

Délibération démocratique et innovations politiques

Alain Noël

Number 24, 1995

L'État dans la tourmente

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002280ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002280ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Noël, A. (1995). Délibération démocratique et innovations politiques. *Cahiers de recherche sociologique*, (24), 127–160. <https://doi.org/10.7202/1002280ar>

Article abstract

Despite the resurgence of interest in the issue in political science, the impact of democratic liberation on political innovation remains poorly understood. In particular, three questions can be asked: Where do the new ideas of justice being circulated come from and why do they emerge at certain moments and places? What are the conditions for success and what role is played by social actors? And what room does an open interpretation of conceptions of justice and democratic deliberation leave for structures, historical context, interests, and culture? This article reviews the usual explanations provided by social sciences, offers an interpretation of deliberation and political innovation that draws from Keynes, Marx and moral realism, and examines the case of the American New Deal to clarify the sense of the proposed interpretation.

Délibération démocratique et innovations politiques*

Alain NOËL

«Les grandes réformes politiques du dernier siècle, écrit Jon Elster, n'ont pas été soutenues par des considérations instrumentales. Elles ont plutôt été portées par des mouvements sociaux attachés à une conception de la justice¹.» Impossibles à évaluer d'un point de vue strictement rationnel, les grandes innovations politiques demanderaient quelque chose comme un saut dans le vide, ou à tout le moins une capacité à accepter les risques et les coûts associés à des formules jamais essayées, capacité qui ne pourrait être soutenue que par la conviction que les changements envisagés serviraient bien la justice².

En accord avec la compréhension qu'ont les militants du changement, la perspective d'Elster rompt avec presque toutes les théories de la science politique et de la sociologie. Les explications structurelles et institutionnelles, par exemple, associent les innovations à des contextes structurels qui échappent largement au contrôle des acteurs sociaux. Les analyses structurelles, explique Theda Skocpol, rejettent l'image de l'intentionnalité, pour s'élever au-dessus du point de vue des participants et trouver des récurrences d'un cas à l'autre³. Du point de vue structuraliste, les conceptions qu'ont les acteurs sociaux de la justice ne peuvent donc jouer qu'un rôle marginal. Pour sa part, l'approche des choix rationnels accorde plus d'importance aux préférences et aux actions des individus. Ces préférences ne relèvent cependant pas de ce

* Des versions antérieures de cet article ont été présentées au Congrès annuel de l'American Political Science Association (Chicago, septembre 1992) et au Centre d'études prospectives d'économie mathématique appliquées à la planification (CEPREMAP, Paris, 10 mai 1993). Ce travail a bénéficié du soutien financier du FCAR et du CRSH.

¹ Jon Elster, «The possibility of rational politics», *Archives européennes de sociologie*, vol. 28, no 1, 1987, p. 89. Toutes les citations d'ouvrages en anglais sont des traductions libres.

² *Ibid.*

³ T. Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979, p. 17-18.

qu'Elster appelle des conceptions de la justice parce qu'elles sont pré-établies et en principe imperméables aux délibérations démocratiques qui président nécessairement à l'émergence de nouvelles conceptions de la justice⁴. De toute façon, comme le souligne Elster, les individus sont incapables d'évaluer avec certitude les conséquences des grandes innovations et ne peuvent donc pas faire les calculs que l'approche des choix rationnels suppose. Superficiellement, les théories mettant l'accent sur les acteurs et les discours pourraient sembler plus proches du point de vue d'Elster, en ce sens qu'elles accordent un rôle important aux idées. Les analyses de l'«économie morale», par exemple, donnent une grande place aux conceptions des acteurs. L'attention demeure toutefois fixée sur de petites demandes, modestes et intéressées, au mieux indirectement liées à des principes plus larges⁵. Quant aux études des identités et des discours associées au postmodernisme, leur accent sur les différences subjectives et leur épistémologie relativiste ont bien peu en commun avec la position d'Elster, plus proche du réalisme moral⁶.

En rupture avec les explications structurelles, rationalistes et sociologiques du changement, la compréhension des innovations politiques proposée par Elster est attrayante parce qu'elle intègre un aspect central mais négligé du politique, la délibération démocratique. Contre l'accent usuel sur le contexte, les intérêts ou la culture, Elster met de l'avant le pouvoir des idées politiques, leur capacité à persuader de grandes majorités et à imposer des changements. Enraciné dans une compréhension traditionnelle de la démocratie libérale, cet intérêt pour la substance des idées politiques et pour le processus de discussion publique apparaît relativement nouveau dans une discipline habituellement préoccupée par les structures, les intérêts et la culture. La proposition d'Elster n'est toutefois pas unique. Elle correspond en fait à une tendance qui se fait jour chez les spécialistes de la philosophie politique, de l'analyse des politiques et de la science politique⁷.

⁴ M. P. Petracca, «The rational choice approach to politics: A challenge to democratic theory», *Review of Politics*, vol. 53, no 2, printemps 1991, p. 317.

⁵ Voir J. C. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press, 1985, p. 296.

⁶ Sur le postmodernisme, voir B. Helvacioğlu, «The thrills and chills of postmodernism: The western intellectual vertigo», *Studies in Political Economy*, no 38, 1992, p. 7-34; sur le contraste entre l'épistémologie postmoderne et le réalisme moral, voir A. Gilbert, *Democratic Individuality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 87 et 114-118.

⁷ Voir J. J. Mansbridge, «The rise and fall of self-interest in the explanation of political life», dans J. J. Mansbridge (dir.), *Beyond Self-interest*, Chicago, University of Chicago Press, 1990, p. 19-20; R. B. Reich, «Introduction», dans R. B. Reich (dir.), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Ballinger, 1988; et R. A. Dahl, «Myth of the

En dépit de ce regain d'intérêt, la signification de la délibération démocratique pour les innovations politiques demeure mal comprise. L'analyse d'Elster, par exemple, est essentiellement négative. Celui-ci démontre l'impossibilité de justifications rationnelles pour les grandes réformes, mais ne dit guère plus sur la façon dont les nouvelles conceptions de la justice émergent, se propagent et triomphent. Trois ordres de questions, en particulier, s'imposent: D'où viennent les nouvelles conceptions et pourquoi émergent-elles à certains moments et à certains endroits? Quelles sont les conditions de leur succès et quel rôle jouent les mouvements sociaux? Quelle place une telle interprétation laisse-t-elle aux structures, au contexte historique, aux intérêts et à la culture? Bien qu'il ne soit pas possible de répondre à ces questions dans les limites d'un court essai exploratoire, il semble utile d'au moins poser le problème en référence aux théories existantes et en gardant à l'esprit les besoins de la recherche empirique. La présentation qui suit procède en trois étapes. Dans un premier temps, elle retourne aux trois types d'explications mentionnées plus haut — les approches structurelle, rationaliste et sociologique — pour montrer leurs limites et pour souligner leur contribution potentielle à une meilleure compréhension des innovations politiques. Dans un deuxième temps, l'article propose une interprétation de l'innovation qui emprunte à Keynes, à Marx et au réalisme moral. Enfin, à partir du cas du *New Deal* américain, le sens de l'interprétation proposée est précisé. La conclusion examine la pertinence de l'approche pour l'étude d'innovations plus modestes, moins fondamentales.

Les explications structurelle, rationaliste et sociologique

Les innovations politiques — c'est-à-dire la création de nouvelles règles, de nouveaux arrangements ou de nouvelles politiques pour l'allocation du pouvoir, de droits ou de bénéfices — constituent l'un des objets centraux de la science politique. Régimes politiques, règles électorales, droits de citoyenneté, programmes sociaux, biens publics, politiques économiques, la plupart des institutions et politiques soulèvent des questions semblables: Quelles étaient à l'origine les causes du changement? Pourquoi ce changement a-t-il pris place à un moment donné et pas avant, dans un pays donné et pas ailleurs? Quels intérêts étaient en jeu et lesquels ont primé? Quel a été le rôle respectif des structures et des acteurs, de l'État et de la société civile, du pouvoir politique, des experts et des forces du marché, des intérêts et des idées?

Typiquement, les réponses à ces questions font état de contraintes et de déterminants et parlent de causalité, à l'aide de concepts structuralistes, néoclassiques ou sociologiques. Les comptes rendus historiques spécifiques reconnaissent souvent la pertinence de plus d'une tradition théorique, et plusieurs études proposent des synthèses théoriques. Les structures, les choix individuels et le rôle des acteurs sociaux demeurent tout de même les éléments de référence essentiels et sont modifiés ou combinés à diverses fins empiriques ou théoriques. Pour clarifier les choses, il semble utile de partir de ces trois points de vue.

L'explication structuraliste

Une explication structurelle, explique Theda Skocpol, devrait être non intentionnelle au niveau macroscopique, ce qui signifie «qu'aucun groupe, que ce soit une classe ou une avant-garde idéologique, ne façonne délibérément⁸» les grandes transformations institutionnelles. Les acteurs jouent certainement un rôle. «Je n'ai jamais voulu éliminer, précise Skocpol, toute référence à l'action intentionnelle des groupes⁹.» Ce rôle, cependant, est en quelque sorte écrit à l'avance, déterminé par les facteurs structurels et contextuels¹⁰. En ce qui concerne les idées politiques, elles peuvent bien «être utilisées par les acteurs concrets lorsqu'ils cherchent à comprendre leurs activités ou à se comprendre eux-mêmes [...] mais nous ne devrions pas faire l'erreur de tenir pour acquis que ceux qui parlent ou légifèrent peuvent façonner les résultats en fonction de [...] principes¹¹».

Pour écarter les acteurs, les stratégies et les idées, Skocpol fait référence à une position volontariste extrême, qui peut être rejetée sans difficulté au nom du sens commun, des structures et de l'histoire. En fait, peu d'auteurs considèrent les idées et les acteurs comme étant les déterminants uniques des changements institutionnels. L'argument habituel consiste simplement à affirmer leur signification, ce que Skocpol a tendance à nier¹². Mais le fait-elle vraiment? Dans une polémique avec Michael Goldfield sur le *New Deal* américain, Skocpol (en collaboration

⁸ T. Skocpol, «Cultural idioms and political ideologies in the revolutionary reconstruction of state power: A rejoinder to Sewell», *Journal of Modern History*, vol. 57, 1985, p. 86.

⁹ *Ibid.*, p. 87.

¹⁰ T. Skocpol, ouvr. cité, p. 18.

¹¹ T. Skocpol, art. cité, p. 91 et 93.

¹² W. H. Sewell, Jr., «Ideologies and social revolutions: Reflections on the French case», *Journal of Modern History*, vol. 57, 1985, p. 57-85; J. DeNardo, *Power in Numbers: The Political Strategy of Protest and Rebellion*, Princeton, Princeton University Press, 1985, p. 30-31; D. D. Laitin et C. M. Warner, «Structure and irony in social revolutions», *Political Theory*, vol. 20, no 1, février 1992, p. 147-151.

avec Kenneth Finegold) conclut que jamais aucune pression populaire n'a imposé de réformes majeures à des gouvernements réticents. Dans chacun des cas mentionnés par Goldfield, «des réponses différentes étaient possibles». Au bout du compte, les innovations ont été déterminées par les politiques précédentes, par les capacités de l'État et par «le mouvement des idées, des alliances politiques et de la balance du pouvoir entre les élites économiques et politiques¹³». Skocpol et Finegold finissent-ils donc par dire que «ceux qui parlent ou légifèrent» façonnent les résultats en fonction du mouvement des idées? Pas tout à fait, mais pour emprunter une expression maintenant à la mode, ils ramènent certainement les idées *back in*.

