable. Toutefois, à la fin de 1934, le paysage semblait tout à fait différent. On peut raisonnablement avancer l'hypothèse que l'amélioration de l'économie a donné aux gens le courage, l'optimisme et le moyen de pression concret leur permettant de se défendre.

Quelque chose avait déjà commencé à bouger en 1933 lorsque le nombre de grèves avait doublé par rapport à l'année précédente. Puis, en 1934, un million et demi de travailleurs se mirent en grève (Zieger, 1995, p. 17). Parmi les plus notables de ces conflits, certains s'apparentaient à des grèves générales, car ils dépassaient vite les limites d'un conflit syndical traditionnel avec un employeur particulier pour s'étendre à des communautés entières. Au même moment, d'autres formes de mobilisation basées sur les classes laborieuses – grèves des loyers, manifestations de ligues de chômeurs, protestations de consommateurs, mobilisations de fermiers – laissaient entrevoir des possibilités qui électrisaient l'atmosphère.

L'impact politique

Ce type de combativité influa sur l'atmosphère politique et, par ricochet, le réchauffement de l'environnement politique encouragea le radicalisme des citoyens ordinaires et renforça leurs aspirations sociales. On pourrait parler d'une association symbiotique. Au niveau national, les élections de mi-mandat de 1934 furent révélatrices. Non seulement le Parti démocrate accrut de manière substantielle sa majorité au Congrès mais, plus important encore, cette majorité s'avéra infiniment plus disposée à envisager une réforme majeure – plus que le président lui-même – que celle qui avait été élue en 1932. L'état d'esprit populaire, plus combatif et plus exigeant, s'était manifesté. Une partie de ce changement dans la configuration du pouvoir législatif était indéniablement due à la contestation grandissante de la règle imposée sur les lieux de travail par l'autocratie industrielle. En 1936, Roosevelt lui-même n'hésita pas à dénoncer l'égoïsme et le comportement antidémocratique des «conservateurs à tous crins de l'industrie» (*tories of industry*). Une sous-commission sénatoriale constituée cette année-là commença à faire systématiquement état des extrémités jusqu'où les principales entreprises industrielles étaient prêtes à aller – y compris par le recours à des espions, à une police privée lourdement armée et au stockage de munitions meurtrières – pour écraser toutes les tentatives d'organisation syndicale. Déjà auparavant, dès la fin de 1934, la loi nationale sur les relations sociales (National Labor Relations Act) – qui entendait instituer le droit officiel de former des syndicats et imposer aux employeurs l'obligation légale d'entamer des négociations collectives avec les représentants de leurs salariés librement

choisis par ces derniers – fut extraite de la pile des dossiers en attente du président et devint rapidement une priorité essentielle de l'administration.

La politique tant locale qu'étatique et l'activité extraparlamentaire, essentiellement aiguillonnées par la «question syndicale», accélérèrent ce mouvement vers la gauche. En Californie, le célèbre romancier Upton Sinclair, socialiste, remporta les élections primaires du Parti démocrate en 1934 et fit campagne pour le poste de gouverneur en Californie avec le slogan «En finir avec la pauvreté». Le programme de Sinclair était ouvertement anticapitaliste et parlait de remplacer le vieux système par un nouveau basé sur la production utile. Le Parti fermier ouvrier de Floyd Olson dans le Minnesota et celui de Phillip Lafollette dans le Wisconsin tinrent à peu près le même langage et remportèrent ainsi un triomphe électoral alors qu'ils avaient échoué en 1932. Dans les Etats les plus au sud, en Louisiane, le Sénateur Huey Long, véritable brandon de discorde, inspira la levée de bouclier de plusieurs millions de membres de son mouvement «Share Our Wealth». Des clubs «Share Our Wealth» firent leur apparition dans tout le pays exigeant, entre autres, des impôts confiscatoires pour les très riches, des salaires minimaux et la détention des services publics par le gouvernement. De Royal Oak dans le Michigan, le père Coughlin, surnommé le «prêtre de la radio», envoûtait chaque semaine des millions d'auditeurs en lançant des anathèmes contre les spéculateurs de Wall Street et en soutenant le droit des travailleurs, en particulier ceux de l'automobile qui l'écoutaient dans la région de Détroit, de former des syndicats. (Ce n'est que plus tard que l'antisémitisme et le christofascisme de Coughlin vinrent remplacer son corporatisme catholique initial et ses critiques d'un capitalisme armé jusqu'aux dents.)

A mesure que le centre de gravité social et politique du pays évoluait dans cette direction, le mouvement syndical s'enhardissait lui aussi, tant au niveau des ateliers que dans l'arène politique. Mais cette audace inaccoutumée avait un prix. Depuis quelque temps déjà, les fissures apparues dans les échelons supérieurs de la hiérarchie syndicale s'élargissaient. La forte poussée syndicale de 1934 regroupait des centaines de milliers de travailleurs de l'industrie lourde qui demandaient concrètement à être organisés par la vieille fédération syndicale. Même si l'AFL avait mis en place de nouvelles «sections syndicales fédérales» pour répondre à cette ruée initiale, elle ne tarda pas à répartir les membres dans le plus grand désordre entre les syndicats artisanaux existants, qui ne faisaient alors rien. Comme toujours, la fédération était réticente à se lancer dans une nouvelle stratégie de syndicalisme industriel de masse visant à créer des syndicats universels rassemblant l'ensemble des travailleurs des différents secteurs d'activité. Tous ses préjugés culturels d'exclusivisme en faveur des natifs, ses craintes d'affronter les grandes entreprises de pointe du pays, son snobisme méprisant à l'égard des travailleurs non qualifiés ont ici joué un rôle.

Sur le plan politique, la fédération dominée par l'artisanat adhérait à une tradition de volontarisme qui compliquait encore les relations avec les éléments montants du mouvement syndical, qui regardaient l'Etat et la

politique publique comme un moyen de sortir le syndicalisme de l'impasse. Le rôle joué par le pouvoir judiciaire dans l'interdiction des grèves par ses «injonctions» – une pratique qui remontait au XIX^e siècle –, conjugué à la fréquence notable avec laquelle les administrations nationales et fédérale avaient eu recours à la force armée pour réprimer les révoltes ouvrières, avait rendu l'AFL méfiante envers toute implication gouvernementale dans les relations de travail. Ainsi, la fédération s'opposa dans un premier temps à la législation sur la sécurité sociale par crainte de la voir entrer en concurrence avec les fonds de pension et de protection sociale mis en place de longue date par le syndicat et remettre en cause la fidélité de ses membres. Jusqu'en 1932, elle s'opposa même à l'assurance chômage publique. Cette suspicion à l'égard de l'Etat poussa littéralement les rangs du syndicalisme industriel à développer la stratégie opposée, considérant de plus en plus l'administration du New Deal et ses alliés au Congrès comme étant non seulement utiles mais essentiels.

C'est alors que se posa la question du radicalisme. Les grèves et les campagnes syndicales qui éclairèrent le paysage industriel au début de 1934 n'étaient pas des éruptions spontanées, en dépit du folklore populaire. Pratiquement dans chaque cas, elles avaient été préparées et étaient conduites par une réserve de radicaux: socialistes, communistes, trotskystes, vestiges du Syndicat international des travailleurs industriels (Industrial Workers of the World (IWW)), à qui l'on donnait le sobriquet de *Wobblies*), anarcho-syndicalistes et autres. Qui plus est, la direction de la fonction syndicale industrielle au sein de l'AFL comprenait souvent des personnes ayant le même état d'esprit. Le représentant des mineurs, John L. Lewis, qui devint le porte-parole public du nouveau mouvement syndical industriel, ne présentait pas ce profil. Il avait en fait été républicain, n'hésitant jamais, dès les années 1920, à purger son syndicat des opposants radicaux. Mais, lorsque le mouvement prit de l'ampleur au milieu des années 1930, il se montra plus que disposé à faire des radicaux les principaux organisateurs et stratèges. D'autres, tels Sidney Hillman de l'Amalgamated Clothing Workers et David Dubinsky de l'International Ladies Garment Workers Unions, étaient des socialistes juifs ayant émigré de Russie. Les nouveaux mouvements syndicaux qui commençaient à faire leur apparition dans l'automobile, le caoutchouc et les équipements électriques, et au sein des dockers de la côte ouest, des marins, des usines de conditionnement, des travailleurs du tabac et des camionneurs, étaient invariablement dirigés par des radicaux politiques d'une sorte ou d'une autre. Pour ces cadres, l'enjeu dépassait largement la création de nouvelles institutions efficaces de négociation collective ou même le triomphe du syndicalisme industriel comme forme mieux adaptée à la production de masse moderne. Ils cherchaient à aborder la «question syndicale» d'une manière plus large et envisageaient le Congress of Industrial Organization (CIO) comme un mouvement social prêt à défendre les besoins des travailleurs en général, qu'ils soient ou non membres d'un syndicat, noirs ou blancs, qualifiés ou non, hommes ou femmes, immigrants ou nés dans le pays.

Les ferments de division qui existaient à l'intérieur de la famille syndicale atteignirent leur paroxysme avec la création du Committee on Industrial Organization en 1935. Vite expulsé des rangs de l'AFL, il devint une organisation politique indépendante, le Congress of Industrial Organizations. Le CIO se lança immédiatement dans une stratégie à plusieurs volets – à la fois politique et industrielle – qui non seulement aboutit à la fin du règne de l'autocratie industrielle dans les industries de base, mais apporta également l'énergie sociale rendant possible la naissance de l'Etat-providence keynésien par lequel on identifie depuis longtemps le New Deal. Dans le domaine industriel, cela signifiait la mise en commun des ressources (à commencer par les organisateurs et les fonds) pour des campagnes conjointes passablement risquées en vue d'organiser des industries de base telles que l'acier, l'abattage et la boucherie, et les textiles. Mais, tout en constituant le comité organisateur des travailleurs de l'acier et d'autres entreprises plurisyndicales analogues, le CIO n'en continuait pas moins de défendre avec zèle ses propres options politiques.

Le sous-comité du sénateur Lafollette ne se contenta pas de faire apparaître au grand jour les intimidations et les machinations antisyndicales adeptes de la violence de sociétés telles que General Motors et Republic Steel; les cadres du comité se réunissaient par ailleurs régulièrement avec les organisateurs du CIO pour coordonner la diffusion des révélations les plus accablantes du comité avec les manœuvres tactiques de la campagne du syndicat. Le Wagner Act, à l'origine du National Labor Relations Board (NLRB) qui était habilité à faire appliquer le droit d'organisation et l'obligation incombant aux employeurs d'engager une négociation collective, avait été adopté au printemps 1935. Une fois le CIO en place, le NLRB, dont les effectifs étaient largement constitués de sympathisants du nouveau mouvement, trancha d'innombrables fois en sa faveur, faisant du syndicat affilié au CIO l'unique instance de négociation et sapant efficacement la tentative de l'industrie de contourner la loi par la création de plusieurs syndicats ou de syndicats maison.

Au début de 1936, le CIO forma la Labor's Non-Partisan League (ligue ouvrière non partisane) pour mobiliser en vue de la prochaine élection présidentielle. La Ligue ouvrit des sections locales dans toutes les cités et villes ouvrières du pays. Au niveau de son programme, elle ne se borna pas à des questions étroitement syndicales. Elle présenta Roosevelt et son New Deal comme un rempart contre la réaction, un ennemi de la ploutocratie et le puissant champion d'une réforme de grande ampleur. Après tout, les années 1934 à 1937 avaient non seulement été témoins de l'adoption du Wagner Act et de la sécurité sociale (notamment les retraites, l'assurance chômage et l'aide aux familles ayant des enfants à charge, financées par le gouvernement), mais aussi du Wealth Tax Act (loi sur l'impôt sur la fortune), du Public Utility Holding Company Act (loi sur les sociétés holdings chargées d'un service public, conçue pour mettre fin aux combines des sociétés holdings qui avaient dominé l'industrie électrique et l'avaient affaiblie par une énorme dette), d'un formidable développement des travaux publics sous les

auspices de la Works Progress Administration et d'un programme de logement pour les ménages à faible revenu, entre autres innovations d'inspiration sociale. Certaines de ces réformes ne tinrent pas dans la pratique les promesses qu'elles annonçaient sur le papier. Ainsi, le Wealth Tax Act fit très peu pour la redistribution des revenus, et le programme de logement s'avéra extrêmement limité. Mais elles représentaient néanmoins, à un degré ou à un autre, des ruptures avec l'individualisme ne comptant que sur soi, les énormes inégalités et la culture politique du «laissez-faire» [NdT: en français dans le texte] précédemment en vigueur.

Roosevelt, pour sa part, devenait de plus en plus désireux de collaborer et même d'être à l'origine de cette transformation dans la chimie politique du pays. Pour commencer, à la mi-1934, il n'avait pas grand-chose à perdre. Les anciennes élites l'avaient abandonné. Par exemple, les DuPonts, Morgans et autres cercles d'affaires influents du *securities bloc* avaient créé l'American Liberty League dont l'animosité à l'égard du New Deal et de Roosevelt personnellement était sans limites. La polarisation de classe, phénomène rare dans la vie politique américaine, imprégnait de plus en plus la rhétorique publique. Si, du point de vue de l'American Liberty League, le président était un «communiste», il n'hésitait pas quant à lui à les taxer de «royalistes économiques» et à proclamer que, s'ils le haïssaient, il «se réjouissait de leur haine». Le CIO applaudit à ce langage et l'imita pendant et après la campagne de 1936. Dans l'intervalle, pendant la période préparatoire à l'élection de 1936, l'union temporaire du mouvement de Huey Long avec les partisans du père Coughlin et avec ceux du mouvement de Francis Townsend exigeant la retraite universelle fit craindre à Roosevelt de perdre des circonscriptions électorales sur le flanc de la gauche populiste, ce qui l'incita plus encore à aligner sa campagne contre les «capitaines d'industrie».

Le rythme à contretemps des initiatives politiques et des actions collectives culmina avec la grève sur le tas innovante de Flint menée contre General Motors par le syndicat automobile américain (United Auto Workers (UAW)) récemment créé, qui démarra à peine plus d'un mois après la réélection triomphale de Roosevelt. Cette remarquable victoire agit comme un véritable stimulant sur le CIO et sur des millions de travailleurs d'un bout à l'autre du pays. Lorsque la confrontation prit fin par la reconnaissance contrainte de l'UAW par la compagnie (au moins dans certaines usines), une épidémie de grèves sur le tas se répandit dans tout le pays et se prolongea jusqu'au milieu de l'année 1937.

La victoire écrasante de Roosevelt de 1936 inspira le point fort des ambitions stratégiques du CIO. C'est le moment où l'administration du New Deal se sentit le plus redevable à l'égard du mouvement syndical pour sa contribution à cette victoire. De concert, ils se lancèrent dans une tentative audacieuse de reconfigurer le système bipartite, pour qu'il reflète plus clairement la différence des intérêts et des points de vue de classe, rendue si transparente par la Grande Dépression, que ne le faisaient les coalitions assemblées tant bien que mal et à peine cohérentes qui avaient coutume de délimiter l'ordre politique.

Selon les critères américains, il s'agissait là d'une entreprise intrépide qui, en fin de compte, se solda par un lamentable échec.

Tout dépendait en fait d'un bouleversement de l'ancien régime dans le Sud. Alors que le New Deal tenait tête à ses adversaires naturels du Parti républicain, il se trouvait entravé en interne par le pouvoir considérable des démocrates du Sud au Congrès. Pour passer à des programmes plus audacieux de réforme sociale, il fallait que l'on prenne le temps de faire le point pour pouvoir affronter les grands patrons qui dirigeaient le Sud et défendaient son économie politique à connotations racistes reposant sur le péonage à bas salaires. Depuis la fin du XIX^e siècle, le Sud était une région à parti unique. De ce fait, ses représentants démocrates à Washington jouissaient d'un niveau de responsabilité disproportionné dans les commissions qui exerçaient le pouvoir pour aider à décider du sort des initiatives législatives du New Deal. Du fait de leur influence démesurée, les dispositions du New Deal étaient systématiquement reconcoctées dans le Sud de manière à exclure les Afro-Américains, les fermiers et les métayers. Qui plus est, tant que le Sud demeurerait un bastion de la main-d'œuvre à bas salaires, tant qu'il renforcerait son hostilité à l'égard de la syndicalisation et tant qu'il maintiendrait son système de castes séparées, il continuerait à mettre en péril les normes de protection sociale de l'ensemble du pays.

Ensemble, les artisans politiques du New Deal et le CIO se lancèrent dans une stratégie à trois volets pour le Vieux Sud, dans le cadre du processus de transformation de la chimie interne du Parti démocrate. Pour commencer, au début de 1937, le CIO lança une grande offensive pour organiser l'industrie textile du Sud, qui était le siège croissant des fabricants de textile depuis le début du siècle et dont c'était la principale activité industrielle de la région. Le Comité d'organisation des travailleurs du textile inonda les Etats du Sud d'organiseurs et d'argent. Parallèlement, d'autres éléments du CIO déployaient des efforts complémentaires pour faire des incursions dans les manufactures de tabac et dans les aciéries des deux Carolines et de la Virginie. Dans presque tous les cas, il s'agissait d'entreprises intégrées sur le plan racial et, là où les syndicats réussirent à se créer, ils maintinrent souvent ce défi flagrant aux mœurs du Sud. Ensuite, l'administration Roosevelt, en étroite collaboration avec le mouvement syndical, fit obstinément campagne pour l'adoption d'une loi sur un salaire minimal et une durée de travail maximale. Même si elle était évidemment destinée à couvrir l'ensemble du territoire, cette loi ciblait tout particulièrement les Etats du Sud où les salaires de misère étaient de règle, même dans l'industrie, mais spécialement chez les travailleurs agricoles et domestiques. Le troisième pan de cette démarche stratégique consistait en une tentative sans précédent de débarrasser le Parti démocrate de ses éléments conservateurs, principalement issus du Sud, au cours des campagnes des primaires conduisant aux élections de l'année 1938 sans élection présidentielle. Cette initiative avait été lancée par le président, mais il comptait sur le CIO pour fournir les troupes de choc.

A un degré ou à un autre, ces trois initiatives furent un échec. La résistance concertée de toute l'oligarchie des Etats du Sud, y compris par une vague de chasse aux rouges et aux Noirs, conjuguée à la faiblesse que représentait le libéralisme dans le Sud, signa la condamnation à mort de la campagne pour l'organisation en syndicat du secteur du textile. La loi sur le salaire minimal – Fair Labor Standards Act (FLSA) – fut effectivement votée en 1938. Mais elle avait auparavant fait l'objet d'un millier d'amendements, qui revenaient dans la pratique à exclure de son champ d'application une bonne partie de la main-d'œuvre des Etats du Sud – en particulier les travailleurs agricoles et domestiques. Pour finir, la tentative de débarrasser le Parti démocrate de sa vieille garde du Sud échoua elle aussi, car celle-ci parvint à repousser les principaux assauts lancés par l'administration. C'est pourquoi l'année 1938 et l'adoption du FLSA marquent le point final du «deuxième New Deal». Après cela, et tout spécialement dès lors que l'attention commença à se focaliser sur la guerre en Europe, il ne devait plus y avoir aucune réforme sociale et économique semblable à celle que nous considérons aujourd'hui comme le cœur du New Deal.

Le New Deal a-t-il fonctionné?

Comment évaluer cette expérience dans son ensemble? La première question que l'on se pose à juste titre est de savoir si le New Deal a remédié ou non à la Grande Dépression. On peut répondre à la fois oui et non. Tant que l'administration a conservé le courage de suivre une politique de déficit budgétaire ainsi que d'autres mesures destinées à soutenir la demande, on a assisté à une réelle reprise. Mais, étant donné que Roosevelt lui-même ne fut jamais totalement certain que c'était effectivement la bonne chose à faire et du fait de l'efficacité de l'opposition organisée par les forces conservatrices tant du Parti démocrate que du Parti républicain à cette forme de keynésianisme, le New Deal ne cessa d'osciller entre augmentation et réduction des dépenses. Ainsi, la Civil Works Administration mise en place à la fin de 1933 créa 4 millions d'emplois publics, mais l'agence fut dissoute moins d'un an plus tard. Quant à la Work Progress Administration, encore plus ambitieuse, créée en 1935, elle fit l'objet de réductions drastiques dès 1937 (Rauchway, 2008). On peut raisonnablement soutenir que ce dernier épisode a conduit à ce que l'on appelle depuis lors la «Récession Roosevelt» de 1937-1938, dont la gravité a presque été équivalente à celle des régressions enregistrées au tout début de la décennie.

Le New Deal a-t-il réalisé tout ce qu'il aurait pu dans le domaine de la réforme économique et sociale? Il a obtenu des résultats importants. Pris dans leur ensemble, la réglementation financière, la réforme syndicale, la sécurité sociale, les travaux publics, l'aide sociale et l'aménagement régional sont loin d'être des réalisations négligeables, en particulier si on les mesure à l'aune de la tradition politique américaine qui les avait jugées, pour l'essentiel, répugnantes.

Mais sans doute aurait-on pu faire plus et l'échec à étendre le champ d'action de l'Etat-providence social-démocrate a eu des conséquences qui hantent encore l'Amérique d'aujourd'hui. Bien que le CIO ait déployé des efforts héroïques pour lutter contre le racisme, qui appauvissait et avilissait les Afro-Américains et qui divisait la classe ouvrière, le New Deal ne s'en est jamais réellement occupé. Il était trop intimidé par ses alliés conservateurs dans les Etats du Sud et par ses opposants ailleurs. Qui plus est, les efforts naissants pour compléter l'assurance sociale par les soins de santé et le logement pour les bas revenus avortèrent complètement ou furent maintenus sous assistance respiratoire. L'incursion audacieuse dans la propriété publique et la planification économique et sociale que représentait la Tennessee Valley Authority (et les «petites TVA» qui surgirent en d'autres points des Etats occidentaux des Etats-Unis) n'apparaîtraient jamais plus ensuite sur l'agenda politique. Quant aux efforts en vue d'une redistribution importante des revenus par la fiscalité, ils n'allèrent jamais très loin, même au plus fort du «deuxième New Deal». Les sentiments antitrust résistaient, mais ni plus ni moins que la rhétorique révolue qui inspirait de moins en moins la politique publique. A la fin de la décennie, le mouvement réformateur qu'avait été le New Deal était en panne et il avait commencé à renouer des contacts avec les vieilles instances dirigeantes des milieux d'affaires, un processus qui allait considérablement s'accélérer au cours de la seconde guerre mondiale, lorsque les rouages de la mobilisation pour la guerre furent truffés de membres du personnel d'entreprise issu de ce que le Président Eisenhower allait plus tard appeler «le complexe militaro-industriel».

Le bilan mitigé du syndicalisme

Comment prendre la mesure du rôle du mouvement syndical dans cette histoire de triomphe et de frustration? Sans sa force sociale et politique, il paraît difficile d'imaginer que le New Deal aurait évolué vers une démocratie sociale, même dans la mesure où il l'a fait. Le règne de l'autocratie industrielle qui avait terrorisé les travailleurs depuis l'ère du capitalisme triomphant était révolu. En dépit des défaillances dans sa mise en œuvre, la démocratie industrielle prenait sa place. De plus, le syndicalisme industriel était un accomplissement extraordinaire et non pas simplement un élément stupéfiant de l'architecture organisationnelle. Il exigeait de venir à bout, au moins partiellement, d'une multitude de divisions ethno-culturelles, religieuses, raciales et sexuelles. En ce sens, il fit prendre conscience au prolétariat américain moderne qu'il était un acteur de l'histoire, alors qu'il n'avait été jusque-là qu'un simple artifice statistique. A une époque où la subordination raciale restait un axiome incontesté de la vie américaine, le CIO le défia et réussit parfois à passer outre, de sorte qu'un nombre substantiel de travailleurs afro-américains rejoignirent ses rangs et profitèrent de ses victoires. Le mouvement syndical a laissé une empreinte durable sur la culture américaine. Une

philosophie de la solidarité sociale, une préoccupation et une conscience du rôle et des traditions des travailleurs ordinaires sont restés pendant un demi-siècle une partie vibrante de la vie américaine, jusqu'au moment où l'ère Reagan marqua le début d'un nouvel âge d'adoration du veau d'or.

Pourtant, le mouvement syndical n'a finalement jamais été suffisamment fort ou déterminé – que ce soit sur le plan idéologique ou politique – pour pousser les choses au-delà du capitalisme réformé qui a creusé un fossé entre l'Amérique et les innovations démocratiques et sociales plus approfondies caractéristiques de l'Europe occidentale d'après-guerre. Quelle que soit la réelle avancée réalisée par le CIO pour renverser l'ordre racial, elle ne saurait être comparée à l'échec du New Deal à simplement tenter de le faire d'une manière plus large, laissant ainsi derrière lui la politique raciale comme une bombe à retardement sur le point d'exploser; ce qu'elle allait faire dans les années 1960, aidant à démanteler l'ordre du New Deal et à rouvrir de profondes fissures à l'intérieur du mouvement syndical. Même si elles avaient été source d'inspiration, les grèves sur le tas des années 1930 étaient aussi source de frayeurs, provoquant des frissons de crainte parmi les classes moyennes pour la propriété privée, ce qui rendit l'administration Roosevelt plus hésitante à lier son sort à celui du nouveau mouvement syndical.

La levée de boucliers contre la tactique des grèves sur le tas suscita également des réserves à l'intérieur même du CIO, où les dirigeants avaient conscience, au moins sur cette question vitale, de sa coupure avec l'opinion populaire. Cela était le signe d'un problème plus profond. Il est vrai que le CIO était une sorte de miracle social dans la mesure où il parvenait à transcender toutes les identités étroites qui avaient paralysé depuis si longtemps le mouvement syndical. Mais ces divisions irascibles existaient toujours. Si les cadres dirigeants d'un grand nombre des nouveaux syndicats étaient des radicaux laïques prêts à imaginer de réelles alternatives au capitalisme, c'était rarement le cas dans les rangs des syndicats, où les anciennes fidélités à l'église, aux traditions ethniques, à la propriété privée, aux hiérarchies patriarcales et raciales, sans parler du vieil individualisme américain, étaient autant de freins et d'entraves à des ambitions sociales et politiques plus hardies.

Parallèlement, le CIO en particulier était si enchanté et devint si dépendant de ses relations avec un gouvernement amical qu'il fut réticent, lorsque les temps évoluèrent, à changer son fusil d'épaule et à compter sur ses propres forces. La seconde guerre mondiale accéléra le processus. Au début de la guerre, le mouvement syndical exerçait encore une véritable influence au sein de la bureaucratie chargée de la mobilisation économique. Il faisait même pression pour que des conseils tripartites constitués des syndicats, des entreprises et du gouvernement conduisent l'économie et certaines industries particulières. Mais, très vite, les grandes entreprises eurent en main les principaux leviers du pouvoir. Evincé des enclaves dans lesquelles il avait le plus d'influence dans la bureaucratie chargée de la mobilisation de guerre, mais ayant peur de contester l'administration, le CIO se retrouva en train de faire

appliquer un régime de travail patriotique acharné, qui allait creuser de plus en plus l'écart entre ses dirigeants et ses rangs. Les rêves d'extension de l'Etat-providence après la guerre furent abandonnés. Les amis du syndicalisme se firent de plus en plus rares à l'intérieur des conseils internes du gouvernement national, en particulier après la mort de Roosevelt.

Le keynésianisme social-démocrate fut inexorablement supplanté par sa variante commerciale, qui abandonnait aux institutions de base de l'économie de marché une position dominante, même si elle n'était plus toute-puissante. Dans un dernier spasme de troubles sociaux et politiques, l'ensemble du mouvement syndical industriel se mit en grève au cours des années 1945-1946 (même si tous les syndicats ne firent pas grève en même temps), faisant un ultime et héroïque effort pour organiser des syndicats dans les Etats du Sud. Dans le même temps, il faisait vigoureusement campagne pour une assurance santé nationale, pour l'élargissement de ce que l'on appelle aujourd'hui la «protection sociale», pour que le gouvernement national s'engage à utiliser ses pouvoirs fiscaux pour garantir le plein emploi et pour une politique nationale des revenus visant à ne plus permettre le type de mauvaise répartition qui avait contribué à causer la Grande Dépression. Même si Truman s'était qualifié pour la victoire en 1948 en renouant ses relations détériorées avec le mouvement syndical, à la fin de la décennie, une bonne partie de l'élan visionnaire s'était dissipée. La guerre froide et l'anticommunisme national ne tardèrent pas à faire sentir leurs effets. Sous les menaces, le CIO exclut de ses rangs certains de ses syndicats les plus militants et ayant la plus forte conscience sociale; et le pays prit l'habitude de considérer certaines choses telles que la justice raciale et l'assurance santé nationale comme une forme sournoise de communisme. Après quoi, le mouvement syndical finit par se réconcilier avec lui-même pour défendre ses bastions de pouvoir dans le secteur privé par les mécanismes de la négociation collective, en assumant sa position de membre débutant de la nouvelle élite du pouvoir.

Références

- Alter, J. (2006): *The Defining Moment: FDR's Hundred Days and the Triumph of Hope*, Simon Schuster, New York.
- Hirsch, B. et Macpherson, D. (2003): «Union Membership and Coverage Database from the Current Population Survey Note», *Industrial Labor Relations Review*, vol. 56, n° 2, janvier, pp. 349-354.
- Leuchtenburg, W. (1963): *Franklin Roosevelt and the New Deal, 1932-1940*, Harper and Row, New York.
- Rauchway, E. (2008): «Learning from the New Deal's Mistakes», *The American Prospect*, 22 janvier.
- Schlesinger, A. Jr. (1956): *The Crisis of the Old Order*, Houghton Mifflin.
- Zieger, R. (1995): *The CIO: 1935-1955*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Crises financières et syndicats: Suède 1990-1994

Ingemar Lindberg

Ancien conseiller en politique sociale,
Confédération suédoise des syndicats (LO)

Magnus Ryner

Professeur en relations internationales,
Oxford Brookes University

Les événements qui se sont déroulés en Suède pendant les années 1990 ont soulevé une question fondamentale pour les syndicats: quelle priorité accorder à leurs activités essentielles et quelle attention donner aux facteurs extérieurs susceptibles de les influencer?

Ces temps-ci, on fait souvent l'éloge de la gestion de la crise financière suédoise qui s'est manifestée entre 1990 et 1994. Elle est pertinente dans le cadre de la recherche de solutions à la crise financière mondiale à partir des enseignements du passé. Ce qui fascine actuellement dans le cas suédois, ce sont les mesures d'urgence temporaires qui ont été prises pour nationaliser les banques, la création d'une institution publique pour rassembler et gérer les créances douteuses (la *Securum*) et la création d'un fonds de stabilisation obligatoire (voir, par exemple, Dougherty, 2008; Nordstrom, 2010). Il y a sans doute des enseignements à tirer, mais les interprétations existantes sont de loin trop nostalgiques et de perspective trop étroite pour aborder les questions plus larges qui préoccupent les syndicats. Ces interprétations sous-estiment ou font même abstraction des frais immenses que la crise a entraînés. Même si on ne prend en compte que le bilan du sauvetage des banques, une estimation conservatrice du coût public final se monte à 35 milliards de couronnes suédoises, ce qui équivaut à 2 pour cent du PIB (Bergström, Englund et Thorell, 2003). Mais ce coût n'est que la pointe de l'iceberg. Le bilan social résultant d'une comptabilisation intégrale prendrait en compte la nécessité de gérer le déficit engendré par l'effort financier pour tirer les banques d'affaire (67,5 milliards de couronnes suédoises, soit une somme égale à 4 pour cent du PIB), et les effets macroéconomiques négatifs. Les économistes des syndicats estiment que ces effets dépressifs de l'économie ont anéanti 10 pour cent de la capacité productive suédoise entre 1991 et 1993 (Confédération suédoise des syndicats (LO), 1992b, pp. 3-6). Il faudrait aussi prendre en compte les sommes extraordinaires que la Banque de Suède a écoulées pour défendre le taux de change de la couronne suédoise pendant la crise du mécanisme de taux de change européen (MCE); le taux d'intérêt au jour le jour a atteint 500 pour cent avant que la banque n'abandonne. Il est difficile d'évaluer ces coûts, mais ils ont certainement atteint des centaines de milliards de couronnes.

Ce qui est particulièrement préoccupant, c'est que la crise financière a eu des incidences de grande envergure sur l'Etat-providence universel hautement développé de la Suède, qui était la réalisation la plus importante des syndicats suédois. Les revenus de remplacement des systèmes d'assurance sociale ont été révisés à la baisse, les critères d'éligibilité ont été sensiblement resserrés et les contributions des travailleurs ont été augmentées dans la foulée de la consolidation budgétaire qui s'ensuivit (qui elle-même avait été mise en œuvre pour rétablir la confiance dans les marchés financiers

mondiaux)¹. Il faudrait ajouter à cela les effets de la déréglementation financière sur la politique des salaires fondée sur la solidarité. Toutes ces mesures ont été déterminantes pour mettre un terme à l'élimination de l'inégalité et de la pauvreté dans la décennie située entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990, et même renverser la tendance (LO, 1997, pp. 57-60). Quinze ans plus tard, les institutions financières suédoises nécessitent à nouveau des sauvetages, avec toutes leurs conséquences sociales, ce qui soulève des questions fondamentales sur les enseignements que l'on peut tirer en matière de politiques et sur les mérites du capitalisme financier.

L'évolution en Suède confirme que le capitalisme de marché guidé par la finance n'est pas propice aux intérêts des syndicats. L'ampleur et la répartition des coûts pendant les pointes de crise en sont seulement la manifestation la plus évidente. L'importance d'assurer une croissance de la productivité sur le long terme qui puisse financer une politique sociale soutenue des salaires n'est pas valorisée dans un tel système à cause du raccourcissement de l'horizon envisagé pour le rendement des investissements et de l'impératif de maximiser le rapport entre les bénéfices et le capital au plus tôt (voir, par exemple, Aglietta et Breton, 2001; Aglietta et Rebérioux, 2005; Grahl, 2001; Watson, 2009). Dans le capitalisme financier, le capital exige un rendement plus élevé pour être performant, aux dépens de la part allouée aux salaires. De surcroît, il y a dans ce type de système un a priori contre la gouvernance corporatiste ouverte à la cogestion avec les syndicats, quel qu'en soit le mode de fonctionnement (Lipietz, 1997).

On pourrait s'attendre à ce que les pointes de crise dans le système capitaliste financier provoquées par l'éclatement des bulles spéculatives engendrent des contre-mouvements politiques forts, dans lesquels les syndicats seraient au premier rang. L'histoire nous apprend que c'est une attente hautement fonctionnaliste. La possibilité que de tels moments de crise offrent plutôt l'opportunité de faire évoluer la financiarisation du capitalisme ne peut être exclue.

La crise financière suédoise de 1990 à 1994 en est un exemple éloquent. Il est incontestable que dans la période qui suivit la seconde guerre mondiale les syndicats en Suède ont réussi à développer une stratégie sophistiquée, dans une large mesure grâce à la réglementation du secteur financier, qui a donné lieu à une unité des syndicats, à un degré d'influence, à une croissance forte des salaires et à une réduction de l'écart des salaires dans une petite économie ouverte (Martin, 1983 et 1984). La configuration institutionnelle autour du

1. Olsson présente une vue d'ensemble de cette évolution (voir Olsson, 1993, pp. 349-372). Les assurances maladie et chômage offraient des taux de remplacement de 90 pour cent du revenu de l'intéressé en 1990. Ces taux ont été réduits à 80 pour cent pendant la première année de la crise et à 70 pour cent par la suite. De surcroît, le taux de remplacement pour maladie avait été réduit à 65 pour cent pour les trois premiers jours de maladie déjà en 1990. En 1993, on introduisit une période d'attente d'éligibilité de cinq jours pour l'assurance chômage.

modèle Rehn-Meidner de l'économie a été graduellement érodée suite à une déréglementation qui favorisait un marché du crédit procyclique pendant le «boom Reagan» de l'économie mondiale et la mise en place du marché unique en Europe. L'éclatement de la bulle de ce boom particulier a engendré une série d'effets perturbateurs, y compris dans le domaine politico-économique (telle la crise du MCE), et les effets relativement sévères de la crise financière suédoise auraient pu donner l'occasion aux syndicats suédois d'intervenir pour faire marche arrière, y mettre un terme ou encore les atténuer. Après tout, la main-d'œuvre suédoise jouissait encore d'une grande capacité d'organisation (un taux de participation aux syndicats de plus de 80 pour cent, une bonne infrastructure d'organisation, et une influence encore considérable auprès d'un Parti social-démocrate qui était favori aux élections de 1994). En outre, ses économistes avaient développé une critique soutenue et cohérente de la déréglementation économique et avaient proposé un éventail de politiques alternatives. La décennie qui a suivi la crise financière située entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000 a néanmoins vu une avancée de la libéralisation économique et une plus grande financiarisation de l'économie suédoise, dont le point culminant a été la réforme du système des pensions en 1999. Cette évolution a préparé le terrain pour la prochaine série de perturbations (en technologie informatique et dans l'immobilier) et les bulles de 1995 à 2007. Malgré la critique de la déréglementation du marché financier et l'expérience de la crise financière qui aurait dû valider cette critique, les syndicats ont manifesté très peu de résistance.

Les auteurs de cet article tentent d'expliquer l'absence des syndicats. Ils commencent par identifier les déterminants internationaux et nationaux de la crise financière suédoise. Ils justifient ensuite les avertissements énoncés pendant les années 1980 par les économistes des syndicats sur les dangers de la déréglementation, dont les arguments avaient été élaborés dans l'idée de contribuer à la défense des institutions du modèle Rehn-Meidner. Dans la troisième section, les auteurs expliquent les raisons pour lesquelles les syndicats n'ont pas contesté l'approfondissement du capitalisme financier, mais s'en sont plutôt accommodés.

Nous n'accordons pas beaucoup d'importance à la suggestion selon laquelle les syndicats suédois souffraient d'un défaut appréciable de compréhension conceptuelle. Le fait est que les économistes syndicaux ont toujours produit et présenté avec force des analyses percutantes qui avertissaient des dangers de la déréglementation procyclique dans la seconde moitié des années 1980; ils ont proposé des alternatives plausibles, quoique non testées, et ils ont parfois fourni des appréciations lucides des conditions politiques mondiales qui définissaient la situation difficile à laquelle faisaient face les syndicats après la crise financière. Nous doutons aussi que les syndicats suédois aient été de simples victimes impuissantes de la mondialisation, quoique leur marge de manœuvre se soit sensiblement rétrécie, et qu'ils en aient été conscients. Nous soutenons plutôt la thèse selon laquelle l'issue malheureuse

a été largement produite par la nature des relations entre l'Etat et la société civile, la manière dont ces relations aboutissaient à une attribution différenciée du pouvoir accordé aux syndicats selon les différents domaines de politiques; cette situation conditionnait aussi les activités au sein du monde syndicaliste lui-même.

