

De l'État providence à l'État social actif : quelles mutations sous-jacentes ?

La notion d'État social actif sous-tend les réorientations récentes de la politique sociale belge et européenne. Elle est fille de la crise de l'État providence et du défi de la globalisation financière. Quelle crise ? Quel défi ? Quel enjeu ?

Isabelle Cassiers*

L'État social actif (ESA) est entré dans le vocabulaire européen au sommet de Lisbonne, par un itinéraire belge, tracé par Frank Vandenbroucke, alors ministre des affaires sociales et des pensions, qui emboîtait lui-même les pas de Tony Blair et Anthony Giddens¹. Si le concept d'ESA s'est depuis lors estompé, n'occupant plus l'avant-scène politique et médiatique, le projet qu'il véhicule continue de sous-tendre un grand nombre de mesures visant la réorganisation de la protection sociale et du marché du travail. Évaluer ses enjeux est donc un exercice pleinement d'actualité.

Cette évaluation requiert une prise de recul. L'émergence de l'ESA se situe dans un contexte historique particulier : celui de l'essoufflement du mode de régulation qui prévalait depuis la deuxième guerre mondiale. Si l'ESA est proposé comme successeur de l'État providence, c'est que ce dernier est soumis, depuis près de trente ans, à une *logique de crise* : crise de son financement, de sa légitimité et peut-être même de sa congruence avec l'ensemble des mécanismes de régulation socio-économiques.

Les années 80 et 90 ont été marquées par une grande avancée du libéralisme économique qui a jeté le doute sur le bien-fondé des politiques keynésiennes et des principes de l'économie mixte. A la fin des années 90, quand les formations politiques de centre-gauche retrouvèrent le chemin du pouvoir dans la plupart des pays européens, la modération fut de mise en raison du contexte tant national (persistance du chômage, incontournable austérité budgétaire) qu'international

* Etienne Lebeau est co-auteur d'une version plus longue de ce texte. Sa contribution fut déterminante pour l'évolution de notre recherche commune. Merci aussi à Robert Boyer, Bruno Van der Linden, Muriel Dejemeppe, Vincent Bodart, Philippe Ledent et Géraldine Thiry pour leurs commentaires stimulants ainsi qu'aux membres du GRIDES pour les nombreuses discussions qui ont soutenu cette réflexion. Le texte présenté ici n'engage toutefois que l'auteur.

¹ Vandenbroucke (1999) (2000), Giddens (1994) (1998), Giddens et Blair (2002).

(pressions concurrentielles fortes issues de la globalisation) ou idéologique (effondrement de l'alternative communiste). En prenant la tête d'un *New Labour*, en 1997, Tony Blair fut le premier à proposer aux socio-démocrates une *troisième voie*, "par-delà la gauche et la droite", selon l'expression du sociologue Giddens (1994 et 1998). Celui-ci plaidait pour un *positive welfare*, ou *positive social state* : s'il s'agissait bien de maintenir un régime étendu de protection sociale, il y avait lieu de briser, chez les citoyens affectés par les divers risques sociaux, les réflexes d'attente passive d'une indemnisation. Pas de droit sans responsabilité, tel serait le principe fondamental de la troisième voie. La version francophone du concept fit son apparition en Belgique, en 1999, lors de la déclaration du gouvernement "arc-en-ciel" dont le projet était de réorganiser la politique économique et sociale selon les principes de l'État social actif.² L'année suivante, lors du conseil de Lisbonne (2000), l'Union européenne se fixait à son tour un nouvel objectif stratégique pour la décennie à venir : la "mise en place d'un État social actif et dynamique" y était présentée comme une des transformations nécessaires pour "devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde"³.

L'ESA, comme lame de fond de la politique économique et sociale belge et européenne : s'agit-il d'une simple rhétorique de façade ou d'un réel tournant dans les pratiques sociales ? Dans l'hypothèse d'un changement de cap, est-ce dans le respect des principes de solidarité fondateurs de la sécurité sociale (une réinterprétation de ceux-ci dans le cadre d'une économie mondialisée), ou l'ampleur du virage annonce-t-elle une rupture, un changement de paradigme ? Faut-il y voir la déstructuration des États providence ou au contraire leur revitalisation face aux transformations du capitalisme ? Une capitulation des institutions du Vieux continent face à la pression de la globalisation ou un formidable potentiel de consolidation du "modèle européen" ?

Telles sont les questions auxquelles s'est attelé le GRIDES, *groupe de recherche interdisciplinaire "droit, économie et société"* qui vient de publier le résultat de ses travaux⁴. Juristes, philosophes, économistes, politologues et sociologues ont tenté de croiser leurs regards sur le discours, sur les pratiques, sur les valeurs associés à l'ESA. La majorité des auteurs de l'ouvrage diagnostique un *changement de paradigme*, au sens d'une *rupture* par rapport aux compromis fondateurs de l'État providence et aux logiques socio-économiques dans lesquelles celui-ci était inscrit. La présente synthèse suit une des contributions de l'ouvrage⁵ dans l'exploration de ces questions et, s'inspirant de la *théorie de la régulation*⁶, structure celles-ci de la manière suivante :

- Quelle est la nature du compromis sociopolitique qui s'est affirmé à l'issue de la deuxième guerre mondiale et sur base duquel s'est construit l'État providence ?
- De quelle manière cette forme particulière d'intervention étatique s'est-elle articulée aux autres caractéristiques du régime de croissance exceptionnel qui se déploie ensuite pendant un quart de siècle ?