Si on regarde au-delà du travail de Skocpol, ce renversement apparent de perspective n'est pas surprenant. Parce qu'ils refusent d'accorder une efficacité causale aux acteurs, les structuralistes ont de la difficulté à rendre compte du changement. En principe, les actions n'affectent pas les structures qui changent uniquement si des facteurs inattendus, extérieurs aux structures étudiées, ébranlent l'ordre établi. De tels facteurs ne peuvent être traités que comme éléments contingents ou exogènes et, d'une façon ou d'une autre, ils demeurent extérieurs à l'explication causale. Au mieux, ils peuvent devenir des objets d'étude historique. «Un déterminisme initial total, conclut Perry Anderson, aboutit ainsi paradoxalement au retour d'une contingence finale absolue¹⁴.» Les structuralistes doivent alors se contenter d'études empiriques détaillées, qui «produisent de nouvelles données à expliquer plutôt que des explications satisfaisantes¹⁵». C'est précisément là où aboutissent Skocpol et ses collègues, c'est-à-dire à une synthèse descriptive à défaut d'un cadre théorique cohérent et d'une explication synthétique construite à partir de «l'affirmation que le changement institutionnel ne peut être expliqué sans faire référence aux institutions¹⁶». Pour rendre compte des innovations politiques majeures, les auteurs proches du néo-institutionnalisme structurel de Skocpol ont évoqué tour à tour la chance, des «événements extraordinaires», le «rôle catalytique» d'une crise économique et la «multitude de variables modulant la façon dont la crise se manifeste¹⁷». Incapable d'expliquer les initiatives

¹³ T. Skocpol et K. Finegold, «Explaining New Deal labor policy», *American Political Science Review*, vol. 84, 1990, p. 1304.

¹⁴ P. Anderson, *In the Tracks of Historical Materialism*, Londres, Verso, 1983, p. 50.

¹⁵ M. Hechter, *Principles of Group Solidarity*, Berkeley, University of California Press, 1987, p. 6; M. Levi, *Of Rule and Revenue*, Berkeley, University of California Press, 1988, p. 198.

¹⁶ P. Cammack, «Statism, new institutionalism, and marxism», *Socialist Register*, 1990, p. 162.

¹⁷ S. D. Krasner, «Sovereignty: An institutional perspective», dans J. A. Caporaso (dir.), *The Elusive State: International and Comparative Perspectives*, Newbury Park, Sage, 1989, p. 83; G. John Ikenberry, «Conclusion: An institutional approach to

véritablement nouvelles, ces auteurs se tournent de plus en plus vers les idées, habituellement celles des individus qui ont du pouvoir, qu'il s'agisse d'experts, de bureaucrates, de membres de réseaux politiques, etc. Les points de vue de ceux qui «parlent et légifèrent» sont ainsi réintégrés, aux dépens des préoccupations structurelles qui existaient au départ. Contradictoire dans ses propres termes, l'approche structuraliste aboutit à l'expression non justifiée d'une préférence pour le pouvoir des experts, préférence qui contribue peu à l'étude du rôle des conceptions de la justice, telles que les définit Elster.

L'explication rationaliste

Confrontés à de telles difficultés, plusieurs auteurs se sont tournés ces dernières années vers l'approche des choix rationnels¹⁸, mais le point de vue de l'économie néoclassique pose ses propres problèmes face à l'innovation. Elster insiste sur les conceptions de la justice précisément parce que les acteurs individuels et collectifs ne peuvent prendre des décisions rationnelles à propos d'institutions jamais expérimentées. Lorsqu'il est question de véritables innovations, l'incertitude est telle que s'en remettre exclusivement à la rationalité instrumentale serait une forme d'irrationalité¹⁹.

À l'intérieur des paramètres de l'approche des choix rationnels, il n'y a pas de solution au problème de la décision politique en situation d'incertitude²⁰. Aux marges de l'approche, les tenants de celle-ci ont néanmoins construit une ceinture protectrice qui leur est fort utile. Deux stratégies prédominent. Soit qu'on définisse le problème de l'innovation comme un problème important mais néanmoins hors de portée pour l'approche, dans l'état actuel des connaissances²¹. Soit qu'on introduise une série de qualificatifs pour occulter la logique des choix rationnels, sans pour autant renoncer à son vocabulaire impressionnant. Ainsi, pour rendre compte des révolutions de 1989 en Europe de l'Est, Timur Kuran propose un modèle qui, selon lui, est en accord avec la logique des choix rationnels alors que, parallèlement, il explique le processus de mobilisation par le besoin qu'ont les individus

american foreign economic policy», *International Organization*, vol. 42, hiver 1988, p. 234.

¹⁸ M. Hechter, ouvr. cité; M. Levi, ouvr. cité.

¹⁹ J. Elster, art. cité, p. 82.

²⁰ M. Taylor, «Structure, culture and action in the explanation of social change», *Politics & Society*, vol. 17, 1989, p. 150-152.

²¹ G. Tsebelis, *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, University of California Press, 1990, p. 11; M. Taylor, art. cité, p. 152.

d'être sincères avec eux-mêmes²²! Les tentatives de ce genre, qui consistent à garder le beurre et l'argent du beurre des choix rationnels, abondent. Elles peuvent peut-être reconforter ceux qui «acceptent la logique de l'action collective» et cherchent en plus à «expliquer comment les mobilisations débutent²³», mais elles ne constituent pas des explications satisfaisantes. Les réponses aux problèmes de l'action et de l'innovation qui requièrent l'ajout de considérations étrangères à l'approche des choix rationnels ne sont guère plus que des façons de reconnaître que celle-ci ne peut expliquer ces phénomènes²⁴.

L'explication sociologique

Attentives aux valeurs, aux normes et aux discours, les explications sociologiques et culturelles semblent ouvertes à l'idée que les conceptions de la justice que véhiculent les mouvements sociaux importent. Mais de quelle façon exactement ces conceptions jouent-elles un rôle? Pour l'essentiel, on peut distinguer trois perspectives: celle de l'économie morale, qui met l'accent sur les normes communautaires, celle de la politique des identités, qui s'intéresse aux discours, et celle que l'on pourrait appeler la perspective du conflit, la seule qui prête attention au contenu des revendications sociales.

La perspective de l'économie morale

Du point de vue de l'économie morale, l'action collective est principalement motivée par la croyance partagée que des normes sociales significatives ont été violées²⁵. Rétrospective et correctrice, l'action collective engendre néanmoins des changements parce que les traditions sont constamment révisées, voire réinventées, et que les crises constituent des moments hautement incertains qui peuvent donner un sens radical et innovateur à la plus conservatrice des demandes²⁶. Les critiques qui considèrent l'approche de l'économie morale comme statique ont donc tort, à tout le moins si l'on examine les ouvrages les plus récents. Au demeurant, les tenants de l'économie morale ont finalement assez peu à

²² T. Kuran, «Now out of never: The element of surprise in the East European revolution of 1989», *World Politics*, vol. 44, no 1, octobre 1991, p. 24-25.

²³ *Ibid.*, p. 24.

²⁴ J. DeNardo, ouvr. cité, p. 55.

²⁵ J. C. Scott, *The Moral Economy of the Peasant: Subsistence and Rebellion in Southeast Asia*, New Haven, Yale University Press, 1976.

²⁶ J. C. Scott, *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, ouvr. cité; C. Jackson Calhoun, «The radicalism of tradition and the question of class struggle», dans M. Taylor (dir.), *Rationality and Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 147-150.

dire sur l'innovation politique. L'innovation peut être le résultat accidentel du conflit, comme l'avancent les explications structurelles, la conséquence d'un changement inattendu dans les préférences, comme le suggère l'approche des choix rationnels, ou encore le produit de nouvelles pratiques discursives encore difficiles à interpréter. Dans tous les cas, le contenu des innovations politiques demeure extérieur à l'explication. Un auteur comme Michael Taylor peut donc affirmer assez justement qu'il n'y a guère de différences entre le point de vue de l'économie morale et celui des choix rationnels, puisque dans chaque cas la transformation semble refléter de nouveaux choix instrumentaux imposés par des changements exogènes²⁷.

Le travail de James C. Scott, le pionnier de l'économie morale, traduit bien les ambiguïtés d'une approche qui affirme la centralité de la moralité mais refuse d'en discuter le contenu. Dans *Weapons of the Weak*, Scott s'éloigne de la notion structuraliste de codes moraux stables et insiste sur le caractère construit et changeant des revendications sociales, mais il écarte tout de même la possibilité que de telles revendications puissent être basées sur des principes. Les questions de pain et de beurre, et non les convictions morales, précise-t-il, constituent le fondement de la politique et de la résistance des classes pauvres²⁸. Dans *Domination and the Arts of Resistance*, Scott va encore plus loin et accepte la conviction postmoderne «qu'il n'y a pas de position sociale ou analytique à partir de laquelle la véracité d'un texte ou d'un discours puisse être jugée²⁹». En même temps, toutes les études empiriques de Scott sont imprégnées de moralité. L'auteur est-il véritablement agnostique lorsqu'il décrit les revendications morales des esclaves, des serfs ou des victimes de la dictature? Lorsqu'il présente les conceptions de la justice comme dotées d'une force que l'approche des choix rationnels n'a aucun espoir de jamais capturer³⁰? Les «textes cachés» sont-ils tous également puissants?

La perspective de la politique des identités

Les réponses postmodernistes à ces questions ne partagent pas l'ambivalence de Scott. De ce deuxième point de vue sociologique, la politique concerne l'identité et non la moralité. L'idée même de conceptions de la justice a ici peu de pertinence, et il y a donc peu à ajouter. La politique postmoderne de l'identité n'a pas de contenu. Les perdants, les marginaux, les «autres» se donnent des identités éphé-

²⁷ M. Taylor, art. cité, p. 138-140.

²⁸ J. C. Scott, *Weapons of the Weak...*, ouvr. cité, p. 296.

²⁹ J. C. Scott, *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press, 1990, p. x.

³⁰ *Ibid.*, p. 203.

mères, sans signification profonde, identités qui n'offrent pas d'orientations pour l'action et demeurent incommensurables³¹. Lorsque toutes les positions sont purement subjectives et également vraies, la délibération démocratique apparaît inutile, même trompeuse; on ne discute pas, encore moins pour faire des compromis, sur la base d'identités fragiles et sans fondement³². Les conceptions de la justice deviennent alors des fictions, des textes arbitraires parmi d'autres³³.

La perspective du conflit

Un troisième, et plus intéressant, point de vue sociologique semble possible. Bien représenté par Charles F. Sabel, ce point de vue peut aisément être confondu avec les deux précédents. Comme les tenants de l'économie morale, Sabel insiste sur les codes moraux et, comme les postmodernistes, il met l'accent sur leur souplesse et leur caractère incomplet et ouvert³⁴. Sabel s'intéresse cependant au contenu de ces codes et à la façon dont ils sont définis et redéfinis. Comme Scott, Sabel voit la politique moins comme l'expression publique de grandes idées que comme un conflit incessant autour de demandes modestes³⁵. Ces demandes, par contre, sont ici basées sur des principes. «Sans prétentions», constituant des «appels à la décence», elles dérivent d'idées «mal articulées» mais néanmoins cohérentes sur «l'honneur et la justice³⁶». Contrairement aux codes moraux, aux normes sociales et aux identités, ces idées peuvent être débattues; elles peuvent aussi évoluer, graduellement en temps ordinaire ou plus radicalement à la faveur de conflits. Les idées sur la justice constituent ainsi le fondement de la politique: elles aident les acteurs à se définir et à définir les autres, à donner un sens à leurs revendications et à leurs actions collectives, et à constituer

³¹ P. Rosenau, «Once again into the fray: International relations confronts the humanities», *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 19, no 1, printemps 1990, p. 83-110.