La réponse des syndicats suédois à la crise financière du début des années 1990 doit être comprise en référence au pouvoir potentiel des syndicats dans les différents domaines de politiques. La légitimité des pressions syndicales énergiques sur le système politique peut être plus forte sur des questions telles que le niveau de l'emploi (la demande du plein emploi) ou dans des domaines tels que le droit du travail. On admet volontiers que ce sont des domaines situés au cœur de l'action politique syndicale. La légitimité est aussi assez évidente sur des questions plus larges de justice distributive, de politique fiscale et des systèmes de protection sociale, quoique déjà dans ces domaines les syndicats apparaissent comme un «groupe d'intérêt» parmi d'autres. Néanmoins, sur des questions telles que la réglementation du crédit, les politiques de change ou les emprunts internationaux, le lien avec ce qui est légitimement le domaine des syndicats est généralement perçu comme bien plus faible – y compris par les membres des syndicats eux-mêmes. Les économistes syndicaux pourront présenter leurs analyses et, si leurs propositions sont bonnes, ils pourraient avoir de l'influence. Cela avait été le cas plus tôt dans la période de l'après-guerre. Mais, au moment de la crise financière, leur influence en macroéconomie avait été très largement érodée.

Les causes et les conséquences de la crise financière suédoise

La crise financière suédoise de 1990 à 1994 a eu au moins trois phases interdépendantes. Au départ, elle s'est manifestée comme une crise de l'immobilier. Les intermédiaires financiers spécialisés du secteur de l'immobilier avaient emprunté de grandes sommes aux banques suédoises, qu'ils ont ensuite transformées en prêts hypothécaires et accordées à la promotion immobilière. Au moment où le boom Reagan commençait à s'épuiser, en 1990, les projets des promoteurs immobiliers ont dû être abandonnés face au taux de croissance défailant de l'immobilier, et ils ont commencé à ne pas pouvoir rembourser les prêts. Cette situation a entraîné une réaction en chaîne, et les intermédiaires financiers du secteur de l'immobilier n'ont pas pu non plus rembourser leurs prêts aux banques². Quelques-unes des plus grandes banques suédoises sont arrivées ainsi au bord de la faillite, ou sont tombées en faillite. On pense que la réaction en chaîne qui s'est déclenchée

2. Voir, par exemple, Pettersson (1993, pp. 27-93, surtout pp. 60-80). Pettersson était le chef de la direction de Första Sparbanken entre 1982 et 1991.

dans l'immobilier et qui s'est répandue dans le système bancaire a débuté en octobre 1990 lorsque l'intermédiaire immobilier Nyckeln, du groupe Beijer, a suspendu les remboursements de ses emprunts bancaires. Ils ont suspendu les paiements suite aux pertes qu'ils avaient encourues dans le cadre d'une entreprise de promotion immobilière dans le district de «Elephant and Castle» à Londres. Cette suspension a finalement provoqué l'effondrement de la Banque Gota, et a sérieusement compromis les bilans de la Första Sparbanken et de la Skandinaviska Enskilda Banken, qui font partie du groupe Wallenberg. La Nordbanken a souffert de dispositions semblables et a été amenée au bord de la faillite. En 1991, le resserrement du crédit et l'effondrement du prix de l'immobilier qui servait de garantie aux prêts s'étaient ensuivis et ont à leur tour rapidement déclenché une contraction de la consommation à la faveur des économies nettes, et le début d'une grave récession (OCDE, 1994, pp. 11-24).

La «descente vers le désastre» (Brown-Humes, 1993) s'est néanmoins produite en septembre 1992 lors de la crise du MCE. Quoique la Suède ne fût pas un membre officiel du Système monétaire européen (SME), ni même de la Communauté européenne (CE), la Banque de Suède avait unilatéralement fixé la valeur de la couronne par rapport à un panier de monnaies européennes dont le mark allemand était le principal point de référence. Cette décision était la pierre angulaire de la politique monétaire normative de la Banque de Suède, qui avait pour objectif de stabiliser les prix. Le marché des devises a sévèrement éprouvé la capacité des monnaies européennes à suivre l'essor de la valeur du mark allemand (dû à une combinaison de facteurs, dont la compétitivité des exportations et la politique fiscale flexible mise en place après l'unification, associée à une politique monétaire néanmoins ressermée), ce qui a amené l'Italie et le Royaume-Uni à remettre en question leur engagement vis-à-vis du SME le 16 septembre. Le taux d'inflation suédois étant bien au-dessus du taux exceptionnellement bas du mark allemand – un résultat de la surchauffe de l'économie entre 1986 et 1990 et d'un système de fixation des salaires sous pression –, la couronne était vulnérable. Sans le soutien officiel du Fonds européen de coopération monétaire (FECOM), et devant des passifs qui avaient été composés délibérément et principalement de financement de court terme et qui était volatile, la couronne n'a pas pu se défendre. C'est dans ce contexte que la Banque de Suède a voulu défendre le taux de change choisi et qu'elle a augmenté le taux d'intérêt au jour le jour pour endiguer l'écoulement de la couronne, et elle l'a augmenté jusqu'à 500 pour cent avant d'abandonner. La norme du taux de change a été remplacée comme élément de base de la politique monétaire par une politique explicite de stabilité des prix, selon laquelle le taux d'inflation ne devait pas dépasser 2 pour cent. L'augmentation des taux d'intérêts nationaux a achevé les banques suédoises, qui ont déclaré faillite les unes après les autres³.

3. Une vue d'ensemble se trouve dans Ryner (2002, pp. 148-158) et dans Malminen (2005).

Devant la perspective de l'effondrement du système financier, et rien de moins, le nouveau gouvernement néolibéral de centre-droit a décidé de secourir les banques. Mais, faisant face à d'extraordinaires augmentations des dépenses publiques, à la perte de revenu due à la contraction du PIB et à la situation précaire de la couronne sur le marché des devises, le nouveau gouvernement a invité le Parti social-démocrate sortant à participer aux débats sur les coupures du budget social afin de tenter de prévenir une crise fiscale et une diminution de la confiance des investisseurs internationaux. Ces consultations ont abouti à une série de mesures d'austérité qui ont fait gravement reculer l'Etat-providence.

Plutôt que de conduire à questionner les mérites d'un marché financier libéralisé, la crise fiscale a donné aux néolibéraux l'opportunité de mettre en avant leurs points de vue. Etant donné que de nombreux membres du Parti social-démocrate admettaient que l'évolution de l'Etat-providence était allée «trop loin», c'est la protection sociale qui a été mise en cause comme responsable de la crise⁴. Au vu de la situation fiscale précaire, même ceux qui voulaient défendre l'Etat-providence de la Suède – y compris la majorité des syndiqués – ont accepté que certaines coupures étaient nécessaires, ce qui a permis de prévenir des réductions encore plus importantes⁵.

Sans doute cette approche à court terme de la gestion de la crise aurait-elle pu être combinée avec une résistance des syndicats à la financiarisation qui s'intensifiait. Les conséquences des ajustements budgétaires allaient certainement accabler les syndiqués, au travers de la détérioration de l'assurance sociale, du chômage collectif, des salaires plus bas, et d'un coût plus élevé du crédit. De surcroît, les syndicats étaient conscients de la néolibéralisation et étaient motivés à y résister. Les économistes des syndicats suédois auraient pu se vanter d'avoir prévu la crise et d'avoir émis des avertissements quant aux situations critiques qui l'avaient engendrée. Afin de situer leurs avertissements et leurs critiques, il est nécessaire de mieux examiner l'essor économique des années 1980 en Suède, qui a précédé la crise financière, et ses conséquences négatives pour le modèle Rehn-Meidner.

4. Le projet de réviser la politique sociale a été anticipé par les conclusions de la Commission Lindbeck (Lindbeck et coll., 1994), qui avait été mise en place par l'administration de Bildt dans le sillage de la crise monétaire de 1992.

5. Le gouvernement social-démocrate (SAP) avait en fait déjà réduit les taux de remplacement du revenu à 75 pour cent en janvier 1996 avec l'objectif de consolider son budget. La LO a réussi à mobiliser des manifestations contestataires à partir de leur revendication que des taux de remplacement au-dessous de 80 pour cent menaçaient sérieusement l'intégrité même de l'Etat-providence fondé sur l'universalisme et la protection sociale de la main-d'œuvre. Ainsi, le congrès du Parti SAP qui s'est tenu la même année a ordonné au gouvernement de rétablir des taux de remplacement de 80 pour cent.

L'essor des années 1980 et l'érosion du modèle Rehn-Meidner

Le modèle Rehn-Meidner avait formalisé, en lui donnant une cohérence scientifique, la norme d'une politique des salaires fondée sur la solidarité que la confédération suédoise de syndicats d'ouvriers, la LO, avait adoptée déjà à la fin des années 1930 (Simonson, 1988, pp. 20-21 et pp. 23-35; Rothstein, 1985, pp. 156-58). Le modèle ayant été présenté pour la première fois au congrès LO en 1951, le gouvernement suédois social-démocrate l'avait adopté comme cadre directeur de sa politique économique de 1957-1958 (Pontusson, 1992, p. 65; Ryner, 2002, pp. 86-91). A l'origine, on avait demandé aux auteurs du modèle de démontrer que si les syndicats acceptaient une politique du revenu centralisée, il serait possible de contrôler l'inflation même avec une politique de plein emploi. Rehn et Meidner ont répondu qu'il serait contraire au mandat fondamental des syndicats de défendre une telle politique, étant donné que cela voudrait dire que ceux-ci ne devraient pas revendiquer des hausses des salaires et que, en fin de compte, ils se désisteraient. Par conséquent, les syndicats ne pouvaient pas compenser des politiques macroéconomiques excessivement expansionnistes. Ce qu'ils pouvaient faire, par contre, était de négocier sur la base du principe du «salaire égal à travail égal», selon lequel les salaires seraient répartis «solidairement» et la relation entre le salaire et la productivité marginale de chaque entreprise rompue. Cette approche, disaient-ils, était non seulement conforme à la mission des syndicats, mais avait le potentiel d'être une meilleure méthode pour atteindre le plein emploi sans inflation qui était l'objectif de la politique des revenus. La politique solidaire des salaires augmenterait le taux de croissance de la productivité de l'économie et, les entreprises à faible productivité étant obligées de déclarer faillite plus tôt qu'elles ne l'auraient sans doute fait, cela libérerait des facteurs de production qui pourraient ensuite être redéployés en faveur des entreprises à forte productivité qui jouiraient alors de coûts de la main-d'œuvre stables et relativement favorables. Tout cela faciliterait la croissance, les augmentations de salaire et l'égalité des salaires, ainsi que la stabilité des prix dans le plein emploi. La politique macroéconomique contracyclique était toujours perçue comme cruciale pour le plein emploi. Cependant, il y avait une limite à ce qu'elle pouvait faire. Les auteurs du modèle Rehn-Meidner ont donc rajouté un volet supplémentaire où ils prescrivaient une approche sélective dans la politique du marché du travail – soulignant la reconversion, les subventions à la mobilité et d'autres mesures semblables – afin de faciliter le redéploiement de la main-d'œuvre depuis les entreprises et les secteurs à faible productivité vers ceux à forte productivité (LO, 1951).

Il y avait néanmoins une tension inhérente au modèle Rehn-Meidner. Afin de maintenir l'égalité des salaires, la demande salariale générale ne pouvait pas être trop basse. Sinon, elle retarderait la transformation structurelle en direction des entreprises à forte productivité. Cela mènerait à des pénuries de

main-d'œuvre, des surchauffes et une incitation dans certains secteurs à proposer des augmentations de salaires au-dessus des taux négociés, d'où une dérive salariale. Autrement dit, des revendications trop modestes aboutiraient à l'inégalité des salaires et en fin de compte à la désunion des syndicats. Elles seraient aussi contre-productives du point de vue de la croissance de la productivité et de la stabilité des prix. En même temps, il n'y avait aucune certitude que la grille des salaires nécessaire pour éviter la dérive des salaires soit la même que celle qui était requise pour garantir les investissements qui soutiendraient le plein emploi.

C'est par rapport à la nécessité dans le modèle Rehn-Meidner de réduire la tension entre les risques de chômage et de dérapage des salaires que l'on peut comprendre à quel point il était un produit de l'après-guerre et d'une époque où l'on préconisait des contrôles monétaires et financiers stricts. Afin de gérer l'équilibre, le taux d'intérêt devait servir de mesure de la politique macroéconomique contracyclique, et ne pouvait pas être soumis aux aléas de la spéculation financière. Il y avait donc une série de contrôles financiers intégrés au modèle Rehn-Meidner, y compris sur les taux de change et l'éventail entier des mesures et des accords de Bretton Woods⁶. Avec le temps et face aux efforts nécessaires pour contrecarrer des effets tels que la fragmentation de la négociation des salaires suite à la croissance du secteur tertiaire et des syndicats d'employés de bureau (organisés par des filiales de la TCO (Tjänstemännens Centralorganisation – Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés de Suède) et de la SACO (Sveriges akademikers centralorganisation – Confédération suédoise des associations professionnelles)), l'épuisement du système «fordiste» et les problèmes de stagflation durant les années 1970, et la fin du système de Bretton Woods selon lequel les Etats-Unis servaient de locomotive de la demande pour les produits des économies sociales de marché à vocation exportatrice tout en acceptant leurs mesures de contrôle sur le marché du crédit et leur autonomie en matière de politiques (Martin, 1986), les économistes de la LO ont proposé le déploiement d'encore plus de

6. Les contrôles financiers incluaient le système du Fonds d'investissement («Investment Fund system»), mis en œuvre en 1955. Quarante pour cent des bénéfices d'une entreprise étaient défiscalisés, pour autant qu'ils soient versés dans le Fonds d'investissement. Cependant, 46 pour cent de ces fonds devaient être versés dans un compte de dépôts bloqué à la Banque de Suède. Ces fonds seraient ensuite écoulés de manière contracyclique afin de permettre au gouvernement d'augmenter ou de diminuer la liquidité. D'autres mesures étaient destinées à contrôler l'émission d'obligations, le taux de réserve, et les agréments volontaires de la part des institutions financières d'acheter des obligations de quotas ayant la préférence de la Banque de Suède. Ces agréments ont été obtenus sous la menace tacite d'une législation par *fiat* régissant les taux d'intérêts. Enfin, le contrôle des changes garantissait que les taux d'intérêts suédois pouvaient s'écarter des taux d'intérêts internationaux. Ainsi qu'Eric Helleiner l'a soutenu, l'efficacité du contrôle des changes dépendait de la reconnaissance multilatérale réciproque, du soutien de l'OCDE à ces contrôles et surtout de celui des Etats-Unis. En outre, la demande internationale entraînée par l'économie américaine a contribué de manière sensible aux politiques européennes de plein emploi motivées par les exportations, y compris en Suède. Voir, entre autres, Pontusson, 1992, pp. 70-73; Mjøsset, 1986, p. 131; Notermans, 1993, pp. 140-141; Helleiner, 1994; Ryner, 2002, pp. 89-91 et pp. 95-98.

mécanismes destinés à soulager la tension et à limiter les rendements du capital nécessaires à des investissements productifs. Ces propositions incluaient l'utilisation de l'épargne des fonds de retraite et des fonds d'investissements, et des fonds de promotion industrielle et des salariés (Martin, 1984, pp. 219-287).

Tout cela était la toile de fond du raisonnement des économistes syndicaux pendant le boom Reagan des années 1980. Ils rédigeaient leurs opinions avec la crainte que le gouvernement ne tombe précisément dans le piège prédit par les auteurs du modèle Rehn-Meidner en mettant en place une politique macroéconomique insuffisamment contracyclique et qu'il en résulterait des surchauffes et des demandes exagérées faites aux syndicats de limiter les revendications salariales, ce qui à son tour engendrerait une dérive des salaires, l'inégalité, la désunion des syndicats et l'inflation. La cause immédiate de cette crainte était la dévaluation de 16 pour cent que le nouveau gouvernement social-démocrate avait mis en place au moment de prendre ses fonctions en septembre 1982. La LO avait donné son consentement à une dévaluation destinée à rétablir la compétitivité des coûts de l'industrie suédoise d'exportation comme condition préalable pour le maintien du plein emploi et la défense de l'Etat-providence suédois, et avait promis de coordonner les revendications salariales afin de conserver les avantages qui découleraient de la dévaluation par rapport aux coûts. Cependant, ce que la LO avait compris au départ était que la dévaluation ne serait pas aussi importante, la politique macroéconomique ne serait pas aussi expansionniste et des mesures sélectives quant à la finance et à l'investissement auraient un rôle plus concret. Par conséquent, la LO a préconisé une réévaluation partielle en 1985 afin de contrecarrer des tendances à la surchauffe et pour réaffirmer les pressions pour la transformation de l'industrie suédoise (LO, 1985a et 1997, pp. 89)⁷. Mais, au contraire, avec l'approbation du ministère des Finances, la Banque de Suède a procédé au démantèlement du système suédois de réglementation du capital à partir de novembre 1985, un processus qui s'est terminé avec l'élimination du contrôle des changes en 1989. Les craintes de la LO se sont intensifiées et elle a développé une critique fondamentale et explicite de la politique du gouvernement. Une «guerre des roses» a éclaté, et la critique de la déréglementation financière est devenue le thème récurrent dans les analyses des économistes de la LO pendant la seconde moitié des années 1980⁸ (LO, 1997, pp. 89-90).

La LO a critiqué l'absence de procédures démocratiques lorsque la décision a été prise de libéraliser les marchés financiers (LO, 1997, p. 90). Mais la

7. Selon les termes de la proposition faite par la LO, elle demandait une réévaluation et l'annulation d'un projet d'augmentation des cotisations de la part des employés. En échange, elle accepterait que la négociation des salaires soit coordonnée.

8. Alors que la littérature qui documente les critiques faites par les syndicats que nous avons consultée vient principalement de la confédération des ouvriers LO, nous avons appris que l'opinion des économistes de la confédération principale des employés de bureau de la Suède, la TCO, s'accordait avec la critique de la LO de la déréglementation du marché des capitaux (communication de l'économiste en chef de la TCO de l'époque, Roland Spånt, 12 novembre 2009).

critique de la LO était d'abord substantive, axée sur les implications macroéconomiques. L'élimination des restrictions sur les prêts imposées aux banques et aux intermédiaires financiers dans une économie qui connaissait déjà un redressement vigoureux et des bénéfices élevés était perçue comme augmentant massivement le volume monétaire au rythme d'un taux d'accroissement du crédit de 15 à 20 pour cent par an (LO, 1988, p. 19; 1989, pp. 32-33; 1991, pp. 4-5 et p. 23; 1992b, p. 4). Une telle politique expansionniste, qui favorisait l'accumulation de fortune en capital plutôt que des augmentations de salaire, était perçue comme hautement contestable du point de vue de la justice distributive et un maigre *quid pro quo* face à la retenue des syndicats quant aux revendications salariales (LO, 1988, p. 18). On contestait cette politique également du point de vue macroéconomique. La consommation fondée sur le crédit aboutirait à une surchauffe de l'économie, ce qui engendrerait un dérapage des salaires et une pression inflationniste qui saperaient l'avantage procuré par la dévaluation à la faveur des coûts (LO, 1988, pp. 18-19).

De surcroît, à cause de la déréglementation, le gouvernement était perçu comme ayant renoncé à toutes les mesures d'ajustement, à l'exception de celle qui affligerait le plus les syndicats dès qu'il faudrait aborder les déséquilibres. Il s'agit de la mesure brutale de permettre au taux d'intérêt d'être déterminé par les marchés mondiaux. La LO a concentré sa critique de la politique des taux d'intérêts sur la prétendue norme du gouvernement régissant l'emprunt (LO, 1985b, p. 9; 1986, pp. 5-7; 1988, pp. 20-26; 1992a, p. 5 et pp. 24-25; 1992b, p. 5; 1995a), qui était équivalente en réalité à une sorte de politique de stérilisation qui maximisait la sensibilité des taux d'intérêts suédois aux marchés financiers mondiaux. Au lieu de mettre en œuvre une politique selon laquelle le gouvernement emprunterait afin de couvrir les déficits des comptes courants, par principe le gouvernement n'empruntait pas sur les marchés internationaux, reléguant entièrement ces opérations au marché. Encore une fois, les économistes de la LO ont contesté la politique à partir d'arguments portant sur la justice distributive et les effets macroéconomiques. En ce qui concerne la justice distributive, ils soutenaient qu'un objectif économique fondamental du point de vue social-démocrate et syndical était d'assurer que l'économie fonctionne sur la base d'un taux de rendement du capital le plus bas possible. La déréglementation et la norme d'emprunt ont exactement produit l'effet contraire, en augmentant le coût d'opportunité du capital productif (voir, par exemple, LO, 1988, pp. 22-23). Des effets macroéconomiques déstabilisants étaient aussi engendrés: les bénéfices élevés augmentaient les moyens des employeurs et les incitaient de plus en plus à fracturer la négociation coordonnée et par conséquent la capacité de coordonner les politiques macroéconomiques et salariales. A cela il faut ajouter les effets particulièrement néfastes mais variés de la politique du taux d'intérêt sur les investissements productifs dans le secteur de l'exportation et sur la consommation. Les investissements ont été frappés de plein fouet par les taux d'intérêts élevés, qui demandaient en contrepartie un taux de rendement élevé, alors que les

effets sur la consommation ont été négligeables. La différence était due à «l'illusion monétaire» engendrée par la réduction du taux d'intérêt nominal dans un environnement où les taux d'inflation diminuaient et par les opportunités de défiscalisation. La variabilité de l'effet réorientait les bénéfices vers des investissements dans les produits de consommation et les services, sur la base de l'effet de richesse fondée sur le crédit, ce qui a abouti à des déficits de la balance des paiements (voir, par exemple, LO, 1988, pp. 22-26). Le remède se trouvait, selon les économistes de la LO, dans des propositions de politiques alternatives qu'ils avaient avancées à différentes reprises:

- Un retour temporaire à «une forme» de restriction du «crédit libre» (LO, 1988, p. 22);
- Une politique nationale énergique régissant l'emprunt afin de couvrir les déficits de la balance des paiements. Cette revendication était réitérée chaque fois que la norme d'emprunt était soumise à la critique. En 1995, on a même songé à un accord international sur une telle politique qui permettrait de stabiliser les marchés des devises et de servir de politique complémentaire à des politiques telles que celle qui proposait l'impôt Tobin (LO, 1995a);
- Le maintien (à l'époque où le contrôle des changes était encore en place) de la règle selon laquelle les investissements à l'étranger des entreprises suédoises devaient être financés par des sources extérieures au pays, ce qui garantirait que les bénéfices et les économies intérieurs seraient destinés à des investissements intérieurs (LO, 1997, p. 90);
- L'élargissement de la base de taxation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) afin d'inclure les opérations bancaires, d'assurance et financières (LO, 1988, p. 14; 1989, p. 35);
- Un resserrement de la défiscalisation des prêts. Ce resserrement a fait partie de la réforme fiscale de la fin des années 1980, mais la LO a critiqué un autre aspect de cette réforme, la réduction des taux d'imposition généralisée, encore une fois du point de vue de la justice distributive et à cause de ses effets procycliques qui étaient déstabilisants (LO, 1989, pp. 34-35);
- Un système d'imposition sur la dérive des salaires en fonction du secteur, comme remède aux problèmes liés aux bénéfices plus élevés engendrés par la libéralisation financière (LO, 1989, pp. 38-39).

Dans les débats publics, la validité de l'analyse des économistes syndicaux a été mise en doute, à une époque où le *zeitgeist* (l'esprit du temps) néolibéral gagnait de plus en plus d'influence dans la communauté épistémique au sein de laquelle la politique économique de la Suède se dessinait⁹. Néanmoins, il est généralement reconnu que la bulle du prix des biens produite par les

9. Bergström a bien saisi l'atmosphère intellectuelle du débat à cette époque (Bergström, 1993).

effets procycliques de la déréglementation du marché du crédit était bien la source de la crise (voir, par exemple, OCDE, 1994, p. 11; Viotti, 2000, p. 7). Et pourtant, après avoir assaini les bilans des banques à grands frais, et malgré les questions qui auraient pu être soulevées sur la valeur perdue suite à la grande retenue dont les salariés suédois ont fait preuve pendant les années 1980 quant aux revendications salariales, le gouvernement social-démocrate à son retour au pouvoir en 1994 a continué la libéralisation du marché financier tandis que le consensus autour de lui ne remettait pas en question cette libéralisation. La culmination de ce processus fut la réforme des retraites de 1999, dont les conditions permettaient au marché financier libre d'atteindre les économies ordinaires des salariés suédois, au moins grâce au système du «superfonds de réserve» (le «Premium Reserve System», financé à partir d'une contribution à la retraite complémentaire à la sécurité sociale et destiné à des investissements gérés dans le privé). Par nécessité, les salariés doivent jouer dans le «casino mondial» et doivent en dépendre. En 2007-08, ce casino a souffert d'une crise financière bien plus sévère et d'envergure mondiale (Belfrage et Ryner, 2009). Dans la section qui suit, nous allons examiner la dynamique interne des syndicats suédois qui expliquerait leur étrange passivité face à cet état de fait, à un moment où leur critique de la libéralisation financière semble avoir été validée.

La crise financière suédoise de 1990 à 1994 et la stratégie des syndicats

C'est une chose que de formuler une critique. C'en est une autre que de se fonder sur cette critique pour préconiser un changement politique efficace, et même pour prendre la décision stratégique d'accorder une priorité particulière à un plaidoyer particulier.

Dans la crise générale du début des années 1990, les syndicats ont accordé une priorité très faible à l'importance d'aborder ses dimensions financières. Cela n'est peut-être pas très surprenant. Après tout, ils avaient vécu la crise de manière percutante dans leur sphère d'activité, là où leurs ressources étaient les plus importantes: le système de détermination des salaires. Du point de vue structurel, ce système était fortement sous pression, suite à la fragmentation des négociations salariales entre les secteurs des ouvriers et des employés de bureau, ainsi qu'entre les secteurs axés sur l'exportation et les secteurs intérieurs axés sur la concurrence avec les importations. Les employeurs étaient motivés pour assurer cette évolution déjà pendant les années 1980. Ils voulaient résolument abandonner la négociation centralisée et lui substituer la négociation sectorielle et, si possible, la négociation au niveau de l'entreprise (de Geer, 1989). Les politiques macroéconomiques procycliques mentionnées plus haut ont facilité cette tendance de manière significative (Martin, 1999), et la situation était déjà critique avant que Nyckeln

ne suspende les remboursements de ses emprunts bancaires. Au printemps de 1990, il était clair que les négociations successives en «saute-mouton» et l'inflation due aux salaires allaient provoquer un dépassement des objectifs politiques pour les revenus, et déclencher une ruée sur les devises. Le gouvernement social-démocrate a fait des tentatives de plus en plus désespérées pour contrecarrer la vente de la couronne, et a finalement renoncé à la politique qui était au cœur des objectifs qu'il avait en commun avec les syndicats depuis les années 1930. Il s'agissait de la promesse du plein emploi inconditionnel, auquel il a renoncé en même temps qu'il annonçait son intention de demander l'adhésion à la CE.

Ainsi, pendant que la crise se développait, la priorité des syndicats était de rétablir une norme de coordination des négociations salariales. Comme ce rétablissement devait s'opérer dans les conditions actuelles, les efforts pour ce faire étaient fondés sur une acceptation catégorique des «transformations sociologiques» que la libéralisation financière avait introduites dans le schéma macroéconomique (LO, 1989, pp. 33 et 38). Quoique l'on pense de la déréglementation des changes, qui demandait que le taux des bénéfices soit déterminé par le marché mondial, et de la politique monétaire, basée sur des normes, qui augmentait le rendement minimal du capital, ce sont ces conditions qui alors définissaient l'environnement macroéconomique de la négociation salariale. Toute tentative d'accroître la portée des augmentations possibles dans un tel environnement aboutirait au chômage. La priorité était à ce moment-là de préserver ce qui pouvait l'être en matière de niveau de l'emploi, de solidarité salariale et de coordination. Ainsi, une version allégée de la coordination des salaires – le projet qu'on a dénommé LISA – a été mise en place comme point de référence dans le débat interne du secrétariat de la LO. Avec le système LISA, les syndicats ont accepté que la marge d'augmentation des salaires soit définie par l'évolution des prix dans le cadre de la croissance de la productivité dans la CE élargie. Le nouvel objectif était alors de répartir ce qui était gagné pour les salaires entre les membres.

Ce nouveau schéma des priorités quant aux questions au cœur du mandat des syndicats a eu pour conséquence la passivité face aux débats sur la gestion de la crise financière. Pour autant que les syndicats intervenaient sur la scène politique, ils préconisaient (sans succès) une approche plus contractuelle et expansionniste quant à la récession, et (avec plus de succès) la résistance face à des réductions supplémentaires des taux de remboursement des assurances sociales, ainsi qu'à des retranchements dans le droit du travail.

Il est possible que ce soit une conséquence de cette faible priorité donnée aux questions financières que les économistes des syndicats ne paraissent pas avoir conceptualisé des politiques alternatives cohérentes qu'ils auraient pu soutenir avec conviction, quand bien même ils avaient avancé des critiques de la libéralisation financière et de la politique monétaire. Il est vrai que les critiques qui soulignent que la déréglementation du marché des capitaux et la norme des emprunts étaient arrivées à point par rapport aux intérêts

procycliques sont suffisamment claires et cohérentes. Néanmoins, avec le passage des années de la décennie 1990 et au fur et à mesure que les taux d'intérêts baissaient durant cette même période, les critiques macroéconomiques devenaient de moins en moins pertinentes. Les économistes de la LO étaient plus équivoques quant aux mesures qui pouvaient être prises et qui devaient être prises pour aborder les questions de marchés de crédit libéralisés et de la financiarisation, voire même sur la valeur en principe de tels marchés. Dans leur rapport émis au printemps de 1986 se trouve une déclaration qui met clairement en question le mérite de suivre l'exemple de la libéralisation des changes comme au Danemark (LO, 1986, p. 7); le rapport émis en automne de 1991 incrimine les pratiques irresponsables du secteur bancaire déréglementé dans son entier (LO, 1991, p. 23), et un supplément au rapport du printemps de 1995 contient une analyse à caractère mondial qui est très intéressante et qui traite des possibilités de contrecarrer la turbulence et la myopie que l'on trouve dans les marchés financiers mondiaux par le biais d'une politique nationale énergétique de crédit (LO, 1995a). D'un autre côté, c'est le choix du moment pour la mettre en place plutôt que la déréglementation en tant que telle qui préoccupe surtout la LO. Le rapport de 1989 stipule même que, tandis que le moment n'était pas propice, il n'y avait rien à reprocher à la déréglementation du crédit et des marchés des changes (LO, 1989, pp. 32-33). Il est même vrai que le texte du rapport de l'automne de 1991 qui incriminait les pratiques bancaires est remarquablement optimiste et conçoit que les institutions financières tirent des enseignements des erreurs qu'ils avaient commises. Cela semble indiquer que malgré leurs critiques macroéconomiques, et quoiqu'ils en aient eu connaissance, les économistes de la LO ont néanmoins sous-estimé les risques systémiques des modèles de croissance fondés sur la finance.

Les économistes des syndicats qui critiquaient la déréglementation du marché ont eu du mal à se faire reconnaître comme des autorités sur cette question non seulement au sein de la société au sens le plus large, mais aussi au sein de la haute direction des syndicats. Les présidents de la LO, de la TCO ainsi que des syndicats les plus grands (celui des travailleurs de la métallurgie et des travailleurs municipaux) siégeaient aux conseils de direction de plusieurs grandes banques, et avaient donc une responsabilité partagée dans les décisions qui ont provoqué la crise bancaire. En ce qui concerne cette composante de leurs activités, ils avaient tendance à ne pas se tourner vers les économistes des syndicats pour demander conseil, mais plutôt vers d'autres économistes qu'on jugeait être des «experts» de la finance. Le fait que les économistes syndicaux exprimaient un point de vue contraire sur ces questions n'a pas facilité les choses.

Cependant, cette position prise par les économistes de la LO ne mérite pas d'être interprétée comme un simple repli des technocrates vers leurs domaines de politiques. Leur analyse, qui a été présentée dans le numéro du 50^e anniversaire d'*Ekonomiska utsikter*, révèle une appréciation plutôt

fataliste de l'équilibre des pouvoirs social et international, qui a mis les syndicats dans une position plus défavorable, ce qui les obligeait à adopter une attitude plus défensive (LO, 1997, pp. 44-49). La position relativement favorable des syndicats après la seconde guerre mondiale était fondée essentiellement sur la bipolarité de la guerre froide, qui avait ouvert un espace de négociation où les syndicats sociaux-démocrates pouvaient négocier des avantages à partir de l'idée de devancer la menace d'une possible emprise communiste croissante en Occident. La chute du communisme et l'ascendance unipolaire américaine ont éliminé cet espace de négociation, car les conditions politiques rendaient plus facile une forme de développement capitaliste plus intransigeante en conformité avec les préférences de l'hégémonie. C'est dans ce contexte que les économistes de la LO ont rencontré des difficultés pour faire prévaloir des propositions alternatives à la déréglementation à un niveau national. De ce point de vue, il est parfaitement raisonnable de se retirer du débat sur les marchés des capitaux et de se concentrer sur les domaines où l'on peut jouir de quelque influence.

Toutefois, un point de vue moins fataliste est aussi exprimé dans le numéro anniversaire d'*Ekonomiska utsikter* de 1997. Cette perspective était fondée sur l'analyse sociale de Walter Korpi selon laquelle l'évolution économique était une conséquence des changements dans les ressources et le pouvoir des classes sociales, et que, le capital étant mondialisé, il avait la possibilité nouvelle d'exercer un pouvoir structurel grâce à sa mobilité transnationale (Korpi, 1983). Le pouvoir accru de l'idéologie néolibérale, la déréglementation du marché des capitaux, la renonciation à la politique du plein emploi et la politique d'austérité doivent être compris dans ce contexte. Une contre-stratégie aurait été fondée sur une coopération transnationale plus étroite entre les syndicats; des actions de promotion de la démocratisation aux niveaux national, régional (au sein de la CE) et mondial; et une lutte idéologique contre le néolibéralisme (LO, 1997, p. 71). Les économistes de la LO ont pris leurs distances de manière explicite par rapport à cette analyse dans l'introduction du numéro en adoptant un point de vue plus fataliste fondé sur la politique des grandes puissances.

De surcroît, la direction exécutive de la LO et le congrès de 1996 ont donné leur aval à l'avis moins fataliste. La direction exécutive de la LO avait pris l'initiative de mettre en avant des arguments contraires dans la lutte idéologique qui avait été engagée avec succès par les employeurs et les entreprises suédoises pendant les années 1980. Ayant mis sur pied au départ un projet qui se concentrait sur la situation critique des groupes de la population à faible revenu, cette initiative évolua en commission interne sur la justice sociale, et ses activités ont culminé par le lancement en 1996 d'un «débat d'idées» (*idédebatt*) au sein de la LO. L'objectif était de reprendre l'initiative dans le débat sur le développement social, tout en forgeant des alliances avec la société civile. Une partie de ce mandat était d'examiner les implications de la prise en compte des cadres plus larges des politiques et des stratégies, comme

la perspective de participer aux luttes autour de la question de la CE en tant que «projet socialiste», un terme que le Parti social-démocrate suédois (SAP) avait invoqué au moment où la décision de rejoindre la CE avait été prise. Les enjeux comprenaient la possibilité d'envisager une coordination transfrontalière des revendications salariales dans les pays ayant des Etats-providence afin de contrecarrer les conséquences d'une concurrence entre pays pour aboutir à des offres salariales inférieures, une déontologie internationale des syndicats quant aux investissements des fonds de retraite, et les perspectives de mettre en place des contrôles sur les capitaux au niveau européen (LO, 1995b).

Néanmoins, c'est l'attitude plus défensive qui a prévalu au fur et à mesure que les problèmes de court terme qui surgissaient quotidiennement ont pris l'ascendant sur les questions de stratégies à long terme. Par conséquent, c'est la vision fataliste qui a encadré le projet LISA, dans lequel aucune association n'était mentionnée entre les questions de réglementation du marché financier et les priorités stratégiques des syndicats. A l'époque des années 1990, toute intervention énergique dans le débat sur les marchés financiers de la part des syndicats aurait été perçue comme un empiétement agressif sur le mandat du gouvernement de définir les politiques; à ce moment, l'interférence des syndicats était devenue discutable et aurait témoigné un élargissement radical de leur champ d'activité normal. Au bout du compte, les syndicats suédois n'étaient pas prêts à entreprendre la campagne de mobilisation qu'une telle stratégie aurait exigée, ni de s'écarter d'une manière si radicale de leur ordre du jour habituel. La manière dont la LO a répondu lors de la présentation de l'*idédebatt* dans le processus de rédaction du projet LISA en dit long. La réponse des économistes de la LO était de dire qu'en principe l'approche de l'*idédebatt* était correcte, mais que les syndicats ne pouvaient pas continuer à promulguer des messages doubles et ambigus aux membres. En d'autres termes, l'effort de mobiliser le soutien des membres pour les normes de la CE quant au rapport du prix à la productivité incluses dans LISA ne pouvait pas être concilié avec la politisation de la question de la libéralisation des marchés des capitaux que les économistes de la LO avaient eux-mêmes critiquée pendant les années 1980.

Conclusions

Avec la sagesse rétrospective, on pourrait bien soutenir que la réglementation du crédit, de l'emprunt international et des politiques de change ont eu sur une période de temps plus longue des conséquences profondes sur le chômage et ont affaibli le pouvoir et les ressources des syndicats suédois plus que ne l'ont fait l'érosion des assurances sociales et les allègements du droit du travail, que les syndicats avaient contestés dans le sillage de la crise financière. Une question à débattre est celle de savoir si les dirigeants syndicaux qui siégeaient aux conseils des banques, des compagnies d'assurance et des

fonds de retraite auraient pu mieux représenter les intérêts des travailleurs si le savoir des syndicats développé à partir de la critique de la déréglementation du marché du crédit des années 1980 avait été plus cohérent. De l'autre côté, ayant été engagés dans des décisions majeures d'investissement et de politiques dans ce domaine, il aurait été difficile pour eux de tenir leurs distances par rapport aux attitudes et aux idéologies dans le secteur financier qui étaient dominantes à cette époque. Ce facteur a pu contribuer à l'absence relative d'une forte résistance contre la financiarisation et la déréglementation de la part des syndicats suédois.