² Déclaration de politique fédérale, prononcée par le Premier Ministre lors de l'ouverture de la session parlementaire 1999-2000, Bruxelles, 12 octobre 1999 (<http://www.belgium.be>).

³ Conseil européen, 2000, points 5 et 24.

⁴ Vielle, Pochet et Cassiers (dir.) (2005).

⁵ Cassiers et Lebeau (2005). Puisqu'il ne s'agit ici que d'une synthèse, le lecteur risque d'y déplorer un manque de nuances ou quelques lacunes dans les références bibliographiques. Qu'il veuille bien alors se référer au texte intégral.

⁶ Rappelons brièvement que le propos de l'approche de la régulation est "d'enchâsser" l'économique dans le social et le politique, de souligner le caractère historiquement daté et situé dans l'espace de tout mécanisme de régulation socio-économique. D'où l'importance d'une démarche historique et l'accent mis sur la genèse puis la transformation des institutions qui forgent la succession de périodes de croissance et de crises. Pour un exposé pédagogique, voir Boyer (1999) ; plus récemment, et plus élaboré : Boyer (2004). Pour suivre les derniers travaux en théorie de la régulation, voir le site <http://web.upmf-grenoble.fr/lepii/regulation/index.html>.

- Quelle est la nature de la crise des années 70 qui transforme les économies de la fin du XX^{ème} siècle, et de quelle manière cette crise affecte-t-elle l'État providence ?
- Peut-on identifier aujourd'hui les traits dominants d'un nouveau régime de croissance et ses principaux points de rupture par rapport au précédent ?
- Les transformations récentes de l'État et les discours qui les sous-tendent - en particulier l'ESA - sont-elles cohérentes par rapport aux autres mutations du système économique et social ? Sont-elles encore porteuses des compromis sociaux sous-jacents à l'État providence ou introduisent-elles sur ce plan une rupture décisive ?

1. Nature du compromis socio-politique fondateur de l'État providence

L'État providence, tel qu'il se déploie au lendemain de la deuxième guerre mondiale, prend racine dans la crise des années 30. La dépression économique, le chômage massif et son cortège de pauvreté, les grandes grèves et révoltes ouvrières, l'insuccès des gouvernements à résoudre la crise par des pratiques d'orthodoxie monétaire et d'austérité budgétaire débouchent sur l'éclosion simultanée de nouvelles pratiques (*New Deal*, Front populaire, gouvernement d'union nationale en Belgique) et de nouvelles théories (notamment keynésienne). Au sein de ce laboratoire social, la grande transformation qui s'ébauche n'est pas d'ordre quantitatif, elle ne peut se résumer à une augmentation des interventions publiques ; elle repose sur l'idée d'un *compromis entre classes pour le partage des fruits d'une croissance économique pilotée par l'État*.

La seconde guerre mondiale et le contexte géopolitique de la reconstruction constituent la deuxième onde de choc qui transforme la conception dominante du rôle de l'État. L'économie de guerre banalise les interventions des pouvoirs publics dans l'économie ; l'occupation renforce le sentiment de solidarité nationale ; la montée en puissance du bloc soviétique prouve l'existence d'une alternative à l'économie de marché. Le triomphe de cette dernière après la guerre, en Occident, sous tutelle américaine, s'accompagne néanmoins d'une inflexion vers un régime d'"économie mixte", où l'État est très présent. Des pactes sociaux se scellent dans la plupart des pays capitalistes : sécurité sociale, conventions collectives, indexation et croissance des salaires sont au cœur du compromis par lequel la classe ouvrière accepte de se plier aux nouvelles normes de production venue des États-Unis et de renoncer à la séduction du modèle communiste.

En ce domaine, la Belgique fait d'ailleurs figure de pionnier. Dès 1944, les interlocuteurs sociaux pactisent sur base d'un *Projet d'accord de solidarité sociale*. Ce projet se concrétise immédiatement par une réforme sociale ambitieuse. Une Conférence Nationale du Travail (1944) orchestre le relèvement des salaires. La création de l'Office national de sécurité sociale (1945) rassemble les bribes éparpillées d'assurance sociale conçues avant la guerre, les complète, et innove surtout par la centralisation des cotisations au sein d'une organisation publique unique, gérée par les partenaires sociaux. Enfin, la concertation sociale s'officialise par le statut légal octroyé aux Commissions paritaires (1945). Le texte du *Projet d'accord de solidarité sociale* est révélateur de la concomitance entre l'affirmation d'une société consensuelle et la naissance de l'État providence. On y lit en effet que toutes les organisations représentatives des partenaires sociaux "*devront avoir stipulé dans leurs statuts qu'elles cherchent à développer le principe de la collaboration paritaire entre représentants des chefs d'entreprise et représentants de travailleurs dans le cadre de l'État belge*"⁷. Il s'agit simultanément d'institu-

⁷ Le texte intégral du *Projet d'accord* se retrouve dans Fuss et al. (1958). Pour plus de détails sur les étapes de la construction institutionnelle belge, voir notamment les contributions de Reman-Pochet et de Palsterman dans Vielle, Pochet et Cassiers (dir.) (2005).

... *Nature du compromis socio-politique fondateur de l'État providence*

tionnaliser le compromis et d'étendre son objet au-delà de la question du travail, au-delà donc du champ de l'entreprise et de l'industrie.