³² A. Gilbert, *Democratic Individuality*, ouvr. cité, p. 352.

³³ Certains auteurs ont tenté d'intégrer la politique de l'identité à l'intérieur de traditions moins subjectives. Même si elles peuvent s'avérer intéressantes, ces tentatives ont peu de chance de rendre le point de vue postmoderne pertinent relativement aux visées poursuivies ici. Voir J. C. Scott, *Domination and the Arts of Resistance*, ouvr. cité; B. Jessop, *State Theory: Putting Capitalist States in Their Place*, University Park, Pennsylvania University Press, 1990; J. Jenson, «All the world's a stage: Ideas, space and times in canadian political economy», *Studies in Political Economy*, no 36, 1991, p. 43-72; et R. Mahon, «From "Bringing" to "Putting": The State in late twentieth-century social theory», *Canadian Journal of Sociology*, vol. 16, no 2, printemps 1991, p. 119-144.

³⁴ C. F. Sabel, *Work and Politics: The Division of Labor in Industry*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 129-131.

³⁵ *Ibid.*, p. xiii et 188-189.

³⁶ *Ibid.*, p. xiii.

des programmes politiques plus larges³⁷. Plus important encore, ces idées rendent la délibération démocratique possible. Contrairement aux normes et aux identités, les idées peuvent être discutées. À un moment en particulier, seules quelques options peuvent sembler possibles, mais les débats et les idées importent tout de même; les innovations politiques naissent de la rencontre conflictuelle de différentes conceptions de la justice.

En dépit de son attrait, la compréhension du politique que propose Sabel s'intègre mal aux grandes traditions théoriques de la science politique. L'auteur lui-même reconnaît que certains lecteurs risquent de se «sentir mal à l'aise³⁸». La science politique n'a guère prêté attention aux conceptions de la justice et à la délibération démocratique, et la reconnaissance de leur importance par Sabel ne peut, en soi, être suffisante. Les structuralistes traitent le changement comme accidentel, l'approche des choix rationnels le situe au-delà de la rationalité et la plupart des points de vue sociologiques refusent d'associer l'innovation à des revendications de principe. Les rares auteurs qui, comme Sabel, accordent quelque validité aux conflits et aux débats sur les idées et la justice doivent se contenter de fondements théoriques limités, et ils ont tendance à privilégier les études empiriques détaillées, mettant l'accent sur le contexte social. Que pourraient bien être de tels fondements? Les prochaines sections suggèrent qu'une compréhension satisfaisante du rôle des conceptions de la justice doit être enracinée dans le réalisme moral, une vision keynésienne de l'incertitude et une analyse matérialiste de la politique.

Le réalisme moral

En philosophie et en éthique, le réalisme moral se situe en opposition à l'idéalisme et à l'instrumentalisme. Pour les réalistes, «le langage moral a une influence [...] parce que les gens peuvent avoir des croyances morales (et non seulement des réactions morales), et que l'on peut modifier les attitudes et comportements d'autres personnes par la discussion et l'argumentation morale³⁹». L'idéalisme et l'instrumentalisme dénie une telle efficacité à la délibération. Pour les idéalistes, les revendications morales peuvent être considérées, mais elles ne peuvent faire l'objet de débats; elles sont littéralement vraies ou fausses, et «ont la valeur et la véracité qu'elles peuvent bien avoir en vertu de la pensée de quelqu'un, qu'il s'agisse, écrit Geoffrey Sayre-McCord, de la vôtre,

³⁷ *Ibid.*, p. 132, 189 et 231.

³⁸ *Ibid.*, p. 191.

³⁹ G. Sayre-McCord, «The many moral realisms», *Southern Journal of Philosophy*, vol. 24 (supplément), 1986, p. 5.

de la mienne, ou de celle de Dieu⁴⁰». Les instrumentalistes, au contraire, pensent que les revendications morales «ne sont pas littéralement vraies ou fausses mais sont plutôt des instruments utiles pour diriger nos propres expériences ou le comportement des autres⁴¹». Dans les termes de la science politique, les revendications morales des instrumentalistes constituent des normes qui peuvent être respectées ou violées, et non pas des idées à débattre. En sciences sociales, comme en philosophie, la position instrumentaliste prédomine. Comparables à cet égard, les traditions structuralistes, rationalistes et sociologiques réduisent habituellement la moralité à des normes. Justes ou non, en général au-delà de la discussion, les normes sont acceptées et suivies par la majorité parce qu'elles apparaissent fonctionnelles, efficaces et partagées par la communauté. Elles constituent des données objectives et exogènes qui expliquent le comportement, et non des résultats de décisions délibérées enracinées dans la «capacité humaine à développer une personnalité morale⁴²».

En science politique, l'instrumentalisme moral a évacué l'étude des revendications morales, des conceptions de la justice et de la délibération démocratique, laissant la discipline mal équipée pour expliquer le changement ou pour se pencher sur la substance des innovations politiques. Le récent regain d'intérêt pour ces préoccupations plus traditionnelles vient en partie d'une insatisfaction grandissante face aux approches habituelles. Les descriptions et la fascination pour les élites des post-structuralistes, la valse-hésitation de l'approche des choix rationnels au regard des problèmes de l'action collective et du changement et le nihilisme postmoderniste ont tous favorisé un retour aux questions traditionnelles sur la substance et la signification du politique.

Des préoccupations semblables encouragent le tournant vers le réalisme moral en éthique. Contre le relativisme prédominant des philosophes positivistes ou néokantiens, les tenants du réalisme moral affirment la possibilité d'établir des distinctions entre «des jugements moraux vrais, indéterminés ou étroitement moralistes, faux et néfastes⁴³». L'éthique, considèrent-ils, est un véritable domaine de la

⁴⁰ *Ibid.*, p. 4.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² A. Gilbert, *ouvr. cité*, p. 8.

⁴³ *Ibid.*, p. 7. Les positivistes situent l'éthique en dehors du domaine de la connaissance objective; l'éthique, pour eux, demeure vague et impossible à analyser. Les néokantiens, pour leur part, associent l'éthique avec des conventions sociales particulières et relatives. En dépit d'antinomies majeures, les deux traditions s'accordent pour dire «que tous les standards moraux sont arbitraires. Alors que les empiristes ont toujours insisté pour dire que l'éthique, au contraire de la science, est purement conventionnelle, les néokantiens ont refait la science en accord avec l'image

connaissance, avec ses faits et ses théories, ses découvertes, ses progrès et ses reculs. Le langage moral, explique Sayre-McCord,

contient tous les attributs du discours cognitif: nous semblons avoir des croyances morales et des désaccords moraux, nous recherchons des preuves pour nos opinions; nous agissons comme s'il y avait quelque chose à découvrir, comme si nous pouvions être dans l'erreur, comme s'il y avait des faits en la matière; et nous parlons même des revendications morales comme étant vraies ou fausses, et des gens comme sachant faire la distinction (même lorsqu'ils agissent mal⁴⁴).

Inspiré par le réalisme scientifique, le réalisme moral ne se préoccupe pas de trouver des fondements épistémologiques pour la connaissance, que celle-ci soit scientifique ou éthique, et offre plutôt une caractérisation naturaliste de l'acquisition de connaissances et du progrès théorique⁴⁵. Pour les réalistes scientifiques, «si les théories scientifiques matures ne correspondaient pas au moins partiellement à la structure profonde de la réalité, le succès de la science serait un "miracle" inexplicable⁴⁶». De la même façon, le réalisme moral suggère que la théorie politique et la philosophie ne peuvent nier l'existence d'une «capacité humaine à acquérir une personnalité morale». La reconnaissance d'une telle capacité, explique Alan Gilbert, n'est pas un postulat, mais bien une découverte, le résultat d'un travail théorique et empirique qui, dans l'ensemble, semble offrir une représentation fiable et fructueuse de la réalité⁴⁷. Le fait d'avoir des croyances morales n'exclut pas, bien sûr, les erreurs. Au contraire, si l'éthique est un objet de connaissance et si les débats sur la question ont du sens, c'est précisément parce que les erreurs et les conceptions fausses sont possibles. Le réalisme moral soutient simplement que l'acquisition de connaissances morales est possible et importe beaucoup⁴⁸.

Pour la science politique, le réalisme moral a des conséquences majeures. Parce que cette approche reconnaît la signification morale des actions individuelles et collectives, elle rend possible l'analyse des conceptions de la justice et de la délibération démocratique. Plus largement, le réalisme moral donne un sens à la politique en remplaçant les comptes rendus purement utilitaristes ou relativistes par des explications

positiviste de l'éthique. Ils ont rendu subjectives les deux sortes de connaissance» (*ibid.*, p. 79, 116 et 126).

⁴⁴ G. Sayre-McCord, art. cité, p. 6.

⁴⁵ A. Gilbert, ouvr. cité, p. 112-115.

⁴⁶ A. E. Wendt, «The agent-structure problem in international relations theory», *International Organization*, vol. 41, no 3, été 1987, p. 353.

⁴⁷ A. Gilbert, ouvr. cité, p. 111-112 et 467-468.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 9-11, et G. Sayre-McCord, art. cité, p. 7-8.

qui accordent de l'importance aux revendications des acteurs politiques et sociaux. Mais que peut bien être une explication conséquente avec le réalisme moral?

La connaissance, expliquent les réalistes, progresse lorsque l'on confronte de façon critique les théories existantes et la réalité empirique. En ce qui concerne les conceptions de la justice et la délibération démocratique, il y a peu à confronter. Les deux questions ont été négligées par la science politique, ou traitées comme des problèmes intéressants mais inabordables de façon systématique. Ce que nous connaissons déjà, cependant, ce sont les conditions propices à l'innovation politique. La plupart des théories s'entendent pour dire que les grandes innovations surviennent au cours de périodes extraordinaires, lorsque l'incertitude règne. Les structuralistes parlent de crise et d'effondrement des structures en place, l'approche des choix rationnels, d'impasses institutionnelles et de choix à faire entre des solutions qui ne peuvent être comparées de façon rationnelle, et les tenants de l'économie morale parlent de la «dé-routinisation» de la vie quotidienne, mais au-delà des différences, les diverses approches mettent toutes l'accent sur l'incertitude⁴⁹. Qu'est-ce que l'incertitude? Comment une telle situation peut-elle transformer si fondamentalement les individus et les communautés? De quelle façon favorise-t-elle la délibération démocratique?