A l'époque des années 1990, bien des choses avaient changé en ce qui concerne les conditions préalables du modèle suédois – et c'est le cas encore davantage aujourd'hui. Ce qui constitue l'activité essentielle d'un syndicat doit être réexaminé à la lumière du présent. Le modèle suédois, comme tous les modèles de son époque, a été construit à un moment où le capital productif cherchait une accommodation avec les syndicats; la main-d'œuvre et le capital étaient rares et réglementés sous l'égide du système de Bretton Woods. Le capitalisme mondialisé d'aujourd'hui se caractérise par le chômage collectif et des ressources financières en capital énormes que l'on cherche à placer dans l'environnement d'un système monétaire transnational volatil. La réglementation financière, les politiques du commerce, les mécanismes de change européens et mondiaux, mais aussi des questions telles que l'imposition mondiale et la réglementation des paradis fiscaux devront être à l'ordre du jour au moment où les syndicats redéfinissent leurs activités essentielles.

Afin de faciliter la mobilisation de la base des membres des syndicats et d'acquérir la légitimité publique nécessaire pour entreprendre des actions sur ces questions, le rapport entre ces questions et la situation des travailleurs au jour le jour doit être clarifié. C'est une erreur que de penser que ces domaines de politiques sont éloignés pour les syndiqués ordinaires. Les conséquences du capitalisme mondialisé et financiarisé sont ressenties actuellement sur chaque lieu de travail. Il se peut bien que cet état de fait soit lié en fin de compte à l'unipolarité et à la dominance de l'Etat néolibéral hégémonique tel que les Etats-Unis. Néanmoins, à un degré important une telle unipolarité réussit à s'exercer en l'absence d'un contrepois transnational que les syndicats pourraient offrir en créant une coopération plus étroite à l'intérieur de la CE et au-delà.

Références

- Aglietta, M. et Breton, R. (2001): «Financial Systems, Corporate Control and Capital Accumulation», *Economy and Society* 30 (4), pp. 433-466.
- Aglietta, M. et Rebérioux, A. (2005): *Corporate Governance Adrift: A Critique of Shareholder Value*, Edward Elgar, Aldershot.
- Belfrage, C. et Ryner, M. (2009): «The Renegotiation of the Swedish Social Democratic Settlement: From Pension Fund Socialism to Neoliberalization», *Politics & Society* 37 (2), pp. 257-288.

- Bergström, C., Englund, P. et Thorell, P. (2003): «Securum and the Way Out of the Swedish Banking Crisis», résumé d'un rapport établi à la demande du Center for Business and Policy Studies SNS, mai.
- Bergström, V. (1993): *Varför överge den svenska modellen?* Tiden/FIEF, Stockholm.
- Brown-Humes, C. (1993): «The Slide from Difficulty to Disaster», *Financial Times*, 19 février.
- De Geer, H. (1989): *I vänstervind och högervåg*, Allmänna Forlaget, Stockholm.
- Dougherty, C. (2008): «Stopping a Financial Crisis, the Swedish Way», *New York Times*, 22 septembre, <http://www.nytimes.com/2008/09/23/business/worldbusiness/23krona.html> (consulté le 31 janvier 2010).
- Grahl, J. (2001): «Global Finance: The Challenge to the Euro», *New Left Review* 8 (nouvelle série), pp. 23-47.
- Helleiner, E. (1994): *States and the Re-emergence of Global Finance*, Cornell University Press, Ithaca NY.
- Korpi, W. (1983): *The Democratic Class Struggle*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Lindbeck, A.; Molander, P.; Persson, T.; Petersson, O.; Sandmo, A.; Swedenborg, B. et Thygesen, N. (1994): *Turning Sweden Around*, The MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Lipietz, A. (1997): «The Post-Fordist World: Labour Relations, International Hierarchy, and Global Ecology», *Review of International Political Economy* 4 (1), pp. 1-41.
- LO (1951): *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen* (Les syndicats et le plein emploi), LO, Stockholm.
- . (1985a): *Ekonomiska utsikter* (Perspectives économiques), printemps, LO, Stockholm.
- . (1985b): *Ekonomiska utsikter*, automne, LO, Stockholm.
- . (1986): *Ekonomiska utsikter*, printemps, LO, Stockholm.
- . (1988): *Ekonomiska utsikter*, printemps, LO, Stockholm.
- . (1989): *Ekonomiska utsikter*, automne, LO, Stockholm.
- . (1991): *Ekonomiska utsikter*, printemps, LO, Stockholm.
- . (1992a): *Ekonomiska utsikter*, printemps, LO, Stockholm.
- . (1992b): *Ekonomiska utsikter*, automne, LO, Stockholm.
- . (1995a): «Vad styr växelkurs och ränta?», supplément à l'*Ekonomiska utsikter*, printemps, pp. 24-32.
- . (1995b): *Rättvisa* (Justice sociale/Social Justice), rapport principal rendu à la Convention de la LO, septembre 1996.
- . (1997): *Om ekonomi och makt 1947-1997: Ekonomiska utsikter: jubileumsskrift* (Economie et pouvoir, 1947-1997: numéro à l'occasion du jubilé de *Ekonomiska utsikter*), LO, Stockholm.
- Malminen, J. (2005): *Managing Global Finance: Choices and Constraints in the Swedish Financial Crisis of 1992*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm, FOI-R-1797-SE.
- Martin, A. (1983): «Is Democratic Control of Capitalist Economies Possible?», in L. Lindberg et coll. (dir. de publication): *Stress and Contradiction in Modern Capitalism* (pp. 12-56), D.C. Heath, Lexington Massachusetts.

- (1984): «Trade Unions in Sweden: Strategic Responses to Change and Crisis», in P. Gourevitch et coll. (dir. de publication): *Unions and Economic Crisis* (pp. 190-359), Allen & Unwin, Londres.
- (1986): «The Politics of Employment and Welfare: National Policies and International Interdependence», in K. Banting (dir. de publication): *The State and Economic Interests* (pp. 157-242), University of Toronto Press, Toronto.
- (1999): «The Politics of Macroeconomic Policy and Wage Negotiations in Sweden», in T. Iversen, J. Pontusson et D. Soskice (dir. de publication): *Unions, Employers and Central Banks* (pp. 232-264), Cambridge University Press, Cambridge.
- Mjøset, L. (1986): *Norden dagen derpå. De nordiske økonomisk-politiske modellene og deres problemer på 1970- og 1980-tallet* (Gueule de bois nordique. Les modèles nordiques de politique économique et les difficultés rencontrées dans les années 1970 et 1980), Universitetsforlaget, Oslo.
- Nordstrom, L. (2010): «Swedish Fund Seen as a Model for Bank Bailouts», *Boston Globe*, 22 janvier, http://www.boston.com/news/world/europe/articles/2010/01/22/swedish_fund_seen_as_model_for_bank_bailouts/ (consulté le 31 janvier 2010).
- Notermans, T. (1993): «The Abdication of Policy Autonomy», *Politics & Society* 21(2).
- OCDE (1994): *Enquête économique sur la Suède*, OCDE, Paris.
- Olsson, S. E. (1993): *Social Policy and the Welfare State in Sweden*, Arkiv förlag, Lund.
- Pettersson, K.-H. (1993): *Bankkrisen inifrån*, SNS förlag, Stockholm.
- Pontusson, J. (1992): *The Limits of Social Democracy*, Cornell University Press, Ithaca NY.
- Rothstein, B. (1985): «The Success of Swedish Labour Market Policy: The Organizational Connection to Policy», *European Journal of Political Research* 13.
- Ryner, M. (2002): *Capitalist Restructuring, Globalisation and the Third Way: Lessons from the Swedish Model*, Routledge, Londres.
- Simonson, B. (1988): *Arbetarmakt och näringspolitik*, Allmänna förlaget, Stockholm.
- Viotti, S. (2000): «Hantering av bankkriser – förslag till nytt regelverk», *Penning- och valutapolitik* 3, pp. 5-21.
- Watson, M. (2009): «Investigating the Potentially Contradictory Microfoundations of Financialization», *Economy and Society* 38 (2), pp. 255-277.

La crise asiatique de 1997-98: le cas de la République de Corée

Jin Ho Yoon

Université Inha

Quelle a été la réponse des syndicats au processus de restructuration et de réduction d'effectifs qui a suivi la crise économique de 1997-98? A quel point les syndicats ont-ils réussi à protéger les emplois des travailleurs et leurs moyens d'existence?

Pendant plus de trois décennies, la République de Corée a connu un développement économique remarquable, le taux de croissance ayant atteint en moyenne 8 pour cent par an. Le revenu par tête s'est accru de moins de 100 dollars des Etats-Unis en 1960 à plus de 20 000 dollars des Etats-Unis en 2007. La réussite de l'économie coréenne a été qualifiée de «miracle de la rivière Han» (Cumings, 1997) et comme constituant «le modèle économique de l'Asie de l'Est» (Han, 2009).

Mais, à la fin de 1997, la République de Corée était un des pays les plus touchés par une crise financière dramatique. Elle débuta en Thaïlande quand le baht thaï s'est effondré, mais s'est rapidement répandue aux autres pays d'Asie. Les réserves de devises en Corée ont rapidement diminué et une fuite massive de capital international a suivi. Le prix des actions et le taux de change du won coréen ont chuté de moitié en moins d'un mois. Beaucoup d'entreprises et d'institutions financières qui avaient eu des prêts en dollars américains se sont trouvées dans l'impossibilité de rembourser leurs crédi-teurs. Au fur et à mesure que ces entreprises faisaient faillite ou voyaient leurs effectifs réduits, la crise financière s'est rapidement transformée en crise de l'économie réelle.

Il était inévitable dans de telles circonstances que le gouvernement coréen demande un renflouement du Fonds monétaire international (FMI). En échange, le FMI a exigé une série de réformes économiques. En conformité avec cette «conditionnalité», le gouvernement coréen a appliqué des mesures de restructuration dans l'administration des entreprises, le secteur bancaire, le secteur public et les marchés de la main-d'œuvre (Yoon, 2005). Ce processus de restructuration a eu un effet sensible sur l'économie coréenne et sur le marché de la main-d'œuvre.

La rigueur des conditionnalités du FMI a apporté une austérité profonde, une stagnation économique, un chômage massif et une montée de la pauvreté. En raison de la crise économique et de la restructuration, le chômage est monté de 2,6 pour cent en 1997 à 7,0 pour cent en 1998. La part des travailleurs non titulaires a augmenté jusqu'à dépasser la moitié du volume de travailleurs salariés. La fragmentation sociale s'est aussi accrue. Le taux de pauvreté a plus que doublé après la crise et les indicateurs de l'inégalité ont considérablement augmenté.

En réponse à la crise économique et à la restructuration économique, les syndicats ont fait appel à de nouvelles stratégies pour protéger l'emploi et les moyens d'existence des travailleurs. Face à l'amorce de la restructuration et des licenciements collectifs, dans un premier temps, les organisations

de travailleurs ont réagi en s'y opposant vigoureusement. Les syndicats ont appelé à la grève à plusieurs reprises et ont organisé des manifestations massives. Cependant, face à un environnement hostile et munis de ressources insuffisantes, les mouvements syndicalistes étaient incapables d'interrompre le processus.

Lorsque le gouvernement a proposé de mettre en place une commission tripartite pour débattre de la restructuration et des autres mesures de réforme, les syndicats ont décidé de participer à cette institution corporatiste. Après de nombreuses confrontations et de longues négociations, les partenaires sociaux ont enfin produit en février 1998 le premier contrat social coréen. Selon cet accord, le droit du travail a été révisé afin d'assouplir les restrictions contre les licenciements collectifs et de permettre la création d'agences d'emploi temporaire. En contrepartie, les syndicats ont obtenu le droit de syndicaliser les enseignants et les fonctionnaires, et d'autres politiques de réforme ont été promises par le gouvernement. Cependant, étant donné que le gouvernement et les employeurs refusaient d'interrompre le processus de restructuration, les syndicats se sont plus tard retirés de la Commission tripartite.

Jusqu'à aujourd'hui, la plupart des syndicats sont établis au niveau de l'entreprise, et ils négocient habituellement avec leur seul employeur. Les décideurs syndicalistes pensent que, pour développer le pouvoir de négociation des travailleurs, des syndicats d'une branche industrielle de type européen et la négociation collective sont nécessaires. Néanmoins, les syndicats, dans leurs efforts pour modifier la structure de la négociation collective, ont rencontré une forte résistance de la part des employeurs. Quoique quelques syndicats d'une branche industrielle, notamment dans les secteurs de la métallurgie, des hôpitaux et de la finance, aient réussi à accéder à des négociations collectives en 2004, la négociation au niveau de l'entreprise reste la forme dominante dans le pays.

Les auteurs de cet article vont élaborer le rôle des syndicats en République de Corée après la crise économique de 1997-98. Quel type de stratégie les syndicats ont-ils adopté en réponse à la restructuration et à la diminution des effectifs après la crise? A quel point les syndicats ont-ils réussi à protéger les emplois et les moyens d'existence des travailleurs? Avec quelles stratégies ont-ils eu du succès, et avec lesquelles ont-ils échoué?

La cause de la crise économique et son impact sur la main-d'œuvre

Depuis la crise économique de 1997-98, la République de Corée est devenue un champ de bataille idéologique entre les économistes du courant dominant et les experts hétérodoxes (Hart-Landsberg et Burkett, 2001; Park, 2001). Dans la perspective «orthodoxe», celle du FMI et des économistes anglo-saxons du courant dominant, on attribue la crise coréenne au «capitalisme

de copinage», qui est caractérisé par une économie excessivement réglementée par un gouvernement inefficace et corrompu afin de protéger les intérêts des familles qui régissaient les grands conglomerats – les *chaebol* (FMI, 1997; Krugman, 1998; Summers, 1998; Kwon et O'Donnell, 1999). Selon ce point de vue, la cause première de la crise venait des investissements superflus des *chaebol* et de leur endettement excessif sur les marchés financiers internationaux.

Selon la version hétérodoxe, prônée par les experts et les activistes qui sont critiques à l'égard du FMI et du capital financier international, la libéralisation des marchés financiers, intérieure et extérieure, est responsable de la crise (Wade et Veneroso, 1998; Wade, 1998; Crotty et Lee, 2001; Chang, 1998). Ils soulignent la pression de la part des organisations internationales et des gouvernements des pays riches pour mettre en place un régime mondial de mobilité du capital. Selon cette approche, la plus grande ouverture et la déréglementation de la mobilité du capital se traduisent par une plus grande vulnérabilité aux chocs exogènes.

Il y a une part de vérité dans chaque argument, mais aucun des deux n'arrive à expliquer la crise coréenne dans son ensemble (Kim et Cho, 1999). La crise coréenne a été un phénomène complexe influencé par des facteurs du marché et du gouvernement ainsi que par des causes extérieures et intérieures.

Depuis plusieurs décennies, l'économie coréenne est organisée selon le «modèle économique de l'Asie de l'Est». Le gouvernement a contrôlé le cadre très large de la vie économique et a concentré ses efforts en matière de développement sur un petit nombre de *chaebol*, au moyen des différents instruments d'une politique qui lui permettait d'accorder des faveurs, telles qu'une assistance financière ou fiscale, une protection rigoureuse contre les importations, la régulation des augmentations de salaires et celle des mouvements syndicaux (Crotty et Dymski, 1998; Crotty et Lee, 2001; Park, 2001).

Ce modèle a été très fructueux. De 1961 à 1966, l'économie coréenne s'est accrue de 8 pour cent par an. En moins de quarante ans, la Corée, qui avait été un des pays les plus pauvres du monde, s'est transformée en pays hautement industrialisé.

Déjà au début des années 1990, les *chaebol* avaient élargi leurs activités au point de s'engager dans des industries avancées, telles que les véhicules automobiles et les semi-conducteurs. A ces fins, ils ont dû avoir recours à d'énormes emprunts auprès des banques tant nationales qu'internationales. Sous la pression des *chaebol*, des partenaires commerciaux internationaux (notamment les Etats-Unis) et des institutions internationales telles que le FMI, le gouvernement coréen a rapidement assoupli les contrôles sur les marchés nationaux financiers et les flux de capitaux étrangers. Croyant que le gouvernement les tirerait d'affaire si les temps devenaient difficiles, les *chaebol* ont trop emprunté. Il en résulta que la dette extérieure du pays dépassa 200 milliards de dollars des Etats-Unis à la fin de 1997, et 58,8 pour cent de ces prêts étaient à court terme, remboursables à moins d'un an (Crotty et Dymski, 1998).

La compétitivité décroissante de l'économie coréenne était un problème plus fondamental. Les exportations à bas prix de la Chine et d'autres pays en développement ont enlevé une part du marché à la Corée. Un ralentissement de la croissance des exportations en 1996 et ensuite la crise financière en Asie du Sud-Est à la mi-1997 ont bloqué les bénéfices des *chaebol* et déclenché la dépréciation du won, rendant le remboursement des créiteurs internationaux impossible pour beaucoup de *chaebol*.

Afin de prévenir l'effondrement du système bancaire et de faire face à l'insolvabilité des *chaebol*, le gouvernement s'est tourné vers le FMI et a obtenu son accord le 3 décembre 1997 pour un sauvetage financier de 58 milliards de dollars. Les «conditionnalités» du FMI comprenaient des coupures budgétaires et des taux d'intérêt élevés; la levée des restrictions sur le droit à la propriété par des non-Coréens en ce qui concernait les banques et les entreprises; l'élimination de toute forme de contrôle public sur les flux de capitaux, tant nationaux qu'internationaux; et la déréglementation du marché du travail afin de donner aux employeurs le droit de licencier (Kwon et O'Donnell, 1999). En conséquence, le Président Kim Dae-Jung, qui a été élu en décembre 1997, a mis en place des politiques de restructuration économique d'envergure à partir de 1988. Leur objectif était essentiellement de transformer l'actuelle économie dominée par l'Etat en un système économique axé sur le marché, à la mesure du modèle néolibéral des pays anglo-saxons tels que les Etats-Unis et le Royaume-Uni (Lee et Lee, 2003).

La réforme la plus significative du point de vue des travailleurs était la promotion de la flexibilité du marché du travail. Le FMI a demandé la promulgation de lois du travail qui pourraient faciliter le débauchage et permettre la création d'agences d'emplois temporaires.

Le revers économique pendant la crise a été dramatique. On peut voir au tableau 1 que le taux de croissance du PIB réel a chuté à -5,7 pour cent en 1998, alors que le taux de croissance du PIB était en moyenne de l'ordre de 7 pour cent dans les années précédant la crise. Seule la croissance des exportations a été moins touchée par la crise, à l'inverse de la plupart des autres composantes du PIB (Lee et Rhee, 2002).

Après la chute, l'économie coréenne a atteint le creux de la vague dans le second semestre de 1998, et la vitesse de reprise n'en a pas été moins impressionnante. En 1999, l'économie coréenne s'est accrue à un taux annuel de plus de 10 pour cent. Malgré des taux de croissance plus lents en 2000 et 2001, la République de Corée a suivi un parcours en forme de «V» et sa reprise en flèche a été plus rapide et plus étendue que dans les autres économies d'Asie qui ont connu la crise (Lee et Lee, 2008). L'économie coréenne a enregistré un surplus commercial énorme et un net redressement de la consommation et de l'investissement. Certains considèrent le cas de la Corée comme un modèle des prescriptions du FMI pour une économie de marché ou de néolibéralisme qui pourrait servir à d'autres pays en développement (Crotty et Lee, 2001). Mais il y a aussi des interprétations plus pessimistes. Le pays fait

face à une reprise déséquilibrée de longévité discutable. La transformation de l'économie coréenne en un système économique axé sur le marché l'a rendue plus vulnérable aux chocs extérieurs, et a rendu plus divisés la structure industrielle et le marché du travail.

De nombreux analystes du courant dominant soutiennent que la restructuration a sensiblement diminué la vulnérabilité de l'économie coréenne face aux instabilités de l'économie mondiale. Mais la réalité en a décidé autrement, et cette affirmation s'est révélée tout à fait incorrecte lorsque s'est déclenchée une autre crise économique aux Etats-Unis en 2008.

L'ouverture de l'économie coréenne l'a rendue plus, et non moins, vulnérable aux chocs extérieurs. La dépendance aux exportations s'est fortement accrue, et les exportations ont augmenté leur part du PIB de 32,5 pour cent en 1997 à 55,0 pour cent en 2008. L'écart entre les grands *chaebol* du secteur des exportations et les petites et moyennes entreprises du marché national se creuse. Les industries d'exportation qui croissent rapidement, telle l'industrie des semi-conducteurs et de la téléphonie mobile, dépendent fortement des produits importés. Par conséquent, la croissance des exportations entraîne moins de consommation nationale qu'on pourrait le penser (Crotty et Lee, 2005).

La crise économique a gravement touché la vie des Coréens, tout particulièrement celle des travailleurs. Avant la crise, les travailleurs coréens revendiquaient des augmentations de salaires et de meilleures conditions de travail. Les travailleurs titularisés jouissaient d'une stabilité d'emploi (quoique ce ne fût pas le cas des travailleurs non titularisés). La crise a changé ces pratiques de manière fondamentale (Lee et Na, 2004). La portée immédiate de la

Tableau 1. Indicateurs macroéconomiques, Rép. de Corée, 1996-2008

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>Taux de croissance (%)</i>													
PIB réel ¹	7,2	5,8	-5,7	10,7	8,8	4,0	7,2	2,8	4,6	4,0	5,2	5,1	2,2
Consommation ¹	7,3	3,7	-9,9	10,1	7,8	5,5	8,1	0,5	3,7	2,0	3,9	4,8	-0,8
Investissements	8,2	-1,5	-22,0	8,7	12,3	0,3	7,1	4,4	2,1	1,9	3,4	4,2	-1,7
Exportations	11,6	19,8	12,9	14,4	18,1	-3,4	12,1	14,5	19,7	7,8	11,4	12,6	5,7
Importations	14,7	4,2	-22,0	26,4	22,6	-4,9	14,4	11,1	19,8	9,4	12,9	11,9	4,1
Prix à la consommation	4,9	4,4	7,5	0,8	2,3	4,1	2,8	3,5	3,6	2,8	2,2	2,5	4,7
<i>Valeurs</i>													
Balance des opérations courantes ²	-23	-8	40	24	12	8	5	12	28	15	5	6	-6
Devises ²	33	20	52	74	96	102	121	155	199	210	239	262	201
Won pour un dollar (EU) ³	805	954	1395	1189	1131	1291	1251	1192	1144	1024	956	929	1103

¹ Taux de croissance réels. ² En milliards de dollars des Etats-Unis. ³ Moyenne pour l'année.

Source: Données du Bureau coréen de la statistique (Korea Statistical Office), <http://kosis.kr/>.

restructuration a été un débauchage collectif. Le nombre de travailleurs sans emploi a augmenté sensiblement de 574 000 en novembre 1997 à 1,7 million en décembre 1998 (Koo, 2000). Dans le secteur public, plusieurs entreprises ont été privatisées et 18 pour cent des fonctionnaires ont été licenciés entre 1998 et 2000 (Han, 2009). Dans le secteur financier, 25 pour cent des travailleurs ont été licenciés pendant cette même période. Dans la seule année 1998, les cinq *chaebol* les plus importants ont débauché plus de 80 000 employés (Kwon et O'Donnell, 1999). Un licenciement si drastique a beaucoup choqué les travailleurs coréens qui avaient auparavant joui d'emplois de longue durée.

Pendant les deux décennies qui ont précédé la crise économique, la République de Corée avait connu le quasi-plein emploi. Les taux de chômage étaient remarquablement bas, à moins de 3 pour cent pendant les années 1990. Néanmoins, comme il est démontré dans le tableau 2, le taux de chômage est nettement monté après la crise du niveau de 2,6 pour cent en 1997 à 7,0 pour cent en 1998. A son apogée, il a atteint 8,8 pour cent en février 1998. Quoiqu'il ait baissé graduellement depuis lors, il reste à un niveau qui est relativement élevé par rapport à ses valeurs avant la crise (Lee et Rhee, 2002). La

Tableau 2. Indicateurs du marché du travail et indicateurs sociaux en Rép. de Corée, 1996-2008

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Croissance de l'emploi (%)	2,2	1,7	-6,0	1,8	4,3	2,0	2,8	-0,1	1,9	1,3	1,3	1,2	0,6
Taux de chômage (%)	2,0	2,6	7,0	6,3	4,1	3,8	3,1	3,4	3,5	3,5	3,3	3,0	3,0
Part des travailleurs non titularisés (%) ¹	43	46	47	52	52	51	52	49	49	48	47	46	44
Augmentation des salaires réels (%) ²	11,9	7,0	-2,5	12,0	8,0	5,6	11,6	9,4	6,5	6,4	5,6	5,9	3,2
Part du revenu provenant du salaire (%)	62,6	61,4	60,6	59,0	58,1	58,8	58,0	59,2	58,7	60,7	61,3	61,1	60,6
Coefficient de Gini ³	0,272	0,268	0,295	0,303	0,286	0,299	0,298	0,295	0,301	0,304	0,313	0,324	0,325
Rapport des revenus des quintiles ⁴	4,17	4,09	4,94	5,13	4,58	4,92	4,92	5,06	5,23	5,41	5,72	6,12	6,20
Taux de pauvreté relative ⁵	9,6	9,3	12,2	13,1	10,8	11,8	11,4	12,8	13,7	14,1	14,7	15,6	15,4
Taux de syndicalisation (%)	12,1	11,1	11,4	11,7	11,4	11,5	10,8	10,8	10,3	9,9	10,0	10,4	-
Nombre de grèves	85	78	129	198	250	235	322	320	462	287	138	115	108
Nombre de travailleurs participant aux grèves (en milliers)	79	44	146	92	178	89	94	137	185	118	131	93	114
Journées de grève (en milliers)	893	445	1452	1366	1894	1083	1580	1299	1199	848	1201	536	809

¹ La part des travailleurs non titularisés est la proportion en pourcentage de travailleurs temporaires et journaliers parmi l'ensemble des travailleurs salariés. ² L'augmentation des salaires réels concerne les travailleurs dans les entreprises des secteurs non agricoles qui ont dix employés au minimum. ³ La répartition du revenu concerne les ménages urbains composés d'au moins deux personnes apparentées. ⁴ Le rapport des revenus des quintiles est le rapport de la part du revenu des 20 pour cent de la population ayant les revenus les plus élevés à la part du revenu des 20 pour cent de la population ayant les revenus les plus faibles. ⁵ Le taux de pauvreté relative est la part des ménages dont le revenu est inférieur à 50 pour cent du revenu médian global (de tous les ménages).

Sources: Les données sur les relations professionnelles proviennent de l'Institut coréen du travail (Korea Labor Institute: *KLI Labor Statistics*, 2009). Toutes les autres données sont du Bureau coréen de la statistique (Korea Statistical Office) <http://kosis.kr/>.

réponse lente du taux de chômage, au contraire de la reprise rapide dans les autres variables macroéconomiques, est l'aspect de l'économie coréenne qui prête le plus au pessimisme.

En plus des travailleurs officiellement au chômage, un grand nombre de travailleurs ont entièrement quitté le marché du travail, principalement des femmes. D'autres travaillaient à leur propre compte pour de très faibles revenus, comme les marchands ambulants. Si nous tenons compte aussi de ces facteurs, le chômage réel est de plus du double du taux officiel.

Un autre résultat frappant de la restructuration économique a été la forte augmentation du nombre de travailleurs non titulaires. Les employeurs ont rapidement mis à profit les pouvoirs qui leur ont été nouvellement accordés par les changements des lois pour licencier des travailleurs titularisés et les remplacer par de nouveaux travailleurs non titularisés. Quand l'économie coréenne s'est redressée en 1999, les entreprises recrutaient principalement des travailleurs à temps partiel ou temporaires. La part des travailleurs non titularisés est montée de 46 pour cent en 1997 à 52 pour cent en 2002, et cette différence explique 90 pour cent de l'augmentation de l'emploi pendant cette période (Cho et Keum, 2009). Les salaires et les conditions de travail des travailleurs non titularisés étaient bien inférieurs à ceux des travailleurs titularisés. Par conséquent, la flexibilité du marché du travail a été obtenue dans son ensemble au moyen d'une dualité grandissante du marché du travail.

On peut constater une détérioration non seulement de l'emploi, mais aussi des salaires et des autres conditions de travail après la crise économique. Les coupures de salaire et autres concessions se sont répandues à travers l'économie. Comme il est indiqué au tableau 2, les salaires réels ont baissé de 2,5 pour cent en 1998, contrairement à leur augmentation de 10 pour cent par an avant la crise économique. La part du revenu provenant des salaires est tombée sensiblement, de 62,6 pour cent en 1996 à 58,1 pour cent en 2000. Le fait le plus surprenant est que le coût unitaire de la main-d'œuvre a chuté de 28 pour cent en valeur réelle, en raison non seulement de coupures de salaire, mais aussi d'augmentations de la productivité au moyen de modifications dans les conditions d'emploi (Koo et Kiser, 2001). La reprise coréenne est donc le fruit de grands sacrifices faits par les travailleurs sur le plan de l'emploi et des salaires.

La fragmentation sociale s'est aussi accrue. Les indices d'inégalité sont montés sensiblement à la suite de la crise. Comme il est indiqué au tableau 2, le coefficient de Gini est monté de 0,268 en 1997 à 0,325 en 2008, tandis que le rapport de la part des revenus des 20 pour cent de ménages urbains ayant les revenus les plus élevés à celle des 20 pour cent de ménages ayant les revenus les plus faibles a augmenté de 4,09 pour cent en 1997 à 6,2 pour cent en 2008. Le taux de pauvreté relative est monté de 9,3 pour cent en 1997 à 15,4 pour cent en 2008. Néanmoins, le système de protection sociale, quoique amélioré, demeure insuffisant pour traiter des problèmes sociaux suscités par la crise économique et les politiques de réforme néolibérale (Crotty et Lee, 2005).

Les syndicats se sont efforcés de protéger les travailleurs, mais les travailleurs syndiqués n'étaient pas assez puissants pour s'attaquer à la crise économique. Quoique le mouvement du travail en République de Corée soit bien connu pour son militantisme, il est néanmoins faible, divisé et fragmenté. Même à son apogée, en 1989, le taux de syndicalisation n'était que de 18,6 pour cent. En 1997, il avait baissé à seulement 11,1 pour cent de tous les salariés, et les participants se composaient surtout de travailleurs titularisés travaillant dans les grandes entreprises. Par conséquent, la plupart des employés des PME et des travailleurs non titulaires ne sont pas représentés par les syndicats.

Il y a de nombreuses raisons à ce faible taux de syndicalisation, mais la plus importante est l'insuffisance structurelle des syndicats coréens. La plupart sont organisés par des travailleurs titularisés au sein de chaque entreprise concernée. Ils négocient individuellement avec leur propre employeur. Bien qu'il y ait des fédérations de syndicats d'entreprise, leur rôle est très limité. Les décisions essentielles en matière de négociation collective, d'action collective et d'activités syndicales sont toutes prises au niveau de l'entreprise.

Les syndicats du pays sont non seulement fragmentés, mais sont aussi divisés entre la faction modérée et la faction militante. Avant la «Grande Lutte» (*the Great Struggle*) de 1987, le gouvernement de la République de Corée n'a autorisé qu'une seule coopérative de syndicats au niveau national, soit la Fédération des syndicats coréens (FSC) (Federation of Korean Trade Unions (FKTU)). Depuis 1987, de nombreux syndicats indépendants sont apparus. Ils ont refusé d'adhérer au FSC (FKTU) et ont créé une nouvelle organisation faitière en 1995, la Confédération coréenne des syndicats (CCS) (Korean Confederation of Trade Unions (KCTU)).

Alors que la FSC/FKTU coopère davantage avec les directions d'entreprise et le gouvernement, la CCS/KCTU est plus militante. Tandis que la FSC/FKTU comprend surtout les syndicats de PME, la CCS/KCTU est composée principalement de grands syndicats. De toute évidence, cette division dans le syndicalisme coréen a été un de ses points faibles quand il a fallu traiter le processus de restructuration de l'économie.

La première réponse des travailleurs aux vagues de réductions d'effectifs et de restructuration a été de s'opposer vigoureusement à tout programme de réajustement de l'emploi. Mais, face à la montée des taux de chômage et à un gouvernement qui s'était engagé à imposer la restructuration, les travailleurs sont devenus de plus en plus désespérés. Afin d'éviter les licenciements, les syndicats ont proposé différentes concessions, telles que des blocages de salaires, des coupures de salaires, des réductions du temps de travail et des mises à la retraite anticipée. Quand la plupart de ces concessions ont été refusées par les employeurs, les syndicats ont entrepris des actions directes contre la restructuration et le débauchage collectif. Des grèves se sont déclenchées spontanément à travers le pays. Des dizaines de milliers de travailleurs ont

demandé que cessent la restructuration et les coupures de salaires. Le nombre de journées de grève a triplé entre 1997 et 1998 (Crotty et Lee, 2001). En Corée, lorsque la réduction d'effectifs était inévitable, les syndicats ne prenaient normalement pas part aux décisions importantes sur la procédure de licenciement, le choix des victimes du débauchage et la compensation financière accordée aux victimes (Jung, 1999). Il paraissait donc aussi inévitable que les syndicats appellent à descendre dans la rue pour montrer l'opposition des travailleurs aux licenciements collectifs.

Cependant, la FSC/FKTU et la CCS/KCTU se sont positionnées différemment et ont entrepris des actions distinctes. La FSC/FKTU a soutenu que les objectifs des syndicats pouvaient être atteints au moyen d'une politique d'engagement constructif avec les employeurs et le gouvernement (Peetz et Ollett, 2001). Elle n'a pas participé aux grèves générales à l'échelle nationale. Par contre, la CCS/KCTU estimait qu'une résistance collective à la restructuration, qui comprenait des grèves touchant l'ensemble du pays et de grosses manifestations publiques, était nécessaire. Elle soutenait que seules de telles actions directes pouvaient forcer le gouvernement, les *chaebol* et les intérêts internationaux à cesser d'appuyer la restructuration radicale. La CCS/KCTU a mobilisé ses adhérents, des étudiants activistes et le public, et a appelé à une série de grèves. Elle revendiquait la diminution du temps de travail pour augmenter l'emploi partagé, le soutien aux travailleurs non titulaires et l'élargissement des systèmes de protection sociale.

Un des épisodes les mieux connus de cette résistance concerne le cas de l'entreprise automobile Hyundai (Hyundai Motor Company). Lorsque Hyundai a annoncé son projet de licencier plus de 8000 travailleurs en juillet 1998 suite à une forte baisse des ventes automobiles, ses employés ont fait grève. Plus de 5000 employés de Hyundai et leurs familles ont occupé la plus grande manufacture automobile du pays. Deux semaines plus tard, le Président Kim Dae-Jung a donné l'ordre à la police antiémeute d'encercler l'usine avec un effectif de 15 000 hommes et de se préparer à la prendre d'assaut. Les chefs de file ont appelé les travailleurs à «défendre leurs emplois jusqu'à la mort». En fin de compte, des négociateurs du syndicat, du gouvernement et de l'entreprise sont parvenus à un accord sur un plan de réajustement de l'emploi qui comprenait le congédiement de 277 travailleurs et le départ en congés non payés de 1260 autres (Crotty et Dymski, 1998).

La Commission tripartite: le néocorporatisme en République de Corée?

Le Président Kim a proposé la constitution de la Commission tripartite (CT) (Tripartite Commission (TC)) à laquelle participeraient les travailleurs, les représentants des employeurs et le gouvernement avec l'objectif de négocier sur les mesures nécessaires pour surmonter la crise économique. C'était

la première tentative dans l'histoire de la Corée de faire participer les travailleurs au processus de prise de décisions. Le lancement de la première CT s'est déroulé le 15 janvier 1998. La commission comprenait 11 membres venant des syndicats, des employeurs, des gouvernements et des universités pour représenter l'intérêt public.

Après de nombreuses confrontations et négociations, les trois acteurs sociaux ont enfin produit un premier accord social le 6 février 1998 (Yoon, 1999). Il stipulait que les lois du travail devaient être révisées afin d'assouplir les restrictions concernant les licenciements et de permettre la création d'agences d'emploi temporaire. En retour, le gouvernement a promis d'ouvrir plus tard le débat sur 80 mesures de réforme, y compris une réduction du temps de travail, la légalisation des syndicats pour enseignants et fonctionnaires, la levée des sanctions sur les activités politiques des syndicats, et la réforme de la protection sociale pour les chômeurs.

Cependant, les travailleurs syndiqués n'ont pas voulu avaliser ce «grand marché» (*big deal*), qu'ils ne trouvaient pas acceptable. C'étaient eux, après tout, qui seraient directement touchés par les débauchages collectifs. Lorsque le gouvernement et les employeurs ont refusé d'interrompre le processus de restructuration, les chefs de file des syndicats établis au niveau des entreprises chapeautées par la CCS/KCTU ont refusé l'accord et la CCS/KCTU s'est retirée des négociations au sein de la CT.

De son côté, la FSC/FKTU a continué à participer à la CT. La CCS/KCTU a alors organisé une série de grèves générales ayant pour objectif de faire cesser la restructuration et les licenciements collectifs. A la suite de la grève générale des syndicats affiliés à la CCS/KCTU en mai 1998, l'opinion publique a exercé une pression si forte tant sur la CCS/KCTU que sur le gouvernement que la CCS/KCTU a décidé de réintégrer la CT en juin 1998. Le deuxième tour de la CT a produit quelques mesures de réforme, y compris la reconnaissance du droit des enseignants de se syndiquer, une réforme des polices d'assurances sociales, et des consultations sur le processus de restructuration (Yoon, 1999). Dans son deuxième tour, la CT a néanmoins rencontré de nombreux obstacles, tels que la méfiance mutuelle, l'opposition des syndicats à la restructuration économique dirigée par le gouvernement et un soutien insuffisant du gouvernement. Quand le gouvernement a refusé d'interrompre le processus de restructuration, les fédérations de syndicats se sont toutes les deux retirées de la CT à la fin de 1998.

Quoi qu'un troisième tour de la CT se soit ouvert en août 1999, avec la seule participation de la FSC/FKTU, le rôle de la CT a progressivement beaucoup diminué. Sans le soutien des politiciens et des hautes autorités gouvernementales et en l'absence de la CCS/KCTU, la CT est devenue un organisme purement symbolique. Les employeurs étaient résolument opposés à pratiquement toutes les mesures de réforme. Des efforts énergiques de restructuration dans les secteurs public et financier ont produit des conflits continus entre travailleurs et employeurs.