De facto, l'esprit de ce compromis fondateur se maintient dans tout l'édifice institutionnel qui se met progressivement en place au cours des deux décennies suivantes, en complément des avancées sociales de 1944 et 1945. En Belgique, quelques événements marquants viennent ponctuer ce double processus d'affirmation d'une gestion paritaire de l'économie et d'extension du champ d'intervention des institutions publiques : loi de 1948 instaurant la consultation sociale à trois niveaux ; *Déclaration commune sur la productivité* (1954) ; création d'un Bureau du Plan ; premières lois d'expansion économique (1959) ; accords interprofessionnels bisannuels (à partir de 1960). Ce processus historique, qui apparaît sous diverses variantes dans la plupart des pays occidentaux, fut certes accompagné de secousses et de résistances. Notre propos n'est pas d'occulter ces résistances, ni de renier les singularités nationales, mais de mettre en évidence la lame de fond qui transforme simultanément le rapport capital-travail et la conception de l'État, et semble contribuer à la croissance historiquement exceptionnelle du troisième quart du XX^e siècle.

2. L'État providence, clé de voûte d'un régime de croissance ? (± 1945 à ± 1975)

Dès la fin des années 40, les économies capitalistes entrent dans une ère de prospérité exceptionnelle qui durera vingt-cinq à trente ans. Quelles sont les principales causes d'un tel succès ? Faut-il y voir un simple processus de "catch-up", à savoir un rattrapage par les économies européennes de l'avancée technologique des États-Unis ? Est-ce le fruit de la diffusion d'une nouvelle génération de produits liés à l'automobile et à l'électroménager ? Est-ce plutôt la stabilisation de la demande grâce aux politiques keynésiennes qui a soutenu la croissance ? Eichengreen⁸ insiste sur l'importance du compromis capital-travail, particulièrement favorable à l'investissement et aux prises de risque, et souligne le rôle majeur que les institutions ont exercé dans l'assise et le monitoring de ce compromis. Dans une perspective assez proche, que nous ferons nôtre car elle nous semble la plus complète, *l'approche de la régulation* attribue les performances des décennies d'après-guerre à la *conjonction* des transformations apparues à *cinq niveaux* de l'organisation socio-économique, ou plus précisément, dans les institutions et les normes qui les concrétisent⁹.

Selon cette approche, la transformation du *rapport capital-travail* constitue le socle de toute l'architecture institutionnelle de l'après-guerre. Les pactes sociaux et les dispositions qui en découlent sont générateurs de régularités : l'évolution du niveau de vie des salariés est de moins en moins soumise aux aléas du marché mais codifiée par un principe de partage des dividendes de la croissance. Leur consommation s'accroît au rythme des progrès de productivité, celle-ci étant stimulée par l'acceptation des nouvelles techniques de production. La programmation sociale facilite les décisions d'investissement, les entreprises pouvant plus aisément établir des anticipations à moyen terme.

Le *système international* qui s'édifie après la guerre favorise à son tour et structure cette évolution. Le Plan Marshall, tout en accélérant la reconstruction en Europe, consacre la prédominance du modèle américain, assure la diffusion de ses technologies, contribue à la généralisation de la production et de la consom-

⁸ Eichengreen (1996). Parmi les textes qui ont fait date, voir aussi Glyn *et al.* (1990).

⁹ La théorie de la régulation désigne ces institutions et normes par le terme de formes institutionnelles et les organise en cinq catégories auxquelles nous nous référons implicitement dans la suite de l'exposé. Pour un exposé synthétique sur ce point, voir Boyer (2004) pp. 19-20.

... L'État providence, clé de voûte d'un régime de croissance ?

mation de masse. Les accords de Bretton Woods (1944) instaurent un régime de changes stables et ajustables, basé sur le dollar, qui marque une rupture forte par rapport aux années 30. Il permet en effet d'éviter la généralisation de pressions déflationnistes et autorise même une légère inflation qui fluidifie la croissance. Le contrôle des mouvements de capitaux qu'il préconise limite les effets déstabilisants des mouvements spéculatifs et assure l'autonomie des politiques économiques nationales. Ce cadre stable facilite les anticipations et encourage la prise de risque, stimulant ainsi l'investissement et le commerce international.

L'abandon de l'étalon-or transforme le statut de la *monnaie*. Dans la plupart des pays, la monnaie à cours forcé est définitivement instaurée dès le lendemain de la guerre. Le relâchement de la contrainte des réserves métalliques assouplit l'octroi de crédit bancaire et facilite le financement de l'investissement et de la consommation. Il en résulte une inflation permanente, mais modérée, et jugée tout à fait tolérable jusqu'au début des années 70.

Simultanément, la *concurrence* entre entreprises se fait moins dure ou déplace son champ : les facilités de crédit, la tolérance d'un niveau modéré d'inflation, la négociation paritaire des salaires conduisent bien des entreprises à une fixation des prix par *mark-up* (coût-plus-marge), ce qui stabilise les profits et contribue à atténuer les cycles économiques.