L'incertitude

Dans les analyses structurelles et culturelles, l'incertitude est habituellement comprise comme une absence, une rupture dans les structures et les normes existantes. L'incertitude ouvre plusieurs possibilités mais, dans l'optique de ces approches, elle n'a pas de logique précise. En fait, les situations d'incertitude sont de ces deux points de vue des moments où la logique habituelle échoue. L'approche des choix rationnels est à cet égard plus ambitieuse. Pour l'économie néoclassique, l'incertitude survient lorsque la connaissance à propos d'une situation est probabiliste ou difficile à acquérir. Dans de telles situations, pour choisir rationnellement, il faut acquérir de l'information «jusqu'à ce que le bénéfice marginal associé à l'information additionnelle soit égal au coût marginal de cette même information⁵⁰». Chaque situation crée

⁴⁹ Voir, respectivement: T. Skocpol, ouvr. cité, p. 17; G. J. Ikenberry, art. cité, p. 234; G. Tsebelis, ouvr. cité, p. 103; M. Taylor, «Structure, culture and action in the explanation of social change», art. cité, p. 151; et J. C. Scott, *Weapons of the Weak...*, ouvr. cité, p. 333.

⁵⁰ E. McKenna, M. Wade, et D. Zannoni, «Keynes, rawls, uncertainty, and the liberal theory of the State», *Economics and Philosophy*, vol. 4, no 2, octobre 1988, p. 225.

un équilibre d'information distinct et, de ce fait, un degré spécifique d'incertitude. La décision peut quand même être rationnelle puisqu'elle peut être basée sur un niveau d'information dicté par des calculs rationnels. Les négociations entre un employeur et un syndicat, par exemple, ne peuvent donner lieu à une information parfaite, mais elles permettent l'atteinte d'une quantité optimale d'informations, incluant la connaissance d'un risque calculé d'échouer à atteindre un accord sans recourir à la grève⁵¹.

Attrayante, cette compréhension de l'incertitude échoue sur le plan logique. Dans des situations véritablement incertaines, un niveau optimal d'information ne peut être calculé «parce qu'il n'est pas possible pour une personne de savoir ce que seraient les bénéfices ou les coûts d'une collecte d'informations additionnelles⁵²». Une tentative d'application de la méthode néoclassique mènerait à une régression sans fin à la recherche d'informations, puisque le choix du niveau optimal d'information requiert lui-même de l'information. «À un certain point, note L. Johansen, une décision doit être prise sur une base intuitive.» Johansen compare le processus à la cueillette de champignons en forêt. Même si une recherche plus longue du meilleur endroit pourrait permettre une récolte plus abondante, à un certain point il faut arrêter de chercher et commencer à cueillir, sans jamais être certain d'avoir atteint le niveau optimal d'information, «puisque de plus longues explorations pour vérifier la possibilité de trouver plus et mieux ailleurs finiraient par défaire l'objectif premier de la marche⁵³».

Le problème que soulève Johansen est de plus en plus reconnu par les tenants de l'approche des choix rationnels⁵⁴. L'approche n'a cependant pas de solution à offrir. Comme avec les explications structuralistes et culturelles, les situations incertaines — les plus intéressantes du point de vue de l'innovation politique — demeurent hors de portée, impossibles à comprendre⁵⁵. Une approche économique a pourtant quelque chose à offrir à cet égard. John Maynard Keynes, auteur de la principale remise en question de l'orthodoxie néoclassique, a basé toute sa théorie sur une compréhension particulière de l'incertitude radicale.

⁵¹ R. Lacroix, *Les grèves au Canada: causes et conséquences*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1987, p. 34-35.

⁵² E. McKenna, M. Wade et D. Zannoni, art. cité, p. 225.

⁵³ L. Johansen, cité dans Jon Elster, *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, p. 18.

⁵⁴ Voir M. Taylor, «Structure, culture and action in the explanation of social change», art. cité, p. 150-152.

⁵⁵ G. Tsebelis, ouvr. cité, p. 11.

Dans son *Treatise on Probability*, publié en 1921, Keynes présente un argument semblable à celui de Johansen⁵⁶. Parce que le processus de décision doit s'interrompre sans que l'on sache si l'information disponible est optimale, l'incertitude fait plus qu'ajouter quelques complications intéressantes au compte rendu néoclassique des choix rationnels; elle mine complètement celui-ci. En situation incertaine, la maximisation n'a tout simplement pas de sens⁵⁷.

Pour Keynes, l'incertitude n'est pas un problème personnel que pourraient résoudre l'acquisition d'informations additionnelles, un meilleur raisonnement ou des stratégies rationnelles de collecte de l'information. C'est une caractéristique de la connaissance à propos de laquelle rien ne peut être fait⁵⁸. L'incertitude rend inutile le «calcul benthamien des douleurs et des plaisirs ou des avantages et désavantages» et nous force à baser nos actions sur autre chose qu'une «moyenne pondérée des bénéfices quantitatifs multipliés par les probabilités quantitatives», quelque chose qui ressemblerait à «un besoin spontané d'agir plutôt que de ne rien faire⁵⁹».

Jusqu'à récemment, cet aspect de la pensée de Keynes a été largement négligé ou déformé. Incompatible avec l'économie néoclassique, la notion keynésienne d'incertitude a été rapidement mise de côté ou rendue triviale⁶⁰. Le récent regain d'intérêt pour la compréhension keynésienne de l'incertitude met en lumière trois idées qui peuvent être utiles pour une analyse de l'innovation politique. Premièrement, comme mentionné plus haut, l'incertitude ne peut être réduite à la probabilité. En situation d'incertitude, «aucune méthode de calcul, peu importe la faisabilité», ne peut permettre ce qu'Herbert Simon appelle la rationalité substantielle ou objective — en opposition à la rationalité

⁵⁶ J. Maynard Keynes, *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (volume VIII: *A Treatise on Probability* [1921]), Londres, Macmillan, 1973, p. 83.

⁵⁷ A. Fitzgibbons, *Keynes's Vision*, Oxford, Oxford University Press, 1988, p. 81.

⁵⁸ F. J. Cardim Carvalho, «Keynes on probability, uncertainty, and decision making», *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 11, 1988, p. 78; A. M. Carabelli, *On Keynes's Method*, New York, St. Martin's Press, 1988, p. 96 et 212.

⁵⁹ J. Maynard Keynes, *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (volume XIV: *The General Theory and After; Part II: Defence and Development*), Londres, Macmillan, 1973, p. 113; et volume VII, *The General Theory of Employment, Interest and Money* [1936], p. 161.

⁶⁰ *A Treatise on Probability*, le livre dans lequel la méthode de Keynes et sa conception de l'incertitude sont exposées, a longtemps été traité comme une anomalie ayant peu de lien avec l'économie. Même les éditeurs des ouvrages complets de Keynes ont situé ce livre en dehors de l'ordre chronologique et ajouté une introduction inhabituelle pour en expliquer la signification (D. E. Moggridge, «Foreword», dans A. M. Carabelli, *On Keynes's Method*, ouvr. cité, p. ix).

procédurale ou limitée⁶¹. Deuxièmement, l'incertitude est omniprésente. L'hypothèse conventionnelle d'un futur «calculable» a non seulement conduit «à une interprétation erronée des principes de comportement que le besoin d'agir nous impose», mais a aussi contribué à «une sous-estimation de facteurs cachés comme le doute réel, la précarité, l'espoir et la peur⁶²». L'incertitude est en fait si généralisée que les postulats de l'approche des choix rationnels ne s'appliquent jamais. Il n'y a pas, pour Keynes, de dichotomie entre la rationalité et l'irrationalité, pas de séparation possible entre deux moments de la vie politique⁶³. Dans les périodes stables, la stabilité des pratiques et des conventions courantes fournit des guides assez sûrs pour l'action, mais elle ne peut garantir la justesse de «nos décisions de faire quelque chose de positif» puisque les «pleines conséquences [...] ne seront dévoilées qu'au cours des nombreux jours suivants⁶⁴». Les décisions importantes reposent toujours sur des évaluations du futur, évaluations qui ne peuvent «dépendre d'attentes mathématiques strictes, puisque les conditions pour faire de tels calculs n'existent pas⁶⁵».

En dépit de blâmes fréquents, une telle position ne conduit pas au subjectivisme, à l'irrationalisme ou au nihilisme. Anna Carabelli soutient que Keynes avait une théorie de l'action humaine fondée sur des connaissances limitées: «Dans leurs expériences de tous les jours, les gens ont habituellement de *bonnes* raisons, sinon des raisons nécessaires, de croire et donc d'agir⁶⁶». C'est là la troisième contribution de Keynes à cette étude de l'innovation politique: même si l'incertitude généralisée ne permet pas la maximisation, elle n'empêche pas un comportement raisonnable⁶⁷.

Par ces trois idées interreliées — incertitude radicale, incertitude omniprésente et action raisonnable — Keynes s'éloigne des approches

⁶¹ J. Maynard Keynes, *A Treatise on Probability*, ouvr. cité, p. 32; H. A. Simon, «Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science», *American Political Science Review*, vol. 79, 1985, p. 294.

⁶² J. Maynard Keynes, *The General Theory and After; Part II: Defence and Development*, ouvr. cité, p. 122.

⁶³ A. M. Carabelli, ouvr. cité, p. 219.

⁶⁴ J. Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, ouvr. cité, p. 161.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 162-163.

⁶⁶ A. M. Carabelli, ouvr. cité, p. 219.

⁶⁷ H. A. Simon conclut en termes semblables: «Le scepticisme face à l'idée de substituer des postulats *a priori* à la connaissance factuelle du comportement humain ne devrait pas être confondu avec l'idée que les gens sont en général irrationnels. Au contraire, je pense qu'il y a beaucoup de preuves pour dire que les gens sont en général plutôt rationnels, c'est-à-dire qu'ils ont habituellement des raisons de faire ce qu'ils font.» (H. A. Simon, art. cité, p. 297.)

explicatives exposées plus haut. Dans un monde keynésien, il n'y a pas de rupture entre des périodes pour lesquelles des explications causales complètes sont possibles et d'autres périodes où l'analyse théorique serait impossible; il n'y a pas non plus de rupture dans la logique ou dans la raison qui est requise pour expliquer les grandes innovations. Parce que l'incertitude prévient la maximisation et parce qu'elle est omniprésente, les décisions sont toujours prises de façon analogue, et les innovations peuvent être aussi raisonnables que le comportement routinier. Seuls les éléments qui sont considérés changent.

Limitée par l'incertitude, notre connaissance du monde n'est ni illusoire ni inutile. Pour Keynes, ce que les individus ne peuvent connaître, ce sont les «événements qui pourraient ou non se produire à *une quelconque date future*»; en même temps, «même s'ils sont incertains à propos du futur, les gens *connaissent* des faits de leur situation et savent s'en tirer en l'absence d'une connaissance calculable et définitive des résultats de toutes les actions possibles⁶⁸». Des décisions raisonnables peuvent être basées sur ce qui est connu du présent, sur les pratiques en cours et sur les conventions.

Athol Fitzgibbons note que les post-keynésiens vont plus loin que Keynes et contredisent sa compréhension de l'incertitude en concluant qu'il est rationnel de suivre les conventions.⁶⁹ Keynes, en effet, considère aussi que la raison requiert que l'on «secoue le nuage de la convention⁷⁰». Les erreurs de composition telles que le paradoxe de l'épargne — centrales dans sa pensée — montrent bien en quoi les pratiques conventionnelles peuvent être trompeuses⁷¹. La connaissance du présent et des conventions fournit néanmoins un meilleur fondement pour l'action que des «choses qui sont très incertaines»; «Il est raisonnable, par conséquent, de se laisser guider à un degré considérable par les faits à propos desquels on peut avoir quelque confiance⁷².» Même si les conventions peuvent être trompeuses, elles constituent habituellement une base adéquate pour des décisions raisonnables, ce que le réalisme scientifique ou moral désignerait comme une bonne approximation de la vérité, la meilleure qui soit disponible pour le moment.