Les évaluations de l'accord social entre les travailleurs, les employeurs et le gouvernement sont mitigées. Certains critiques soutiennent que la République de Corée n'a pas de fond institutionnel pour des accords sociaux néocorporatistes (Leem, 2001). Au contraire de nombreux pays européens, la Corée manque de partis politiques à tendance travailliste. Le gouvernement et les *chaebol* n'avaient rien à gagner en continuant à travailler avec la CT une fois qu'ils avaient obtenu les concessions initiales des travailleurs. De leur côté, les travailleurs n'avaient pas la structure décisionnelle centralisée nécessaire pour à la fois représenter les intérêts différents des syndicats affiliés et leur imposer les décisions (Lee et Lee, 2008). Selon ces commentateurs, c'était une erreur pour la CCS/KCTU que de participer à la CT et d'avoir signé l'accord, étant donné que la CT n'a servi que les intérêts des employeurs et du gouvernement (Leem, 2001).

Cependant, d'autres observateurs soutiennent que non seulement la CT a contribué au maintien de la paix sociale dans les premières phases de la réforme, mais que plusieurs politiques de réforme ont en fait été réalisées aussi grâce au mécanisme de la CT (Yoon, 1999). Par exemple, les syndicats d'enseignants et de fonctionnaires ont été légalisés et les activités politiques des syndicats ont été autorisées. La semaine de travail a été réduite de quarante-quatre à quarante heures. Plusieurs mesures de protection sociale – y compris le système national d'indemnités complémentaires pour les ménages à faibles revenus (National Basic Livelihood Security Scheme (NBLSS)), le système d'assurance chômage et la caisse nationale des pensions – ont vu le jour, et le budget de la protection sociale a été augmenté. De surcroît, la CT a servi de structure de communication permettant aux syndicats d'avoir un certain degré d'influence sur les employeurs et le gouvernement.

Il est vrai que les préconditions institutionnelles nécessaires pour des consultations néocorporatistes paraissent manquer en République de Corée. Il n'y a pratiquement pas de mécanismes politiques pour mettre en vigueur et faire le suivi de l'application de la promesse assez vague du gouvernement et des employeurs d'entreprendre des réformes et d'améliorer le bien-être des travailleurs. Un taux de syndicalisation faible, une couverture insuffisante et des divisions internes sont toujours les points faibles des syndicats coréens. Néanmoins la CT a été le seul canal par lequel les syndicats ont pu exprimer leurs points de vue sur les questions relatives au travail et sur les questions sociales. Si dans la plupart des cas les partenaires sociaux ne pouvaient pas se mettre d'accord, cela ne voulait pas dire que la voix des travailleurs n'a strictement pas été entendue à la CT. Les politiques du gouvernement ont été influencées par les discussions à la CT d'une manière ou d'une autre, même si la teneur des politiques finalement mises en place n'est pas très satisfaisante aux yeux des syndicats.

La réorientation vers le syndicalisme au niveau des branches industrielles et la négociation collective de branche

Crise
asiatique
1997-98:
République
de Corée

Depuis 1980, la structure fondamentale des syndicats et la négociation collective en République de Corée étaient typiquement concentrées au niveau de chaque entreprise concernée (Lee et Na, 2004). La loi sur les syndicats (Labour Union Law) de 1980 permettait aux travailleurs de se syndicaliser, mais seulement au niveau de leur entreprise. Un syndicat d'entreprise était supposé négocier avec l'entreprise sur les salaires et les autres conditions de travail. Même une fédération de syndicats au sein d'une industrie était perçue comme une tierce partie en ce qui concernait la négociation collective – et l'implication d'un tiers était strictement interdite. Cette négociation au niveau de l'entreprise était pratique courante jusqu'au milieu des années 1990, quand bien même les limitations quant à la structure des syndicats avaient été enlevées des lois sur le travail en 1987 (Bognanno, Budd et Lee, 1994).

Les défenseurs du syndicalisme au niveau des branches industrielles soutenaient que les syndicats au niveau des entreprises étaient insuffisamment organisés et avaient du mal à réaliser des économies d'échelle sur le plan opérationnel et budgétaire (Lee, 2002). Selon leur point de vue, les syndicats au niveau des branches industrielles auraient aussi plus de pouvoir de négociation dans leurs échanges avec les employeurs et le gouvernement, et pourraient promouvoir la solidarité parmi leurs adhérents, qu'ils soient des travailleurs titularisés ou non. Ils estimaient que les syndicalistes au sein des syndicats d'entreprise pouvaient ignorer les intérêts de l'ensemble de leur branche industrielle et les grandes questions sociales; seule une réorientation vers le syndicalisme au niveau des branches industrielles permettrait aux syndicats de s'attaquer véritablement aux questions de la restructuration et du chômage collectif, et ainsi de protéger les intérêts des travailleurs.

Depuis les années 1990, la FSC/FKTU et la CCS/KCTU se sont toutes les deux efforcées à établir des syndicats de branches industrielles par la fusion de syndicats d'entreprises. Une réorientation en direction des syndicats de branche s'est amorcée dans plusieurs industries essentielles, y compris les secteurs de la métallurgie, des hôpitaux et de la finance. La crise économique de 1997 a renforcé cette tendance, en raison de la nécessité de protéger les adhérents des syndicats dans le processus de restructuration de l'emploi.

La transition entre les syndicats d'entreprise et les syndicats de branche avance lentement mais sûrement. Comme il est indiqué au tableau 3, la proportion des travailleurs syndiqués au niveau de leur branche industrielle a atteint 47,2 pour cent de l'ensemble des adhérents de syndicats à la fin de 2008, résultat d'une grande augmentation par rapport aux 5,7 pour cent de 1998. Cependant, alors que 76,5 pour cent des membres de la CCS/KCTU adhèrent à un syndicat de branche, la proportion correspondante pour la FSC/FKTU est seulement de 27,1 pour cent.

Tableau 3. Evolution de la répartition des syndicats coréens, 1998-2008 (%)

	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Ensemble des syndicats	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Syndicats d'entreprise	94,3	87,5	89,6	84,4	60,3	47,1
Syndicats professionnels/régionaux					3,5	5,7
Syndicats de branche industrielle	5,7	12,5	10,4	15,6	36,2	47,2
<i>FSC/FKTU</i>					100,0	100,0
Syndicats d'entreprise					68,3	61,7
Syndicats professionnels/régionaux					31,7	11,2
Syndicats de branche industrielle						27,1
<i>CCS/KCTU</i>					100,0	100,0
Syndicats d'entreprise					45,2	22,4
Syndicats professionnels/régionaux					54,8	1,1
Syndicats de branche industrielle						76,5
<i>Autres</i>					100,0	100,0
Syndicats d'entreprise					79,8	67,2
Syndicats professionnels/régionaux					20,2	2,2
Syndicats de branche industrielle						30,6

Note: Les chiffres expriment des pourcentages de l'ensemble des travailleurs adhérant à un syndicat.

Source: Ministère du Travail: <http://www.molab.go.kr/>.

Toutefois, l'évolution des structures d'organisation des syndicats n'a pas immédiatement transformé la répartition de la négociation collective. Il est vrai que la part de la négociation au sein de l'entreprise a diminué depuis 1997, comme il est montré dans le tableau 4. En 1997, plus de 90 pour cent de la négociation collective se déroulait à l'intérieur de l'entreprise. En 2002, cette proportion n'était plus que de 60,7 pour cent. Néanmoins, la négociation de branche ne représentait que 3,8 pour cent de l'ensemble en 2001¹.

Cependant, une très grande modification dans la structure syndicale est survenue en 2003-04. Les syndicats et les organisations d'employeurs dans un nombre d'industries essentielles, comprenant les industries de la métallurgie, de la santé et de la finance, ont réussi à conclure des accords collectifs centralisés de branche en 2003-04. La teneur des accords était différente selon le secteur, mais généralement ils comprenaient l'introduction de la semaine de quarante heures, des salaires minima pour l'industrie concernée dans son ensemble, des mesures pour protéger les travailleurs non titulaires et la prévention des maladies d'origine professionnelle.

Malgré tout, il reste encore de nombreux problèmes et de nombreux obstacles à surmonter avant que la négociation collective de branche puisse s'enraciner en Corée.

1. Malheureusement, le ministère du Travail a cessé de publier les statistiques sur la répartition de la négociation collective à partir de 2002. Néanmoins, on a évalué à près de la moitié le nombre d'adhérents de syndicat qui sont couverts par une forme de négociation collective en 2007, au vu du fait que 47,2 pour cent des travailleurs syndiqués étaient des membres de syndicats de branche au cours de cette même année.

Tableau 4. Evolution de la répartition de la négociation collective, 1996-2002 (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Négociations au niveau de l'entreprise	88,2	90,8	85,5	86,9	77,1	73,4	60,7
Négociations professionnelles		5,0	5,4	5,6	16,5	10,7	
Négociations régionales		2,1	0,4	2,0	1,8	4,0	
Négociations en diagonale		2,1	8,7	5,6	3,7	8,1	
Négociations de branche	11,8 ¹	—	—	—	—	3,8	38,8 ¹
Autres	—	—	—	—	—	—	0,5

¹ Ces chiffres incluent toutes les formes de négociations en dehors des négociations au niveau de l'entreprise.

Note: Les chiffres affichés sont des pourcentages de l'ensemble des travailleurs adhérant à un syndicat.

Source: Ministère du Travail: <http://www.molab.go.kr/>.

Tout d'abord, les taux de syndicalisation des syndicats de branche sont toujours autour de 10 pour cent dans chaque industrie concernée, ce qui laisse un large groupe de travailleurs non syndiqués qui ne sont pas couverts par les accords. Ces accords dans une branche industrielle ne sont pas véritablement des accords de branche dans le sens d'une convention collective appliquée à l'échelon national dans l'industrie déterminée.

En deuxième lieu, quoique la plupart des syndicats de grandes entreprises aient adhéré à des syndicats de branche, ils ont gardé des organismes de prise de décision indépendants et une grande part des budgets des syndicats au sein de l'entreprise. La plupart des décisions importantes sont prises au niveau de la négociation qui se déroule à l'intérieur de l'entreprise (communément appelée «négociation complémentaire») plutôt que dans la négociation de branche. Il y a d'énormes écarts de salaire entre les grandes entreprises et les PME, de telle façon que la négociation de branche a le potentiel de saper les salaires plus intéressants et les meilleures conditions d'emploi des travailleurs dans les grandes entreprises. C'est une source constante de conflit entre les syndicats de branche et leurs affiliés.

En troisième lieu, et en conséquence de ce qui précède, la teneur des accords de branche est toujours rudimentaire. Dans le cas de la métallurgie, par exemple, l'accord ne mentionne pas la fixation des salaires ni d'autres conditions d'emploi. Dans le cas du secteur hospitalier, seul le taux d'augmentation des salaires fait partie de l'accord de branche, laissant ainsi intact l'écart des salaires entre les grands hôpitaux et ceux de petite et moyenne tailles.

En quatrième lieu, les employeurs gardent toujours une attitude négative envers la négociation de branche. Au départ, ils ont catégoriquement refusé de s'y engager, se fondant sur l'argument qu'elle ne permettrait pas de prendre en compte des facteurs spécifiques aux entreprises (Peetz et Ollett, 2001). Cependant, leur véritable inquiétude était qu'elle augmenterait le pouvoir de négociation des syndicats. Après de nombreuses confrontations, les employeurs ont donné leur accord pour des négociations collectives de

branche à partir de 2003-04. Mais ils ont à nouveau refusé la négociation de branche centralisée en 2008, lorsque la situation politique eut évolué en leur faveur. A l'heure actuelle, la plupart des négociations se déroulent au niveau des entreprises.

Conclusions

Pour citer Huzzard, Gregory et Scott (2004), les stratégies adoptées par les syndicats coréens face à la restructuration peuvent être classées au rang de «la boxe» ou de «la danse». Après une période brève de «boxe», ponctuée par la mobilisation collective et les grèves pour protester contre la restructuration et les licenciements collectifs, au sein des deux axes nationaux du monde des syndicats, on a opté pour la stratégie de «la danse». Les fédérations ont participé à la Commission tripartite, à travers laquelle les partenaires sociaux et le gouvernement ont réussi à conclure le tout premier pacte social dans l'histoire de la Corée.

Néanmoins, la FSC/FKTU et la CCS/KCTU ont pris des chemins différents lorsque le gouvernement et les employeurs ont refusé d'interrompre le processus de restructuration et les débauchages collectifs. La FSC/FKTU a choisi le dialogue social avec le gouvernement et les employeurs au sein de la CT, alors que la CCS/KCTU s'est retirée de la CT et a entrepris une série d'actions directes contre le gouvernement et les employeurs.

Dès le moment où la plupart de ces actions directes ont échoué en raison du contexte défavorable et de la capacité de mobilisation insuffisante de syndicats, la CCS/KCTU a décidé que le seul moyen de renforcer le pouvoir de négociation des travailleurs était de réorienter les syndicats au niveau des entreprises vers des syndicats de branche industrielle.

Depuis lors, le mouvement syndical s'est efforcé d'établir des syndicats de branche et d'atteindre la négociation collective centralisée au niveau des branches industrielles. La majorité des syndicats affiliés à la CCS/KCTU sont devenus des syndicats de branche, quoiqu'ils ne soient pas parvenus à obtenir des accords collectifs de branche stables.

Il est difficile d'évaluer le succès des stratégies des syndicats coréens à surmonter la crise économique et à protéger les travailleurs. L'impact de la crise et le processus de restructuration qui s'ensuivit étaient d'une telle force que les syndicats ne pouvaient arrêter ni la restructuration ni les licenciements collectifs. On pourrait donc conclure que les syndicats ont «échoué» et n'ont pas réussi à protéger les travailleurs. Mais, d'un autre côté, il est aussi vrai que le combat vigoureux des syndicats contre le gouvernement et le FMI a nettement influencé le processus de prise de décisions. Le gouvernement a proposé la création de la CT afin de désamorcer les conflits éventuels qui émergeraient du processus de restructuration. Même le FMI s'inquiétait qu'un désordre social ne découle du processus de restructuration, et il a

conseillé au gouvernement coréen de créer un mécanisme de dialogue social et d'établir un système de protection sociale. De surcroît, dans quelques cas particuliers, notamment celui de l'entreprise automobile Hyundai, les syndicats ont même réussi à diminuer le nombre de licenciements ou à obtenir une majoration des indemnités pour les chômeurs. Par conséquent, les efforts des syndicats pour diminuer l'impact du processus de restructuration n'ont pas totalement échoué.

Il est aussi difficile de dire quelle stratégie était la plus efficace pour arriver au résultat désiré: «la boxe» ou «la danse». Comme il a été dit plus haut, il manque à la République de Corée plusieurs ingrédients du corporatisme social, et l'expérience de la CT n'a pas été satisfaisante aux yeux des syndicats. Au vu de cela, quelques commentateurs ont critiqué la participation initiale à la CT de la CCS/KCTU, estimant que c'était une mauvaise décision. Pourtant, la CT a servi d'unique canal de communication, permettant aux syndicats d'exprimer leurs points de vue sur différentes questions économiques et sociales, et d'influencer la prise de décisions par le gouvernement. Si la CT n'avait pas existé, la confrontation des partenaires sociaux aurait pu être plus grave et quelques réformes qui étaient en faveur des travailleurs et qui ont été mises en place par la suite auraient pris plus de temps à mettre en œuvre ou n'auraient jamais vu le jour. De ce point de vue, on pourrait juger que la stratégie de «la danse» a été mi-réussite mi-échec.

De l'autre côté, la stratégie des syndicats de «la boxe» peut aussi être perçue comme un mélange de succès et d'échec. Au vu de l'environnement défavorable et de leur capacité de mobilisation limitée, il était difficile pour les syndicats d'atteindre le résultat escompté au moyen de grèves et de manifestations. Mais ces actions ont exercé une intense pression sur le gouvernement, les employeurs et le FMI, ont influencé leurs décisions et, dans quelques cas, ont permis d'obtenir des concessions.

Toutefois, la stratégie la plus importante des syndicats après la crise économique a été celle de «l'autorenforcement», qui visait à modifier la structure du syndicalisme lui-même dans le but de rendre plus fort le pouvoir de négociation des syndicats. La majorité d'entre eux ont réussi à devenir des syndicats de branche, quoique le processus ait été lent. D'un autre côté, il y a encore de nombreuses barrières à franchir avant que la négociation de branche centralisée soit une chose acquise.

Par conséquent, les syndicats de la République de Corée se sont efforcés de protéger les travailleurs de l'impact de la crise économique. Quoiqu'ils aient connu des échecs aussi bien que des réussites, les syndicats coréens ne sont pas seulement restés parmi les mouvements les plus indépendants et les plus militants du monde, mais ils se sont aussi transformés en syndicats de branche, afin de se donner la force d'augmenter leur pouvoir de négociation à l'avenir.

Références

- Bognanno, M. F., Budd, J. et Lee, Y. M. (1994): «Institutional Turmoil and Strike Activity in Korea», *Journal of Industrial Relations*, vol. 36, n° 3.
- Chang, H. J. (1998): «Korea: The Misunderstood Crisis», *World Development*, vol. 26, n° 8.
- Cho, J. et Keum, J. (2009): «Dualism in Job Stability of the Korea Labour Market: The Impact of the 1997 Financial Crisis», *Pacific Economic Review*, vol. 14, n° 1.
- Crotty, J. et Dymski, G. (1998): «Can the Korean Labor Movement Defeat the IMF?», *Dollars & Sense*, novembre-décembre, n° 220.
- Crotty, J. et Lee, K. K. (2001): «Korea's Neoliberal Restructuring: Miracle or Disaster?», *Dollars & Sense*, juillet-août, n° 236.
- . (2005): *The Effects of Neoliberal 'Reform' on the Post-Crisis Korean Economy*, Working Paper Series n° 111, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst, septembre.
- Cumings, B. (1997): *Korea's Place in the Sun: A Modern History*, W. W. Norton & Company, New York, Londres.
- Fonds monétaire international (FMI). (1997): *Request for Stand-By-Agreement*, Washington, 3 décembre.
- Han, C. (2009): *The State and Labor in the Era of Globalization in Korea*, communication au 2009 World Civic Forum, COEX Séoul, 5-8 mai.
- Hart-Landsberg, M. et Burkett, P. (2001): «Economic Crisis and Restructuring in South Korea: Beyond the Free Market-Statist Debate», *Critical Asian Studies*, vol. 33, n° 3.
- Huzzard, T., Gregory, D. et Scott, R. (dir. de publication) (2004): *Strategic Unionism and Partnership: Boxing or Dancing?*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Hampshire, Royaume-Uni.
- Jung, E. H. (1999): *Economic Crisis and Industrial Relations in Korea*, Korea Labour and Society Institute and Friedrich Ebert Stiftung, Korean Labor and Society Institute Press, Séoul.
- Kim, S. et Cho, B. (1999): *Korean Economic Crisis: New Interpretation and Alternative Economic Reform*, communication à la Annual Conference of Studies in Political Economy, Ottawa, Canada, 29 janvier.
- Koo, H. (2000): «The Dilemmas of Empowered Labor in Korea», *Asian Survey*, vol. 40, n° 2.
- Koo, J. et Kiser, S. L. (2001): «Recovery from a Financial Crisis: The Case of South Korea», *Economic and Financial Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, quatrième trimestre.
- Krugman, P. (1998): «What Happened to Asia?», MIT Department of Economics, janvier.
- Kwon, S. H. et O'Donnell, M. (1999): «Repression and Struggle: the Chaebol and Independent Trade Unions in South Korea», *Journal of Industrial Relations*, vol. 41, n° 2.
- Lee, J. H. (2002): *Industrial Union and Change in Collective Bargaining Structure*, communication à la International Conference on International Labour Standards and Industrial Relations in Korea, Korea Labor Institute, Séoul.

- Lee, J. W. et Rhee, C. (2002): «Macroeconomic Impacts of the Korean Financial Crisis: Comparison with the Cross-country Patterns», *World Economy*, vol. 25, n° 4.
- Lee, K. et Lee, H. (2008): «The Miracle to Crisis and the Mirage of the Postcrisis Reform in Korea: Assessment after Ten Years», *Journal of Asian Economics*, vol. 19, n° 5-6.
- Lee, W. D. et Lee, B. H. (2003): «Korean Industrial Relations in the Era of Globalisation», *Journal of Industrial Relations*, vol. 45, n° 4, décembre.
- Lee, Y. M. et Na, I. G. (2004): «How Did Unions Protect Workers' Rights after the 1997 Economic Crisis in Korea?», *The Industrial Relations Research Association Proceedings 2004*.
- Leem, K. H. (2001): «Back to the Future: The Politics of Reform under the Kim Dae-Jung Presidency», *Journal of East Asian Studies*, vol. 1, n° 1.
- Park, B. G. (2001): «Labor Regulation and Economic Change: A View on the Korean Economic Crisis», *Geoforum*, vol. 32, n° 1.
- Peetz, D. et Ollett, N. (2001): «Structural Issues for Union Renewal in Korea After the Financial Crisis», *Crossing Borders: Employment, Work, Markets and Social Justice Across Time, Discipline and Place*, The 15th AIRAANZ Conference, vol. 1, 31 janvier au 3 février, Wollongong, New South Wales.
- Summers, L. (1998): «Opportunities out of Crisis: Lessons from Asia», *Treasury News*, 19 mars.
- Wade, R. (1998): «The Asian Debt-and Development Crisis of 1997: Causes and Consequences», *World Development*, vol. 26, n° 8.
- et Veneroso, F. (1998): «The Asian Crisis: the High Debt Model vs. the Wall Street-Treasury-IMF Complex», *New Left Review*, 228, mars-avril.
- Yoon, J. H. (1999): «Neo-corporatism in Korea?: An Evaluation on the Tripartite Commission», *Review of Economics and Business*, vol. 13, n° 2, Inha University.
- (2005): *Industrial Relations in Transition: Employers and Employees in an Age of Economic Democracy and Global Competition*, communication à la Conférence: «Korea in the 21st Century-Challenges for a Newly Advanced Economy from a German Perspective», Düsseldorf, Allemagne, 1^{er} juillet.

La crise économique japonaise des années 1990

Naoto Ohmi

Secrétaire général adjoint,
Confédération japonaise des syndicats (RENGO)

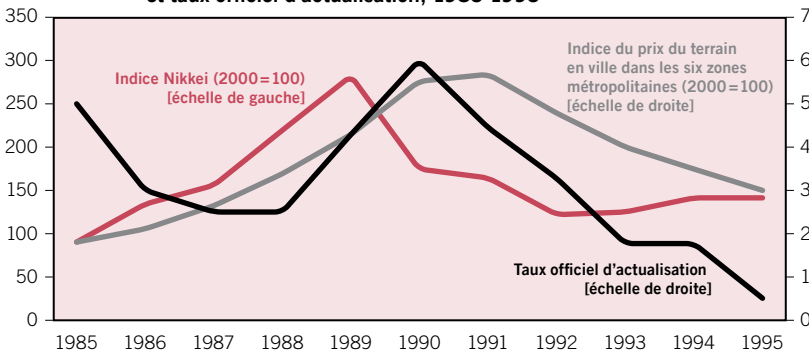
Pourquoi la crise économique japonaise a-t-elle duré aussi longtemps? Une des raisons tient au fait que le gouvernement n'a pas pris dans le bon ordre les mesures nécessaires pour y faire face. De plus, la redistribution plus faible des revenus a eu un impact sur la demande.

Croissance et chute de la bulle spéculative (1985-1992)

Au cours de la seconde moitié des années quatre-vingt, les prix des actions et de l'immobilier ont augmenté considérablement au Japon. L'indice Nikkei a atteint un pic (¥38.915) à la fin de 1989, et les prix des terrains ont eux aussi atteint un sommet en 1990, ayant presque triplé en cinq ans dans les grandes villes (voir la figure 1). On doit cette bulle spéculative économique au fait que la politique monétaire n'a pas répondu à temps à la hausse importante des prix des actifs. Une autre raison est l'encouragement à la libéralisation financière et l'intensification de l'activité financière, qui n'ont pas été accompagnés d'une gestion suffisante des risques et de l'application du principe d'autonomie. Cela a provoqué une augmentation des actifs financiers comme des dettes.

En fait, les prix des actions et des obligations, de même que le Yen, ont commencé à chuter au début de 1990. Les prix des terrains ont eux aussi commencé à baisser à la fin de cette même année. Après la chute des prix de l'immobilier, les prêts proposés par les institutions financières se sont dégradés, et les prêts irrécouvrables se sont multipliés. Suite à la chute des prix des actions et de l'immobilier, les prix des produits dits «d'ingénierie financière», par exemple les cotisations d'adhésion à des clubs de golf ou des œuvres d'art (peintures) de qualité, se sont mis eux aussi à chuter. Certaines entreprises ont commencé à faire faillite vers le mois de mai 1990 car elles n'ont pas été en mesure de terminer les travaux qu'elles avaient entrepris dans la création de

Figure 1. Tendances des prix, notamment du prix des terrains, et taux officiel d'actualisation, 1985-1995



Source: Banque du Japon (taux officiel d'actualisation); Institut japonais de l'immobilier (indice du prix du terrain en ville dans les six régions métropolitaines); Indice Nikkei calculé sur Bloomberg.

parcours de golf ou d'installations de loisirs, ces activités ne constituant pas leur principale activité économique. Même à cette époque, les gens ont mis du temps à réaliser que l'augmentation des prêts irrécouvrables, provoquée par la chute de l'économie de la bulle spéculative, était inévitable.

Politique fiscale et monétaire après la bulle spéculative, 1992-1997

Vers 1992, l'effondrement de la bulle spéculative est apparu comme une évidence. Le mécanisme s'est inversé et les prévisions de chute des prix ont réduit la demande spéculative. Les prix des actifs ont donc chuté à une rapidité exagérée, et les créances irrécouvrables ont soudainement augmenté. Une série de mesures économiques d'urgence a été mise en œuvre en mars 1992 dont notamment la promotion des travaux publics. Le gouvernement a adopté sept autres séries de mesures d'urgence ou d'incitation jusqu'en septembre 1995. Le montant total des fonds utilisés à cette fin dépassait les 60 trillions de yen.

Ces prêts irrécouvrables dans la période qui a suivi la période de bulle spéculative a été le signal de l'effondrement du système financier. Et pourtant il faudra attendre 1996 pour que des fonds publics soient investis dans le système financier. Bien que le gouvernement ait à plusieurs reprises opté pour une politique fiscale expansionniste, les dettes à long terme du Japon se sont accrues, mais les effets des politiques d'incitation économique ont été limités, car le système financier était trop incertain.

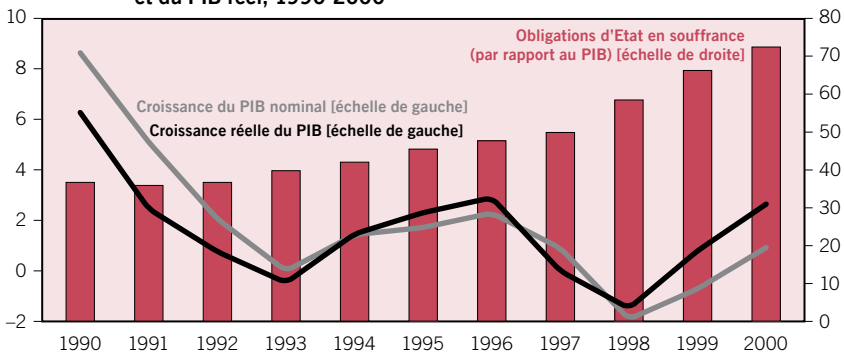
La Kyowa Credit Union de Tokyo et la Anzen Credit Union ont fait faillite en décembre 1994. Il s'agissait des premières faillites enregistrées dans le secteur des finances depuis la fin de la guerre. La Banque Hyogo a suivi, puis la Banque Hanwa a cessé ses activités, et les entreprises de prêt au logement ont à leur tour fait faillite. Cela a conduit le gouvernement à changer de politique, puis à injecter des fonds publics. La Cooperative Credit Purchasing Co. (CCPC) a été fondée par les principales banques du pays en 1993, dans le but essentiel de recouvrer des crédits bancaires garantis par nantissement et de liquider l'immobilier. La Banque Tokyo Kyodou a ensuite été créée par les principales banques et la Banque du Japon pour regrouper les actifs des institutions financières qui rencontraient des problèmes. Elle a été réorganisée pour devenir en 1996 la Resolution and Collection Bank (RTC) afin de lui permettre de développer ses activités.

Le gouvernement japonais a décidé d'injecter des fonds publics à hauteur de 685 milliards de yen afin d'annuler les prêts irrécouvrables des entreprises de prêt au logement. Toutefois, cette décision a été écartée en raison des objections émanant des parties adverses, qui considéraient que les entreprises de prêts à l'habitation n'étaient pas des banques. A ce stade, le gouvernement aurait dû prendre la décision d'injecter des fonds publics non seulement dans

les entreprises de prêts immobiliers, mais aussi dans plusieurs banques importantes. Au lieu de cela, la Diète (parlement) s'est contentée d'approuver en 1996 l'injection de fonds publics dans les entreprises de prêts immobiliers. La confusion ambiante a suscité des critiques de la part du public à l'égard des gouvernements et des banques, et l'injection des fonds publics afin d'effacer les mauvaises dettes des bilans est devenue un sujet tabou. En conséquence, rien n'a été fait pour utiliser les fonds publics afin de restructurer le système financier avant que les principaux établissements financiers ne s'effondrent.

La période de récession qui a suivi la phase de la bulle spéculative a commencé à s'estomper en 1996. Le PIB réel, qui avait chuté de 0,5 pour cent en 1993, a repris 2,3 pour cent en 1995 et 2,9 pour cent en 1996 (voir la figure 2). L'administration de l'époque, celle de Hashimoto, a annoncé six réformes importantes. Parmi elles, on compte celle du régime fiscal, ainsi que celle de la protection sociale, en particulier la décision d'augmenter en 1996 la taxe à la consommation. Une loi instaurée en 1997 a réduit les dépenses publiques. Elle comprenait notamment une réduction annuelle jusqu'en 2003 des obligations gouvernementales destinées à financer le déficit. Cette loi n'a pas seulement représenté une charge de 9 trillions de yen pour la population japonaise; elle a aussi provoqué une grosse inquiétude quant à l'avenir et entraîné des dégâts énormes sur l'économie japonaise, qui montrait pourtant à l'époque des signes de reprise. La réforme du système fiscal a eu des répercussions très fortes sur le système financier, dont le problème structurel que posaient les prêts irrécouvrables n'avait pas encore été résolu. De plus, elle a sévèrement touché les principales institutions financières.

Figure 2. Evolution annuelle de l'équilibre des obligations d'Etat et du PIB réel, 1990-2000



Le système financier japonais a commencé à devenir instable en novembre 1997, lorsqu'un certain nombre de banques importantes et de sociétés de titres ont fait faillite les unes après les autres. Le resserrement du crédit qui s'est produit sur le marché financier a eu un effet néfaste sur l'économie réelle. Les petites entreprises ont eu du mal à se financer auprès des banques. C'est alors que le gouvernement a enfin commencé à prendre des mesures pour faire face à la faillite des institutions financières.

En juillet 1998, une défaite électorale massive du Parti démocratique libéral au pouvoir a renversé la balance du pouvoir entre le parti en place et les partis d'opposition. Des compromis ont dû être trouvés avec les partis de l'opposition afin que des mesures de stabilisation puissent être adoptées. Parmi ces mesures, les plus importantes étaient les suivantes:

- *L'injection de fonds publics afin de recapitaliser les institutions financières.* Trente trillions de yen de fonds publics ont été affectés pour stabiliser le système financier. En mars 1998, un total de 1,8 trillion de yen a été injecté dans 21 des principales banques, et à nouveau 7,5 trillions de yen ont été investis en mars 1999 dans 15 des principales banques.
- *Des mesures législatives de grande ampleur ont été prises à la suite de la faillite des institutions financières.* Quatre lois d'assainissement des finances sont passées en octobre 1998. Parmi elles, la loi de redressement financier, en vigueur depuis fin mars 2001, avait pour but de trouver des solutions pour venir en aide aux institutions financières en faillite ou insolvables. Non seulement les titulaires de comptes dans ces banques devaient être protégés, mais les institutions concernées devaient être en mesure de continuer à prêter de l'argent à des emprunteurs solides. En vertu de cette loi, deux banques principales sont devenues publiques (mais elles ont été ensuite vendues à des investisseurs étrangers), et plusieurs institutions régionales ayant fait faillite ont été cédées.
- *Un nouveau cadre d'inspection et de contrôle des finances.* Une politique de mesures de correction rapides a vu le jour en avril 1998 pour permettre aux autorités monétaires de repérer à un stade précoce les institutions financières peu solides grâce à une inspection, et d'éviter leur mise en faillite grâce à la publication d'ordonnances destinées à favoriser la reprise des affaires. Le système d'inspection et de contrôle des finances a été révisé en juin 1998. Le rôle d'inspection et de contrôle de l'industrie bancaire confié au Ministère des finances est passé aux mains du Bureau de contrôle des finances nouvellement créé.

L'augmentation de la taxe à la consommation en avril 1997 et l'instabilité financière de novembre 1997 ont eu un effet négatif sur l'économie réelle. L'administration de Hashimoto a fait approuver la loi sur la réforme de la

structure fiscale, conçue pour rétablir la santé fiscale et réduire les dépenses, mais elle a bien vite été obligée de revoir sa politique. En mai 1998, la loi a été révisée, reportant à deux ans la date cible pour la restauration d'une solidité fiscale. Le mois qui a suivi, un budget supplémentaire, prévoyant une série de mesures économiques sans précédent (¥16,6 trillions), a été approuvé. Malheureusement, ces mesures semblent être arrivées trop tard. Les critiques de la population à l'encontre de l'administration de Hashimoto, qui lui avait imposé une charge d'environ 9 trillions de yen, étaient virulentes.

Le Cabinet d'Obuchi qui lui a succédé a mis la priorité sur la reprise économique. Le gouvernement a annoncé en novembre 1998 une série de mesures économiques d'urgence (24 trillions de yen), suivies de mesures de relance économique (18 trillions de yen) en novembre 1999. De plus, il a suspendu la loi sur la réforme de la structure fiscale. Grâce à cette série de mesures économiques de grande envergure, l'économie japonaise est enfin sortie de sa phase critique. Cela dit, de nombreux problèmes subsistaient, notamment la baisse de la consommation, la tendance déflationniste toujours présente, l'augmentation du nombre de faillites et celle du chômage. En revanche, l'émission de quantités très importantes de bons du Trésor destinés à financer le déficit a entraîné une accumulation croissante de la dette du gouvernement.

Elaboration de politiques en vue d'une résolution radicale du problème des prêts irrécouvrables, 2001-02

En mars 2001, La Banque du Japon a adopté une politique d'assouplissement quantitatif afin de lutter contre la déflation qui ne cessait d'empirer. Cette politique avait pour but de ne plus favoriser en priorité les opérations monétaires effectuées sur le marché avec des taux d'intérêt à court terme (taux de l'argent au jour le jour sans garantie), mais plutôt la balance actuelle des dépôts de la Banque du Japon. L'assouplissement quantitatif a été maintenu jusqu'à ce que la Banque du Japon passe, en mars 2006, à une politique de taux d'intérêt zéro (voir la figure 3).

En octobre 2002, le gouvernement a annoncé un programme destiné à redonner de la vitalité financière, afin de reconstituer les finances grâce à une cession radicale des prêts irrécouvrables des principales banques. Cette mesure a permis de réduire la proportion de prêts irrécouvrables se trouvant dans l'ensemble des portefeuilles de crédit des principales banques, qui est passée de 8,4 pour cent en 2001 à 7,2 pour cent en 2002 et à 5,2 pour cent en 2003. Lorsque le pourcentage est tombé à 2,9 pour cent en 2004, le gouvernement a fait savoir qu'il avait régularisé le problème des prêts irrécouvrables des principales banques. Il a par ailleurs insisté sur le fait qu'il était parvenu à résoudre le problème de l'instabilité du système financier.

En avril 2003, la Industrial Revitalization Corporation of Japan (IRCJ) (Société de revitalisation industrielle du Japon) a été créée par le biais d'une

Figure 3. Changements dans la politique en matière de taux d'intérêt et base monétaire, 1991-2006

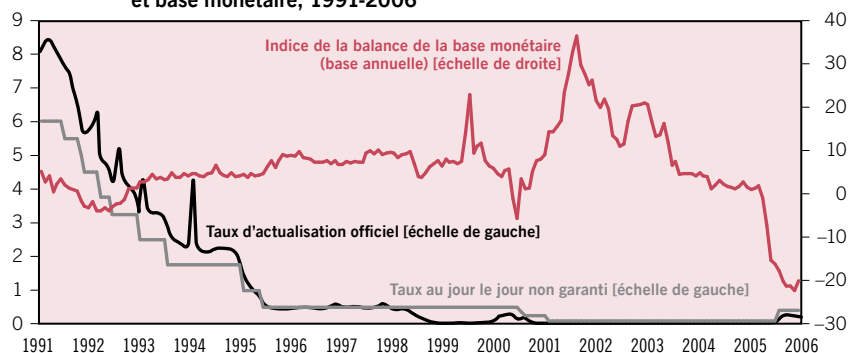
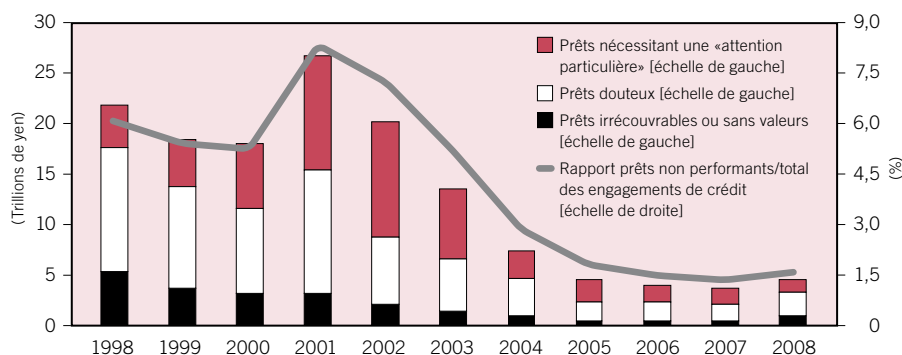


Figure 4. Evolution des prêts non performants (principales banques), 1998-2008



collaboration public-privé. Cette société avait pour tâche de soutenir financièrement et par quelque autre forme que ce soit des entreprises excessivement endettées alors qu'elles disposaient de ressources utiles en personnel de direction. La capitalisation de cette société s'élevait à 50 milliards de yen, somme entièrement allouée par les banques, et le plafond des garanties gouvernementales était fixé à 10 trillions de yen. Quatre-vingt-dix pour cent des 160 employés de l'IRCJ provenaient du secteur privé. Deux employés provenaient de syndicats. L'IRCJ projetait de racheter massivement les dettes pendant les deux premières années suivant sa création, pour vendre ensuite les prêts pour lesquels des crédits auront été accordés au moment de sa dissolution cinq ans après, soit en 2008. Mais, en mars 2007, elle avait achevé son soutien auprès de 41 entreprises et a été dissoute un an plus tôt que prévu. La somme totale des prêts des entreprises qui ont été soutenues par l'IRCJ s'élevait à 4 trillions de yen, ce qui équivaut à 10 pour cent des prêts irrécouvrables détenus par les banques. L'IRCJ a versé environ 31,2 milliards de yen en taxes pendant sa période d'existence, auxquels il convient d'ajouter environ 43,2 milliards de yen qu'elle a versés au Trésor public au motif de la

distribution des biens restants après sa dissolution. Ainsi, aucun frais n'a été à la charge de la population.