C'est dans ce contexte global qu'il est intéressant de situer les transformations de l'État, qui apparaît comme la clé de voûte de tout l'édifice institutionnel. Nous avons déjà suggéré que l'État providence est en quelque sorte consubstantiel du pacte social des années 40. Parrain et garde-fou de la concertation sociale, il codifie le rapport capital-travail qui s'émancipe du jeu de l'offre et de la demande, il assure des revenus de remplacement qui stabilisent le pouvoir d'achat. Mais on aurait tort de restreindre l'État providence à sa dimension de protection sociale, car la manne providentielle s'adresse aussi aux entreprises, aux banques, aux secteurs en difficulté, et stimule l'activité économique dans son ensemble. Les investissements publics développent les infrastructures utiles à la production et aux échanges ; les dépenses en éducation permettent à la main d'œuvre d'être mieux formée et plus productive. Les politiques économiques keynésiennes stabilisent le cycle. L'existence d'un cadre international stable autorise simultanément l'expansion du commerce mondial et une relative autonomie des politiques domestiques, de telle sorte que le niveau de décision pertinent reste largement l'État nation.

Jusqu'au milieu des années 60, les régularités qui émanent de cette architecture institutionnelle se renforcent mutuellement en un cercle vertueux, identifiable en Belgique comme dans la plupart des pays occidentaux : l'absence de chômage et l'ampleur des gains de productivité facilitent le maintien de la paix sociale ; la croissance continue des revenus soutient la demande, encourage l'investissement privé et la prise de risques, permet le financement d'un secteur public en extension et de transferts sociaux de plus en plus généreux. Ces succès macroéconomiques permettent à leur tour d'asseoir le crédit des institutions et des politiques économiques qui semblent garantes d'un progrès permanent.

3. De la crise des années 70 à celle de l'État providence

On sait que cet "âge d'or" prend fin au milieu des années 70. Les chocs pétroliers sont loin d'être seuls en cause. De nombreuses tensions apparaissent dès la fin des années 60, fragilisant lentement l'édifice institutionnel mis en place après la guerre.

En premier lieu, l'arrivée à maturité de la vague technologique du secteur automobile et la multiplication des conflits sur l'organisation du travail, tant aux

*... De la crise des années 70
à celle de l'État providence*

États-Unis qu'en Europe, contribuent à ralentir les gains de productivité. Les tensions induites sur le partage des revenus sont provisoirement résolues par une forte poussée d'inflation. Les disparités de prix d'un pays à l'autre mettent alors sous pression le régime de changes stables, déjà bousculé par la surabondance de dollars issus du financement de la guerre du Vietnam et du déficit américain. Lorsque les États-Unis déclarent, en 1971, l'inconvertibilité du dollar en or, ils précipitent la fin du régime de Bretton Woods et provoquent unilatéralement le basculement dans un régime de changes flottants, entraînant un climat de plus grande incertitude. Or cet événement survient dans un contexte où les économies sont de plus en plus extraverties, où les entreprises multinationales gagnent en puissance, où les instruments financiers se développent parallèlement au marché des eurodollars, où les barrières aux mouvements de capitaux s'estompent. Dès lors les impératifs de compétitivité s'affirment plus durement et la coopération entre nations devient plus difficile. Finalement, un hiatus se crée entre l'espace multinational des grandes firmes et de la finance d'une part, et l'espace des politiques économiques qui reste national, voire se rétrécit.

Les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979 viennent donc secouer un édifice déjà très fragilisé. L'ouverture et la dépendance de l'économie belge lui font encaisser de plein fouet une crise d'envergure mondiale. Dans un premier temps (1974-1981), malgré la montée des tensions, les réactions des acteurs sociaux s'inscrivent encore dans la ligne du mode de régulation antérieur, mais laissent deviner ses défaillances. Les salaires, encore indexés, résistent à la baisse et les profits s'effondrent. L'ajustement se faisant sur l'emploi, le chômage explose. Les pouvoirs publics s'engagent dans des politiques de relance mais le creusement des déficits et l'accroissement exponentiel des dettes publiques jette le discrédit sur les politiques économiques keynésiennes. La quête de nouvelles recettes conduit à une majoration des prélèvements obligatoires qui accroît le coût du travail et provoque une nouvelle vague de licenciements. Bientôt, la crise, manifestation structurelle, rebondit de part en part, chaque correction de déséquilibre en provoquant un autre. L'insuccès des mécanismes de régulation hérités du passé face à l'ampleur des transformations en cours fait le lit d'un changement de paradigme, déjà bien établi dans les pays anglo-saxons.

Le basculement s'opère en Belgique fin 1981, avec l'arrivée au gouvernement d'une coalition de centre-droit qui, munie de pouvoirs spéciaux, dévalue le franc, suspend la concertation sociale pendant près de cinq ans, bloque les salaires, réduit drastiquement les dépenses publiques, orchestre une redistribution des revenus en faveur du capital. Ce revirement permet un redressement de certains déséquilibres macro-économiques, mais rompt le compromis capital-travail qui prévalait depuis 35 ans : la reprise de la concertation sociale à partir de 1986 est profondément marquée par un affaiblissement du pouvoir syndical, par une intervention plus affirmée du gouvernement, par une logique de défense de la compétitivité qui supprime progressivement l'ancienne logique de partage des gains de productivité¹⁰.

Ces tendances sont renforcées d'année en année par un environnement international qui continue à se transformer. L'extraversion croissante des économies focalise l'attention sur la compétitivité, sur la maîtrise du coût salarial et semble vouer à l'échec les tentatives isolées de relance de la demande. Aux États-Unis comme en Europe, le basculement de la doctrine économique dominante vers le

¹⁰ Savage (2004) offre une analyse très approfondie, pour le cas belge, de la crise et des restructurations subséquentes en Belgique et montre bien ses enjeux.