⁶⁸ T. Lawson, «Uncertainty and economic analysis», *Economic Journal*, vol. 95, 1985, p. 916.

⁶⁹ A. Fitzgibbons, ouvr. cité, p. 103.

⁷⁰ J. Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, ouvr. cité, p. 103.

⁷¹ A. M. Carabelli, ouvr. cité, p. 213.

⁷² J. Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, ouvr. cité, p. 148.

Décider devient plus délicat lorsque les conventions échouent et rendent les processus de décision habituels peu fiables⁷³. En de telles circonstances, agir de façon raisonnable peut avoir deux sens différents. Le premier est le plus évident dans l'œuvre de Keynes. Lorsque les conventions perdent toute pertinence, c'est la «volonté commune, incarnée dans les politiques de l'État» et guidée par la théorie économique qui «rétablit la confiance». Contrairement à l'impression qu'ont laissée les modèles mécaniques de type IS-LM que les économistes néoclassiques ont dérivés de la *Théorie générale*, les effets de telles politiques ne sont ni simples ni déterminés, parce qu'en «de telles matières, il est présomptueux de prédire comment l'homme moyen va réagir à un environnement changé⁷⁴». Faire appel aux politiques économiques pour constituer de nouvelles conventions et institutions réduisant l'incertitude est néanmoins justifié. Lors d'une crise, «les gens sont plus que d'habitude en attente d'un diagnostic fondamental et prêts à essayer celui-ci, même s'il n'est que plausible⁷⁵».

Cette première solution, qui laisse les actions raisonnables entre les mains des économistes et de l'État, a peu à dire sur les conceptions de la justice et sur la délibération démocratique. L'élitisme de Keynes et son idéalisme ne le prédisposaient pas à insister sur ces aspects de l'innovation politique. Keynes donne toutefois un deuxième sens à la notion d'actions raisonnables, qui pourrait être plus utile. De ce second point de vue, une action est raisonnable si un individu «accepte cette action pour elle-même et non pour ses fruits». «Si le jugement est douteux ou impossible, explique Athol Fitzgibbons, une réponse rationnelle à un futur imprévisible requiert un engagement à agir, combiné à un détachement envers les conséquences; l'incertitude requiert que l'accent soit mis sur les motifs plutôt que sur les fins⁷⁶.»

À ce point, Keynes rencontre le réalisme moral. Comme celui-ci, il donne une substance à la personnalité humaine, une intégrité qui ne peut être réduite à des effets structurels, à des intérêts ou à des normes communautaires. Cette dimension substantielle de l'individualité ne se manifeste pas seulement durant des moments de crise; elle est présente en tout temps. Ce qui change avec le contexte, c'est le «poids des arguments», le type d'informations dont les gens disposent à propos des diverses options⁷⁷. Dans les circonstances habituelles, les conventions apprises en participant aux pratiques sociales constituent des guides

⁷³ *Ibid.*, p. 152-153.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 377.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 383; A. M. Carabelli, ouvr. cité, p. 228-230.

⁷⁶ A. Fitzgibbons, ouvr. cité, p. 84.

⁷⁷ J. Runde, «Keynesian uncertainty and the weight of arguments», *Economics and Philosophy*, vol. 6, no 2, octobre 1990, p. 275-292.

suffisants pour l'action⁷⁸; dans des circonstances extraordinaires, les gens font plutôt ce qu'ils pensent être correct, étant donné la connaissance limitée qu'ils ont de la situation. Ils cherchent, concluent McKenna, Wade et Zannoni, «à créer des principes de justice qui permettent d'éviter le besoin de choisir entre des situations dont les résultats sont inconnus⁷⁹». Les choix innovateurs requièrent peut-être plus d'introspection que les choix conventionnels, mais ils ne sont pas aléatoires, au-delà du domaine de la raison.

L'œuvre de Keynes précise la signification de l'incertitude et clarifie les rôles respectifs des conventions sociales et des conceptions de la justice, mais elle demeure aveugle face à la réalité du pouvoir dans une société de classes. L'incertitude peut-elle véritablement permettre à de nouvelles conceptions de la justice de l'emporter sur les anciennes, possiblement plus en accord avec les intérêts prédominants? Quels rôles jouent les conflits et les intérêts dans la formation de nouvelles conceptions de la justice et dans leur traduction en innovations politiques établies? Pour répondre à ces questions, il est nécessaire d'ajouter une dimension matérialiste à la compréhension keynésienne de l'incertitude.

Les conceptions de la justice

Prenons une société de classes dans une période relativement tranquille, normale. Les meilleures représentations que nous en avons suggèrent que dans une telle situation le consentement repose non seulement sur la répression et la fausse conscience, mais aussi et surtout sur des bases matérielles, sur un minimum de correspondance entre l'ordre social et les intérêts de ceux qui consentent. Le consentement ne suppose pas le consensus ou l'approbation individuelle; il arrive *a posteriori*, après que les intérêts de ceux qui consentent ont été satisfaits, et n'implique rien de plus que l'adoption d'actions qui permettent la reproduction des rapports sociaux existants⁸⁰. En d'autres termes, même s'ils peuvent saisir l'injustice ou les limites de leur position, les individus restreignent leurs actions à ce qui est jugé acceptable parce que les impératifs quotidiens rendent la plupart des autres options possibles irréalistes. Plus que la répression ou la menace de répression, ce que Marx appelait la «plate compulsion des rapports économiques»

⁷⁸ T. Lawson, art. cité, p. 917.

⁷⁹ E. McKenna, M. Wade et D. Zannoni, art. cité, p. 235.

⁸⁰ A. Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 145-146.

pousse «certains objectifs et aspirations dans le domaine de l'impossible, des rêves inutiles ou des souhaits irréalistes⁸¹».

Les individus font néanmoins fonctionner «le système pour minimiser leur désavantage». Ils pratiquent diverses formes de résistance qui ne remettent pas en cause l'ordre social mais permettent une position critique face à celui-ci. Les paysans, par exemple, interprètent le changement comme des historiens avec une cause; ils créent «un *village passé* et une *économie passée* idéaux qui servent de fondements idéologiques pour déplorer le présent» et fournissent une raison de mettre de l'avant de nouvelles revendications⁸². Les frontières du choix ne sont jamais connues avec certitude. Uniquement accepté *a posteriori* et constamment testé par la résistance, l'ordre social acquiert ces contours par convention, mais n'est jamais entièrement coulé dans le ciment.

Lorsqu'un ordre stable prend fin, les bases matérielles du consentement s'effritent et les limites des conventions sont exposées. Si l'État échoue à ramener l'ordre établi ou à instaurer de nouvelles conventions, l'incertitude s'approfondit et la gamme des actions acceptables ou possibles s'élargit. Le changement n'est ni immédiat ni total. L'incertitude ouvre d'abord la porte aux revendications traditionnelles, aux demandes modestes et réformistes qui constituent la tradition locale de résistance. Puis, progressivement, à la faveur des conflits, l'incertitude engendre de nouvelles demandes. Tenant à ce qui reste de leurs pratiques conventionnelles mais reconnaissant que plus est en jeu, les gens comprennent rapidement que les enjeux sont élevés, beaucoup plus que lorsqu'il s'agit de conflits ordinaires. Graduellement, leurs revendications modestes se transforment en demandes plus larges, basées sur des principes plus clairs.

Même dans de telles circonstances, seulement quelques options apparaissent possibles; la véritable délibération démocratique n'est pas une discussion ouverte sur tout et sur rien. «Toutes les idées sociales sérieuses, écrivait Michael Harrington dans *The Next Left*, ont une double vie»:

Ce n'est pas parce qu'il y a une mystérieuse symétrie à l'œuvre, mais simplement parce que seul un nombre limité de changements a véritablement des chances de réussir. Ainsi, la gauche et la droite explorent nécessairement une gamme relativement étroite de futurs

⁸¹ J. C. Scott, *Weapons of the Weak...*, ouvr. cité, p. 246-247 et 326; A. Przeworski, ouvr. cité, p. 141.

⁸² J. C. Scott, *Weapons of the Weak...*, ouvr. cité, p. 178, 301 et 336.

possibles et, lorsqu'elles sont sérieuses, répondent à la même réalité de façon fondamentalement différente⁸³.

Dans cette perspective, les réformes ne sont ni des accidents ni des résultats planifiés⁸⁴. Elles prennent forme à travers un conflit entre des versions distinctes de ce qui peut être fait, chaque version traduisant des conceptions de la justice particulières.

L'objectif n'est pas de remplacer des explications matérialistes faisant référence aux structures, aux intérêts ou aux normes par des explications idéalistes qui réduiraient le politique à un débat sur des principes, mais plutôt de donner une place à la délibération dans l'explication politique. Pour rendre compte du rôle des conceptions de la justice dans un monde où le pouvoir et les intérêts importent, il semble utile d'introduire le concept philosophique de «supervenience». La notion de «supervenience» a été introduite par les philosophes pour défendre la possibilité d'explications scientifiques non réductionnistes, d'explications dans lesquelles des phénomènes d'un plus haut niveau sont associés, mais non pas réduits, à des entités de niveaux plus bas. La «supervenience, explique Daniel Little, est une doctrine concernant les relations entre les systèmes de régularités et de faits dans une paire de domaines». Cette doctrine reconnaît que les propriétés du niveau le plus élevé sont constituées par celles du niveau le moins élevés, mais elle refuse de réduire la signification de l'un à l'autre ou d'expliquer l'un par l'autre⁸⁵. Les conflits sociaux, par exemple, «superviennent» sur les conditions matérielles; ils sont l'expression de conditions matérielles, mais ne se réduisent pas à celles-ci. Pour toute situation, des revendications morales diverses sont susceptibles d'émerger (multiplicité du réalisable), et on peut comprendre le résultat final en étudiant les revendications elles-mêmes (caractère explicatif des propriétés de plus haut niveau⁸⁶). Le meilleur niveau pour une explication doit être déterminé empiriquement. Les propriétés les plus élevées — qui «superviennent» — sont acceptées comme facteurs explicatifs s'il existe des régularités empiriques satisfaisantes à leur niveau et si les explications de plus bas niveau créent des difficultés qui rendent la prédiction impossible ou l'explication difficile⁸⁷.

⁸³ M. Harrington, *The Next Left: The History of a Future*, New York, Henry Holt, 1986, p. 15.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁸⁵ D. Little, *Varieties of Social Explanation: An Introduction to the Philosophy of Social Science*, Boulder, Westview, 1991, p. 193.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 193-194.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 192.

En ce qui concerne les innovations politiques, il peut sembler préférable de les expliquer sans faire référence aux conceptions de la justice, des propriétés de haut niveau qui «superviennent» sur les structures, les intérêts ou les normes. Mais cette stratégie peut fort bien être impossible, ou encore elle pourrait produire des explications trop superficielles pour être crédibles. Lorsque D. C. North explique l'élimination de l'esclavage par des changements dans les prix relatifs et par un processus électoral qui permettait aux gens d'exprimer leurs vues sans en payer le coût, par exemple, il se dépêche d'ajouter que son explication ne tiendrait pas s'il ne reconnaissait pas le rôle du dégoût croissant face à l'idée qu'un être humain puisse en posséder un autre, un dégoût qu'il associe à un aspect «complexe et encore mal compris du comportement humain». North ne peut pourtant se retenir de conclure que «la clé dans ce cas tient au fait qu'il n'y avait pas de méthode dans la structure institutionnelle par laquelle les propriétaires esclavagistes du Sud auraient pu acheter les électeurs pour les empêcher d'exprimer leurs croyances», après avoir lui-même reconnu qu'une telle explication n'a guère de pertinence⁸⁸.