Pendant les délibérations de la Diète (parlement) au sujet de la loi sur la Société de revitalisation industrielle, la Confédération japonaise des syndicats (RENGO) a recommandé que la stabilité de l'emploi et l'engagement syndical soient intégrés dans le processus de revitalisation, et ces points se retrouvent dans la version amendée du projet de loi.

Vers des finances publiques solides

A la suite de la formation du Cabinet Koizumi en 2001, les travaux publics ont été réduits et l'idée d'une économie plus stable grâce à des mesures d'incitation fiscale positive a été quelque peu laissée de côté. La reprise progressive de l'économie japonaise a duré près de six ans, de 2002 à l'automne 2007. Elle a eu lieu grâce à l'augmentation des exportations et à l'accroissement qui s'est ensuivi des investissements de capitaux. Pendant ce temps, les bénéfices des entreprises ont augmenté parmi les grandes sociétés, mais la distribution de ces bénéfices aux employés était insuffisante. La part du facteur travail a diminué et le montant total des gains en espèces a décliné de façon quasi systématique après l'année fiscale 1998. La vie des travailleurs ne s'est donc pas améliorée et l'économie n'a pas été en mesure de se redresser afin d'amorcer une reprise durable, soutenue par une augmentation de la consommation. En outre, les politiques néolibérales, axées sur la concurrence et le rendement, ont provoqué l'effondrement de la classe moyenne, pourtant solide au sein de la société japonaise. A cela s'est ajouté l'affaiblissement de la fonction de redistribution des revenus et de la protection sociale, ce qui a conduit à l'aggravation de certains problèmes, tels que les disparités de revenus, la pauvreté, et des écarts de plus en plus grands entre les industries, les entreprises et les régions.

Conclusion provisoire: les erreurs politiques qui ont été commises ont freiné les mesures capables de régler la situation

Après l'effondrement de la bulle spéculative, il a fallu plus de dix ans pour que l'économie nationale japonaise et son système financier retrouvent une certaine stabilité. L'ancien système présentait un déficit budgétaire très important. Une des raisons qui explique le retard pris pour faire face à cette situation nouvelle, qui a entraîné une augmentation du déficit budgétaire, tient au fait que le gouvernement n'a pas pris les mesures fiscales et monétaires dans le bon ordre. Il aurait dû commencer par tenter de stabiliser et de restaurer le système financier, en passant notamment par pertes et profits les prêts détenus par les institutions financières, en les recapitalisant et en offrant des garanties

gouvernementales pour les transactions entre banques. Après quoi, il aurait dû prendre des mesures d'incitation fiscale. Au lieu de cela, il a commencé par mettre en place une politique d'expansion budgétaire positive pour faire face au ralentissement économique. Ce n'est pas avant 1998, lorsque les principales banques et les entreprises boursières ont fait faillite, que le gouvernement a commencé à faire de sérieux efforts pour stabiliser le système financier.

Plusieurs théories pourraient expliquer les raisons pour lesquelles le gouvernement a tardé à donner suite à cet élan de stabilisation. Certains pensent qu'il n'a pas pris garde au cercle vicieux dû au fait que, en ralentissant la cession des sommes énormes des prêts irrécouvrables, on allait accroître d'autant ces prêts, puisque les prix des titres et des terrains allaient chuter en raison du ralentissement économique. Apparemment, quelque temps après la chute de la bulle spéculative, le gouvernement prévoyait que le problème posé par les prêts irrécouvrables allait être résolu automatiquement dès que l'économie redémarrerait et que les prix de l'immobilier recommenceraient à monter. De plus, les institutions financières n'ayant pas assez fait preuve de transparence – notamment, elles n'ont pas communiqué à temps et de façon précise le montant des prêts irrécouvrables –, le gouvernement n'a sans doute pas pu prendre immédiatement les mesures qui s'imposaient.

D'autres estiment que les directeurs de banques, les garants de la régulation monétaire et les hommes politiques ont retardé leurs actions afin d'éviter d'avoir à prendre leur part de responsabilité. D'une manière générale, RENGO et les syndicats ont pris une attitude passive face à la crise économique des années 1990. Cela s'explique en partie par le fait que la réalité de la crise financière n'était pas claire et qu'ils ne disposaient pas d'informations suffisantes. La politique de RENGO pendant cette période consistait principalement à réclamer une vaste réduction des impôts de façon à favoriser la reprise économique et à renforcer la protection de l'emploi. On ne peut pas dire que RENGO ait joué un rôle positif pour restaurer la solidité financière et faire cesser les prêts irrécouvrables. Cela étant dit, dès 1998, lorsque l'origine du problème a commencé à apparaître comme une évidence, RENGO a reconnu la nécessité d'injecter des fonds publics dans les institutions financières et s'est montrée préoccupée par les conséquences sur l'emploi de la cession des prêts irrécouvrables. Elle a alors demandé au gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour redonner de la vitalité aux affaires.

Modifier les lois sur les faillites – Engagement des syndicats

Dans les années 1990, alors que le marasme économique se prolongeait, la législation a été modifiée pour faciliter les restructurations commerciales. Ainsi, par exemple, les sociétés véritablement constituées en holdings ont été approuvées, et des lois relatives au démantèlement des entreprises ont été

promulguées. En même temps, la législation sur les faillites commerciales a été revue. Parce que les lois sur les faillites ont un impact considérable sur l'emploi et les conditions de travail, les syndicats ont chargé des membres élus au sein de leurs rangs de faire entendre la voix des travailleurs dans les délibérations du Comité pour la législation des faillites.

Au cours du processus de révision de la législation sur les faillites, RENGO a réclamé l'implication accrue des syndicats dans les procédures de faillite, et l'amélioration du traitement accordé par la justice aux dettes contractées envers les salariés. L'auteur du présent article a participé à l'élaboration des mesures destinées à lutter contre les faillites de sociétés. Il était à l'époque membre d'un des syndicats industriels du textile, de l'habillement, de l'agro-alimentaire et de la distribution. Il en a été membre de la fin des années 90 jusqu'au milieu des années 2000. D'expérience, il savait qu'en termes de sécurité de l'emploi il vaut mieux redresser une entreprise que la laisser faire faillite. Il avait donc plaidé en faveur d'une refonte législative qui rende beaucoup plus maniables les lois régissant le redressement des entreprises en faillite et en faveur d'une implication renforcée des syndicats dans la procédure de redressement.

Des avancées certaines ont été faites dans le domaine de la protection des travailleurs, la protection des revendications salariales a été renforcée ainsi que l'implication des syndicats dans les procédures de faillite ou de redressement des entreprises. Cependant, la réforme de la législation relative aux activités commerciales a plutôt contribué à renforcer le pouvoir des actionnaires. Et, de ce fait, elle n'a rien fait pour améliorer la participation des travailleurs et des syndicats à la gouvernance des entreprises.

Lorsque la part des faillites qui auraient pu être évitées grâce à un plan de redressement devient relativement importante, la protection des travailleurs se décline alors principalement et essentiellement en termes de sécurité de l'emploi et non plus de défense des revendications salariales. Dans pareil cas, plusieurs options pour un redressement à la carte sont envisageables, y compris le transfert de l'entreprise, qui exigent souvent des concessions de la part des travailleurs. La protection des travailleurs implique que l'on considère les multiples facettes de la situation. En ce sens, une implication des représentants des salariés est évidemment requise lorsqu'elle est considérée sous l'angle de la gouvernance des entreprises. Et pourtant, au Japon, les réformes de la gouvernance des entreprises visent à maximiser les bénéfices des actionnaires et se désintéressent de l'engagement vis-à-vis des salariés, qui sont pourtant des parties prenantes importantes à ne pas négliger.

Après l'arrivée au pouvoir en 1993 du Premier ministre Hosokawa et de son cabinet, le gouvernement a adopté une politique de déréglementation plus audacieuse pour encourager la concurrence et relancer l'économie. En décembre 1993, l'Atelier sur la réforme structurelle de l'économie, qui est l'équipe consultative privée du Premier ministre Hosokawa, a annoncé que «les restrictions économiques devraient 'être libéralisées en général' et que les restrictions sociales devraient pouvoir être réduites au minimum si on adoptait pour règle générale 'l'autonomie'». Dans son rapport, l'équipe a plaidé pour «un réexamen complet des restrictions officielles», au cours duquel «il faudrait réexaminer chaque domaine, sans tolérer la moindre possibilité de refuge (...), et à titre égal qu'il s'agisse de l'aide sociale, de l'éducation, du travail ou des finances». Elle a aussi appelé de ses vœux «une institution tierce puissante, dotée de son propre secrétariat et investie du droit de conseiller le gouvernement sur toutes les questions se rapportant à la déréglementation».

Le cabinet a approuvé la création de cette institution tierce en février 1994. Le Comité de la réforme administrative a été inauguré en décembre de la même année, et a établi son sous-comité de la déréglementation en avril 1995. Depuis cette date, la politique publique de déréglementation s'est poursuivie essentiellement sur la base des initiatives du sous-comité. C'est presque sans changement que le cabinet a approuvé le «plan de promotion de la réforme de la réglementation» du sous-comité, un programme d'action que les ministres sont tenus individuellement de faire respecter au cours des réformes des activités placées sous leur tutelle. C'est encore le sous-comité qui a supervisé le bon déroulement du programme d'action, a révisé parfois le plan, et recommandé à nouveau l'exécution des réformes qui n'avaient pas encore été mises en place. Le sous-comité en tant que tel a été dissous en décembre 1997, mais il a continué à fonctionner sous d'autres appellations, avec un statut et un pouvoir plus importants, jusqu'en mars 2010.

Sur la question de la déréglementation, RENGO a insisté sur la nécessité de «passer à une politique publique qui 'donne la priorité aux personnes ordinaires' et qui soit axée sur la stabilité et la sécurité de l'existence». Sa position était donc de promouvoir activement une déréglementation propre à améliorer la qualité de vie. Par conséquent, RENGO a envoyé des représentants à l'Atelier sur la réforme structurelle de l'économie, ainsi qu'aux comités de la déréglementation qui se sont succédé officiellement jusqu'en 2000. Toutefois, les divergences d'opinion entre RENGO et les comités de la déréglementation sont devenues de plus en plus flagrantes en matière d'emploi et du travail. C'est ce qui explique en partie pourquoi RENGO, depuis que le «Conseil de la réforme du système de régulation» a été mis en place en avril 2001, n'a plus été convié à envoyer de représentants siéger au conseil, et n'a pas tenté d'en envoyer.

Le sous-comité de la déréglementation a présenté son premier avis écrit sur la promotion de la déréglementation au Premier ministre en décembre 1995. Il y traitait de la déréglementation des services de placement payants et d'emploi temporaire. Certains disaient que cela a été le départ de la réforme du marché du travail qui visait à ouvrir de nouveaux domaines à la croissance en réformant le système de régulation et en permettant au marché du travail flexible d'apporter sa contribution au nouvel essor commercial et de jouer un rôle complémentaire.

La loi sur le travail temporaire est promulguée en 1985. Interdits jusqu'alors par la loi relative à la stabilisation de l'emploi, les services de placement payants étaient désormais autorisés pour toute une gamme de services mentionnés dans une liste «positive». Au départ, de nombreux secteurs échappaient expressément au champ de la déréglementation, comme le bâtiment, le transport portuaire, la sécurité et d'autres occupations réputées impropres au travail temporaire. Au moment où la loi fut promulguée, seuls 13 services relevaient du nouveau système; toutefois, dès 1996, la déréglementation concernait 26 services.

Entre autres mesures de libéralisation du travail temporaire, le sous-comité de la déréglementation voulait non seulement l'adoption d'une liste «négative» comprenant toute la gamme des services couverts, mais aussi le réexamen complet du système, de la durée d'un emploi temporaire et des mesures prises en matière de protection du travailleur. Il était prévu que ces mesures seraient mises en œuvre pendant l'exercice fiscal de 1997 après que le Conseil central de la sécurité de l'emploi en aurait délibéré.

En décembre 1997, le Conseil central de la sécurité de l'emploi a annoncé que, «à la lumière des nouvelles normes internationales contenues dans la convention n° 181 de l'OIT, et compte tenu des nécessités dictées par la conjoncture socioéconomique actuelle, l'assurance de disposer de diverses options et modalités d'emploi des travailleurs et l'assurance de garantir la sécurité de l'emploi, il convient de recourir au système d'emploi temporaire en tant que mesure d'ajustement de l'offre et de la demande en personnel temporaire ou de passage»¹. Se posait ici la question de savoir comment interpréter cet «ajustement de l'offre et de la demande en personnel temporaire ou de passage». En particulier du côté des représentants des travailleurs, la

1. A sa 85^e session, en juin 1997, la Conférence internationale du Travail a adopté une convention relative aux services de placement privés. Jusqu'alors, l'OIT préconisait d'interdire les services de placement payants (partie II) ou encore d'imposer des limites à ces services (partie III) en se fondant sur sa convention n° 96. L'OIT, qui se voyait à la traîne face aux mutations en cours sur le marché du travail, a estimé qu'en adoptant la convention n° 181 elle allait par cette mesure «permettre aux agences d'emploi privées d'opérer» en leur faisant obligation «de protéger [...] les travailleurs ayant recours à leurs services» (article 2.3). Elle visait tous les services de placement, les services temporaires et autres services liés à la recherche d'emploi. L'adoption de la convention n° 181 a eu un impact considérable sur la politique du Japon relative au marché du travail dans les années qui ont suivi son adoption.

circonspection était de mise, tant on s'inquiétait du résultat probable qu'engendrerait l'accès des travailleurs temporaires aux chaînes de production de l'industrie manufacturière, opérées par des travailleurs saisonniers, à temps partiel et contractuels, grâce à l'«ajustement de l'offre et de la demande en personnel temporaire ou de passage». RENGO s'opposa au projet de loi qui visait à modifier la loi sur le travail temporaire, car il allait permettre de remplacer rapidement les salariés par des travailleurs temporaires. La perspective d'ancrer dans le marché du travail un système de travail temporaire fournissant des travailleurs «dociles» ne manquait pas de susciter des inquiétudes.

Le projet de loi a été examiné en 1999 par la Diète (parlement) à sa session ordinaire, où il a été saisi de l'examen de la ratification de la convention n° 181 de l'OIT et des amendements proposés à la loi sur la sécurité de l'emploi et au projet de loi sur le travail temporaire. Les parlementaires ont accepté les demandes d'amendement déposées par RENGO aux fins de limiter la durée des missions temporaires à un an, de protéger les informations à caractère privé, d'appliquer les dispositions relatives au harcèlement sexuel et à la protection de la maternité aux lieux de travail employant des travailleurs temporaires et de faciliter l'application à ces travailleurs des dispositifs d'emploi et des régimes d'assurance sociale.

Le 30 juin 1999, la loi sur le travail temporaire a été promulguée sous sa forme modifiée. Elle était remarquable par les changements qu'elle apportait. D'une liste positive, on passait à une liste négative. L'industrie manufacturière continuait d'échapper au champ d'application de la loi, tout comme d'autres secteurs. La durée de l'emploi temporaire dans le domaine des services était limitée à un maximum d'un an, sauf pour les services déjà couverts par le système d'emploi temporaire existant, alors que dans les 26 services dits spécialisés s'appliquait la limite maximale des trois ans. Aux termes de la loi, les entrepreneurs en infraction étaient avisés qu'ils pouvaient, s'ils le souhaitaient, offrir un contrat de salarié aux travailleurs temporaires concernés, à défaut de quoi le nom de leur entreprise serait rendu public. Tout au long du processus qui devait finalement aboutir à l'adoption des amendements en 1999, les représentants des travailleurs et la direction se sont opposés vigoureusement – tant ces modifications changeaient radicalement le sens que l'on souhaitait donner à cette forme de travail temporaire.

La loi sur le travail temporaire a fait l'objet d'une nouvelle révision en 2003, marquée cette fois-ci par une forte influence du Conseil de la réforme de la réglementation. Le membre élu désigné par RENGO a été exclu du Conseil et remplacé par deux représentants issus du secteur des entreprises de placement. Le Conseil était saisi de «la suppression de la limitation à un an de la période d'emploi temporaire» et de «la levée de l'interdiction sur l'emploi des travailleurs temporaires dans la fabrication des biens». La direction et les représentants des travailleurs s'affrontèrent au sein du Conseil central de la sécurité de l'emploi jusqu'au moment où le gouvernement décida d'intervenir vigoureusement: la loi sur le travail temporaire fut amendée en

2003 et promulguée le 6 juin de la même année. La durée maximale d'un emploi temporaire était passée d'un an à trois ans. De plus, l'entrepreneur était contraint de demander l'avis du syndicat majoritaire sur le lieu de travail concerné en cas de prorogation de l'emploi temporaire au-delà d'un an; dès lors que l'entrepreneur envisageait de recruter des travailleurs temporaires pour une durée excédant la durée de leur mission, il avait l'obligation de leur offrir un emploi salarié. La limitation (à trois ans) de la durée de l'emploi temporaire dans les 26 services était désormais supprimée, et l'entrepreneur était maintenant obligé d'offrir en priorité un emploi salarié aux travailleurs temporaires ayant été employés depuis plus de trois ans. Les emplois dans la filière manufacturière, dans laquelle l'emploi temporaire était auparavant interdit, s'ouvraient désormais à ces travailleurs (toutefois, pour faciliter la transition, il fut prévu de maintenir en vigueur la durée maximale d'un an pendant encore trois ans). On institutionnalisa la notion de «la présentation du travailleur temporaire» en levant les mesures jusqu'alors en vigueur qui empêchaient l'identification des travailleurs, tels les entretiens préalables à l'offre de l'emploi temporaire et les demandes des entreprises de recevoir le curriculum vitae des travailleurs concernés.

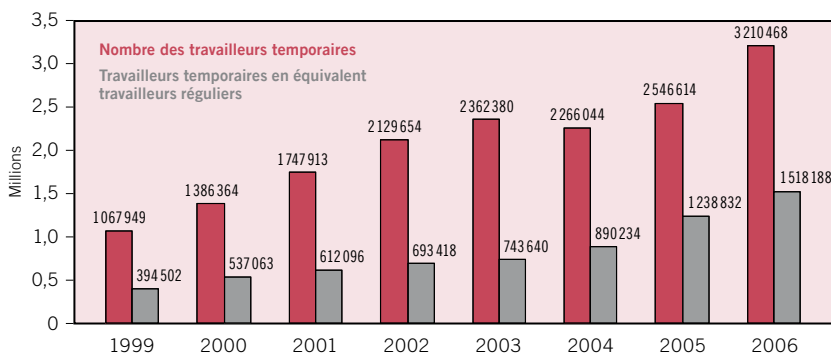
En y regardant de près, on s'aperçoit que les révisions de la législation du travail qui ont été menées depuis les années 1990 ont souvent suivi un modèle identique consistant d'abord à faire approuver par le cabinet un «plan de promotion de la réforme du système de réglementation», révélant ainsi la politique générale suivie, puis à solliciter l'avis du Conseil central. En fait, les représentants des travailleurs siégeant au Conseil central de la sécurité de l'emploi étaient attentifs face au risque de voir la déréglementation conduire à l'émergence d'une classe de «travailleurs dociles et peu coûteux» servant les intérêts de l'entreprise. D'où leur insistance à répéter qu'il était indispensable de fixer des modalités aux délibérations du Conseil. Or, la donne était faussée puisque les délibérations devaient forcément aller dans le sens des décisions approuvées par le cabinet. Le résultat de ces délibérations est indéniablement toute une série de réformes du marché du travail dont le but principal est de fournir une main-d'œuvre docile.

Les mesures successives qui ont été prises ont entraîné une augmentation brutale du nombre des entreprises d'emploi temporaire et des travailleurs intérimaires. Durant l'exercice fiscal de 2006, les entreprises ont accueilli 3 210 468 travailleurs temporaires – soit une augmentation quantitative de 26,1 pour cent par rapport à l'année précédente – l'équivalent de 1 518 188 salariés réguliers (figure 5).

La déréglementation dans le secteur de l'emploi temporaire a entraîné une augmentation spectaculaire du nombre des travailleurs à bas salaire, a continué à creuser les disparités grandissantes entre les formes de travail et a provoqué une bipolarisation de la main-d'œuvre.

L'emploi temporaire dans le secteur manufacturier est libéralisé depuis le 1^{er} mars 2004, même si, dans la réalité du monde de l'entreprise, son

Figure 5. Evolution des travailleurs temporaires, 1999-2006



Remarque: Le «nombre des travailleurs temporaires» est égal à la somme totale des travailleurs régulièrement employés et des travailleurs inscrits au service général de placement temporaire, plus les travailleurs employés régulièrement inscrits au service des emplois temporaires spécifiques.

Source: Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, «Rapport sur le service de l'emploi temporaire» (2007).

interdiction était auparavant couramment contournée par la pratique de l'externalisation par le biais des contrats de service. Certains s'inquiétaient donc de savoir si la ligne de démarcation qui existait entre l'emploi temporaire et l'emploi contractuel serait ou non clairement maintenue. Une inquiétude qui s'est avérée justifiée. La cascade des révélations d'affaires de travail contractuel déguisé et d'emploi temporaire illégal a transformé cette réalité en un problème social. Depuis 2007, les infractions commises par les services de placement de travailleurs temporaires journaliers, tels le placement dans des services interdits et l'emploi temporaire dans deux postes, sont devenues également plus visibles.

En ce qui concerne la réforme du marché du travail, la position syndicale a été de ne pas vouloir s'opposer à ce que le secteur privé renforce ses activités de placement des travailleurs dans des emplois tout en estimant nécessaire d'encadrer ces activités. C'est la raison pour laquelle les syndicats ont accepté de réexaminer la politique japonaise en matière de marché du travail en vigueur en profitant de l'adoption de la convention n° 181 de l'OIT. Mais les positions des syndicats et des employeurs divergeaient profondément, les premiers cherchant à assurer une protection convenable des travailleurs et les seconds à profiter de toutes les occasions pour optimiser leur chiffre d'affaires.

Les membres syndicaux se sont fondamentalement opposés aux propositions présentées par le sous-comité de la déréglementation visant à réviser la loi sur l'emploi temporaire; ce qui n'empêcha pas le Conseil central d'élaborer finalement une proposition satisfaisant à pratiquement toutes les demandes du sous-comité tout en octroyant un certain degré de protection aux travailleurs.

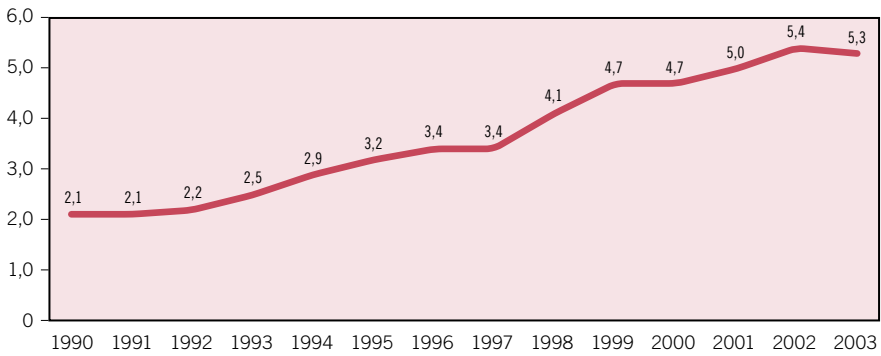
Ces déréglementations en série ont non seulement provoqué une hausse exponentielle de l'emploi temporaire, mais ont aussi suscité plusieurs

problèmes. Au point que le gouvernement fut contraint, en 2009, de rectifier la politique de déréglementation trop ambitieuse qui avait été la sienne toutes ces années.

Changements structurels au niveau de l'emploi

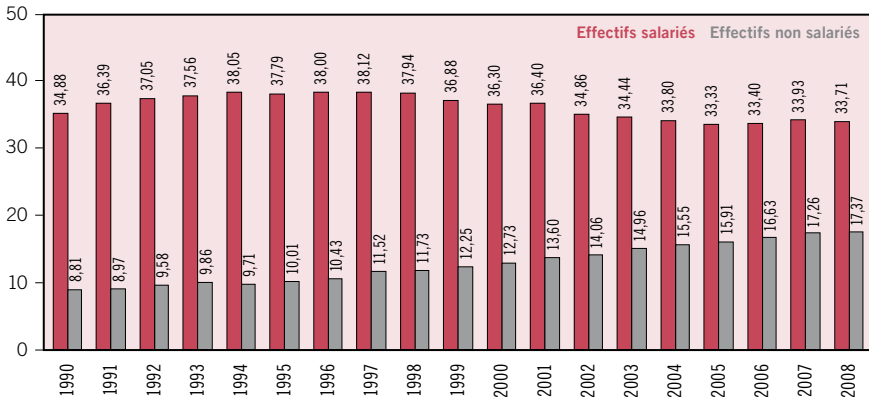
En 1990, encore en pleine bulle spéculative, le Japon affichait un taux global de chômage de 2,1 pour cent (figure 6). Le chômage a continué de progresser tout au long des années 90 avant de plafonner à 4 pour cent en 1998. Le niveau de chômage du Japon dépassait alors celui des Etats-Unis. Sa progression s'est poursuivie jusqu'en 2002. A partir de la seconde moitié des années 1990, le chômage a augmenté en raison du nombre de plus en plus grand des faillites des entreprises et des licenciements de travailleurs.

Figure 6. Evolution du taux de chômage global, 1990-2003 (pourcentage)



Source: Ministère de l'Intérieur et des Communications, Bureau de statistiques, Enquête sur la main-d'œuvre.

Figure 7. Quantification des effectifs salariés et des effectifs non salariés, 1990-2008 (millions)



Source: Ministère de l'Intérieur et des Communications, Bureau de statistiques, Enquête sur la main-d'œuvre.

Des changements sont intervenus également au niveau de la structure de l'emploi au Japon. En l'an 2000, on dénombrait 36,3 millions de salariés, soit 1,8 million de moins par rapport à l'année record que fut 1997 (voir la figure 7). Depuis lors, leur nombre n'a pas cessé de baisser, chutant même à 33,3 millions en 2005. En revanche, le nombre des travailleurs non salariés a considérablement progressé². De 8,9 millions en 1991, ils étaient 3,8 millions de plus en 2000, soit 12,7 millions au total. En 2008, ils étaient 17,4 millions et constituaient plus d'un tiers de l'ensemble de la main-d'œuvre disposant d'un emploi. Au Japon, le principe de l'égalité de traitement des travailleurs salariés et des travailleurs non salariés reste encore à établir: les employeurs peuvent donc faire des économies considérables sur les coûts de la main-d'œuvre grâce à l'embauche de travailleurs non salariés. Pendant la longue dépression économique qui a suivi l'éclatement de la bulle spéculative, les entreprises ont choisi un modèle social axé sur le profit à court terme, qui s'est aussi traduit dans leurs pratiques de recrutement par le remplacement systématique des salariés par des travailleurs non salariés. Il s'en est suivi un effondrement de la classe moyenne, qui formait le socle de la société japonaise, et à sa suite une bipolarisation de la main-d'œuvre et une hausse consécutive du nombre des travailleurs venus grossir la tranche des bas revenus, c'est-à-dire disposant d'un revenu annuel inférieur à 2 millions de yen.

Incidence de la crise économique sur les ménages

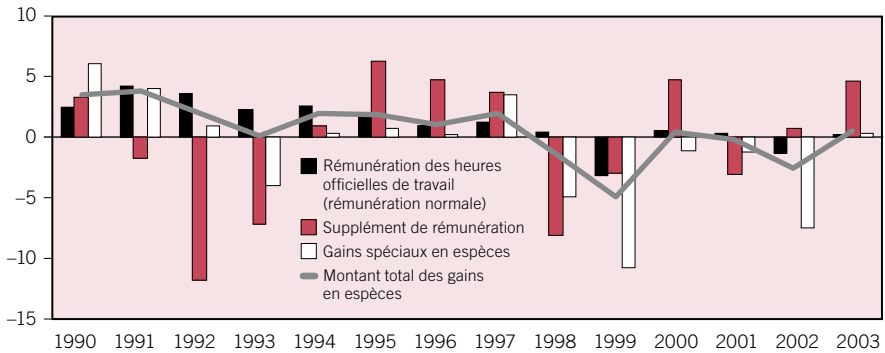
Il ressort de l'évolution des gains totaux en espèces à partir des années 1990 jusqu'au début des années 2000 (voir la figure 8) que, même si les gains ont continué de progresser d'une année à l'autre jusqu'en 1997, en 1998 ils sont en baisse par rapport à 2007, et en chute de 5 pour cent, ce qui est beaucoup, en 1999. On voit que les gains sont remontés légèrement en 2000, puis qu'ils ont baissé de nouveau en 2002. On constate donc que l'évolution générale des salaires est à la baisse entre la dernière moitié de la décennie 90 et le début de la décennie 2000.

En 1992, en compensation de l'augmentation du montant total des gains en espèces par rapport à l'année précédente, les suppléments de rémunération versés au titre des heures supplémentaires de travail – rémunération des heures supplémentaires de travail et des heures de travail effectuées pendant les périodes de congé – ont diminué de plus de 10 pour cent par rapport

2. Les travailleurs salariés sont embauchés directement par leur employeur pour une période indéterminée et à plein temps, contrairement aux travailleurs non salariés. Ces derniers, qui ne remplissent aucun des critères précités, sont notamment les travailleurs temporaires (embauche indirecte), les travailleurs au bénéfice d'un contrat à durée déterminée, les travailleurs à temps partiel, etc.

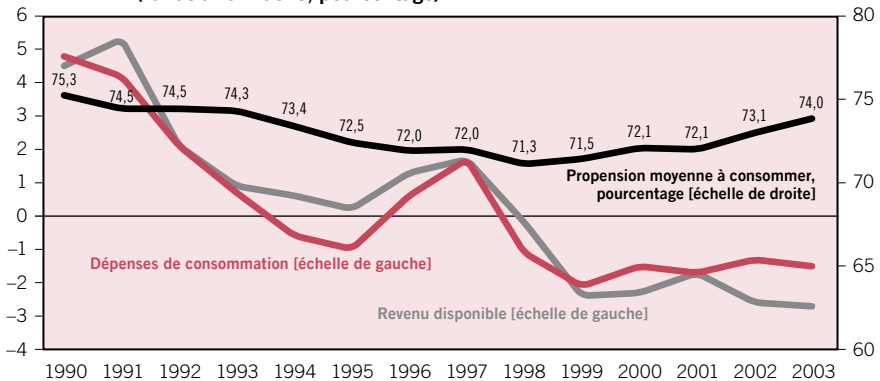
à l'année précédente. Ce qui est le signe que des mesures d'ajustement ont été prises pour recourir moins systématiquement aux heures de travail supplémentaires et aux heures de travail pendant les congés. En 1993, d'autres gains en espèces spéciaux ont diminué, y compris les bonus forfaitaires. Puis, entre 1994 et 1997, la rémunération des heures officielles de travail, les suppléments de rémunération et les gains spéciaux ont tous enregistré une hausse par rapport à l'année précédente; mais, en 1998, lorsque l'ensemble des gains salariaux commence à diminuer par rapport à l'année précédente, les suppléments de rémunération et les gains spéciaux diminuent de nouveau; et, en 1999, la rémunération des heures officielles de travail, dont la hausse s'était poursuivie durant l'année précédente, a commencé à diminuer, mettant à rude épreuve les budgets des ménages des travailleurs qui avaient un emploi. On note des améliorations en 2000 avec l'augmentation de la rémunération des heures

Figure 8. Evolution des salaires, 1990-2003 (variation annuelle, pourcentage)



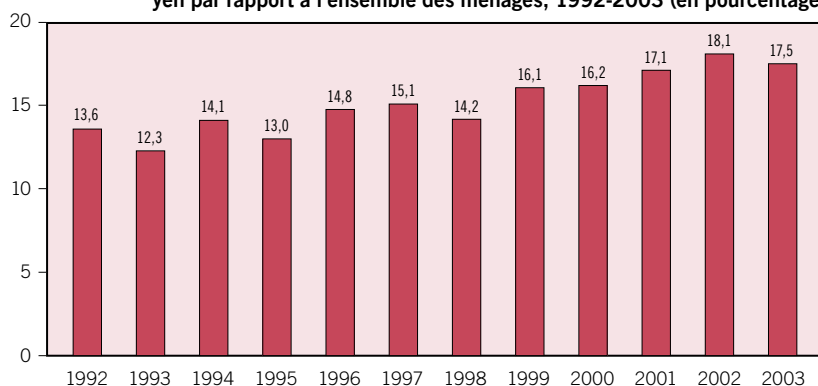
Source: Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, Statistiques mensuelles sur le travail.

Figure 9. Revenus disponibles et dépenses de consommation: 1990-2003 (variation annuelle, pourcentage)



Source: Ministère de l'Intérieur et des Communications, Bureau de statistiques, Enquête sur le budget des ménages (ménages de travailleurs).

Figure 10. Part des ménages disposant d'un revenu annuel inférieur à 2 millions de yen par rapport à l'ensemble des ménages, 1992-2003 (en pourcentage)



Source: Ministère de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, Enquête nationale sur les moyens d'existence.

officielles de travail et des suppléments de rémunération; cependant, la baisse des gains spéciaux à partir de 1998 et tout au long de 2002 s'est poursuivie et, pire encore, celle de la rémunération des heures officielles de travail a repris en 2002.

La figure 9 montre l'incidence de la baisse des salaires sur les dépenses de consommation des ménages des travailleurs. La propension moyenne à consommer, c'est-à-dire la part des dépenses dans le revenu disponible, a progressivement diminué pour passer de 75,3 pour cent en 1990 à 71,3 pour cent en 1998, avant de repartir en hausse régulière jusqu'en 2003. Il ressort de la composition des ménages par tranche de revenus (voir la figure 10) que le pourcentage des ménages disposant d'un revenu annuel inférieur à 2 millions de yen s'est maintenu autour de 12 et 15 pour cent de la première moitié des années 90 à environ 1998, tandis qu'à partir de 1999 jusqu'au début de la décennie de 2000, ce pourcentage a grimpé à 16 pour cent et à 18 pour cent. Il semblerait que cette augmentation du nombre des ménages disposant d'un revenu relativement faible ait eu une incidence sur la contraction générale de la consommation des ménages des travailleurs.

Dès 1994, des programmes de politique générale ont été mis en place pour relancer la consommation des ménages. Plusieurs mesures d'allègement de la fiscalité des revenus ont notamment été adoptées qui n'auraient pas réussi, selon les estimations, à produire les effets escomptés³. En 1999, toutes les municipalités du pays ont délivré des coupons de promotion régionale entièrement financés par le budget national. Ces coupons, d'une valeur de 20 000 yen par personne, devaient stimuler la consommation personnelle

3. Hori, M. et Shimizutani, S. (2002): *Micro Data Studies on Japanese Tax Policy and Consumption in the 1990s*, ESRI Discussion Paper Series No. 14, septembre.

et revitaliser l'économie régionale⁴. Or, selon une enquête conduite en 1999 sur les ménages habilités à bénéficier des coupons, la hausse de la consommation qui leur serait imputable représenterait environ 32 pour cent de leur valeur. Si les coupons ont bel et bien contribué à augmenter la consommation, principalement des biens semi-durables, leur effet sur celle-ci s'est atténué avec le temps⁵.

4. Les bénéficiaires d'un coupon étaient: 1) les personnes chargées de famille dont le foyer comprenait des enfants âgés de moins de 15 ans (nés le 2 janvier 1983 ou postérieurement); 2) les personnes au bénéfice d'une pension de vieillesse, d'une pension d'invalidité de base, d'une pension de réversion de base, d'une pension de mère, d'une quasi-pension de mère ou d'une pension d'orphelin, de même que les bénéficiaires des allocations familiales, des allocations pour enfant handicapé, ou de l'allocation spéciale handicap; 3) les bénéficiaires des allocations sociales, ou les personnes placées dans un établissement de protection sociale; 4) les personnes âgées de 65 ans et plus (nées avant le 1^{er} janvier 1934) et les personnes exonérées des taxes municipales (à l'exclusion des personnes à la charge d'un contribuable et qui ne travaillent pas, au sens des dispositions du code fiscal).

5. Masahiro Hori, M., Hsieh, C.T., Murata, M., et Shimizutani, S. (2002): *Did the Shopping Coupon Program Stimulate Consumption? Evidence from Japanese Micro Data*, ESRI Discussion Paper Series No. 12, avril.

Le marché du travail et la déflation au Japon

Hansjörg Herr
Milka Kazantziska

Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin
(Berlin School of Economics and Law)

Pourquoi le Japon a-t-il connu la déflation? L'évolution des salaires a joué un rôle clé. Sans des politiques interventionnistes de grande envergure, d'autres pays industriels risquent d'aller dans la même direction.