... De la crise des années 70 à celle de l'État providence

monétarisme et les politiques de l'offre se généralise. La suppression des entraves à la mobilité des capitaux, qui culmine avec le marché unique européen (1992), accélère la dérégulation financière et limite l'autonomie des politiques monétaires, là où les politiques budgétaires sont déjà hors-jeu dans de nombreux pays européens, en raison des dettes publiques excessives. Pris dans une logique de compétition, les États se livrent une concurrence fiscale, ce qui provoque un alignement vers le bas des impôts sur le facteur le plus mobile, donc sur les revenus financiers. En Europe, dans un contexte de réduction des déficits publics, le poids des inévitables prélèvements se reporte lourdement sur les revenus de travail, entretenant une fois de plus la spirale des destructions d'emploi. L'absence de consensus politique sur la gestion de la crise, tant au niveau national que sur le plan international, laisse libre jeu à une logique financière qui *in fine* dicte sa loi.

En définitive, ces années de crise se soldent par deux ruptures majeures. La première est une inversion dans la hiérarchie des fondements institutionnels de la croissance d'après-guerre : tandis que le compromis capital-travail et l'État providence constituaient les pièces essentielles de l'édifice institutionnel des "trente glorieuses", l'un et l'autre subissent désormais de plein fouet les pressions d'un marché financier globalisé. Il n'est guère surprenant que l'État providence traverse une crise de légitimité dès lors que le compromis social auquel il était étroitement associé est brisé par la *prévalence* d'une logique compétitive, qui mine celle du partage des fruits de la croissance. Cette crise de légitimité amplifie celle de son financement, après que l'endettement public ait absorbé comme une éponge les tensions de la crise économique. Elle est en outre renforcée de l'extérieur, puisque les plus grandes décisions et interactions économiques se situent sur le terrain international, au-delà des compétences des États nations.

La deuxième grande rupture introduite par les années de crise (ou s'agit-il de la deuxième face d'une seule et même rupture ?) est l'inversion des rapports entre le politique et l'économique. Comme le souligne R. Boyer, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, "*c'est la primauté de la volonté politique qui avait vaincu les enchaînements économiques catastrophiques de l'entre-deux-guerres*". Les difficultés rencontrées par les politiques d'inspiration keynésiennes à vaincre les effets de la crise ont inversé le mouvement de balancier doctrinal. "*Les gouvernements ont déduit de leur échec qu'il fallait laisser au marché le choix de sélectionner parmi les stratégies de sortie de crise*"¹¹.

4. La globalisation financière, composante dominante d'un nouveau mode de régulation ?

Le système international de Bretton Woods qui a prévalu de 1944 à 1971 prévoyait une limitation des mouvements de capitaux dans le but d'assurer aux gouvernements nationaux la possibilité de déployer des politiques macroéconomiques qui ne soient pas constamment soumises à la "sanction des marchés". Au fil de la croissance, de l'ouverture sans cesse accrue des économies, du développement des multinationales, de l'essor et de la sophistication des marchés financiers, le contrôle des flux de capitaux s'est fait de plus en plus difficile. L'ampleur des mouvements spéculatifs intervint d'ailleurs de manière décisive dans l'effondrement du système de Bretton Woods. La globalisation financière connut ensuite un mouvement d'accélération, ponctué par quelques étapes-clés, comme le recyclage des "pétrodollars" via les marchés financiers (1973), le changement de cap de la politique monétaire aux États-Unis (1979), le financement des dettes publiques par l'intermédiaire des marchés financiers ("titrisation de la dette",

¹¹ Boyer (1999) p. 495.

... La globalisation financière, composante dominante d'un nouveau mode de régulation ?

années 80) et le démantèlement par la plupart des États occidentaux de leurs dispositifs de contrôle des mouvements de capitaux.

Au cours des années 90, les performances macroéconomiques des États-Unis, très largement supérieures à celles de l'Europe, ont été fréquemment interprétées comme la preuve de la supériorité du modèle de "capitalisme libéral de marché" sur celui d'un "capitalisme régulé" prévalant encore sur le Vieux continent¹². Les succès du premier allaient-ils lui permettre de s'imposer comme unique modèle à travers le monde, balayant progressivement les résistances à sa diffusion ? S'il est aujourd'hui permis d'en douter, il semble incontestable que la globalisation financière soit devenue une donnée essentielle du capitalisme contemporain, une réalité qui impose sa marque à toutes les autres composantes de la régulation du système socio-économique¹³.

Cette idée s'impose tout d'abord à la lecture des statistiques. Selon une étude diffusée récemment par le bureau McKinsey, la valeur des actifs financiers détenus à travers le monde – dépôts bancaires, fonds d'État, obligations, actions – a été multipliée par dix au cours du dernier quart de siècle, passant de 12 000 milliards de dollars en 1980 à 118 000 milliards de dollars en 2003. La croissance du stock des actifs a été beaucoup plus rapide que celle de l'économie réelle, mesurée par le PIB, de telle sorte que le rapport du premier au second est passé de un à trois au cours de ce dernier quart de siècle¹⁴. Une autre mesure du développement de la finance est fournie par le volume des transactions opérées sur le marché des changes. Chaque jour, 1500 milliards de dollars transitent par ce marché, soit sept fois plus qu'au milieu des années 80. Le montant hebdomadaire des transactions de change équivaut au PIB (annuel) des États-Unis et leur montant mensuel correspond au produit mondial¹⁵. D'autres indices d'une financiarisation de l'économie au cours des trente dernières années peuvent encore être mis en évidence : la croissance des entreprises financières beaucoup plus rapide que celle des entreprises non-financières, le fait qu'une part grandissante des profits des entreprises non-financières elles-mêmes vient des placements financiers qu'elles réalisent, enfin l'augmentation remarquable de la part des profits des entreprises versés sous forme de dividendes¹⁶.