Richard W. Miller suggère les critères suivants. Dans l'ensemble, les analystes devraient favoriser les sommaires des épisodes qui «superviennent», c'est-à-dire qu'ils devraient chercher à remplacer les références à la moralité par des références aux intérêts et aux croyances culturelles. Mais la préférence pour les explications non morales ne peut être universelle. Dans certains cas, elle pourrait même violer un principe scientifique important, selon lequel les descriptions causales échouent à expliquer lorsqu'elles sont trop superficielles. Dans le cas de l'esclavage, par exemple, une analyse des conceptions de la justice et des délibérations démocratiques pourrait bien être nécessaire pour obtenir suffisamment de «profondeur causale⁸⁹».

Une compréhension réaliste de l'innovation politique en situation d'incertitude doit d'abord identifier les contraintes et opportunités matérielles — le contexte du conflit — pour ensuite se déplacer vers le niveau supérieur de la délibération et des conceptions de la justice. Le but d'une étude de la délibération est d'établir la façon dont les principes spécifiques contribuent à définir la question principale et à façonner le résultat. L'objectif n'est pas de rejeter les explications habituelles, mais plutôt de les intégrer à l'intérieur d'une compréhension du politique plus profonde et plus satisfaisante.

⁸⁸ D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 85.

⁸⁹ R. W. Miller, *Fact and Method: Explanation, Confirmation and Reality in the Natural and the Social Sciences*, Princeton, Princeton University Press, 1987, p. 111-112. Voir aussi A. Gilbert, ouvr. cité, p. 230.

Le *New Deal* américain

Même s'il n'est pas possible d'aller très loin en ce sens, il semble utile d'illustrer l'argument défendu jusqu'ici par un exemple. Largement discuté et débattu, le *New Deal* américain constitue un bon cas d'espèce. En science politique, les interprétations récentes de la période peuvent être regroupées en trois catégories: le *New Deal* comme réformisme du milieu des affaires, le *New Deal* comme forme de gestion étatique et le *New Deal* comme victoire populaire.

La première interprétation est bien représentée par le travail de Thomas Ferguson sur les activités des milieux d'affaires dans les années trente⁹⁰. Selon Ferguson, un changement dans la composition sectorielle de l'économie américaine a amené la formation d'un nouveau bloc hégémonique qui proposait de redéfinir les relations entre l'État, les entreprises et les travailleurs. L'explication de Ferguson est jusqu'à un certain point appuyée par des archives montrant que de nombreuses politiques émanaient de discussions parmi les élites du monde des affaires. Elle ne tient pas, cependant, pour ce qui est des relations industrielles, pourtant essentielles à la constitution d'un nouvel ordre politique et social. Ferguson lui-même reconnaît que les gens d'affaires «s'opposaient avec véhémence à toute extension des droits légaux des syndicats» et que son modèle ne rend compte qu'indirectement de la loi Wagner⁹¹. En fait, même après son adoption, la mise en application de la loi s'est avérée difficile parce que la plupart des entreprises ont dû être forcées d'obtempérer⁹². De nombreuses poursuites judiciaires ont été entreprises et les pressions du milieu des affaires ont culminé en 1947, avec l'adoption de la loi Taft-Hartley, qui réduisait les gains réalisés par les travailleurs en 1935⁹³. Ferguson peut bien se moquer des «descriptions détaillées de faits non pertinents», il n'en demeure pas moins que son analyse économiste et structuraliste du *New Deal* a peu à offrir en ce qui concerne les droits syndicaux, un enjeu pourtant au cœur de toute la période⁹⁴.

Les explications étatistes commencent là où celle de Ferguson termine, avec la reconnaissance que le monde des affaires était à peu près

⁹⁰ T. Ferguson, «From normalcy to New Deal: Industrial structure, party competition, and american public policy in the Great Depression», *International Organization*, vol. 38, hiver 1984, p. 41-94.

⁹¹ *Ibid.*, p. 88 et 93.

⁹² D. Brody, *Workers in Industrial America: Essays on the Twentieth Century Struggle*, New York, Oxford University Press, 1980, p. 110-111.

⁹³ M. Goldfield, *The Decline of Organized Labor in the United States*, Chicago, University of Chicago Press, 1987, p. 184.

⁹⁴ T. Ferguson, art. cité, p. 94.

unanime dans son opposition à la loi Wagner⁹⁵. Skocpol et Finegold, par exemple, soulignent le rôle du sénateur Wagner et de ses associés qui, à la suite de leurs expériences des premières années du *New Deal*, étaient convaincus de la nécessité d'adopter de nouveaux principes légaux⁹⁶. Pour les relations industrielles, le compte rendu étatiste apparaît plus satisfaisant que celui de Ferguson. La loi Wagner, en particulier, était certainement un produit bureaucratique. Préparé par les fonctionnaires de la National Labor Board (Commission nationale des relations de travail), en consultation avec l'American Federation of Labor (AFL), le projet ne liait ni le président et son équipe, ni la secrétaire au Travail, Frances Perkins, et son personnel⁹⁷. «L'audace bureaucratique», rendue possible par «l'extraordinaire ouverture et la confusion du processus politique et administratif», a sans aucun doute été la source de nombreuses innovations⁹⁸. Ces innovations, cependant, répondaient à une situation mouvante et conflictuelle dans les relations de travail. Il semble injuste de minimiser, comme le font Finegold et Skocpol, le rôle des travailleurs et des syndicats dans cette évolution. L'étatisme cadre mal avec les conflits de classes épiques de la période; contrairement à ce que Skocpol et Finegold prétendent, l'évolution du militantisme n'a pas suivi mais précédé les changements légaux, et ces changements furent mis en application lentement, contre des employeurs qui «pouvaient parfaitement ignorer et faire obstruction» aux jugements d'une commission des relations de travail prise d'assaut et débordée⁹⁹; la loi Wagner, conclut l'historien David Brody, «s'est révélée être sans incidence déterminée sur une étape entière de la syndicalisation¹⁰⁰». Plus important, en réduisant les actions des travailleurs à quelque chose comme la vapeur qui faisait tourner le moteur de la réforme, les auteurs étatistes vident tout l'épisode de son contenu. Selon Karl Klare, un juriste critique du droit du travail américain, la loi Wagner «est peut-être la législation la plus radicale jamais adoptée par le Congrès des États-Unis¹⁰¹». Que Klare ait raison

⁹⁵ K. Finegold et T. Skocpol, «State, party, and industry: From business recovery to the Wagner Act in America's New Deal», dans C. Bright et S. Harding (dir.), *Statemaking and Social Movements*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1984, p. 180.

⁹⁶ T. Skocpol et K. Finegold, art. cité, p. 1300-1301.

⁹⁷ R. W. Fleming, «The significance of the Wagner Act», dans M. Derber et E. Young (dir.), *Labor and the New Deal*, Madison, University of Wisconsin Press, 1957, p. 128.

⁹⁸ H. J. Harris, «The snares of liberalism? Politicians, bureaucrats, and the shaping of federal labour relations policy in the United States, 1915-47», dans S. Tolliday et J. Zeitlin (dir.), *Shop Floor Bargaining and the State: Historical and Comparative Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 167.

⁹⁹ M. Goldfield, «Explaining New Deal labor policy», *American Political Science Review*, vol. 84, 1990, p. 1304-1315; H. J. Harris, art. cité, p. 171.

¹⁰⁰ D. Brody, ouvr. cité, p. 107.

ou non, il semble approprié de s'interroger sur une interprétation qui avance qu'une loi aussi importante puisse être comprise comme «le produit d'un apprentissage administratif¹⁰²». Le compte rendu étatiste ressemble passablement à ce que Richard Miller appelle une explication superficielle.

Le fait que le Congrès ait répondu à des pressions populaires est reconnu tant par Ferguson que par Skocpol et Finegold. Ce que ces auteurs dénie aux forces populaires, c'est l'influence, la capacité de déterminer le résultat ou une partie du résultat. Dans un article récent, Michael Goldfield réaffirme l'interprétation traditionnelle qui met l'accent sur les pressions populaires et explique qu'avoir de l'influence ne signifie pas nécessairement atteindre des objectifs clairs et avoués. Pour lui, la loi Wagner ne peut être comprise sans faire référence au soulèvement des travailleurs de cette période; la loi constituait en fait une réponse, «nécessaire pour contraindre, limiter et juguler un mouvement ouvrier de plus en plus militant¹⁰³».

L'argument de Goldfield semble difficile à contredire puisque tous s'accordent pour reconnaître que les pressions populaires ont joué un rôle. En fait, cet argument appartient à un débat un peu étrange, où tous les côtés admettent que la causalité part du militantisme ouvrier et se termine avec l'intervention gouvernementale, contre l'opposition du milieu des affaires, mais ne peuvent néanmoins s'entendre sur ce qui a été le plus important. Dans une large mesure, le débat est le produit de différences politiques et épistémologiques externes à la question empirique débattue. De plus, chaque interprétation tente d'expliquer ce qui s'est passé en faisant référence aux structures ou aux intérêts, alors que les événements tiennent beaucoup du débat politique. Même Goldfield, qui insiste sur les pressions populaires, associe le contenu de la réforme à l'intervention bureaucratique, parce que son modèle ignore, de façon assez typique, la délibération démocratique. En d'autres termes, le débat se concentre sur le niveau inférieur, qu'il s'agisse des structures, des intérêts ou des normes, aux dépens du processus supérieur (en «supervenience») de délibération démocratique, alors qu'il est essentiel de tenir compte de ce processus pour comprendre le contenu de la réforme.

¹⁰¹ K. E. Klare, «Judicial deradicalization of the Wagner Act and the origins of modern legal consciousness, 1937-1941», *Minnesota Law Review*, vol. 62, 1978, p. 265.

¹⁰² T. Skocpol et K. Finegold, art. cité, p. 1301.

¹⁰³ M. Goldfield, «Worker insurgency, radical organization, and New Deal labor legislation», *American Political Science Review*, vol. 83, no 4, 1989, p. 1262 et 1274.

Pour les travailleurs, deux principes étaient en jeu pendant toute la période: d'une part, la reconnaissance des syndicats et le principe de la majorité à l'intérieur de l'entreprise; d'autre part, la négociation collective et le principe d'équité qu'elle impliquait. Ces principes étaient réformistes et non révolutionnaires, mais ils défiaient le libéralisme existant, et ce de deux façons: le principe de la majorité supposait que la logique démocratique pouvait être invoquée dans la sphère privée de la production et utilisée pour remettre en question le sacro-saint caractère de la propriété privée et des contrats individuels. Le principe de l'équité et de la négociation collective avait les mêmes conséquences et, en plus, il politisait la distribution que les employeurs préféreraient voir comme un pur produit du marché.