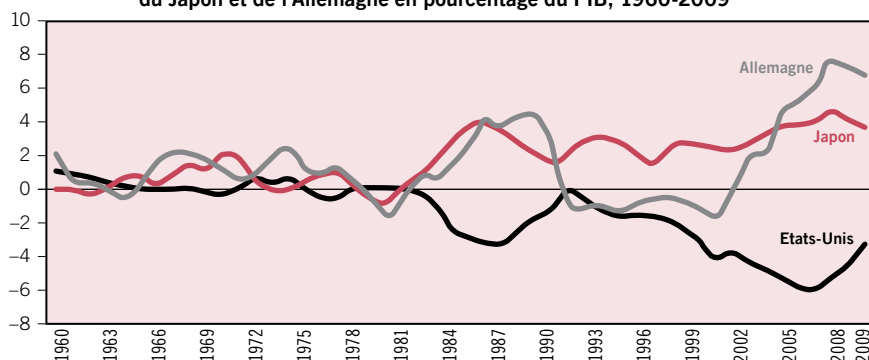
Il est largement reconnu que la Grande Dépression des années 1930 a entraîné une déflation dans les marchés de biens et un effondrement des économies. On est moins conscient cependant que les Etats-Unis ont connu une bulle immobilière au début des années 1920, surtout à Manhattan, à Chicago et en Floride, qui n'a tiré à sa fin qu'en 2006. Entre 1921 et 1929, l'indice Dow Jones est monté de 60 à 400. La fin de la bulle boursière s'est manifestée en 1929. Les crises financières des années 1920 ont provoqué des crises profondes des économies de la même manière que la crise des prêts *subprimes* qui a débuté aux Etats-Unis en 2007. L'économie des Etats-Unis et les économies de la plupart des pays sont entrées dans une phase non prospère, qui s'est terminée seulement quand les pays ont commencé à préparer ce qui allait être la seconde guerre mondiale. La question qui se pose est de savoir si la crise des *subprimes* amènera aussi une période prolongée d'absence de prospérité, accompagnée d'un chômage élevé et persistant.

Le Japon a subi une vraie bulle immobilière et boursière pendant la seconde moitié des années 1980. L'implosion de ces bulles au Japon a déclenché une longue période de croissance zéro ou à taux très faible et un chômage grandissant, comme aux Etats-Unis après la fin des bulles pendant les années 1920. Toutes les composantes de la demande intérieure privée se sont effondrées à la fin de la bulle. Non seulement la demande d'investissement a stagné, mais la demande de consommation privée a perdu son élan et ne s'est pas encore rétablie à ce jour. Sur toute la période, le Japon a dégagé des surplus dans les comptes courants (voir la figure 1). Mais le secteur de l'exportation, toujours relativement prospère, n'a pas pu compenser le manque de demande intérieure privée. De surcroît, la demande publique ne suffisait pas non plus à combler les déficits de la demande intérieure privée qui stagnait. L'inquiétude a grandi quand la déflation s'est manifestée, alors que l'on pensait que c'était un phénomène particulier aux années 1930. Au Japon, l'indice des prix à la consommation (IPC) a légèrement diminué, mais le déflateur du PIB (produit intérieur brut) a sensiblement baissé (voir la figure 2). Le déflateur du PIB a décri de plus de 12 pour cent entre 1994 et 2008¹.

Dans cet article, nous allons analyser l'origine de la bulle au Japon et les suites de sa disparition. La question qui nous intéresse tout particulièrement est d'analyser comment il a été possible pour le Japon de se trouver en déflation. Nous allons démontrer que le facteur clé a été l'évolution des salaires et

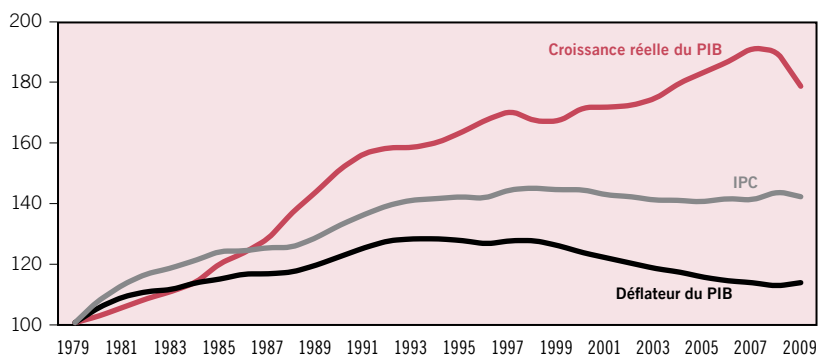
1. L'IPC est plus important pour apprécier le bien-être des ménages, alors que le déflateur du PIB est plus important pour l'évaluation de la situation des entreprises.

Figure 1. Les comptes courants des balances des paiements des Etats-Unis, du Japon et de l'Allemagne en pourcentage du PIB, 1960-2009



Source: Fonds monétaire international, *Perspectives de l'économie mondiale*, 2009.

Figure 2. PIB réel, déflateur du PIB et IPC, 1979-2009 (1979=100)



Source: Valeurs calculées par les auteurs à partir des données Ameco.

élaborer notre conviction que les économistes et les syndicats ont des leçons à tirer de l'évolution défavorable au Japon. Nous analyserons ensuite et de manière brève l'origine de la bulle. Nous examinerons aussi l'évolution des prêts non performants et des réactions au niveau des politiques monétaire et fiscale. Après cela, nous regarderons de près l'évolution du marché du travail, des salaires et des prix. Enfin, nous tirerons les conclusions de l'analyse.

L'évolution de la bulle au Japon

La période entre la seconde guerre mondiale et la fin des années 1980 au Japon a vu une forte croissance économique associée à des taux de chômage bas et à une distribution du revenu relativement égalitaire. En effet, le Japon était le modèle du développement économique prospère jusqu'à la fin des années 1980. Durant les années 1950 et 1960, le Japon avait une balance des

paiements courants qui était relativement équilibrée. Le pays luttait activement pour éviter tout déficit des comptes courants, mais ne connaissait pas pour autant des surplus élevés. Ce profil a changé à la fin des années 1970, quand le Japon est devenu un des pays du monde avec les plus grands surplus, comme l'Allemagne et plus tard la Chine (voir la figure 2).

Etant donné que la plus grande composante du surplus parvenait de la relation avec les Etats-Unis, un conflit s'était développé entre les Etats-Unis et le Japon. Celui-ci a souffert de la forte appréciation globale du dollar américain pendant la première moitié des années 1980, y compris par rapport au yen. L'Allemagne n'était pas impliquée, étant donné qu'elle encaissait des surplus par rapport à plusieurs pays, et cela principalement en Europe.

L'Accord de Plaza a été signé en septembre 1985 par les pays du G5 (l'Allemagne, les Etats-Unis, la France, le Japon et le Royaume-Uni) afin de réduire les mesures protectionnistes, d'ouvrir leurs marchés, de déréguler leurs marchés financiers et, surtout, d'intervenir sur le marché des changes pour réduire la valeur du dollar des Etats-Unis. L'objectif était de contribuer à faire baisser le déficit des comptes courants des Etats-Unis qui grossissait rapidement, de réduire la valeur du dollar des Etats-Unis qui s'était fortement apprécié et en même temps de diminuer les surplus énormes des comptes courants japonais. La valeur du dollar des Etats-Unis diminua et le yen s'apprécia. Les surplus des comptes courants japonais s'amoindrirent modérément. Au vu des conséquences de l'Accord de Plaza et de l'appréciation du yen, les hommes politiques japonais pensèrent qu'une stimulation de l'économie nationale était nécessaire. Le dollar se déprécia. Mais la pente ne fut pas douce, et sa baisse a plutôt ressemblé à un effondrement. En février 1987, les Accords du Louvre furent signés afin de freiner la dépréciation du dollar des Etats-Unis. Le Japon fut encouragé à stimuler davantage son économie nationale afin d'augmenter son taux de croissance et de réduire encore les surplus qui persistaient dans les comptes courants. Le Premier ministre Nakasone a annoncé des mesures très exceptionnelles prises par la Banque du Japon en mai 1987 pour stimuler la demande intérieure dans le but de réduire les surplus des comptes courants sans entraîner une appréciation supplémentaire du yen ni une nouvelle dépréciation du dollar (Okina et Shiratsuka, 2001, p. 422). A de multiples occasions durant cette période, la Banque du Japon est intervenue massivement sur le marché des changes afin d'empêcher une appréciation du yen.

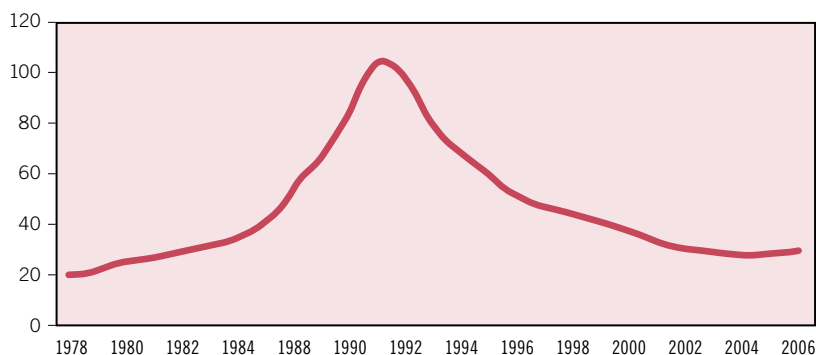
La politique monétaire devint très expansionniste et permit un financement très élargi du crédit, ce qui produisit non seulement un accroissement de l'économie réelle, mais entraîna aussi des bulles dans les prix des biens. Depuis la seconde guerre mondiale jusqu'aux années 1980, le principal instrument de politique monétaire utilisé par la Banque du Japon avait été le contrôle direct du volume des crédits accordés par les banques commerciales, qu'elle exerçait en fixant des limites directrices (*window guidance*). Jusqu'au moment de la dérégulation des années 1980, les entreprises

japonaises n'avaient pas la possibilité de rechercher des crédits à l'extérieur du pays, ni d'émettre des titres de créance, de telle sorte que le système des directives de la Banque du Japon était très efficace et réussissait à contrôler directement le développement de l'économie réelle. Quand on regarde l'augmentation massive du volume du crédit accordé par les banques commerciales pendant la seconde moitié des années 1980, il paraît évident que la Banque du Japon a pratiqué une politique monétaire extrêmement expansionniste. Cette politique a exercé une pression sur les banques commerciales et les a incitées à accorder plus de crédits (Werner, 2003, p. 133). La Banque du Japon a de toute évidence concentré toute son attention sur l'inflation des prix de la consommation et s'est soumise à la pression internationale. Les bulles dans les prix des biens, ou plus précisément le danger de leur effondrement, n'étaient pas perçues comme dangereuses. Les taux d'inflation du marché des biens étaient bas et la Banque du Japon ne voyait pas la nécessité de limiter le taux de croissance du PIB globalement robuste dans le but unique de lutter contre la bulle. La naïveté de la réaction de la Banque du Japon quant à la politique monétaire est étonnante. Dans la littérature théorique, les dangers de l'inflation dans les prix des biens avaient été abondamment décrits par Irving Fisher (1933) et plus tard par des économistes tels que Hyman Minsky (1975) et Charles Kindleberger (1978). Ce ne sont pas seulement les acteurs du secteur privé qui débordent d'une exubérance irrationnelle pendant la période de croissance d'une bulle. Des institutions telles que les banques centrales et les gouvernements qui contrôlent les banques centrales sont capables d'en faire autant.

La dérégulation de la finance semble avoir joué un rôle critique dans la croissance de la bulle au Japon. Depuis la dérégulation, les entreprises étaient habilitées pour la première fois à s'autofinancer sur le marché des capitaux des années 1980. La concurrence dans le secteur financier s'est intensifiée avec pour résultat que les banques ont augmenté le nombre de prêts aux PME pendant les années 1980 sans véritable suivi (Hoshi et Kashyap, 1999, p. 21). De surcroît, c'est cette évolution dans le comportement des banques qui a stimulé la bulle. Sur le plan strictement légal, le crédit était limité à 70 pour cent de la valeur d'un bien immobilier. Afin de contourner cette limitation, les banques se sont basées sur l'accroissement de la valeur immobilière escomptée afin d'accorder de plus gros crédits (Werner, 2003, p. 96).

Durant la seconde moitié des années 1980, les prix des actions et du terrain ont commencé à monter à un rythme spectaculaire. Les prix des actions sont montés de 240 pour cent et les prix des biens immobiliers de 245 pour cent entre janvier 1985 et décembre 1989 (Werner, 2003, p. 89). La fin de la bulle a été suivie par un resserrement de la politique monétaire. Afin d'éviter l'inflation dans le marché des biens pendant le boom de la seconde moitié des années 1980, la Banque du Japon a relevé le taux de l'argent hors banque cinq fois entre mai et août 1989. Mais leur action la plus importante fut d'appliquer plus strictement les limites directrices (*window guidance*) afin de

Figure 3. Le taux de l'immobilier au Japon 1978-2006



L'indice est celui des villes suivantes: Tokyo, Yokohama, Nagoya, Kyoto, Osaka et Kobe.

Source: Japan Real Estate Institute, 2009 (Institut japonais de l'immobilier, 2009).

limiter de manière drastique l'expansion du crédit. A la fin de 1989, il y avait des indications que les prix des biens ne monteraient pas davantage. La bulle boursière s'est terminée, et la bulle immobilière a suivi une année plus tard. Les prix des actions se sont réduits de moitié entre 1989 et 1992, et sont restés plus ou moins aux mêmes niveaux jusqu'à présent. Les prix de l'immobilier ont entamé une longue descente sur environ quinze années et se sont maintenus ensuite à un bas niveau (voir la figure 3).

Il faut noter que les bulles immobilières sont plus dangereuses que les bulles boursières. La première raison en est que le volume des crédits dans l'immobilier est énorme. La spéculation boursière peut se faire avec du crédit, mais les volumes de crédit sont moins importants. La deuxième raison est que la propriété immobilière est très importante pour beaucoup de ménages. Avec l'exception des ménages très riches, elle représente leur plus grand bien. Cela veut dire que l'augmentation du prix de l'immobilier stimule sensiblement la consommation, tandis que la baisse du prix de l'immobilier la réduit.

Les prêts non performants et les politiques monétaire et fiscale après la bulle

Les prêts non performants

L'effondrement du marché des biens a à la fois entraîné de graves problèmes dans le système bancaire et dévasté la valeur des garanties et de la fortune des crédateurs et des débiteurs. Les spéculateurs ont dû vendre leurs biens à forte perte afin de rembourser leurs emprunts. Il y avait des entreprises qui avaient lourdement emprunté pendant la phase d'expansion et qui avaient utilisé leurs avoirs immobiliers pour cautionner les prêts. Cependant, les emprunts ont servi en partie à des investissements spéculatifs en bourse ou dans le

secteur de l'immobilier qui promettait des bénéfices encore plus importants. Werner (2003, p. 95) estime que la totalité des prêts utilisés à des fins spéculatives représentait 37 pour cent du PIB si on inclut tous les secteurs qui se prêtaient à la spéculation. L'augmentation de prêts non performants était inévitable à la suite d'une pareille bulle, financée largement par des crédits.

Les prêts non performants n'ont pas créé d'inquiétude dans la sphère politique, puisqu'on a considéré ce phénomène comme une difficulté passagère. Les opérations de sauvetage étaient de deux types. D'une part les institutions en faillite étaient reprises par des institutions financièrement solides. Ces fusions étaient soutenues par la Deposit Insurance Corporation (DIC) (société chargée de l'assurance des dépôts) et la Banque du Japon. D'autre part, une nouvelle banque était créée avec l'aide de la DIC, de la Banque du Japon et de quelques établissements financiers privés pour reprendre les créances douteuses. Mais les problèmes dans le secteur financier ont persisté. Sur la période 1994-95, trois coopératives de crédit et une banque ont fait faillite. Pendant cette même période, le problème des *jusen*, qui détenaient un large volume de biens immobiliers, a explosé². Les sept plus grands d'entre eux («the Big Seven») avaient ensemble cumulé des pertes de 6,410 milliards de yen, une somme que la DIC ne pouvait se permettre de couvrir. Pour la première fois, le gouvernement s'est vu obligé d'injecter lui-même du capital pour couvrir les prêts irrécouvrables et la Housing Loan Administration Corporation (HLAC) (société chargée de la gestion des prêts hypothécaires et immobiliers) a été créée pour gérer l'élimination des prêts non performants accordés par les *jusen* (Nakaso, 2001, p. 6).

Il a paru évident en 1996 que le problème des prêts non performants grandissait. La Resolution and Collection Bank (RCB, renommée la Resolution and Collection Corporation en 1999) (société chargée de la résolution du recouvrement des créances douteuses) a été créée pour reprendre les prêts non performants des institutions financières. En même temps, le gouvernement a poussé à des réformes dans le secteur de la finance. En novembre 1996, le Premier ministre Hashimoto a annoncé un programme de libéralisation totale du système financier avant la fin de 2001, qu'on a appelé le «Big Bang». L'objectif était de faire de Tokyo un marché financier international de la taille de Londres ou New York.

La crise asiatique en 1997 et la crise russe de 1998 qui suivit ont provoqué un second choc dans le système financier japonais, et ont fait empirer la situation de manière fondamentale. Le secteur financier japonais, qui avait investi dans les pays d'Asie et en Russie, a dû faire face à une nouvelle vague de prêts non performants. Il a réagi en limitant sévèrement l'expansion du crédit (voir la figure 4). Deux grandes banques (la Nippon Credit Bank et

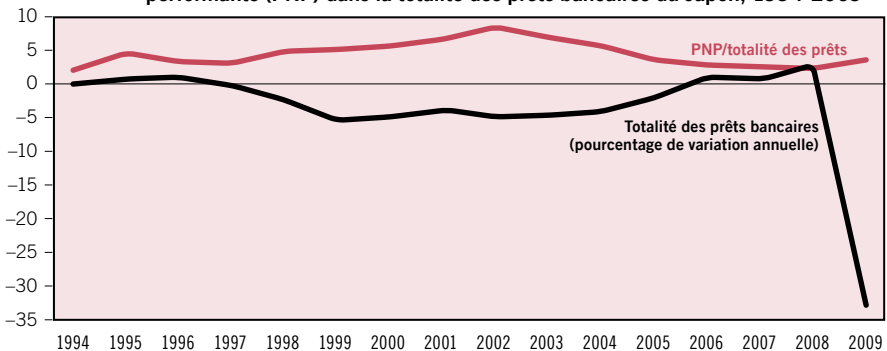
2. Les *jusen* ont été créés pendant les années 1970 comme des filiales des banques. Ils se sont réorientés vers les prêts hypothécaires pendant les années 1980, suite à la montée de la concurrence et à la libéralisation du système financier japonais.

la Hokkaido Takushoku Bank) ont fait faillite en 1997. Plusieurs faillites de grandes banques et de compagnies d'assurance ont suivi en 1998. La proportion des prêts non performants a augmenté de 4,8 pour cent de la totalité des prêts en 1998 à 8,4 pour cent en 2002. Avec l'aide du gouvernement, il a été possible de réduire le volume des prêts non performants dans les années suivantes, mais le problème ne disparut pas complètement. En 2009, le Japon entra encore une fois dans une crise sévère, ce qui aggrava à nouveau la difficulté de traiter les prêts non performants.

Les prêts non performants ont occupé une très grande place au Japon durant une longue période qui a débuté dans les années 1990. Ce phénomène a implacablement empêché le système financier japonais de fonctionner correctement. Dans la figure 4, on peut voir que l'expansion du crédit dans l'économie nationale a stagné, ou même régressé, après la fin de la bulle. Le mécanisme keynésien ou schumpétérien usuel de stimulation de l'investissement par le crédit a été supprimé au Japon. Sans expansion du crédit dans l'économie nationale, destiné, bien entendu, au financement d'activités réelles, un développement économique vers la prospérité n'est pas possible.

Plusieurs facteurs tendent à expliquer l'existence des prêts non performants sur une si longue période et les insuffisances du système bancaire japonais quant à l'offre de crédit. En premier lieu, le gouvernement n'a pas abordé le problème des prêts non performants assez tôt et l'intervention n'a pas été suffisamment efficace. Pendant longtemps, on a cru que le problème pouvait se résoudre au moyen de fusions de secours. Cependant, cela n'a pas donné les résultats escomptés. En outre, le public refusait catégoriquement de permettre que l'argent des contribuables puisse servir à la capitalisation d'institutions financières. En deuxième lieu, la déflation dans les marchés des biens est venue s'ajouter de manière permanente au problème des prêts non performants. La déflation augmente la dette réelle de chaque débiteur, même dans la situation d'un taux nominal d'intérêt de zéro.

Figure 4. Les prêts bancaires (pourcentage de variation annuelle) et la part des prêts non performants (PNP) dans la totalité des prêts bancaires du Japon, 1994-2009



Source: Banque du Japon, base de données statistique 2010; valeurs calculées par les auteurs.

La déflation augmente la dette réelle non seulement des spéculateurs aventureux, mais aussi celle des emprunteurs prudents. En outre, la déflation est toxique pour la demande sur les marchés des biens. Si un investisseur désire se procurer une machine, mais s'attend à ce que son compétiteur puisse acheter la même machine à meilleur prix dans un an, il remettra son investissement à plus tard. Les consommateurs non plus n'achèteront pas de biens durables à un moment donné s'ils s'attendent à ce que les prix baissent. En troisième lieu, le système financier japonais a subi non seulement la fin de la bulle au début des années 1990, mais aussi la crise asiatique et la crise des prêts *subprimes*. Enfin, les normes plus sévères du Nouvel Accord de Bâle (1988) quant au rapport entre fonds propres et crédits accordés ont manifesté leur influence sur les banques japonaises à partir du début des années 1990 (Montgomery, 2004, p. 25). Dans l'ensemble, les insuffisances de capitalisation et de garanties de la part des débiteurs, la crainte de la faillite et le problème récurrent de prêts non performants ont conduit les banques à pratiquer une politique de crédit extrêmement restrictive (Baba et coll., 2005; Ogawa, 2003, p. 18).

La politique monétaire

La Banque du Japon n'a pas réagi assez rapidement pour contrecarrer la déflation dans les prix de biens et la crise de l'économie réelle qui s'ensuivit. En 1992, le danger d'une récession profonde ne se faisait plus deviner, et il était déjà trop tard. Au vu du taux d'inflation relativement bas, et devant la perspective d'une chute brusque du taux de croissance du PIB, il aurait été opportun de réduire les taux d'intérêts, d'autant plus que les limites directrices (*window guidance*) avaient été abolies en 1991 et ne pouvaient donc plus servir à stimuler l'expansion du crédit. Bernanke et Gertler (2001), Mussa (2003) et Ferguson (2003) ont tous eu raison de soutenir que la politique monétaire était trop lâche pendant la croissance de la bulle et par trop restrictive après son implosion.

Malgré le faible taux de croissance du PIB et un taux d'inflation très bas, la Banque du Japon a maintenu des taux d'intérêts relativement élevés jusqu'au milieu des années 1990. C'est seulement en avril 1995, juste avant la crise asiatique, que le taux d'intérêt a été réduit à 1 pour cent. Au vu des problèmes croissants de déflation, la banque centrale a déclaré clairement en 1999 qu'elle poursuivrait une politique de taux d'intérêt à zéro jusqu'à ce que la déflation préoccupante s'amenuise (Banque du Japon, 1999). L'économie s'est redressée modestement et la Banque du Japon a abandonné sa politique de taux d'intérêt à zéro en août 2000. La récession est revenue au Japon après la crise économique mondiale qui a suivi la bulle de l'Internet (*dot-com bubble*) en 2000-01. En mars 2001, le taux de refinancement a de nouveau été réduit à zéro où il est resté jusqu'en 2006. Afin de donner un coup de pouce

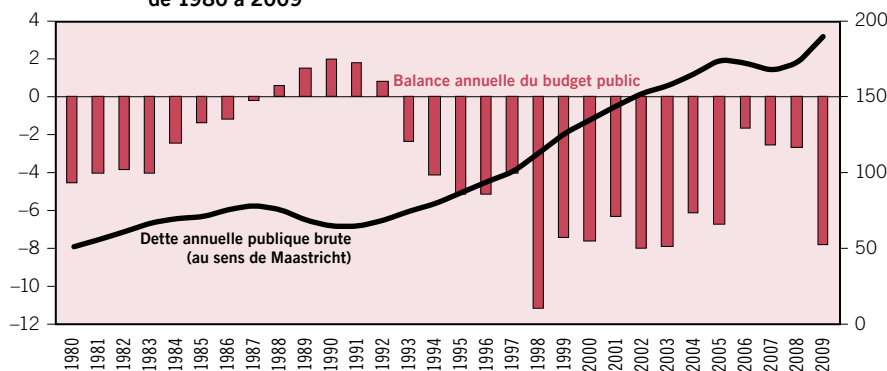
expansionniste à l'économie, une politique de détente monétaire a été mise en œuvre en 2001. L'idée était d'augmenter le volume monétaire et d'insuffler de la liquidité dans le système bancaire. Des instruments variés ont servi, tels que l'achat d'obligations d'Etat et l'achat d'obligations de sociétés et de créances d'entreprises, ainsi que des achats d'actions par la Banque du Japon et par le gouvernement (OCDE, 2005). Après 2005, la situation s'est quelque peu améliorée. En 2006, la Banque du Japon a haussé son taux directeur à 0,4 pour cent et, en 2007, à 0,75 pour cent. En réponse à la crise financière de prêts *subprimes* aux Etats-Unis en 2007, la Banque du Japon a réduit son taux d'escompte à 0,3 pour cent en décembre 2008, en deux étapes. Elle a aussi mis en œuvre un desserrement monétaire en achetant des obligations de sociétés et des obligations d'Etat, ainsi que des actions tenues par les banques, afin de recapitaliser les banques et d'accroître la stabilité du système financier (OCDE, 2009a).

La politique monétaire s'est révélée largement inefficace au Japon. La politique de taux d'intérêt à zéro et plus tard l'injection agressive de liquidités dans l'économie ont été des actions insuffisantes pour stimuler la demande des individus et des ménages. Les taux d'intérêts réels sont restés positifs à cause de la déflation. Ce qui paraît encore plus important dans l'explication, c'est que les problèmes liés aux déformations du système financier provoquées par les prêts non performants, l'insuffisance de capitalisation et les changements dans les comportements des banques étaient devenus insurmontables (Baba et coll., 2005).

La politique fiscale

Pendant l'expansion économique de la seconde moitié des années 1980, le solde du budget public était positif. A la fin de 1991, devant l'inévitabilité de la récession, la politique fiscale a réagi. Le Japon a rapidement basculé d'un surplus budgétaire à un déficit budgétaire. Les déficits budgétaires ont augmenté de manière dramatique et en quelques années sont arrivés à dépasser 5 pour cent du PIB (voir la figure 5). Une grande partie des déficits étaient due aux réductions d'impôts destinées à stimuler la consommation des personnes et des ménages, associées à l'augmentation des dépenses publiques. En 1997, quand la crise asiatique a atteint le Japon, l'impôt sur la consommation est passé de 3 à 5 pour cent. Cette action ne pouvait pas tomber plus mal (Kuttner et Posen, 2002, p. 9). A ce moment, le gouvernement japonais pensait que la récession avait été surmontée, et la Fiscal Structural Reform Act (loi sur la réforme de la structure fiscale) a été mise en œuvre dans le but de réduire le rapport de la dette au PIB à 60 pour cent et le déficit budgétaire à 3 pour cent du PIB. En 1998, le gouvernement décida d'augmenter à nouveau les dépenses. Dans les années suivantes, le gouvernement a fait face aux nécessités contradictoires de stabiliser l'économie par la stimulation fiscale et de

Figure 5. Déficits budgétaires et dette publique en pourcentage du PIB de 1980 à 2009



Source: OCDE (2009c), *Perspectives économiques n° 85*, base de données.

consolider le budget. Après 2003, la croissance du PIB s'est redressée modérément et une période de consolidation fiscale s'est amorcée. En 2009, les déficits fiscaux ont explosé à nouveau.

Dans son ensemble, le problème principal de la politique fiscale était qu'on l'orientait vers la consolidation du budget dès qu'une lueur de relèvement pointait. Une politique fiscale extrêmement expansionniste qui pourrait accepter des déficits à deux chiffres pendant plusieurs années n'était pas tolérée au Japon. En outre, des crédits destinés aux dépenses publiques venant directement de la banque centrale et donc faisant partie d'une politique monétaire peu orthodoxe n'ont pas été essayés. En théorie, cela aurait été possible. Néanmoins la Banque du Japon est devenue plus indépendante en 1998 et une telle politique aurait été implicitement contradictoire avec la stratégie du gouvernement de mettre en place un système financier plus occidental.

La situation de la dette publique est préoccupante. En 2008, le rapport de la dette au PIB était de 172,1 pour cent, le deuxième plus élevé du monde après le Zimbabwe (CIA, 2009). Le rapport de la dette au PIB est calculé en incluant les contributions à la caisse nationale de pensions versées par le public. Si les revenus de la sécurité sociale étaient exclus dans ce calcul du déficit, la dette publique serait encore plus élevée.

Les salaires et la déflation au Japon

Les salaires et les grandes dépressions

Tôt ou tard, toute bulle doit éclater, ce qui conduit à une diminution des prix des biens tandis que les investisseurs fuient vers la liquidité sécurisante. La vente à perte sous la menace d'une saisie et la liquidation des dettes par les acteurs du marché s'ensuivent. Irving Fisher (1933) insistait sur le fait que la

déflation des prix des biens devait conduire – par les chutes des prix des biens et les déformations du système financier – à une diminution de la demande sur le marché des biens et enfin à la déflation. La chute des prix des biens sur le marché mène ensuite à une augmentation de la charge de la dette réelle, tandis que l'insuffisance de la demande, la déflation et l'augmentation de la dette réelle se renforcent l'une l'autre jusqu'à ce que le bateau économique chavire. Le moteur de la déflation des marchés de biens est donc l'insuffisance de la demande sur le marché des biens.

John Maynard Keynes (1930) a rajouté un élément important à l'analyse des récessions. Il soutenait que les changements dans les salaires nominaux, et plus précisément dans les coûts nominaux unitaires de la main-d'œuvre, sont la composante critique des processus d'inflation et de déflation. Le coût unitaire de la main-d'œuvre dépend des augmentations des salaires nominaux et des augmentations de la productivité. Si les augmentations des salaires nominaux sont identiques aux augmentations de la productivité, il n'y a pas de modifications dans les coûts des salaires et il n'y a ni inflation ni déflation des salaires. Pendant une expansion économique accompagnée de taux de chômage décroissants, il y a toujours le danger qu'une inflation amorcée par une plus forte demande sur le marché des biens déclenche une inflation des salaires. Ce qui nous paraît plus important ici, c'est qu'une déflation due à la demande, une production réduite et l'augmentation du chômage peuvent ensemble mener à une déflation des salaires si les salaires nominaux n'augmentent pas au moins au même rythme que la productivité. La proposition sur la déflation des salaires de Keynes peut facilement se conjuguer avec le modèle de Fisher sur la déflation de la dette. Il devient alors plus facile de comprendre que toutes les déflations dans les prix des biens ne mènent pas à une déflation désastreuse sur le marché des biens. Tant que le salaire nominal se maintient même face à un chômage élevé, une déflation dans les prix des biens et une déflation dans la demande ne conduisent pas à une déflation cumulative. Seule la diminution des salaires nominaux peut mener à un processus de déflation inéluctable et destructif (Herr, 2009).

Les propositions sur la déflation et les salaires jettent de la lumière sur la Grande Dépression. Bernanke (2000) et d'autres ont soutenu que les grandes déperditions d'emplois pendant la Grande Dépression étaient dues à l'insuffisance des réductions des salaires nominaux, ce qui mena à l'explosion des salaires réels. Les salaires réels élevés, selon leur proposition, conduisent à une baisse de l'offre d'emploi et au chômage élevé. Le même argument a été utilisé en parlant du Japon. Dans la perspective néoclassique traditionnelle et la nouvelle vision keynesienne, après les années 1980, les salaires réels au Japon sont devenus excessifs et les coûts de la main-d'œuvre insuffisamment flexibles. Les salaires réels étaient perçus comme trop élevés pour le plein emploi. On accusait les syndicats de réagir de manière inepte et de s'opposer à des réductions suffisantes des salaires nominaux et réels (Akerlof, Dickens et Perry, 1996; Baig, 2003; Bigsten, 2005; Takenaka et Yasui, 2005).

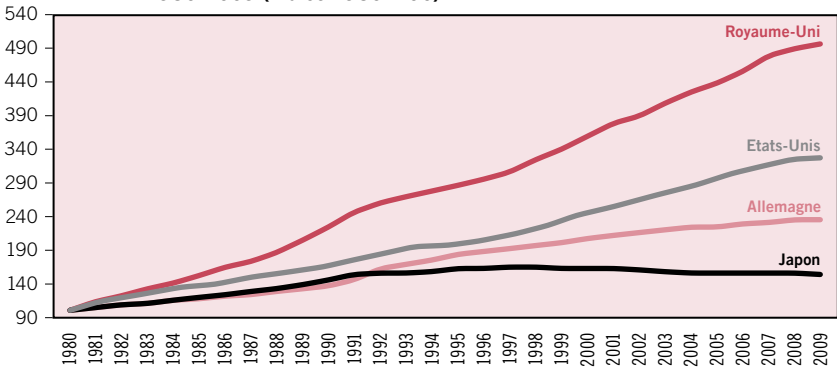
Nous ne sommes pas du même avis. Les réductions des salaires nominaux ont approfondi la déflation et ont conduit à une explosion de la charge de la dette et à un effondrement de l'économie. Un élément critique, c'est que les travailleurs ne peuvent même pas réduire les salaires réels en réduisant les salaires nominaux. Keynes affirmait «qu'il n'y a pas de moyen efficace selon lequel les travailleurs dans leur ensemble puissent réduire leurs salaires réels à des chiffres particuliers en marchandant des révisions dans les chiffres en termes d'argent avec les entrepreneurs» (Keynes, 1936, p. 13). Quant aux salaires et à la Grande Dépression, Keynes (1936, p. 9) soutenait «qu'il n'était pas très plausible d'affirmer que le chômage aux Etats-Unis en 1932 découlait du fait que les travailleurs s'obstinaient à refuser une réduction des salaires monétaires ou bien du fait que les travailleurs s'obstinaient à demander un salaire réel au-delà de ce que la productivité de la machine économique était capable de fournir». Comme nous le verrons plus bas, au Japon ce fut aussi une diminution malencontreuse des salaires nominaux qui stimula la déflation, et qui ne mena pas à la véritable diminution des salaires réels escomptée.

L'évolution des salaires au Japon

Après la bulle, les salaires nominaux ont peu augmenté, et ils ont même baissé après le choc de la crise asiatique. C'est seulement après 2005 que les salaires nominaux ont cessé de baisser. Ils sont remontés très peu depuis. Sur le graphique figurent les augmentations des salaires nominaux au Japon, en Allemagne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, et on peut voir que les salaires nominaux au Japon n'ont pas augmenté de manière à assurer un taux d'inflation positif mais bas, ce qui était pourtant un objectif de la Banque du Japon. La figure 6 démontre aussi que l'Allemagne se trouve dans la même situation quant au peu d'augmentation des salaires nominaux.

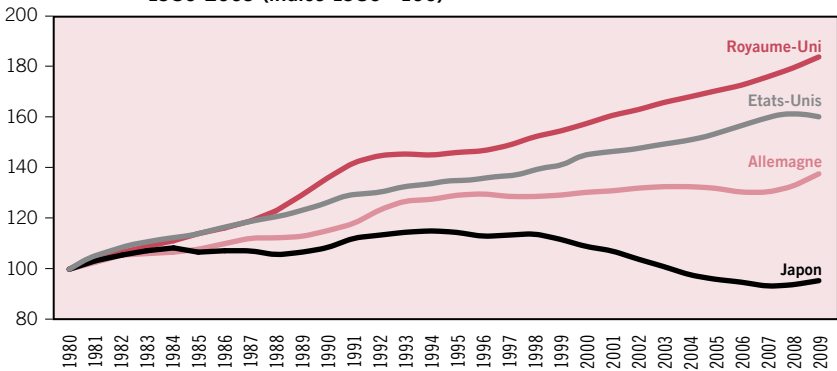
Les coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre sont le facteur le plus important pour la détermination des niveaux des prix. Les coûts unitaires de la main-d'œuvre dépendent, comme il a été dit plus haut, de l'évolution de la productivité et de l'évolution des salaires nominaux. La tendance de la productivité a toujours été à la hausse au Japon durant cette période, même après la bulle. Si l'on prend en compte l'évolution des salaires nominaux, il n'est pas surprenant de voir que les coûts unitaires de la main-d'œuvre ont commencé à baisser sensiblement au Japon pendant la seconde moitié des années 1990 (voir la figure 7). Globalement, le niveau des coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre aux Etats-Unis d'Amérique et au Royaume-Uni a augmenté de manière à entraîner des taux d'inflation modérés, ce qui concordait avec les cibles implicites ou explicites de leur banque centrale quant à l'inflation. Les coûts unitaires de la main-d'œuvre en Allemagne ont stagné en raison de la faible augmentation des salaires nominaux, ce qui conduisit l'Allemagne au bord de la déflation. La proposition de Keynes

Figure 6. Indemnités nominales par travailleur, ensemble de l'économie, 1980-2009 (indice 1980=100)



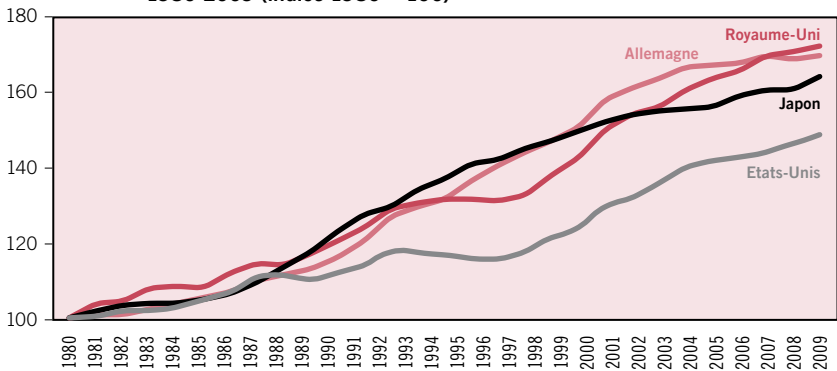
Source: Ameco (2010).

Figure 7. Coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre, ensemble de l'économie, 1980-2009 (indice 1980=100)



Source: Ameco (2010).

Figure 8. Moyenne du salaire horaire réel par travailleur, ensemble de l'économie, 1980-2009 (indice 1980 = 100)



Source: Valeurs calculées par les auteurs à partir d'Ameco, 2010.

que les salaires nominaux ne déterminent pas les salaires réels est tout à fait confirmée au Japon. Le salaire horaire réel des travailleurs au Japon ne s'est pas réduit, malgré la tendance à la baisse des coûts unitaires nominaux de la main-d'œuvre. En effet, le taux horaire réel augmenta, suite à l'accroissement de la productivité (voir la figure 8)³.