Plus fondamentalement, l'idée de globalisation financière traduit l'emprise croissante de la logique financière sur les logiques économiques au sens large. Il est intéressant de ce point de vue d'examiner l'évolution récente des différents niveaux de l'organisation socio-économique analysés aux sections 2 et 3 ci-dessus.

Le *système international* qui prévaut aujourd'hui diffère profondément du régime de Bretton Woods. Il est façonné par la vision néolibérale du "consensus de Washington" selon laquelle l'ouverture économique est une vertu indiscutable et doit être poursuivie aussi loin que possible. Cette vision rompt avec le libéralis-

¹² Ces expressions sont empruntées à Amable (2005) qui livre une riche analyse des caractéristiques particulières de l'un et l'autre système.

¹³ Parmi ceux qui doutent de la convergence des systèmes : Amable (2005), Boyer (2004) ; parmi ceux qui soulignent le poids de la globalisation financière : Aglietta et Rebérioux (2004), Chesnais (2004).

¹⁴ Farrell *et al.* (2005). Les résultats de ce rapport sont introduits dans les termes suivants : "The world's capital markets now enjoy unprecedented breadth and strength. Financial institutions routinely move trillions of dollars of assets—stocks, bonds, and other instruments—around the globe. Cross-border capital flows and foreign holdings of financial assets continue to grow rapidly, linking individual financial markets into an increasingly integrated global one. Executives who seek to raise money, institutions hoping to shape the global capital market, and policy makers who regulate it must all understand its evolution."

¹⁵ Selon des données, sans doute déjà surpassées, recueillies dans Plihon (2003) p. 27 et Henwood (1997) p. 45.

¹⁶ Duménil et Lévy (2000), Epstein et Jayadev (2005), Aglietta et Rebérioux (2004).

... La globalisation financière, composante dominante d'un nouveau mode de régulation ?

me prudent de l'après-guerre pour lequel la libéralisation n'était souhaitable qu'à condition de ne pas entraver la maîtrise, par les États nations, de leur propre politique économique. Les gouvernements sont désormais placés sous le regard de la communauté financière. Comme les marchés financiers sont ouverts en permanence à travers le monde, les investisseurs sont les premiers juges des politiques économiques et sociales alors que le contrôle démocratique ne s'opère que périodiquement. Ce ne sont donc plus les États, mais les acteurs privés, et en particulier les opérateurs agissant sur les marchés financiers globalisés, qui pèsent le plus lourd dans la régulation de l'économie mondiale. Même si des différences considérables subsistent entre les modèles sociaux, la globalisation financière engendre une pression forte en faveur des orientations de politique économique et sociale qui répondent aux attentes des acteurs financiers¹⁷.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer l'évolution des doctrines et pratiques en matière de gestion de la *monnaie*, à savoir l'abandon des politiques monétaires d'inspiration keynésienne (à l'avantage des débiteurs) qui avaient pour vocation de piloter la croissance sous l'impulsion conjointe des banques centrales et des gouvernements, pour un recentrage sur un objectif de stabilité des prix (favorable aux créanciers), nécessitant une plus grande autonomie des banques centrales¹⁸.

La globalisation financière s'accompagne également d'un durcissement de la *concurrence*, qui résulte des possibilités nouvelles d'invasion réciproque des marchés des pays de la Triade (Etats-Unis, Europe, Japon) par les multinationales de ces mêmes pays. Les marchés financiers viennent en support direct de ce processus, en fournissant les instruments et les liquidités permettant aux entreprises multinationales d'absorber leurs concurrentes à coups de fusions-acquisitions. Ces dernières ont abouti à la formation d'oligopolés capables d'organiser leur production au niveau mondial en tirant parti des différences de coût de la main d'œuvre d'un pays à l'autre. Toutefois les entreprises, si puissantes soient-elles, sont elles-mêmes mises sous pression par les exigences de leur évaluation boursière et de l'obtention d'un rendement élevé pour l'actionnaire, quelles que soient ses performances réelles.

Cette évolution conduit à faire supporter par les salariés une part très largement accrue des risques économiques. Le durcissement de la concurrence, les évolutions contrastées selon les firmes et les secteurs rendent problématique le maintien d'une relation salariale uniforme et codifiée. La volatilité des décisions d'investissement et de production des firmes sous la pression des marchés financiers conduit à percevoir les dispositions prévues par les conventions collectives et le droit du travail comme autant de "rigidités", appelant une restructuration du marché du travail conforme aux impératifs de flexibilité. La perte de pouvoir de négociation des salariés liée à la menace de délocalisations, aux pertes d'emplois industriels et à un niveau de chômage élevé provoque une déformation du partage des revenus en faveur du capital et au détriment du travail¹⁹. Les statistiques européennes officielles sont à cet égard très claires : la part des salaires dans la valeur ajoutée, qui, dans les années 60, était stabilisée à un niveau moyen de 72,3%, chute presque constamment depuis les années 80 et s'établit aujourd'hui près de 5 points plus bas, à 67,4%²⁰. C'est un argument de rentabilité qui est généralement invoqué pour maintenir une rigueur salariale, or les mêmes sour-

¹⁷ Boyer (2004) p.218.