L'affirmation de ces deux principes a précédé la loi Wagner. Avec le développement du syndicalisme industriel moderne, des problèmes de représentation et d'équité largement ignorés par les syndicats de métier traditionnels imposaient une redéfinition des objectifs organisationnels et économiques des syndicats. Déjà dans les années vingt, alors que les syndicats du vêtement se déployaient sur une base quasi industrielle, on luttait contre les vieilles divisions de métier et d'origine ethnique pour mettre sur pied des organisations ouvertes et pour remplacer une large gamme de salaires et de pratiques plus ou moins arbitraires par des standards pour toute l'industrie¹⁰⁴. Dans les années trente, la lutte pour le syndicalisme industriel relevait des mêmes principes.

Essentiel au succès syndical, le principe de la majorité était le plus controversé. Confiantes dans la viabilité du syndicalisme de boutique, les entreprises réclamaient la représentation proportionnelle pour décider comment seraient représentés les différents groupes de travailleurs. La vraie question, écrivait le président de la National Automobile Chamber of Commerce au président Roosevelt — utilisant le vocabulaire du *New Deal* — était de savoir si «une majorité organisée, disons 51 %», pouvait empêcher «le reste de nos employés d'avoir des représentants de leur choix¹⁰⁵». Les travailleurs, au contraire, affirmaient que la majorité devrait décider. La National Labor Board appuyait au départ les travailleurs et favorisait le principe de la majorité. Toutefois, au cours d'une intervention en mars 1934, Roosevelt lui-même endossa la représentation proportionnelle. «Défiant sa National Labor Board,

¹⁰⁴ S. Fraser, «Dress rehearsal for the New Deal: Shop-floor insurgents, political elites, and industrial democracy in the amalgamated clothing workers», dans M. H. Frisch et D. J. Walkowitz (dir.), *Working-class America: Essays on Labor, Community, and American Society*, Urbana, University of Illinois Press, 1983; H. J. Harris, art. cité, p. 161.

¹⁰⁵ Roosevelt, cité dans I. Bernstein, *Turbulent Years: A History of the American Worker, 1933-1941*, Boston, Houghton Mifflin, 1969, p. 183-184.

écrit Irving Bernstein, le président rejeta la règle de la majorité et de la représentation exclusive»:

Si l'on devait généraliser à partir d'un cas particulier, et tous sauf le président le firent, les règles du Recovery Act ne valaient rien; la Reading Formula, la règle de la majorité, et la représentation exclusive avaient été répudiées; et la National Labor Board était détruite. Après le 25 mars 1934, les syndicalistes les plus déterminés dans les industries non organisées comprirent qu'ils obtiendraient le droit de négocier non pas en invoquant la loi, mais plutôt en démontrant leur propre force. Le règlement dans l'automobile fut une cause majeure de la grande vague de grèves qui engloutit la nation au printemps et à l'été 1934¹⁰⁶.

La première grève majeure de cette vague fut déclenchée par les travailleurs d'Electric Auto-Lite, une compagnie de pièces d'automobiles de Toledo, en Ohio. Le bilan de la «bataille de Toledo» fut particulièrement lourd du côté des travailleurs: deux morts et quinze blessés imputables à la Garde nationale de l'Ohio. Alors que des rumeurs de grève générale se propageaient, le ministère du Travail envoya un médiateur qui échoua à convaincre les grévistes d'accepter l'intervention de la National Labor Board, maintenant associé au syndicalisme multiple et à la représentation proportionnelle. La grève continua jusqu'en juin 1934, alors que la compagnie finit par accepter la règle de la majorité. Pour la première fois, une grève avait réussi à éliminer la représentation proportionnelle et les syndicats de boutique créés au début du *New Deal*¹⁰⁷. Même si elle avait légitimé le principe de la majorité, la National Recovery Administration était maintenant discréditée aux yeux des travailleurs et elle ne joua guère plus qu'un rôle marginal dans l'imposition de la reconnaissance syndicale à des employeurs réticents. Dans les années qui suivirent, constate James A. Morone, «les *New Dealers* réagirent de façon typiquement bureaucratique: ils créèrent des commissions administratives» et institutionnalisèrent à l'intérieur de l'administration «le point de vue des travailleurs sur la représentation¹⁰⁸».

Les travailleurs et leurs syndicats ne possédaient pas nécessairement une vision claire de ce que le principe de la majorité impliquait: dans le débat sur la loi Wagner, «ils avaient de la difficulté à articuler une position globale claire qui aille au-delà de la demande pour la

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 185.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 218-219; A. Preis, *Labor's Giant Step: Twenty Years of the CIO*, New York, Pathfinder, 1964, p. 24.

¹⁰⁸ J. A. Morone, *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*, New York, Basic Books, 1990, p. 183-184.

reconnaissance¹⁰⁹». Le principe en jeu était clair, mais non ses implications légales et politiques. À cet égard, les fonctionnaires ont joué un rôle central; ils ont traduit le nouveau principe en loi. La loi Wagner, cependant, ne marquait ni le début ni la fin du débat. Au début des années quarante, l'administration était encore ambivalente à propos de la règle de la majorité. Durant la dispute des «mines captives» en 1941, Roosevelt lui-même affirma que même si «95 %, ou plus, des employés de ces mines appartenaient au syndicat des United Mine Workers [...] le gouvernement ne forcerait jamais le 5 % restant à adhérer [...]. Cela ressemblerait trop à la méthode de Hitler envers les travailleurs¹¹⁰». Confronté à la possibilité d'une grève des United Mine Workers sur la question, le président finit par céder et une commission spéciale d'arbitrage imposa l'atelier syndical aux aciéries. Dans la foulée de cette concession, la National War Labor Board (NWLB) adoptait plus tard une formule de «maintien du membership» qui «s'appliquait automatiquement à tout syndicat dont les dirigeants acceptaient d'imposer l'engagement de ne pas faire la grève et de coopérer à l'effort de production», formule qui «équivalait pour l'essentiel à l'atelier syndical¹¹¹».

La NWLB était puissante et bénéficiait d'une certaine autonomie face aux entreprises et aux politiciens. Sa décision sur le «maintien du membership» était également logique compte tenu de la règle de la majorité établie par la loi. Pour rendre pleinement compte de la décision de la commission, cependant, il faut prendre en considération le contexte des relations industrielles. Uniquement en 1941, 2968 arrêts de travail eurent lieu, principalement dans les grandes industries les plus récemment organisées. Il s'agissait, note James R. Green, «du plus grand nombre d'actions de ce genre jamais enregistré, à l'exception de 1919, et la plupart eurent lieu à l'échelle locale, sans la permission des dirigeants nationaux¹¹²». Il serait exagéré de faire de toutes ces actions des expressions d'une conscience de classe ou même des gestes progressistes; certains arrêts de travail, par exemple, étaient le fait de travailleurs blancs qui s'opposaient à l'embauche ou à la promotion de

¹⁰⁹ D. Plotke, «The Wagner Act, again: Politics and labor, 1935-37», *Studies in American Political Development*, vol. 3, 1989, p. 126.

¹¹⁰ Roosevelt, cité dans I. Bernstein, ouvr. cité, p. 763-764. Précisons que les mines captives étaient des exploitations de charbon appartenant aux aciéries. Elles n'avaient pas participé au processus de négociation collective qui couvrait la plupart des opérateurs de mines commerciales et avaient maintenu des contrats individuels et des politiques antisyndicales (I. Bernstein, ouvr. cité, p. 752-753).

¹¹¹ N. Lichtenstein, *Labor's War at Home: The CIO in World War II*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 79 et 267.

¹¹² J. R. Green, *The World of the Worker: Labor in Twentieth-Century America*, New York, Hill and Wang, 1980, p. 182.

Noirs¹¹³. La pression créée par le militantisme des travailleurs n'en était pas moins très réelle et elle s'est avérée déterminante pour convaincre la NLRB d'imposer le principe de la majorité à des compagnies qui le refusaient.

Moins associée à la fonction publique du *New Deal* que la question de la reconnaissance, la négociation collective et la vision de l'équité qu'elle concrétisait a été imposée d'une façon semblable, à travers un long processus conflictuel, où les revendications et les pressions des travailleurs ont graduellement donné un contenu à un principe large et mal défini. Expérimentée dans les années vingt par les syndicats du vêtement, l'idée d'une structure salariale plus équitable et moins arbitraire occupait une place centrale dans la compréhension qu'avaient les travailleurs du syndicalisme industriel. Les travailleurs américains, observe Lizabeth Cohen, «poursuivaient quelque chose de "moral", et non de purement économique [...] certaines de [leurs demandes] concernaient l'équité: salaire égal pour travail égal; élimination de la discrimination sur la base de l'âge, de la race ou du sexe; ancienneté plutôt que favoritisme¹¹⁴». En s'organisant et en relayant ces demandes, les syndicats ont remis en question toutes les structures traditionnelles des salaires.

L'essentiel du progrès a été accompli dans les années quarante, après que les syndicats eurent été reconnus. En échange de la sécurité syndicale, la National War Labor Board cherchait à limiter les demandes salariales. Non seulement la commission échoua-t-elle à imposer ces limites, mais lorsque la grande diversité des structures salariales et des contextes de négociation rendit nécessaires les exemptions successives, ses interventions sur le marché du travail soulevèrent de nouvelles revendications¹¹⁵. Dans les grandes industries de production de masse, les nouveaux syndicats affiliés au Committee for Industrial Organization (CIO) n'avaient pas encore été capables d'imposer des structures salariales uniformes et rationnelles. Les dirigeants syndicaux locaux faisaient face aux plaintes quotidiennes de leurs membres relativement aux contrôles, et plus particulièrement aux inéquités créées ou maintenues par les contrôles gouvernementaux. Souvent, les travailleurs d'une même région obtenaient des salaires différents pour un travail identique. À la U.S. Steel uniquement, 26 000 taux différents persistaient, «la plupart délibérément conçus pour fragmenter et diviser la force de

¹¹³ J. Freeman, «Delivering the goods: Industrial unionism during World War II», *Labor History*, vol. 19, automne 1978, p. 570-593.

¹¹⁴ L. Cohen, *Making a New Deal: Industrial Workers in Chicago, 1919-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 315.

¹¹⁵ N. Lichtenstein, *ouvr. cité*, p. 103-109.

travail¹¹⁶». «Franchement, expliquait un dirigeant syndical local, ce n'est pas une question de mourir de faim [...] c'est simplement incorrect. Un homme ordinaire trouve que cela n'a pas de sens et devient vite enragé. Qui ne réagirait pas ainsi¹¹⁷?»

La loi Wagner et les interventions subséquentes de l'État ont «irréremédiablement politisé les relations industrielles¹¹⁸». Les spécialistes de la détermination des salaires ont déjà observé que lorsqu'une telle politisation a lieu, les déterminants des salaires relevant de la coutume, du marché ou de l'arbitraire patronal deviennent vite inacceptables¹¹⁹. «Tant que la distribution des revenus est perçue comme le résultat de forces économiques ou historiques mystérieuses, explique une étude britannique, les différences de revenus peuvent être tolérées, pour devenir inacceptables lorsqu'elles sont vues comme étant déterminées par une agence démocratique et responsable¹²⁰.» L'imposition de contrôles salariaux pendant la guerre renforça ainsi les demandes pour plus d'équité et encouragea des conflits qui allaient poser les fondements du *pattern bargaining*, une démarche qui, après la guerre, «donnera lieu à une grande uniformité salariale à l'intérieur des catégories de qualifications» et produira une égalisation des revenus¹²¹.