Pourquoi le salaire nominal qui avait été une source de stabilité n'a-t-il plus fonctionné de cette manière et pourquoi une situation dangereuse a-t-elle été créée, qui aurait pu conduire à une situation typique des années 1930? Une analyse de la situation spécifique au Japon du marché du travail et de son évolution donne la réponse.

Le chômage officiel au Japon tournait autour de 1 pour cent pendant les années 1960. Il a ensuite augmenté lentement pour atteindre près de 3 pour cent au milieu des années 1980 et a baissé jusqu'à 2,1 pour cent en 1990, grâce à la stabilisation économique. Il a ensuite atteint près de 6 pour cent en 2003, s'est amélioré pendant quelques années, mais est remonté à près de 6 pour cent à nouveau en 2009 (Ameco, 2010). Néanmoins, les taux de chômage réels sont plus élevés, étant donné que de nombreuses personnes sans emploi ne s'inscrivent pas au chômage. En outre, il faut examiner l'évolution du chômage au Japon dans le contexte de la grande flexibilité du marché du travail japonais quant au nombre d'heures de travail. Freeman et Weitzman (1987, p. 96) concluent que la croissance et la diminution des heures supplémentaires est un moyen important pour les entreprises japonaises de réagir aux phases montantes et descendantes de la croissance économique. Face à un taux de croissance économique bas ou négatif à la fin de la bulle, la réduction des heures supplémentaires ne suffisait manifestement plus pour maintenir des niveaux d'emploi élevés. Vue dans son ensemble, l'augmentation du chômage doit avoir profondément choqué la société japonaise.

Le marché du travail japonais a longtemps été divisé entre les travailleurs titularisés et les travailleurs non titularisés. Les travailleurs titularisés bénéficiaient d'une garantie d'emploi à vie dans l'entreprise où ils avaient trouvé leur premier emploi, des perspectives de carrière à long terme, des salaires relativement élevés et de bonnes prestations. Les travailleurs non titularisés sont les travailleurs à court terme, les travailleurs temporaires et les travailleurs à temps partiel; ils gagnent moins que les travailleurs titularisés et il est relativement facile de les licencier. Sur le tableau 1, on peut voir que le nombre de travailleurs titularisés a chuté de 82 pour cent en 1982 à 68 pour cent en 2002. Le ministre japonais des Affaires intérieures et des Communications a déclaré que le pourcentage de travailleurs titularisés est descendu au-dessous de 66 pour cent en 2008. Les travailleuses sont beaucoup plus atteintes que les travailleurs. Les femmes ont subi la crise japonaise de manière disproportionnée (Nakata et Miyazaki, 2010). Malgré l'augmentation des emplois non

3. Les indemnités réelles par travailleur n'ont pas augmenté autant que le salaire horaire réel par travailleur (Ameco, 2010). Manifestement, les travailleurs ont travaillé moins d'heures.

Tableau 1. Composition des travailleurs dans les secteurs non agricoles

	1982	1992	2002
<i>Travailleurs titularisés</i>	83	78	68
Hommes	58	54	48
Femmes	25	25	20
<i>Travailleurs non titularisés</i>	17	22	32
Hommes	5	6	9
Femmes	12	16	22

Note: Les chiffres sont des pourcentages de tous les travailleurs; les cadres des sociétés en sont exclus.
Source: Nakata et Miyazaki (2010), p. 193, à partir des données provenant du ministère japonais des Affaires intérieures et des Communications.

titularisés, la structure des salaires (en termes de salaires nominaux horaire) a peu évolué au Japon⁴. Ce groupe de travailleurs a manifestement servi longtemps de tampon aux oscillations de la croissance économique. Le revenu salarial des travailleurs non titularisés a beaucoup fluctué en fonction du volume de l'emploi.

Il vaut la peine de noter aussi que des bonus élevés caractérisent le système japonais des salaires. En sus des 12 salaires mensuels, les travailleurs japonais reçoivent une prime deux fois par an. Ce système de bonus donne une flexibilité salariale qui peut être activée dans un court délai et qui conduit à une évolution des salaires qui est fortement liée aux cycles économiques⁵. Le système des bonus aggrave le danger que, pendant des périodes de croissance faible, le revenu des travailleurs ne chute sensiblement.

Le système de négociation collective est crucial au Japon, ainsi que la position des syndicats de travailleurs. Les syndicats sont en général établis au niveau de l'entreprise et organisent le plus souvent les travailleurs titularisés. Ces derniers deviennent souvent automatiquement membres des syndicats de l'entreprise correspondante. Au contraire, les travailleurs non titularisés sont habituellement exclus par les statuts du syndicat. Les syndicats d'entreprise adhèrent à leur tour aux fédérations nationales de syndicats, mais les négociations collectives se déroulent de facto au niveau de l'entreprise. Rebeck (2001, p. 136) a constaté que la participation syndicale a baissé surtout en fonction

4. Quand on compare les salaires moyens entre 1995 et 2000 et de 2001 à 2007, l'indice de Gini du revenu salarial pour le Japon n'a évolué que de 29,63 à 28,90. Cela représente une répartition du salaire très légèrement plus égalitaire, car l'inégalité augmente en fonction de la valeur de l'indice. L'inégalité des salaires au Japon est classée plus ou moins à la médiane pour les pays industrialisés. Entre 2001 et 2007, par exemple, la Suède avait un indice de 23,4, le Danemark de 23,8, l'Allemagne de 26,0 et le Royaume-Uni de 34,0 (BIT, 2009, p. 96).

5. Par exemple, on a sensiblement réduit les paiements spéciaux en espèces (dont les bonus représentent la plus grosse part) de 107 944,00 yen en moyenne en 1998 à 60 694,00 yen en moyenne en 2004. Après deux années d'augmentations légères, les paiements en espèces ont été réduits à nouveau en 2007 (ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être social, plusieurs années).

de l'augmentation des emplois non titularisés. La coordination des salaires au niveau national est traditionnellement gérée par les organisations d'employeurs, et non par les syndicats. Un petit nombre d'entreprises de chaque industrie ou d'un groupe d'industries pour la plupart dans le secteur de l'exportation discutent les salaires avec le gouvernement et les fédérations de syndicats et recommandent ensemble une certaine évolution des salaires. Les fédérations de syndicats ont peu de pouvoir et ne jouent pas un rôle important dans ce processus. Les recommandations sont plus ou moins passivement acceptées par les syndicats d'entreprise. Les organisations d'employeurs, le gouvernement et les fédérations de syndicats ont tous suivi une stratégie corporatiste mercantile. L'évolution des salaires tient compte de la concurrence internationale. Etant donné que la Banque du Japon intervient sur le marché des devises, les objectifs dans les taux de change et leurs mouvements jouent un rôle important dans l'évolution des salaires. «Quoique les exportations représentent une part relativement modeste du PIB, ces discussions s'orientent sur la nécessité de maintenir la compétitivité des coûts autant que possible. Elles nécessitent de traiter avec le gouvernement sur les évolutions possibles des taux de change» (Soskice, 1990, p. 41)⁶. Ce n'est pas une coïncidence si en Allemagne, qui est le deuxième pays industriel ayant des surplus dans ses comptes courants, les augmentations des salaires sont très basses. On peut constater en Allemagne une orientation mercantile dans les négociations salariales dans beaucoup de cas. Néanmoins, on peut s'attendre à ce que les syndicats du secteur allemand de l'exportation, qui eux négocient avec les organisations d'employeurs, acceptent un résultat moins rigoureux quant à la nécessité de suivre une politique mercantile de limiter les salaires que dans le système japonais de coordination des salaires qui est organisé par une poignée de grosses entreprises toutes orientées vers l'exportation. En outre, dans une situation de crise économique grave, les négociations au niveau de l'entreprise au Japon se terminent presque toujours par des coupures de salaires, car la logique microéconomique d'améliorer la compétitivité de l'entreprise en sapant les coûts des autres entreprises devient incontournable.

Le rôle possible des salaires minima pour éviter la déflation n'a pas été mis à profit au Japon. Durant les périodes de déflation, le Conseil national, qui recommande les modifications annuelles, a gelé les salaires minima. Entre 1999 et 2006, il y a eu très peu ou pas de modifications dans les salaires minima (Nakakubo, 2009, p. 27; Kambayashi, Kawaguchi et Yamada, 2008). D'un autre côté, en regardant la structure des salaires, on peut constater que les revenus des travailleurs les plus pauvres ont augmenté et que l'écart des salaires entre les travailleurs les moins payés et les travailleurs payés au niveau de la moyenne des

6. De même: «Le schéma de la modération des salaires coordonné et mené par le secteur de l'exportation au Japon a été mis en place en 1975 immédiatement après le premier choc pétrolier et a été maintenu ensuite même pendant l'expansion économique des années 1980» (Hiwatari, 2002, p. 14).

salaires s'est même rétréci entre la fin des années 1980 et 2005. Cela se voit surtout dans les préfectures où les salaires étaient les plus bas (Kawaguchi et Mori, 2009, p. 12). On peut donc soutenir que le salaire minimum n'a pas été utilisé en tant que mécanisme pour éviter la déflation, mais qu'il a certainement contribué à empêcher que ne s'élargisse l'écart des salaires et qu'il a permis au moins de protéger les travailleurs les moins payés d'un tel élargissement.

La part des salaires dans le revenu intérieur s'est rétrécie depuis trois décennies, de 70 pour cent pendant les années 1970 à 57 pour cent en 2008 (Ameco, 2010). C'est la réduction la plus importante de tous les pays industrialisés. La diminution de la part des salaires se traduit par une tendance à une plus grande inégalité dans la répartition des revenus des ménages. Le coefficient de Gini pour le revenu disponible a augmenté au Japon de 0,30 en 1985 à 0,35 en 2005. Cet indice était de 0,38 aux Etats-Unis en 2005, 0,335 au Royaume-Uni, 0,30 en Allemagne, 0,27 en Autriche et 0,23 en Suède (OCDE, 2009b). La plus grande part des bénéfices dans le revenu intérieur traduit le pouvoir croissant du système financier et du secteur des entreprises au Japon qui permettait une majoration de la marge de profit. La répartition plus inégale des revenus est venue s'ajouter à la demande faible sur le marché intérieur des biens, à la déflation des biens et des avoirs et à l'augmentation du nombre de personnes vivant dans la précarité quant à leurs conditions de travail.

Quelle leçon en tirer?

Quand la bulle de la seconde moitié des années 1980 a tiré à sa fin, le Japon aurait pu sombrer dans une déflation comparable à celle qui s'est manifestée dans tellement de pays durant les années 1930, avec sa constellation particulière de facteurs. Dans l'ensemble, le développement économique au Japon depuis les années 1980 a été médiocre. Les plus grandes erreurs japonaises ont été les suivantes:

- Les décideurs économiques japonais n'auraient jamais dû permettre à la bulle du prix des biens d'évoluer. Ils avaient encore à l'époque les outils qui leur auraient permis de contrôler l'expansion du crédit dans le secteur de l'immobilier. Après l'implosion de la bulle, les taux d'intérêts ont été baissés avec trop d'hésitation. Plus tard, quand la Banque du Japon a suivi une politique de taux d'intérêt à zéro, toute opportunité de réduire les taux d'intérêts réels leur a échappé dans le contexte de la déflation. La leçon qui avait été apprise bien des décennies auparavant, et qui s'applique autant au Japon, était que la politique monétaire perd tout son pouvoir dans une situation de déflation.
- Ce fut une erreur fatale pour le gouvernement de n'avoir pas rayé des bilans les prêts non performants rapidement et totalement. Il a attendu trop longtemps et n'a même pas résolu le problème rapidement une fois qu'il l'a

pris en main. Une intervention rapide aurait aidé à redresser le mécanisme déformé du crédit à l'investissement. La meilleure stratégie aurait été de nationaliser les banques dans chaque circonstance où la situation demandait que le gouvernement les stabilise. Plus tard, les banques pouvaient être à nouveau privatisées.

- La politique fiscale fut plutôt expansionniste et a empêché une baisse cumulative de la demande. Mais la politique fiscale était ambiguë, le gouvernement tendant à consolider le budget trop tôt quand il pensait que la crise était passée. Une telle politique est compréhensible au vu de l'explosion du rapport de la dette publique au PIB. Mais il a été aussi démontré que dans une situation de déflation le gouvernement doit aider l'économie de manière à éviter son effondrement. La demande aurait pu être stimulée presque sans fin au moyen de prêts sans intérêts de la part de la banque centrale au gouvernement. Cependant, une telle combinaison originale de politiques monétaire et fiscale n'a pas été envisagée.

D'après un examen de la politique monétaire et de la suppression des prêts non performants des bilans des institutions financières aux Etats-Unis et en Europe après la crise des *subprimes*, on peut conclure que ces problèmes semblent avoir été mieux gérés qu'au Japon. Mais, même dans ce cas, la bonne gestion de la crise des prêts *subprimes* n'a pas éliminé la crainte qu'une période de croissance lente puisse s'ensuivre au moins pour le moyen terme. On ne peut pas prédire si les stimuli fiscaux dans les pays occidentaux resteront au moins aussi expansionnistes qu'ils l'ont été sur une si longue période au Japon.

L'évolution des salaires a été dysfonctionnelle de façon flagrante au Japon. Après l'éclatement de la bulle du prix des biens et une demi-décennie de croissance lente, la stabilité que donnaient les salaires a commencé à se dégrader. L'exemple du Japon démontre le rôle important que jouent les institutions du marché de la main-d'œuvre pour empêcher des augmentations minimales des salaires ou, pire, des coupures dans les salaires nominaux. La malencontreuse évolution des salaires peut être attribuée au moins en partie à l'influence de la stratégie mercantile. L'exemple japonais est aussi instructif pour démontrer qu'une position forte sur le marché mondial n'est pas une garantie de croissance et d'emploi réussis, surtout si la demande intérieure reste faible. Se concentrer uniquement sur la stimulation des exportations n'est pas seulement nocif pour les autres pays. Cette approche peut devenir contre-productive pour le pays mercantile lui-même, comme l'a aussi démontré le cas de l'Allemagne.

Cependant, nous devrions être prudents avant de supposer que l'évolution déflationniste des salaires telle qu'elle a été conduite au Japon ne serait pas possible aux Etats-Unis, en Europe ou dans tout autre pays industriel. La déflation au Japon s'est produite environ cinq ans après la fin de la bulle. Qu'arrivera-t-il dans d'autres pays développés après une si longue période

de croissance lente comme au Japon? Il y a une forte possibilité que beaucoup de pays industriels suivront le même chemin du développement déflationniste japonais à moins qu'on n'intervienne avec des politiques de portée considérable. Une politique macroéconomique est nécessaire pour stimuler la croissance, afin de prévenir l'escalade du chômage. Les salaires nominaux devraient augmenter en fonction de la tendance de la productivité et des taux d'inflation ciblés par la banque centrale. Les salaires minima qui ont un rapport avec les salaires les plus bas et des augmentations des salaires minima qui sont indexées sur la productivité et les objectifs d'inflation peuvent aider à prévenir la dégradation de la stabilité donnée par les salaires nominaux (Herr, Kazandziska et Mahnkopf-Praprotnik, 2009). Le renforcement des syndicats et des mécanismes de négociation collective est nécessaire pour mettre en œuvre une telle politique – y compris dans les pays à tendance mercantile tels que le Japon et l'Allemagne. Cela démontre que les syndicats dans les économies capitalistes ne sont pas uniquement des institutions pour la promotion de la justice sociale et qui donnent une voix aux travailleurs. Ils sont nécessaires comme facteurs de stabilisation afin d'éviter la déflation quand la politique monétaire devient inefficace.

Références

- Ameco (Annual macro-economic database): Banques de données et indicateurs économiques de la Commission européenne (plusieurs années – en anglais seulement). Voir http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/.
- Akerlof, G., Dickens, W. et Perry, G. (1996): *The Macroeconomics of Low Inflation*, Brookings Papers on Economic Activity 1, pp. 1-59.
- Baba, N., Nishioka, S., Oda, N., Shirakawa, M., Ueda, K. et Ugai, H. (2005): *Japan's Deflation, Problems in the Financial System and Monetary Policy*, BIS Working Papers n° 188.
- Baig, T. (2003): *Understanding the Costs of Deflation in the Japanese Context*, IMF Working Paper 03/215.
- Banque du Japon (1999): *On Recent Monetary Policy*, discours de Masaru Hayami, le 22 juin.
- Bernanke, B. S. (2000): *Essays on the Great Depression*, Princeton University Press, Princeton.
- Bernanke, B. S. et Gertler, M. (2001): «Should Central Banks Respond to Movements in Asset Prices?», *American Economic Review*, vol. 91, pp. 253-257.
- Bigsten, A. (2005): *Can Japan Make a Come-back?* World Economy Paper, vol. 28, n° 4, pp. 595-606.
- BIT (2009): *Rapport mondial sur les salaires*, Organisation internationale du Travail, Genève.
- CIA (2009): *The World Factbook*, Washington DC.
- Ferguson, R. W. (2003): *Uncertain Times: Economic Challenges Facing the United States and Japan*. Voir <http://www.bis.org/review/r030620f.pdf?noframes=1>.

- Fisher, I. (1933): «The Debt-Deflation Theory of Great Depressions», *Econometrica*, vol. 1, pp. 337-357.
- Fonds monétaire international (2009): *Perspectives de l'économie mondiale*.
- Freeman, R. et Weitzman, M. (1987): «Bonuses and Employment in Japan», *The Japanese Economy*, 2^e partie, vol. 6, pp. 221-246.
- Herr, H. (2009): «The Labour Market in a Keynesian Economic Regime: Theoretical Debate and Empirical Findings», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, pp. 949-965.
- Herr, H., Kazandziska, M. et Mahnkopf-Praprotnik (2009): *The Theoretical Debate About Minimum Wages*, Global Labour University Working Papers n° 6, février 2009.
- Hiwatari, N. (2002): *Economic Downturn, Unemployment, and Policy Reform in Germany and Japan: Wage Moderation and Compensation Policies in Coordinated Market Economies*, communication à la réunion annuelle de l'American Political Science Association, Boston, Massachusetts.
- Hoshi, T. et Kashyap, A. (1999): *The Japanese Banking Crisis: Where Did It Come From and How Will It End?*, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 7250.
- Kambayashi, R., Kawaguchi, D. et Yamada, K. (2008): *Minimum Wage in Deflationary Economy: Experience of Japan, 1994-2003*, Global COE Hi-Stat Discussion Paper Series. Voir <http://ideas.repec.org/s/hst/ghsdps.html>, gd09-074, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University.
- Kawaguchi, D. et Mori, Y. (2009): *Is Minimum Wage an Effective Anti-Poverty Policy in Japan?*, RIETI Discussion Paper Series 09-E-032. Voir <http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/09e032.pdf>.
- Keynes, J. M. (1930): *Treatise on Money*, vol. I, The Pure Theory of Money, MacMillan, Collected Writings, vol. V, Londres.
- . (1936): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, MacMillan, Londres et Basingstoke.
- Kindleberger, C. (1978): *Manias, Panics and Crashes – A History of Financial Crisis*, Basic Books, New York.
- Kuttner, K., Posen, A. (2002): *Passive Savers and Fiscal Policy Effectiveness in Japan*, Peterson Institute, Working Paper 02-2.
- Ministère de la Santé, du Travail et du Bien-être: *Report of Monthly Labour Survey, Statistics and Information Department*, plusieurs années.
- Minsky, H. P. (1975): *John Maynard Keynes*, Columbia University Press, New York.
- Montgomery, H. (2004): *The Effect of the Basel Accord on Bank Portfolios in Japan*. Voir <http://www.personeel.unimaas.nl/A.Hecq/montgomery.pdf>.
- Mussa, M. (2003): «Asset Prices and Monetary Policy», in *Asset Price Bubbles: The Implications for Monetary, Regulatory, and International Policies*, MIT Press, Cambridge, pp. 41-50.
- Nakakubo, H. (2009): «A New Departure in the Japanese Minimum Wage Legislation», *Japan Labor Review*, 6 (2), 2009, pp. 22-38.
- Nakaso, H. (2001): *The Financial Crisis In Japan During The 1990s: How The Bank of Japan Responded And The Lessons Learnt*, BIS Papers n° 6.

- Nakata, Y. F. et Miyazaki, S. (2010): «Increasing Labour Flexibility during the Recession in Japan: The Role of Female Workers in Manufacturing», in Brown, C., Eichengreen, B., Reich, M. (dir. de publication), *Labour in the Era of Globalisation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 191-210.
- OCDE (2005): *Economic Survey of Japan* (*Etudes économiques – en anglais*), volume 2005/3, mars 2005, Paris.
- . (2009a): *Economic Survey of Japan* (*Etudes économiques – en anglais*), volume 2009/18, septembre 2009, Paris.
- . (2009b): *OCDE – Panorama de la société 2009 – Les indicateurs sociaux de l'OCDE 2009*, Paris.
- . (2009c): *OCDE Perspectives économiques n° 85, statistiques et prévisions* (base de données).
- Ogawa, K. (2003): *Financial Distress and Corporate Investment: The Japanese Case in the 90s*, The Institute of Social and Economic Research, Osaka University, Discussion Paper n° 584.
- Okina, K., Shiratsuka, S. (2001): *Asset Bubbles, Price Stability, and Monetary Policy: Japan's Experience*, Institute for Monetary and Economic Studies, Bank of Japan, Discussion Paper n° 2001-E-16.
- Rebeck, M. (2001): «Japanese Labour Markets: Can We Expect Significant Change», *Japan's New Economy – Continuity and Change in the Twenty-First Century*, Oxford University Press.
- Soskice, D. (1990): «Wage Determination: the Changing Role of Institutions in Advanced Industrial Countries», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, pp. 36-61.
- Takenaka, S. et Yasui, K. (2005): *Deflation and Nominal Wage Rigidity: Evidence from Japan*, Discussion Paper n° 05-21.
- Werner, R. A. (2003): *Princes of the Yen. Japan's Central Bankers and the Transformation of the Economy*, M.E. Sharpe, New York.

La grande récession: un moment décisif pour les syndicats?

Frank Hoffer

Chargé de recherche,
Bureau des activités pour les travailleurs (ACTRAV), BIT
Coordinateur international,
Global Labour University

Livrés à eux-mêmes, les marchés ne conduisent pas à une allocation efficace des ressources et à des équilibres stables. Si l'on peut tirer un enseignement de cette crise, c'est qu'on ne peut plus défendre la notion de principes inhérents au marché libre. Les grandes volatilités, les niveaux de chômage constamment élevés, les déséquilibres mondiaux énormes et la monopolisation du rendement de la productivité par ceux qui sont au sommet de la pyramide des revenus sont les dysfonctionnements les plus visibles de la mondialisation guidée par la finance.

Au cours des trois années écoulées depuis l'amorce de la crise de 2007, nous nous sommes habitués à des chiffres qui défient l'imagination. Selon le FMI, les institutions financières auront déprécié 3 400 milliards de dollars des E.-U. entre 2007 et 2010 (Davis, 2009). En juillet 2009, les gouvernements avaient déjà fourni la somme stupéfiante de 10 000 milliards de dollars sous la forme d'injections de capital (1 100 milliards de dollars); d'achats d'actifs (1 900 milliards de dollars), de garanties (4 600 milliards de dollars) et d'approvisionnement en liquidités (2 500 milliards de dollars) afin d'éviter l'effondrement du système bancaire.

Le plan de relance mondial a coûté 2 000 milliards de dollars de plus, ce qui était à peu près équivalent à 2 pour cent du PIB mondial en 2009 et 1,6 pour cent du PIB mondial en 2010 (FMI, 2009). La dette fiscale moyenne des pays du G20 a évolué de -1,1 pour cent (en 2007) à -6,6 pour cent (en 2010) (FMI, 2009). Et pourtant, malgré ces mesures extraordinaires, le chômage est monté en flèche et 10 millions d'emplois ont été perdus dans les seuls pays à haut revenu. Le BIT évalue la perte mondiale à 34 millions d'emplois, accompagnée d'une réduction massive du temps de travail. Cela prendra au moins de 2,5 à 5,5 années pour retrouver les niveaux d'emploi de 2008 (BIT, 2009a). Des actifs toxiques valant plusieurs centaines de milliards de dollars circulent encore dans le monde financier virtuel ou sont cachés dans les bilans des banques (Palma, 2009). Il est probable que personne ne connaisse l'envergure des risques qui se trouvent toujours quelque part.

Le maintien de ces niveaux extraordinaires de soutien public fait apparaître des problèmes de durabilité financière, mais la perspective de leur élimination fait craindre l'issue plus menaçante d'une récession double. Au vu de la portée de la crise, que toute panique financière ait été évitée constitue une réussite. Néanmoins, la question reste ouverte de savoir si les interventions énormes des banques centrales et des Etats ont évité le pire ou n'auront pour résultat que de faire évoluer la situation vers une longue période de stagnation économique, de chômage élevé et de pauvreté grandissante.

Jusqu'à ce jour la faillite de l'ancien régime économique n'a entraîné aucun changement fondamental de politiques. L'actuel discours de relance des autorités et des experts officiels est «autosuggestif» et il en émane une

atmosphère trompeuse de confiance et de satisfaction. Bien que nous soyons dans la troisième année de la crise, on n'a encore rien fait pour aborder les défauts structurels du système. Comme on ne s'attaque pas aux causes fondamentales de la crise, il y a de bonnes raisons de s'attendre à une instabilité continue, à d'autres bulles, à une allocation des ressources inefficace, à des implosions financières désastreuses et, bien sûr, à des temps difficiles.

La grande récession: un moment décisif pour les syndicats?

La menace et l'opportunité qui s'ouvre aux syndicats

Toute crise présente à la fois une menace et une opportunité. Une menace car les acquis salariaux et en matière de conditions de travail, remportés de haute lutte, sont facilement érodés, et une opportunité parce que les intérêts puissants et les insuffisances essentielles du système économique peuvent souvent être surmontés dans la réponse à une crise systémique.

Aucune autre crise depuis 1929 n'a posé un tel défi aux syndicats dans les pays industrialisés, qui sont leur bastion traditionnel. Le caractère profond et l'étendue de cette nouvelle crise modifient l'ordre économique mondial, et les conséquences sont imprévisibles. Les enjeux sont de taille. La crise aggravera-t-elle l'inégalité à l'intérieur des nations et entre elles? L'attitude hostile des employeurs envers les droits des travailleurs s'amplifiera-t-elle? Le capital privé réussira-t-il à se défaire des coûts de la crise sur le secteur public? Le désendettement énorme conduira-t-il à la déflation et à la stagnation, ou les dépenses déficitaires mèneront-elles à l'inflation? Y a-t-il devant nous des décennies perdues pour les pays industrialisés, comme il y en eut pour le Japon ces vingt dernières années? L'Etat-providence tel que nous le connaissons survivra-t-il à la crise? Les Etats-Unis conserveront-ils leur dominance mondiale? L'euro peut-il survivre? Le capitalisme d'Etat autoritaire «à la chinoise» démontrera-t-il une capacité supérieure à répondre à la crise que le capitalisme démocratique? Le système multilatéral est-il assez fort pour permettre des solutions coopératives ou verrons-nous une nouvelle nationalisation des politiques internationales? Le G20 remplacera-t-il les Nations Unies comme vrai forum de la gouvernance mondiale? Ou une relance durable est-elle en route, accompagnée d'une croissance économique et de la productivité qui permettra aux pays de sortir de leurs dettes et au marché de l'emploi de rebondir?

Un ordre du jour syndical ne peut pas faire abstraction du contexte plus large. Les besoins immédiats des travailleurs poussent les syndicats vers un ordre du jour défensif, axé sur les problèmes essentiels tels que la protection de l'emploi par des concessions salariales. Cependant, si cette approche était appliquée universellement, elle serait responsable d'une spirale négative déflationniste; avec la sagesse rétrospective, on peut aussi lui attribuer la responsabilité d'avoir incité les syndicats à des actions raisonnables, mais sans pertinence.

La profondeur de la crise rend quasi certain que celle-ci sera un tournant pour les syndicats, d'une manière ou d'une autre. Le régime actuel favorise

la finance mondiale et les grandes sociétés. Il récompense l'irresponsabilité et les risques élevés, distribue de manière très inégale les bénéfices du progrès technique et de la croissance économique, et aboutit à des crises financières fréquentes qui entraînent des coûts énormes pour la société. La perpétuation de ce désordre économique affaiblira davantage les syndicats et diminuera la capacité des gouvernements à mettre en œuvre des politiques sociales et économiques progressistes. Des années de croissance faible et de chômage élevé donneront l'occasion aux employeurs d'éroder les normes sociales et d'augmenter les formes d'emploi hors normes (FMI, 2010). Dans un tel environnement, des diminutions additionnelles du taux de syndicalisation et une baisse de l'influence des syndicats sont très probables.

La crise fait empirer la situation des syndicats dans la négociation collective, mais elle pourrait aussi créer l'opportunité de renverser la tendance à la baisse, et de faire d'un ordre du jour alternatif axé sur une mondialisation juste et des sociétés intégratives un point de ralliement. Un tel ordre du jour se fonde sur la limitation du pouvoir économique de quelques-uns afin d'élargir la liberté, la démocratie, et les chances pour le plus grand nombre. La capacité des sociétés à se protéger contre la dictature de l'État ou du marché dépend des institutions politiques et du discours public de la société. À part les institutions religieuses, les syndicats sont les organisations non gouvernementales les plus importantes dans la plupart des sociétés. Leur rôle est vital dans la construction de sociétés plus intégratives. Afin d'en pleinement réaliser le potentiel, les syndicats devront faire preuve d'une combinaison de force défensive, de mesures de secours immédiates en cas de crise et d'un programme de changements fondamentaux et évolutifs. Cette voie est très ambitieuse, mais semble être l'option la plus prometteuse pour inverser des décennies de dépérissement.

L'expérience des crises des marchés financiers en République de Corée, en Suède et au Japon a montré que les syndicats n'ont pas pu exploiter les insuffisances du système économique à leur avantage. En effet, dans tous les cas cités, la crise a conduit à une érosion des droits du travail, à une diminution relative de l'emploi et des salaires et à une énorme augmentation de l'emploi précaire (FMI, 2010).

De surcroît, tous les pays cités ont tenté de surmonter les crises au moyen d'une stratégie d'exportation fondée sur une dévaluation de la monnaie et sur la réduction des coûts. Leurs stratégies ont été soutenues par les institutions financières internationales et ont été favorisées par les employeurs, mais les travailleurs les ont payées cher. Comme plans de relance ces stratégies n'ont été possibles que dans la mesure où elles ont été adoptées par quelques pays et où leurs partenaires commerciaux ont bien voulu accepter des déficits dans la balance commerciale des paiements.

Mais la crise de 2007 est différente. Comme en 1929, cette crise touche simultanément un nombre énorme de pays industriels. Son caractère mondial rend donc conflictuelle et irréaliste la solution nationale «classique» d'avoir recours à l'exportation, de dévaluer et de diminuer les salaires.

La crise de 1929 est rapidement devenue une crise politique et a remis en question la légitimité du capitalisme. Dans ce sens, aucune autre crise économique n'a tant changé le monde que la crise de 1929. Elle a notamment produit une croissance qui a fait la fierté des mouvements syndicaux en Europe continentale (Sturmthal, 1944). Toutefois, le Parti social démocrate de l'époque n'a pas réussi à trouver de réponse à la crise. Au contraire, l'effondrement de l'économie du marché libre a ouvert la porte aux régimes autoritaires de l'Europe centrale et de l'Est. Le fascisme est devenu le nouveau mouvement social, dont la montée au pouvoir paraissait imparable et qui a culminé dans la seconde guerre mondiale. De l'autre côté de l'Atlantique, le New Deal a transformé les Etats-Unis d'Amérique.

On associe souvent aujourd'hui le New Deal de Roosevelt avec la crise de 1929, mais on ne doit pas oublier que la crise a été d'abord et avant tout un terrible effondrement économique qui a entraîné une misère sociale incroyable.

L'enseignement le plus important de la crise de 1929 est la prise de conscience que les marchés non réglementés pouvaient conduire à des résultats sociaux et économiques désastreux, et que, par conséquent, l'intervention de l'Etat dans l'économie était non seulement possible mais nécessaire pour limiter les retombées des cycles économiques. Un large consensus s'est développé autour de l'idée que, si on laissait au marché la responsabilité de résoudre la crise, les coûts en seraient prohibitifs, et qu'en définitive cette situation menacerait le tissu social de la société.

Ce n'est qu'à la fin du siècle dernier au moment où l'expérience cruelle de la crise de 1929 et ses enseignements avaient disparu de la mémoire collective que les adeptes du marché ont pu démanteler la réglementation qui nous avait été léguée depuis les années 1930, ce qui a préparé le terrain pour la grande récession de 2007.

La crise – quelle crise?

Jusqu'à présent, la crise de 2007 s'est fait ressentir dans les domaines financier, social et économique, mais pas dans le domaine politique. L'envergure des protestations, des expressions de colère et de l'action se limite aux discussions des forums télévisés, à quelques manifestations bien organisées, à quelques cas symboliques d'enlèvements de chefs d'entreprise et à un débat public sur les bonus des banquiers. Dans l'ensemble, les retombées politiques de la crise ont été limitées. La légitimité de l'ordre économique n'a généralement pas été remise en question.

Dans la première phase d'urgence, le coût importait peu, comme dans une économie de guerre: la survie était à l'ordre du jour, quel qu'en soit le prix. Le lecteur se souviendra peut-être que, pour demander 700 milliards de dollars au Congrès américain, le secrétaire au Trésor des Etats-Unis Henry

Paulson lui avait envoyé un document de trois pages (Stanglin, 2008). La plupart des bénéficiaires de la sécurité sociale sont obligés de fournir davantage de pièces justificatives pour une demande d'assistance. Des sommes astronomiques ont été mobilisées, tandis que la décision quant à qui paierait la note restait en suspens.

Une fois tirées d'affaire par un renflouement effectué le plus souvent à leurs propres conditions, les institutions financières ont tourné leur attention sur le problème de déplacer le coût du sauvetage et de résister à tout changement majeur dans l'ordre néolibéral mondialisé. Les dépenses déficitaires énormes ont permis d'éviter une grande dépression, mais elles ont aussi aidé le secteur financier à se regrouper et à mettre en œuvre une défense redoutable de l'ancien régime. Quoiqu'il ait amené l'économie mondiale au bord de l'effondrement, le secteur financier a réussi jusqu'à ce jour à bloquer tout changement réglementaire appréciable.

Il est ironique que les mêmes institutions financières qui suppliaient les gouvernements de s'endetter massivement pour sauver le système bancaire lancent des raids spéculatifs contre les gouvernements, profitant des niveaux de dette insoutenables. Les gouvernements paient maintenant le prix d'avoir sauvé les banques tout en ne les ayant pas privées de «leurs armes financières de destruction massive» (Buffet, 2002). La transfusion sanguine de l'Etat au secteur bancaire a assuré le prompt rétablissement d'un patient meurtrier qui, une fois remis, ne montre aucun signe de reconnaissance, mais applique son énergie à spéculer contre le gouvernement.

Les marchés du travail insuffisamment réglementés facilitent la fuite des capitaux et la fraude fiscale et rendent possibles les assauts spéculatifs sur les monnaies. Toutes ces conséquences exercent à leur tour une pression structurelle pour réduire la dette publique au moyen de coupures budgétaires dans les domaines de la santé, des retraites, de l'éducation, de l'infrastructure et des services publics plutôt que d'augmenter les impôts sur le capital et la fortune tout en engageant des dépenses publiques qui favorisent la productivité.

La liste des pays qui traversent cette période douloureuse s'allonge quotidiennement: l'Islande, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, l'Ukraine, la Hongrie et la Grèce ont déjà été forcées de trancher dans le vif quant aux coupures de salaires et de la protection sociale tandis que leurs économies se contractent. Le Portugal, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie vont sans doute les suivre.

Comme dans un roman de George Orwell, toute tentative des gouvernements de libérer leurs sociétés de l'étreinte du pouvoir du marché est une atteinte aux libertés, et un assaut spéculatif contre un pays entier tel que la Grèce est conçu comme une action disciplinaire justifiée au vu de l'irresponsabilité du gouvernement. Le travail des spéculateurs est assimilé à une justice impartiale appliquée par un marché anonyme.

L'inégalité et la dérive des salaires – ou pourquoi les changements réglementaires par ci et par là ne sont pas une réponse durable à la crise

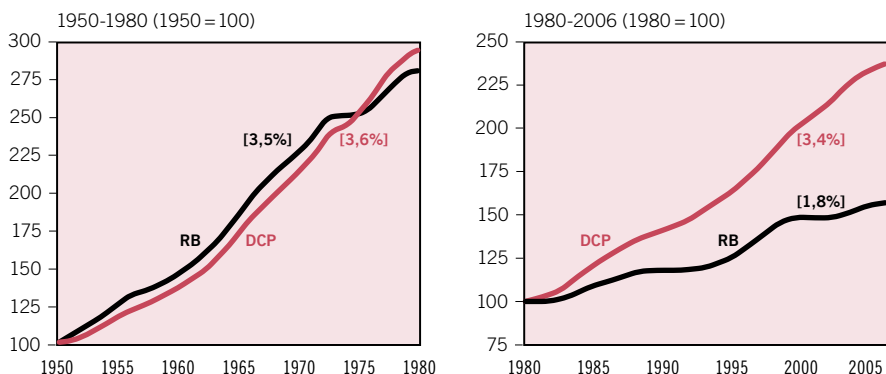
La grande récession: un moment décisif pour les syndicats?

Le régime économique mondial fondé sur les bénéfices excessifs et une dette privée insoutenable s'est effondré. La raison fondamentale n'en est pas la présence par ci et par là de quelque lacune réglementaire. La demande globale finale ne peut pas être fondée sur une dette croissante des consommateurs. Elle doit plutôt avoir à sa base le revenu réel de la population entière et son accroissement, ce qui était le cas aux Etats-Unis jusqu'à la fin des années 1970.

Une industrie de la finance démesurée a exploité les opportunités de la mobilité mondiale du capital, au détriment des sociétés. Pendant les dernières décennies, les salaires et les paiements de transfert n'ont pas crû au même rythme que la productivité dans la plupart des pays. Dans la réalité, le capital institutionnel et statutaire et l'évolution du marché du travail, associés à des stratégies agressives de maximisation des rendements à court terme, ont rendu possible l'appropriation de la plus grande part des bénéfices de la productivité qui devraient revenir à la société par les propriétaires des entreprises privées et du capital financier.