¹⁸ Lordon (1997), Fitoussi (2005).

¹⁹ Faits récemment pointés du doigt par Artus et Vivard (2005), auteurs pourtant non suspects de complaisance syndicale.

²⁰ Europe des 15 ; European economy, 2004, n°6, p.477. On a souvent évoqué le fait que cette baisse visait à corriger les fortes hausses de la part des salaires durant les premières années de crise ; les statistiques indiquent sans ambiguïté que la correction est opérée - en moyenne européenne - dès 1984.

ces statistiques indiquent que le taux de rentabilité macroéconomique du capital investi dépasse aujourd'hui de 13,7% son niveau moyen des années 1960-1973 et devrait encore poursuivre sa hausse à l'avenir²¹. Les salariés sont en outre confrontés aux menaces qui guettent les revenus de remplacement. La difficulté de financement des budgets sociaux, dans un contexte non seulement de vieillissement de la population mais aussi de concurrence fiscale accrue, entraîne la remise en question des principes collectifs de la couverture sociale et la promotion des modes de financement privés.

5. L'État social actif, opposition ou adhésion au nouveau mode de régulation ?

La troisième voie, dans laquelle s'inscrit le projet d'un État social actif, se présente comme une voie qui transcende l'opposition gauche-droite, comme une critique simultanée de l'État providence qui survit en Europe continentale et d'une vision libérale de l'État telle qu'elle s'est développée dans les pays anglo-saxons. La thèse est, en résumé, la suivante : s'il s'agit de maintenir en Europe l'ambition d'une protection sociale, il faut acter l'incapacité de l'État providence à résoudre le problème du chômage et de l'exclusion sociale, de telle sorte que ses interventions s'apparentent de plus en plus à un transfert unilatéral des inclus vers les exclus du système. Dans ces conditions, pour éviter qu'une logique d'assurance cède progressivement le pas à une logique d'assistance, la promotion de l'emploi doit devenir l'objectif principal de la politique sociale. La méthode privilégiée pour y parvenir est celle de l'"activation". Elle se fonde sur l'opposition, popularisée depuis de nombreuses années par l'OCDE, entre les politiques d'emploi "passives" et "actives". Tandis que les premières désignent les politiques traditionnelles d'indemnisation des chômeurs, les secondes se rapportent aux multiples dispositifs visant l'augmentation du taux d'emploi : orientation et formation professionnelle, subsides à l'emploi, abaissement du coût du travail par abattements des cotisations patronales de sécurité sociale.

Le caractère relativement imprécis des catégories auxquelles se réfère le discours sur l'ESA incite à s'interroger sur ses fondements théoriques implicites, et en particulier sur les représentations économiques qui sous-tendent ce projet. Un tel effort d'explicitation a été réalisé à propos de la *troisième voie* et peut ici servir de guide²².

Si la globalisation financière est actée, elle n'est tenue pour responsable ni de l'apparition d'une crise de l'État providence, ni de l'abandon des politiques keynésiennes. La persistance du chômage en Europe est interprétée comme un problème essentiellement lié aux rigidités du marché du travail et aux carences de l'offre de travail, sans référence aux restructurations de l'activité économique mondiale imposées par les nouvelles stratégies des firmes et du capital financier. C'est donc par des incitants à plus de flexibilité, par une réduction des coûts du travail, par une meilleure formation et par une responsabilisation des individus qu'il faut y répondre²³. L'accentuation des pressions de la concurrence est perçue comme un fait inéluctable des sociétés contemporaines. Il n'appartient pas aux pouvoirs publics de chercher à les limiter, fussent-elles génératrices d'inégalités

²¹ European economy, 2004, n°6, p. 623 et mise à jour sur

http://www.europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/statannex0105_fr.pdf.

²² Artésis et Sawyer (2001), Amable (2005), mais ici, c'est à Vandembroucke (2000), et non à la troisième voie, que l'on se réfère.

²³ Pour une analyse critique des politiques d'emploi préconisées par l'ESA, voir diverses contributions dans Vielle, Pochet et Cassiers (2005). Certaines de ces politiques ont fait par ailleurs l'objet d'analyses approfondies de la part de chercheurs de l'IRES, analyses résumées dans des numéros antérieurs de *Regards économiques*. Les réflexions présentées ici n'ont ni l'intention ni la prétention d'invalider de telles recherches. Elles souhaitent plutôt inviter le lecteur à questionner le cadre général dans lequel s'inscrivent de telles politiques.

... L'État social actif, opposition ou adhésion au nouveau mode de régulation ?

fortes. Le principe d'une égalité de résultat est d'ailleurs abandonné au profit de celui d'une égalité des chances. Le rôle de l'État ne serait pas tant d'assurer une redistribution des revenus que de garantir à chaque individu une même "employabilité", la participation au marché du travail étant perçue comme le fondement de l'inclusion dans la société. Dès lors les compromis auxquels se réfèrent la question sociale ne sont plus à établir entre travail et capital, mais entre les *insiders* et les *outsiders*, entre les inclus et les exclus du système. L'acceptation par les premiers d'une discipline salariale nécessaire à la hausse du taux d'emploi et à l'intégration des derniers constitue l'enjeu clé des négociations. Dans cette perspective, c'est l'absence d'une telle acceptation par les salariés européens qui aurait contraint la Banque centrale européenne à mener une politique monétaire restrictive, celle-ci jouant le rôle d'une "norme salariale par défaut"²⁴.