Dans les années d'après-guerre, les syndicats américains connurent une série de revers, notamment avec l'adoption de la Taft-Hartley Act en 1947, l'échec des tentatives du CIO dans les États du Sud et les purges anticommunistes de la guerre froide. Ces reculs contribuèrent à limiter le mouvement ouvrier aux gains réalisés depuis les années trente et préparèrent de futurs affrontements, puisque les États antisyndicaux et les législations de 1947 allaient devenir des éléments-clés de l'offensive antisyndicale du patronat américain¹²². Ces défaites n'étaient toutefois pas totales. La reconnaissance syndicale et la négociation collective étaient instaurées pour de bon. Elles bénéficiaient du soutien de l'État et de l'acceptation tacite d'un monde des affaires qui les percevait maintenant comme inévitables.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 115.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 115-116.

¹¹⁸ H. J. Harris, art. cité, p. 177.

¹¹⁹ Sur les déterminants arbitraires, et souvent négligés, des salaires, voir L. G. Reynolds et C. H. Taft, *The Evolution of Wage Structure*, New Haven, Yale University Press, 1955, p. 170.

¹²⁰ PEP — Political and Economic Planning; cité dans E. H. Phelps Brown, *The Equality of Pay*, Oxford, Oxford University Press, 1977, p. 7-8.

¹²¹ P. Swenson, *Fair Shares: Unions, Pay, and Politics in Sweden and Germany*, Ithaca, Cornell University Press, 1989, p. 25.

¹²² N. Lichtenstein, ouvr. cité, p. 239; Rick Fantasia, *Cultures of Solidarity: Consciousness, Action, and Contemporary American Workers*, Berkeley, University of California Press, 1988, p. 67-71.

Ces deux principes ont émergé graduellement, à partir de revendications diffuses qui furent définies dans la délibération et la confrontation. L'État relayait mais ne lança pas ces demandes; ses interventions légitimèrent les principes en jeu, mais sans les imposer définitivement. Les interprètes étatistes du *New Deal* ne confirment leur compréhension de l'autonomie de l'État que parce qu'ils ne considèrent que les interventions de l'État. Les relations industrielles sont en fait infiniment plus complexes. L'ordre de l'après-guerre n'a pas été défini par quelques législations ou décisions administratives, mais plutôt par un long conflit qui portait sur de nouveaux principes.

Ces principes avaient une force qui ne reposait pas uniquement sur le droit du travail. «Les employeurs», note une étude récente sur le déclin du syndicalisme américain, «n'ont jamais accepté les syndicats comme parties intégrantes de leurs entreprises, mais jusqu'aux années soixante-dix, un comportement ouvertement antisyndical était socialement ou politiquement inacceptable¹²³». Il fallut plusieurs années, des syndicats plus faibles et un contexte économique difficile pour rendre l'offensive antisyndicale actuelle possible. Les lois du travail n'ont pas tellement changé; mais un changement dans la balance du pouvoir entre les classes a permis aux entreprises de remettre en question les principes qui furent institutionnalisés par ces lois¹²⁴.

Conclusion

Les travailleurs et les syndicats ont sans doute lutté pour de nouvelles conceptions de la justice, mais peut-on réellement parler de délibération démocratique dans un contexte où les objectifs étaient loin d'être clairs et où le pouvoir avait autant d'importance que les arguments? Le *New Deal* ne constituait assurément pas une situation idéale pour la délibération démocratique, une situation qui aurait permis d'arriver à des compromis «à travers une considération libre et raisonnée des possibilités par des égaux¹²⁵». Néanmoins, si on accepte une compréhension moins qu'idéale de la délibération démocratique, on peut voir à tout le moins que de nouvelles solutions furent examinées et que l'horizon de la discussion s'est élargi. Les travailleurs adoptèrent alors une voix qu'ils n'avaient jamais eue, dans leurs usines, dans leurs syndicats et dans la vie politique du pays¹²⁶. Ils s'approprièrent le

¹²³ H. S. Farber, «The decline of unionization in the United States: What can be learned from recent experience?», *Journal of Labor Economics*, vol. 8, no 1, partie 2, 1990, p. S103.

¹²⁴ *Ibid.*; M. Goldfield, ouvr. cité.

¹²⁵ L. Cohen, «The economic basis of deliberative democracy», *Social Philosophy and Policy*, vol. 6, 1989, p. 32.

¹²⁶ L. Cohen, ouvr. cité, p. 270, 286, et 321.

langage de la démocratie et de l'américanisme pour justifier de nouvelles revendications qui, au total, encourageaient la participation démocratique et l'équité¹²⁷. Les préjugés dans la classe ouvrière, le racisme et le sexisme ne disparurent pas, mais au moins ils furent confrontés à un nouveau langage mettant l'accent sur l'unité et la solidarité¹²⁸. Que ces revendications aient été imprécises et diffuses ne contredit pas l'idée de délibération démocratique. Au contraire, l'objet même de la délibération est de trouver, de clarifier ses propres besoins et préférences, à la lumière des voies offertes à la discussion¹²⁹.

L'objectif de cet article était de pousser plus loin l'association faite par Elster entre nouvelles conceptions de la justice et innovations politiques. Une brève analyse des explications structuraliste, rationaliste et sociologique de l'innovation a indiqué une difficulté récurrente à comprendre les changements véritables, habituellement présentés comme aléatoires, non rationnels ou relevant de nouvelles pratiques discursives impossibles à étudier systématiquement. L'exposé que fait Charles Sabel des conflits éthiques fut alors introduit et développé, sous l'éclairage du réalisme moral, pour proposer que l'apprentissage moral existe et est important, et pour suggérer de prendre en considération le contenu des revendications lorsque l'on explique le changement politique, contenu qui ne peut être réduit à des structures, des intérêts ou des normes. Ce contenu, nous montre Keynes, prend une signification particulière en situation d'incertitude radicale, lorsque les conventions sociales deviennent plus ou moins inutiles. Lorsque l'incertitude augmente, les limites des règles conventionnelles sont exposées et des revendications modestes peuvent évoluer pour devenir des demandes plus larges, mieux articulées et mieux rattachées à des principes. Pour comprendre ce qui se passe alors, il faut reconnaître les contraintes et les opportunités qui persistent, mais il faut aussi aller au-delà, au niveau supérieur des conceptions de la justice et de la délibération démocratique. Les explications courantes peuvent alors être intégrées à une compréhension plus satisfaisante, moins superficielle de l'innovation politique.

Les réformes du *New Deal* en matière de relations industrielles, par exemple, doivent être comprises comme un long conflit pour la définition et la mise en application de nouveaux principes. Les politiciens répondaient à des pressions des entreprises, des fonctionnaires et des travailleurs, mais les innovations de la période ne peuvent être réduites à ces interventions. Avant que l'État intervienne, des

¹²⁷ G. Gerstle, *Working-Class Americanism: The Politics of Labor in a Textile City, 1914-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

¹²⁸ L. Cohen, ouvr. cité, p. 348-349.

¹²⁹ B. Manin, «Volonté générale ou délibération? Esquisse d'une théorie de la délibération politique», *Le Débat*, no 33, 1985, p. 81-85.

principes expérimentés des années plus tôt avaient été définis et appliqués localement; le processus fut poursuivi après les réformes législatives et au-delà de celles-ci. Engagées à obtenir la représentation proportionnelle et à maintenir le libre-marché pour les salaires, les entreprises échouèrent lorsque le débat clarifia les différentes positions. Dans le contexte de la politique américaine, la représentation proportionnelle pouvait être considérée par les travailleurs comme illégitime; conséquemment à l'intervention de l'État sur le marché du travail en temps de guerre, le libre-marché des salaires apparaissait également arbitraire. À la fin, le pouvoir a sûrement importé autant, sinon plus, que les idées. Néanmoins, une bonne compréhension des principes en jeu permet de faire ressortir la cohérence de ce long conflit et de rendre compte adéquatement de la durabilité des innovations de la période.

Les innovations politiques ne sont pas toujours spectaculaires. À moins d'être purement techniques, cependant, elles soulèvent habituellement des débats autour de conceptions de la justice. Dans un monde incertain, ces conceptions sont tout sauf évidentes. Seuls la délibération et les conflits peuvent définir les solutions possibles et légitimer le changement. Il est possible que les arguments des acteurs apparaissent au départ peu profonds ou mal articulés, mais ils sont essentiels au processus d'innovation parce qu'ils définissent les conceptions de la justice en jeu et légitiment des solutions institutionnelles précises. Ces arguments constituent la substance de la politique.

Alain NOËL
 Département de science politique
 Université de Montréal

Résumé

En dépit d'un regain d'intérêt pour la question en science politique, l'incidence de la délibération démocratique sur l'innovation politique demeure mal comprise. Trois questions, en particulier, se posent: D'où viennent les nouvelles conceptions de la justice que véhiculent les acteurs et pourquoi émergent-elles à certains moments et à certains endroits? Quelles sont les conditions du succès et quel rôle jouent les acteurs sociaux? Et quelle place une interprétation ouverte aux conceptions de la justice et à la délibération démocratique laisse-t-elle aux structures, au contexte historique, aux intérêts et à la culture? L'article revient sur les explications habituelles en sciences sociales, propose une interprétation de la délibération démocratique et de l'innovation politique qui emprunte à Keynes, à Marx et au réalisme moral, et évoque le cas du *New Deal* américain pour préciser le sens de l'interprétation proposée.

Mots-clés: théories politiques, délibération démocratique, innovation politique, conceptions de la justice, réalisme moral, incertitude, *New Deal*, structuralisme, choix rationnels, économie morale.

Summary

Despite the resurgence of interest in the issue in political science, the impact of democratic liberation on political innovation remains poorly understood. In particular, three questions can be asked: Where do the new ideas of justice being circulated come from and why do they emerge at certain moments and places? What are the conditions for success and what role is played by social actors? And what room does an open interpretation of conceptions of justice and democratic deliberation leave for structures, historical context, interests, and culture? This article reviews the usual explanations provided by social sciences, offers an interpretation of deliberation and political innovation that draws from Keynes, Marx and moral realism, and examines the case of the American New Deal to clarify the sense of the proposed interpretation.

Key-words: political theories, democratic deliberation, political innovation, conceptions of justice, moral realism, uncertainty, New Deal, structuralism, rational choices, moral economy.

Resumen

A pesar de haber recuperado el interés por la cuestión democrática en Ciencia Política, el impacto de la liberación democrática sobre la innovación política continúa siendo mal comprendido. Tres preguntas, en particular, se plantean: ¿De dónde vienen las nuevas concepciones de la justicia que vehiculan los actores y por qué emergen éstas en determinados momentos y lugares? ¿Cuáles son las condiciones para que funcionen y qué rol juegan los actores sociales? ¿Y qué lugar deja a las estructuras, al contexto histórico, a los intereses y a la cultura una interpretación abierta a las concepciones de la justicia y a la deliberación democrática? El artículo aborda las explicaciones habituales en Ciencias Sociales, propone una interpretación de la deliberación e innovación políticas que se inspira de Keynes, de Marx y del realismo moral y utiliza el caso del New Deal americano para precisar el sentido de la interpretación propuesta.

Palabras claves: teorías políticas, deliberación democrática, innovación política, concepciones de la justicia, realismo moral, incertidumbre, New Deal, estructuralismo, elección racional, economía moral.