De surcroît, les menaces de délocalisation ou de désinvestissement ont eu pour résultat la déréglementation du marché du travail et la précarisation de l'emploi. La mobilité mondiale du capital a conduit à la croissance des paradis fiscaux, des prix de transfert et de la concurrence fiscale, ce qui a réduit la capacité des gouvernements à imposer le capital, ce qui à son tour a exercé une pression vers le bas des taux d'imposition et de la réglementation. Entre-temps, le taux de rendement élevé de l'industrie de la finance met sous pression l'économie réelle pour produire des résultats semblables pour les

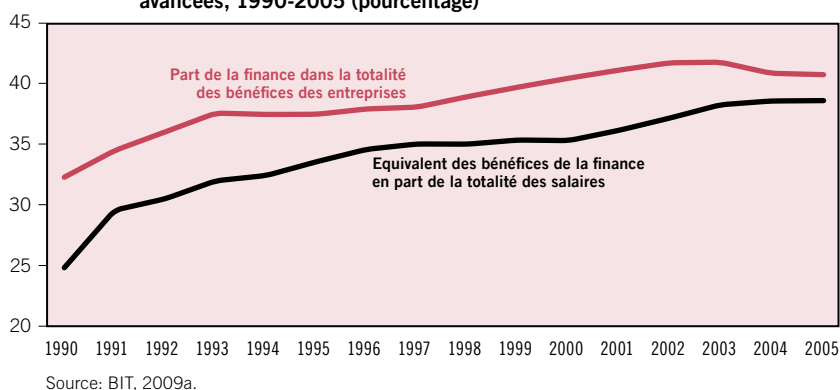
Figure 1. Divergence entre les revenus et la consommation aux Etats-Unis, 1950-2007



RB = revenu brut de la population en deçà du premier décile; DCP = dépenses de consommation personnelle. Moyennes mobiles de trois ans. Les pourcentages sont la moyenne des taux de croissance réels sur les périodes de référence. Source: United States Census Bureau, 2008.

Source: Palma, 2009.

Figure 2. L'ascension des bénéfices du secteur financier dans les économies avancées, 1990-2005 (pourcentage)



actionnaires. De cette manière, les bénéfices de la bulle de l'économie financière deviennent le point de référence de l'économie réelle.

En fin de compte, alors que les écarts entre les salaires se sont creusés, la charge fiscale s'est déplacée vers les employés et les consommateurs, ce qui a davantage réduit le pouvoir d'achat de la population. L'emploi indécent, précaire et informel augmente partout dans le monde. Dans un grand nombre de pays, le marché libre des capitaux a eu pour effet d'empêcher par trop les gouvernements d'engager une politique fiscale expansionniste, parce que toute augmentation de l'inflation entraînerait une fuite de capitaux et introduirait le risque d'une crise des changes au bout du compte. Ces contraintes du marché des capitaux, associées à leur capacité diminuée de taxer, ont réduit la marge de manœuvre des gouvernements quant aux dépenses publiques, tandis que les salaires bas ont limité la demande privée des consommateurs. La demande est restée néanmoins élevée, car les dépenses croissantes des particuliers financées par le crédit fondé sur les bulles dans les marchés des biens cachent l'impossibilité de soutenir sur le long terme des déséquilibres croissants dans la répartition des revenus et dans le commerce. Cette situation crée l'illusion que la consommation peut augmenter malgré la part décroissante des salaires, et que l'augmentation des salaires en-deçà de la croissance de la productivité est «seulement» une question de justice sociale et non un problème de politique économique.

Tant que le prix des biens monte, une bulle semble faire gratuitement gagner tout le monde. Cependant les bulles, comme les escroqueries pyramidales, ne peuvent continuer que si de plus en plus de personnes y participent. La bulle elle-même crée la nécessité de desserrer davantage les critères d'accès au crédit: au fur et à mesure que le rapport entre le revenu réel et le prix des biens augmente, les conditions de crédit doivent être assouplies afin d'attirer de nouveaux entrants sur le marché, par exemple de l'immobilier. L'irresponsabilité financière doit croître.

L'industrie de la finance a massivement augmenté sa part des bénéfices des entreprises. Néanmoins, cette augmentation ne s'est pas transformée en investissements réels.

En fait, un processus inverse s'est déroulé. Les bénéfices énormes de l'industrie de la finance ont évincé l'investissement privé. Une proportion de plus en plus grande du capital circule sans cesse dans le monde virtuel des «produits» financiers. Le capitalisme productif remplace de manière croissante le capitalisme rentier.

Quand la bulle a éclaté, ce ne sont pas seulement les économies des bulles qui ont été atteintes; les pays ayant une stratégie fondée sur l'exportation et les surplus de la balance commerciale, fiers d'avoir des politiques financières solides, ont vu s'effondrer leur stratégie de péjoration compétitive – ou de dumping – des salaires. Ils ne pouvaient plus compenser le manque de demande intérieure par des surplus toujours croissants à l'exportation. Les machines exportatrices se sont arrêtées. Les champions de l'exportation se

Figure 3. Investissement en pourcentage des surplus opérationnel des entreprises, 1970-2003

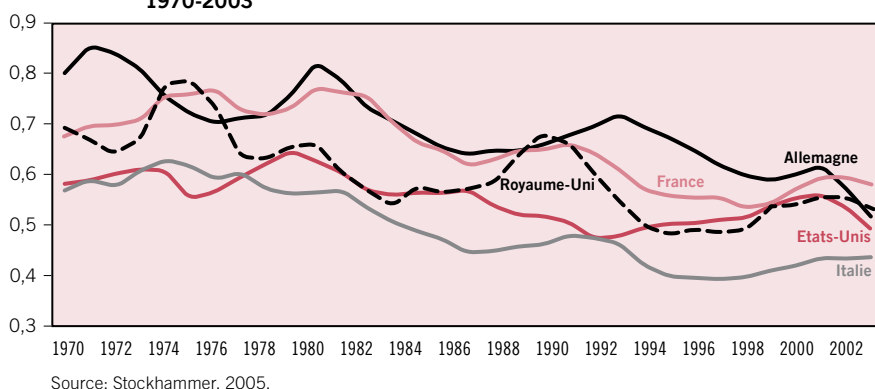
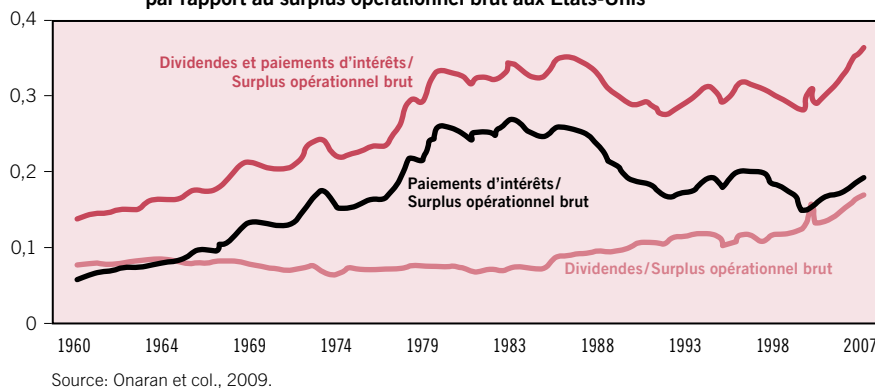


Figure 4. Paiements de dividendes nets et d'intérêts par rapport au surplus opérationnel brut aux Etats-Unis



sont rendu compte qu'ils avaient échangé des biens réels contre des morceaux de papier qui étaient élégants mais toxiques. Les bénéfices de la productivité avaient été gaspillés plutôt que répartis de manière équitable.

Des politiques salariale, fiscale et sociale qui répartissent les bénéfices de la productivité de manière équitable sont cruciales pour assurer une croissance durable fondée sur une demande globale qui ne dépend pas d'une politique de dumping salarial ni d'une dette privée ou publique qui ne cesse de croître.

Les syndicats face à une crise duale

A présent, les syndicats se confrontent non seulement à une crise économique, mais à une crise organisationnelle qui se manifeste par une diminution du taux de syndicalisation et par une baisse de leur influence.

Tout au long de l'époque de croissance forte et de stabilité relative à la sortie de la seconde guerre mondiale, les fruits de la productivité ont été largement partagés dans la société, au fur et à mesure qu'un mouvement syndical puissant améliorait les conditions de travail et de vie au moyen de la négociation collective et des politiques sociales de redistribution.

Pendant cette période, les syndicats se sont institutionnalisés dans la société. Les gouvernements ont reconnu les syndicats comme les voix légitimes des travailleurs, et les employeurs ont dû accepter la syndicalisation des entreprises dans leur ensemble, car ils ne pouvaient plus dépendre de politiques d'Etat antisyndicales pour lutter contre les syndicats. Des compromis entre les classes sociales ont remplacé la lutte des classes. Le pouvoir institutionnel a diminué la nécessité de mobiliser pour être puissant. Les syndicats ont cessé d'être un mouvement social mais se sont transformés en une institution professionnelle respectée et ayant de l'influence.

Cette époque «harmonieuse de la guerre froide», durant laquelle les syndicats avaient un rôle d'influence dans le capitalisme d'entreprise, devint instable au début des années 1970. Sur le plan social, le succès de l'Etat-providence a réduit la nécessité d'une solidarité directe et du soutien mutuel procurés par le syndicalisme. Sur le plan culturel, les manifestations d'étudiants des années 1960 et l'individualisme croissant ont aussi posé un défi au monde autoritaire et patriarcal du syndicat traditionnel. Les travailleurs voulaient jouer un rôle moins actif et l'organisation syndicale a eu plus souvent recours à un personnel professionnel et à la force institutionnelle pour servir ses membres. Les deux processus – social et culturel – se sont mutuellement renforcés.

Mais c'est la fin de Bretton Woods qui a eu la plus grande influence, car les accords avaient limité la portée des politiques macroéconomiques nationales. Dès lors, les syndicats pouvaient, à moindre échelle, ajouter des politiques sociales et économiques distributives adéquates au niveau national aux négociations collectives. Le monde commercial s'est de plus en plus libéré

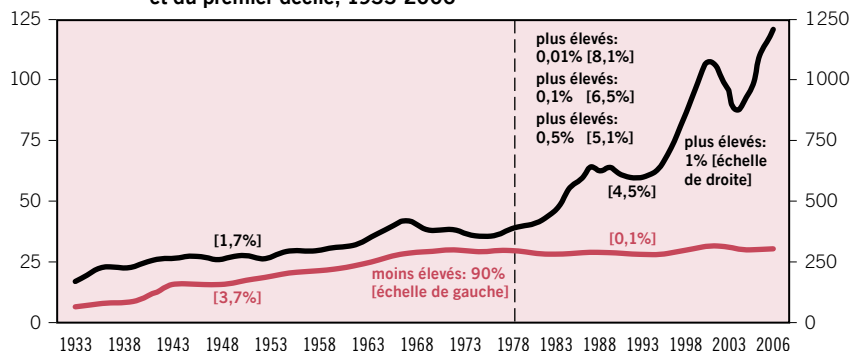
des règlements nationaux en visant le marché mondial. Le capital a atteint la position confortable de pouvoir faire chanter les gouvernements et les travailleurs et de leur faire agréer des conditions de plus en plus avantageuses pour le capital. Défiscalisations et coupures de salaires sont devenues les enjeux principaux de la concurrence, plutôt que les augmentations techniques de la productivité. Cependant, alors que ces derniers contribuent à la richesse économique, les premiers ne font rien d'autre que de transférer la richesse de la main-d'œuvre au capital.

Les syndicats non pas pu résister à ces changements, et leur influence a commencé à diminuer. La chute du mur de Berlin a accéléré le processus de la dénationalisation des économies et a ouvert aux investissements de capitaux de grands pays qui étaient de facto désyndicalisés.

Ces processus de déréglementation du marché du travail, de la globalisation du chômage élevé, de la sous-traitance, de la précarisation de l'emploi, de la contraction des gouvernements, de la diminution des services publics et ainsi de suite ont été déjà bien décrits. Ils ont sapé la capacité à s'organiser et la négociation collective qui avaient été traditionnelles. Les emplois manufacturiers ont été délocalisés vers des régions ou des pays libres de syndicats. Le consensus d'après-guerre selon lequel les bénéfices de la productivité étaient partagés a en grande partie disparu.

Le changement dans la balance du pouvoir n'a pas été le produit annexe inévitable d'un processus neutre de mondialisation, mais plutôt le résultat d'une stratégie qui a aboli les règles et les règlements qui avaient limité la liberté du capital et qui avaient protégé les travailleurs. Il n'est pas surprenant que ces changements aient rendu la tâche plus difficile aux syndicats pour s'organiser et s'assurer de négociations collectives. De surcroît, plus la négociation collective se déplace au niveau de l'entreprise, plus la logique de la compétitivité en détermine les issues, plutôt que la logique de la solidarité.

Figure 5. Etats-Unis: Revenus moyens de la population en deçà du premier décile, et du premier décile, 1933-2006



Les pourcentages sont les moyennes annuelles des taux de croissances réels de 1933 à 1978 et de 1978 à 2006. La plus-value est incluse. Moyennes mobiles de trois ans. Source: Piketty et Saez, 2003.

Source: Palma, 2009.

Les syndicats sont aux prises avec ces changements et y cherchent des réponses. Dans les conditions de la mobilité mondiale du capital, l'efficacité du keynésianisme national a diminué. Les syndicats ne se sont plus concentrés sur des politiques alternatives compréhensives mais sur la justification des politiques sociales à l'intérieur du schéma néolibéral.

Cependant les alternatives émanant du système fermé à logique interne du néolibéralisme ont toujours souffert du désavantage qu'elles paraissent quelque part illogiques. Selon le modèle néoclassique, l'interférence dans le marché, mis à part dans quelques cas exceptionnels, entraîne un rééquilibrage entre l'efficacité et les résultats politiques recherchés. Et, en fin de compte, les résultats recherchés paraissent inabordables et irresponsables dans le contexte de la concurrence mondiale.

L'ascendance du New Labour a eu pour conséquence qu'une grande proportion des partenaires sociaux démocrates ont accepté les règles néolibérales du jeu. Il n'y avait plus de visions alternatives de la société ni du développement. La fin de l'histoire a voulu dire que dans l'esprit de la majorité – à gauche comme à droite – le capitalisme compétitif était la seule alternative possible. Il était ironique que la droite néolibérale et la gauche antimondialiste aient paru s'accorder pour dire que les forces structurelles du capitalisme mondial avaient annihilé l'espace où auraient pu évoluer les politiques sociales démocrates.

Les syndicats tentent de maintenir des institutions pour le dialogue social national et international. Mais il leur faut un répondant. Même là où le dialogue social survit, les employeurs ont peu d'enthousiasme pour une réglementation quelque peu substantielle. Les employeurs actuels ne sont pas plus ni moins hostiles envers les syndicats que ceux d'antan. Mais ils ont des opportunités légales et économiques et un environnement politique et social plus favorable qui leur permettent de court-circuiter les syndicats au moyen de la sous-traitance, de la délocalisation, du travail contractuel, de l'emploi précaire et ainsi de suite.

En somme, la crise a rencontré un mouvement syndicaliste qui était sur la défensive depuis trente ans, un mouvement qui avait perdu des adhérents et de l'influence politique dans la plupart des pays, et dont les alliés politiques sociaux-démocrates traditionnels s'étaient convertis de plein cœur, prudemment ou avec résignation à la mondialisation néolibérale.

C'est cette faiblesse de la gauche qui explique à un certain degré l'arrogance et la confiance de ceux qui viennent de détruire nos économies. Comme ils n'ont ressenti aucune menace, le casino se remet pleinement à tourner. Grâce aux sauvetages financés par les gouvernements et à l'argent bon marché des banques centrales, les bourses ont retrouvé leur niveau d'avant la crise malgré la récession. Ces bénéfices inattendus se manifestent à nouveau sous forme de bonus obscènes pour les agents de change, les négociants de titres et les banquiers.

La crise des syndicats: partager la douleur et façonner l'avenir?

La grande récession: un moment décisif pour les syndicats?

Au vu de l'échelle de la crise et de la crainte d'une catastrophe sociale et de l'emploi, les syndicats ont été invités à s'engager dans des efforts destinés à atténuer les conséquences de la crise. Après une période de plusieurs années pendant laquelle les syndicats ont été accusés de contribuer au problème, ils font maintenant partie de sa solution. Dans de nombreux pays, les syndicats des industries manufacturières qui avaient été les plus frappées sont très actifs dans la gestion des retombées de la crise. En Allemagne, par exemple, le système de négociation collective au niveau des branches industrielles et de la cogestion hautement institutionnalisée a montré toute sa force. La gestion pragmatique et très compétente des crises et des politiques d'ajustement et l'interaction sans heurt entre les mesures étatiques de contrôle du marché du travail et la flexibilité négociée au niveau de l'entreprise ont donné ensemble des résultats impressionnants. Malgré une baisse énorme de la production, il n'y a quasiment pas eu de véritable chômage. L'interaction entre les entreprises qui tenaient à retenir leur main-d'œuvre qualifiée, les syndicats qui accordaient la priorité à la préservation d'un niveau d'emploi élevé et un système flexible de travail à court terme (*Kurzarbeit*) a permis un partage plus large du fardeau de la crise.

Au niveau international, les syndicats ont réussi à rencontrer de nombreux chefs d'Etat avant la réunion du G20. Au BIT, ils ont réussi à négocier un Pacte mondial pour l'emploi qui fait des propositions pour une stratégie de relance de grande envergure fondée sur l'augmentation des revenus. Le point de mire des activités syndicales est néanmoins demeuré les conséquences de la crise pour l'emploi et pour les salaires.

C'est certainement une victoire des politiques que les coûts sociaux de la crise n'aient pas été dramatiques sur le court terme, quoique néanmoins sévères. Des stabilisateurs automatiques, des plans de relance et la négociation d'arrangements pour le travail flexible ont tous contribué à minimiser l'impact de la crise.

Toutefois, plus la crise de l'emploi dure longtemps, plus la balance des pouvoirs penchera en faveur du capital. Les capacités de production sont sous-utilisées, le chômage augmente, la pression sur les salaires s'intensifie, le taux de syndicalisation et le pouvoir de négociation collective syndicale diminuent. Les employeurs se serviront de tout cela pour faire avancer leur ordre du jour de déréglementation progressive du marché du travail. Les pressions économiques au niveau de l'entreprise et les taux de chômage élevés forcent les employeurs à demander et à obtenir des concessions de la part des travailleurs, et leur facilitent la tâche. Même dans les cas où les syndicats réussissent à mobiliser et à montrer une force défensive, le débauchage et la restructuration des industries finiront par faire perdre un nombre important d'adhérents à leurs bastions et affaibliront leurs capacités financières et d'organisation. Cela réduira davantage leur pouvoir institutionnel et de négociation.

Les forces structurelles pour la plupart inchangées du régime actuel de la mondialisation continueront à affaiblir les syndicats. Tant que les aspects principaux du régime néolibéral perdureront, tels que la mobilité mondiale du capital, le commerce libre, la concurrence fiscale mondiale, les marchés du travail flexibles, les gouvernements rétractés, l'emploi précaire et la détermination décentralisée des salaires, les syndicats seront inévitablement forcés de donner leur accord à des solutions compétitives, ou, pour parler franc, de donner leur accord à des réductions de l'emploi, des salaires, de la protection sociale et des services publics en bonne et due forme.

Les syndicalistes font face à un dilemme au niveau de l'entreprise: ce qui est désirable au plan macroéconomique paraît être impossible sur le plan microéconomique. Les relations industrielles et la négociation collective traditionnelles peuvent aider à faire partager la douleur entre les travailleurs, mais sont insuffisantes pour changer le paradigme économique. Une spirale descendante des salaires pousserait les économies vers la déflation; néanmoins, la logique de la survie de l'entreprise dicte que, en l'absence de réglementation au niveau macroéconomique, il sera impossible de préserver les niveaux des salaires. Ceux-ci ne peuvent être maintenus dans l'entreprise que si les niveaux de demande globale sont maintenus. Au fur et à mesure que la demande et l'investissement privés diminuent, une politique macroéconomique des salaires nécessite une politique d'investissements complémentaire mise en œuvre par l'Etat. A moins que la crise ne soit «politisée», les syndicats font face à un déclin additionnel, et peut-être final.

Un ordre du jour de changement plutôt que des concessions négociées ou l'impuissance radicale

Les syndicats font face à un dilemme. Participer à la gestion de la crise offre l'opportunité d'éviter le pire, et les adhérents s'attendent à ce que leurs syndicats les protègent autant que possible dans la crise actuelle. Néanmoins, éviter le pire ne donne pas suffisamment de confiance en l'organisation et parmi les syndiqués pour une mobilisation ayant pour objectif des changements de grande portée. Eviter le pire veut aussi dire que l'énergie des syndicats soit utilisée pour sa plus grande part dans l'action défensive. Mais quoique la négociation menant à des concessions soit structurellement démoralisante, ne pas s'engager dans la négociation n'est pas une option.

Au niveau des politiques, les syndicats demandent une «place à la table» afin d'influencer le processus de prise de décisions. Cependant, une telle place a un prix. Une institution n'est invitée que si elle est perçue comme étant «raisonnable» ou si elle est trop puissante pour qu'on en fasse abstraction. Au vu de l'équilibre des forces actuel dans les sociétés, le mot «raisonnable» veut malheureusement dire que rien ne change. Cela pourrait représenter une victoire *institutionnelle* que d'y être invité, mais ce n'est pas nécessairement

une victoire *politique*. En effet, ceux qui ont une place à table partagent aussi la responsabilité de ce qui est décidé et, par la même occasion, de ce qui ne l'est pas.

Si les syndicats veulent réussir un changement plus substantiel, ils devront non seulement demander une place à la table, mais aussi démontrer qu'ils ont suffisamment de pouvoir pour présenter un programme de changement qui ne puisse pas être facilement ignoré. Faire partie du processus et préconiser un changement de grande portée sont impossibles sans mobilisation. Sinon, les affirmations téméraires seront des menaces vides.

Si l'histoire peut servir de guide, on ne peut pas s'attendre à ce que le capital subordonne sa course aux bénéfices aux exigences du bien public national ou international. Des solutions coopératives devront être imposées aux entreprises. La logique de compétition du marché permet de croire que la coopération volontaire dans les conditions de crise est hautement improbable.

Répondre à cette crise mondiale au moyen d'une diminution des coûts qui sape la concurrence entraîne un processus déflationniste douloureux. Cette course déflationniste vers le bas résoudra le problème à la longue, après l'annihilation d'une quantité de capital énorme et la disparition de millions d'emploi. Les gagnants alors réémergeront, tel le phénix qui renaît de ses cendres.

Les syndicats et les forces progressistes des sociétés font face au défi fondamental de mettre en avant un ordre du jour complet pour un changement réaliste, au risque de devoir accepter que le coût de la crise soit répercuté sur les hommes et les femmes de la rue.

Les syndicats ont une connaissance unique du monde du travail, ils sont reconnus comme étant un pôle de compétence en matière de politiques sociales et de travail, et ils sont profondément enracinés dans l'économie réelle. Mais la marge de manœuvre politique dans leur espace de compétence est de plus en plus définie par ce qui se passe ailleurs. C'est la réglementation des marchés financiers, la modernisation du système fiscal, la gestion des taux de change, le contrôle des banques qui sont cruciaux pour maîtriser le pouvoir désinvolte du capital. Dans cette arène, les syndicats ont peu de pouvoir institutionnel et une expertise limitée. Ils n'ont pas la voix d'autorité dans ce domaine et ont du mal à rallier les syndiqués autour de ce thème.

Cette autorité ne peut être acquise qu'au travers d'une large alliance des forces progressistes de la société. Pour mettre en œuvre le programme d'une véritable réforme, le partenaire principal ne sera pas les employeurs, mais une grande coalition de la majorité de la population qui a peu bénéficié de l'ancien régime et à qui on demande de cracher des milliards de dollars pour maintenir le système. Pendant les décennies récentes, le poids fiscal de l'Etat-providence s'est déplacé de manière disproportionnée sur les revenus moyens, au fur et à mesure que les riches ont réussi de mieux en mieux à éviter les impôts. La droite populiste a exploité les frustrations évidentes qui en ont

résulté et ont mobilisé les classes moyennes pour qu'elles manifestent leur mécontentement contre les pauvres, bénéficiaires de la protection sociale et des paiements de transfert. Sans un barème d'imposition progressif aux échelons les plus élevés du revenu et de la fortune, il sera impossible de recréer tout l'esprit de solidarité et la répartition juste des charges dans la société.

Un programme syndical pour le changement

L'économie est trop importante pour être laissée aux économistes – surtout aux économistes du courant dominant... Les principes inhérents au néolibéralisme de ces dernières décennies ont ouvert la voie à un système économique injuste et irresponsable qui sert les intérêts de quelques-uns aux dépens de la très grande majorité de la population mondiale. L'inégalité a atteint des niveaux sans précédent et qui sont dysfonctionnels pour les économies.

Le manque de demande globale ne peut pas être éternellement esquivé à travers une consommation financée par le crédit et des surplus d'exportations. Les salaires doivent croître en fonction de la tendance à la hausse sur le long terme de la productivité dans les sociétés. Une économie de marché durable nécessite des stratégies publiques qui soutiennent la relance fondée sur les salaires, qui fournissent une protection sociale et des services publics complets universels, qui contrôlent les marchés mondiaux du capital, et qui assurent une base financière solide aux actions publiques au moyen d'un système d'imposition progressif.

Que faut-il pour rendre nos économies plus justes et plus inclusives? Au Sommet mondial pour l'emploi, le BIT a proposé un Pacte mondial pour l'emploi et une stratégie de relance fondée sur le revenu (BIT, 2009b). Le pacte reconnaît que, sans changement fondamental dans les systèmes économique et financier dans leur ensemble, la justice sociale, le travail décent et le minimum vital ne pourront pas être atteints.

Sauver le système financier en renflouant les banques irresponsables est inadéquat pour aborder les déséquilibres sous-jacents et pour augmenter la demande globale. Pendant le ralentissement économique, l'investissement privé a stagné. Les consommateurs surendettés ne peuvent pas continuer à déboursier au-delà de leurs moyens. Il n'y a pas d'alternative à une intervention publique monétaire et fiscale contracyclique substantielle et continue.

Mais l'intervention publique ne peut réussir sur le long terme que si elle est accompagnée de mesures politiques destinées à corriger l'évolution dysfonctionnelle des salaires des dernières décennies, à assurer une assiette d'impôts véritablement juste et progressive et à changer les marchés mondiaux du capital, devenus dysfonctionnels.

La réponse du travail décent

Dans une économie mondiale, des réponses mondiales coordonnées constituent une solution optimale. Cela requiert des règles nationales et internationales qui régissent les marchés du capital et du travail. Le Pacte mondial pour l'emploi offre un cadre politique pour satisfaire cette exigence.

La grande récession: un moment décisif pour les syndicats?

Investir dans le futur, créer des emplois et augmenter les salaires de remplacement

Au fond d'un marasme économique, l'investissement public a un effet plus intense sur l'emploi que n'en a la réduction des impôts. La fourniture d'une qualité universelle de services publics et d'infrastructure est cruciale pour réduire l'inégalité, construire des sociétés intégratrices et augmenter les chances des pauvres. L'éducation universelle de qualité, les services de santé, le logement abordable et d'autres services publics facilement accessibles réduisent la nécessité de faire des économies et augmentent la part du revenu disponible. L'investissement public dans l'éducation et la recherche est le meilleur moyen d'atteindre des niveaux futurs de progrès technique et de croissance de productivité plus élevés qui est la fondation de la création de richesses. L'investissement dans les transports publics, les nouvelles énergies, le développement urbain et la qualité du logement est une nécessité sociale et environnementale de taille qui peut créer des millions d'emplois de qualité.

Eviter la déflation des salaires et promouvoir la relance fondée sur les salaires

L'augmentation de l'investissement public doit être complétée par des mesures institutionnelles destinées à éviter la déflation des salaires, à réduire les inégalités des salaires et à assurer que la croissance de la productivité se traduise par l'accroissement des salaires, garantissant ainsi un niveau de consommation durable. La négociation collective centralisée ou coordonnée en combinaison avec une législation qui assure des salaires minima donne les meilleurs résultats pour établir un seuil de salaires et pour comprimer les différentiels de salaire. Augmenter la part des salaires et renforcer les salaires des plus bas revenus conduiront notamment à une augmentation de la consommation globale, étant donné que les ménages les plus pauvres dépensent une plus grande proportion de leurs revenus. Simultanément, l'emploi précaire doit être limité, ce type de «contrat» ayant été utilisé pour circonvvenir le droit du travail et les conventions collectives. Des clauses sur l'emploi dans les contrats publics doivent exiger de la part des fournisseurs et des sous-traitants qu'ils

payent les salaires fixés par les conventions collectives. De surcroît, le nombre d'emplois dans le secteur public doit être augmenté et les niveaux des salaires du secteur public doivent être maintenus afin qu'ils contribuent à la maintenance générale des salaires.

L'Etat doit lutter contre les tactiques agressives des employeurs pour bafouer le droit d'association. Le secteur public doit égaliser les chances au moyen de mécanismes légaux qui étendent la couverture de la négociation collective et la représentation des travailleurs sur les lieux de travail. Tout renflouement ou subvention publique doit dépendre d'une participation des travailleurs dans la restructuration au moyen de processus de négociation et de conventions collectives.

Maintenir et étendre la protection sociale

Les systèmes de sécurité sociale sont le moyen le plus rapide et le plus efficace pour fournir un revenu de remplacement aux travailleurs en situation de crise. Des systèmes de sécurité sociale complets sont des stabilisateurs automatiques et doivent être étendus pendant un ralentissement économique, afin de stabiliser le niveau des revenus et la demande globale. Ce sont aussi les mesures les plus puissantes pour réduire l'inégalité et la pauvreté.

Dans les pays en développement sans système de sécurité sociale complet, un seuil social qui comprend une retraite basique, des allocations pour les enfants, l'accès aux soins et un système d'emploi garanti ou de paiements de transfert pour les sous-employés et les personnes au chômage sont nécessaires d'urgence pour sortir des millions de personnes de la pauvreté. Ces mesures augmentent la demande et constituent un complément nécessaire à toute législation efficace fixant un salaire minimum.

Enfin, les gouvernements doivent protéger l'épargne-retraite. La retenue sur le salaire est la meilleure option à une époque de volatilité du marché du capital. Tout système de retraite – qu'il soit privé ou public – devrait être légalement tenu de garantir un rendement équivalent au minimum au taux des obligations d'Etat.

Effectuer les changements structurels mondiaux nécessaires

Les mesures proposées seront difficiles à mettre en œuvre et impossibles à poursuivre sans une restructuration du système financier mondial qui a propulsé le régime économique qui a échoué.

Recouvrer la capacité de taxer le capital

La grande récession: un moment décisif pour les syndicats?

Les paradis fiscaux doivent être fermés. Afin de résoudre ce problème, les banques qui travaillent dans les paradis fiscaux, que ce soit directement ou au travers de filiales, ou encore qui s'engagent dans des opérations de fraude fiscale équivalentes, devront être bannies des grands centres financiers des Etats-Unis et de la Communauté européenne. On devrait exiger des sociétés multinationales qu'elles déclarent leurs bénéfices mondiaux et qu'elles paient un seul impôt. On devrait faire de tout le commerce effectué par un seul propriétaire un seul ensemble, évaluer ensuite la part gagnée dans un pays donné et lui appliquer le taux d'imposition national. Cela rendrait moins attractives l'utilisation des prix de transfert et la délocalisation financière. L'impôt sur la fortune, les droits de succession et les taux marginaux des revenus élevés devraient être revus à la hausse afin de rééquilibrer la charge fiscale dans la société et d'augmenter le pouvoir d'achat de l'homme et de la femme de la rue. On pourrait rapidement mettre en place un impôt foncier sur l'immobilier de luxe sans trop de difficultés au niveau national. Dans les pays industrialisés, on arrive à imposer actuellement entre 30 et 50 pour cent du PIB. Des taux d'imposition élevés sont incompatibles avec des économies hautement productives. Mais, comparés aux pays scandinaves qui ont le mieux réussi, la plupart des pays ont encore de la marge de manœuvre politique pour augmenter les impôts. Il est techniquement impossible de taxer la richesse mondiale. C'est une question de pouvoir et de volonté politiques. Etant donné que 40 pour cent de la richesse mondiale appartient à 1 pour cent de la population du monde, un impôt sur la fortune fortement progressive devrait produire des revenus substantiels sans augmenter la charge fiscale de la grande majorité. Dans la plupart des pays, le premier décile de la population est propriétaire de plus de 60 pour cent de la richesse globale. L'immobilier et les terres forment une grande partie de cette richesse et sont relativement faciles à taxer. Winston Churchill avait déjà constaté il y a plus de cent ans que généralement les propriétaires terriens faisaient des profits inattendus et énormes à partir des projets de développement en infrastructure et devaient être imposés en conséquence: «Les rues sont dessinées, les routes sont construites, les services sont améliorés (...) Le monopoliste de la terre ne contribuera pas à une seule de ces améliorations en tant que monopoliste terrien, et pourtant chacune de ces améliorations rehaussera la valeur de ses terres (...) il ne contribue en rien au processus duquel il tire son enrichissement» (Churchill, 1909).

Réduire les activités de l'industrie financière qui sont spéculatives et comportent des risques élevés

Le secteur financier a été très innovateur et a très bien fait ce qui est mauvais pour le développement. La financiarisation de nos économies a canalisé nos ressources vers des investissements qui les ont gaspillées. Le capitalisme de casino a détourné le capital de l'investissement réel. Les soi-disant innovations productives de l'industrie financière ont enrichi les spéculateurs et les agents, mais au contraire des innovations dans d'autres produits elles n'ont pas augmenté la richesse de nos sociétés. En d'autres termes, les affaires bancaires doivent redevenir ennuyeuses.

Une taxe sur les transactions en bourse réduirait la spéculation improductive sur les marchés basée sur des marges minimales et un effet de levier important. Un impôt sur la plus-value s'appliquant aux bénéfices à court terme réduirait l'incitation au commerce spéculatif dans les marchés financiers. Des taux de réserves bancaires plus élevés et des règles plus conservatrices sur les hypothèques réduiraient la probabilité de bulles. On ne peut permettre aux banques d'opérer comme des entreprises privées que si elles assument les risques de leurs investissements et que si elles ne risquent pas la faillite en devenant trop grandes. Un système bancaire diversifié – comprenant des caisses d'épargne avec une garantie publique, des banques de développement publiques ayant un mandat clair et des banques privées – est essentiel pour réduire le lobby institutionnel et le pouvoir de chantage de l'industrie financière. Des agences de notation qui soient entièrement indépendantes de l'industrie financière doivent être disponibles afin d'assurer une meilleure évaluation des risques. Une protection du consommateur contre les produits toxiques doit être fournie au moyen d'une certification de tous les produits financiers. La prise de risque par les gestionnaires des fonds de pension doit être limitée en insistant sur un rendement minimal garanti.

Mettre en œuvre un programme complet de changement est une tâche qui dépasse de très loin les relations industrielles traditionnelles et la négociation collective. Néanmoins, il sera impossible de défendre, et encore moins de faire avancer, les conditions de vie des travailleurs si les règles du jeu restent inchangées. Les syndicats gagneront peut-être quelques batailles en s'organisant et en lançant des campagnes, mais ils perdront la guerre à moins qu'ils ne deviennent les partenaires cruciaux dans l'alliance politique qui mettra en place le changement nécessaire.

Des légions de groupes de réflexion, de journalistes et d'experts ont connu un succès incroyable en affirmant qu'il n'y a aucune alternative à notre entière subordination aux lois du marché. Une alternative démocratique part d'une affirmation contraire: il y a toujours des choix politiques et il n'y a aucun déterminisme économique structurel qui puisse dicter que la justice et l'équité sociales soient impossibles.

Références

- BIT. (2009a). *Rapport sur le travail dans le monde 2009*. Genève. Voir http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/Officialdocuments/lang-fr/docName--WCMS_118386/index.htm.
- . (2009b). *Surmonter la crise: Un Pacte mondial pour l'emploi*. Genève. Voir http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/ilc/ILCSessions/98thSession/texts/lang-fr/docName--WCMS_115077/index.htm.
- Buffet, W. (2002). *Shareholder Letter 2002*. Omaha: Berkshire Hathaway Inc. Voir <http://www.berkshirehathaway.com/letters/2002pdf.pdf>.
- Churchill, W. (1909). *On Land Monopoly* (discours à la House of Commons le 4 mai, 1909). Voir <http://www.grundskyld.dk/pdf/Winston-Churchill-Land-Monopoly.pdf>.
- Davis, B., (2009): «Plenty More Bank Losses Expected Globally», *Wall Street Journal*, 1^{er} octobre. Voir <http://online.wsj.com/article/SB125427067994651171.html>.
- FMI. (2009): *The State of Public Finances: A Cross-Country Fiscal Monitor*. IMF Staff Position Note SPN/09/25. Washington: Fonds monétaire international. Voir <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf>.
- . (2010): *Unemployment dynamics during recessions and recoveries: Okun's law and beyond*. Washington: Fonds monétaire international. Voir <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/c3.pdf>.
- Onaran, Ö.; Stockhammer, E. et Grafl, L. (2009): *The finance dominated growth regime, distribution and aggregate demand in the USA*, Working paper 126. Vienne: Vienna University of Economics & B.A. (février). Voir <http://www.wu.ac.at/inst/vw1/papers/wu-wp126.pdf>.
- Palma, J.G. (2009): «The Revenge of the Market on the Rentiers», *Cambridge Journal of Economics*, 33(4):829-869. Voir <http://www.networkideas.org/featart/jul2009/Revenge.pdf>.
- Schiffes, S. (2009): «'\$10 trillion' credit crunch cost», *BBC news* (31 juillet 2009). Voir <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8177814.stm>.
- Stanglin, D. (2008): «Paulson: Financial rescue plan can't wait», *USA Today* (09/21/08). Voir http://www.usatoday.com/news/washington/2008-09-21-financial-rescue_N.htm.
- Stockhammer, E. (2005): *Arbeitsmarktrigiditäten oder Nachfragerigiditäten oder Nachfragemangel? Die Ursachen der Arbeitslosigkeit in Europa*. Vienne. Voir <http://www.wu.ac.at/inst/vw1/gee/papers/geewp45.pdf>.
- Sturmthal, A. (1944): *The Tragedy of European Labour 1918-1939*. Londres: Victor Gollancz LTD.

La grande récession: un moment décisif pour les syndicats?