Cet examen des fondements implicites tant du discours sur l'ESA que des pratiques qu'il engendre suggère que ce projet adhère *de facto* à la doctrine d'une des deux voies qu'il prétend transcender, ce qui explique sans doute les résistances rencontrées dans sa mise en application. Il est proposé que l'État devienne plus actif, mais à *quel endroit* ? L'État providence, tel qu'il s'est épanoui après la deuxième guerre mondiale, déployait son activité dans les multiples registres de l'activité économique, apparaissait comme l'expression d'un contrat social basé sur des valeurs de responsabilité collective. Ces valeurs sont battues en brèche, depuis vingt-cinq ans, par les transformations que la globalisation financière introduit à tous les niveaux de la régulation de nos systèmes socio-économiques. En considérant celle-ci comme une donnée, en acceptant comme inéluctable ou souhaitable la *passivité* dans d'autres registres de la politique économique²⁵, en concevant l'*activation* de la politique sociale comme une mise en conformité des personnes vis-à-vis des exigences du marché, l'ESA ne contribue-t-il pas à consacrer la primauté de l'économique sur le politique ? Nul ne contestera que l'Europe doit trouver une solution au chômage persistant et au vieillissement de sa population. Nul doute que l'évolution des systèmes de protection sociale doive en tenir compte. Mais les valeurs de responsabilité individuelle et de régulation de la vie sociale par le marché que le projet d'ESA contribue implicitement à diffuser²⁶ sont-elles celles de la majorité de la population européenne ? Il est probable que le vrai débat sur l'avenir de l'économie européenne se situe aujourd'hui en amont des questions posées par l'ESA, dont le champ est trop restreint, puisqu'il élude celles d'un contrôle politique des orientations prises par le capitalisme et de la finalité du développement économique²⁷. S'il revient bien à l'économiste de poser de telles questions, la réponse ne peut émerger que de la rencontre des diverses sciences sociales, ce qui montre toute l'importance et toute l'urgence des recherches interdisciplinaires.

Isabelle Cassiers est chercheur qualifié du FNRS et professeur au Département d'économie de l'UCL, IRES.

Isabelle Cassiers

²⁴ Fayolle (2003) p.122. Voir aussi Fitoussi (2005).

²⁵ La passivité des politiques économiques européennes est dénoncée notamment par Fitoussi (2005) p. 65.

²⁶ Voir les contributions réunies dans la troisième partie de Vielle, Pochet, Cassiers (2005).

²⁷ Dassetto (2000), De Villé (2003), Savage (2004).

Références²⁸

- Aglietta, M. et Reberioux, A. (2004), *Dérives du capitalisme financier*, Albin Michel, Paris.
- Amable, B. (2005), *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Seuil, Paris.
- Arestis, P. et Sawyer, M. (2001), "Economics of the 'Third Way' : Introduction", in Arestis, P. et Sawyer, M. (eds), *The Economics of the Third Way. Experiences from around the World*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp.1-10.
- Artus, P. et Vivard, M.P. (2005), *Le capitalisme est en train de s'autodétruire*, La Découverte, Paris.
- Boyer, R. (1999), "Une lecture régulationniste de la croissance et de la crise", in Combemale, P. et Piriou, J.-P. (dir.), *Nouveau manuel. Sciences économiques et sociales*, La Découverte, Paris, pp.476-496.
- Boyer, R. (2004), *Une théorie du capitalisme est-elle possible ?* Odile Jacob, Paris.
- Cassiers, I. et Lebeau, E. (2005), "De l'État providence à l'État social actif : quels changements de régulation sous-jacents ?" Dans Vielle, P., Pochet, Ph. et Cassiers I. (dir.), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?* P.I.E. Peter Lang.
- Chesnais, F. (2004), "Le capital de placement : accumulation, internationalisation, effets économiques et politiques", in Chesnais, F. (dir.), *La finance mondialisée. Racines sociales et politiques, configuration, conséquences*, La Découverte, Paris, pp.15-50.
- Dassetto, F. (2000), "La Troisième Voie, l'État social actif et leurs (fausses) évidences", *Politique*, pp. 46-51.
- De Villé, P. (2003), "Economie belge. I. Du 'miracle' au mirage ? II. Régulation et crises" *Démocratie*, 15 mars et 1^{er} avril 2003.
- Duménil, G. et Lévy, D. (2000), *Crise et sortie de crise. Ordres et désordres néolibéraux*, Presses universitaires de France, Paris.
- Eichengreen, B. (1996), "Institutions and economic growth : Europe after World War II", in Crafts, N. et Toniolo, G. (eds.), *Economic Growth in Europe since 1945*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.38-72.
- Epstein, G. et Jayadev, A. (2005), "The Rise of Rentier Incomes in OECD Countries : Financialization, Central Bank Policy and Labour Solidarity", in Epstein, G. (ed.), *Financialization and the World Economy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- Farrell, D., Key, A. M. et Shavers, T. (2005), "Mapping the global capital markets", *The McKinsey Quarterly*, 2005 Special edition (http://www.mckinseyquarterly.com/article_page.aspx?ar=1579&L2=7).
- Fayolle, J. (2003), "Espoirs et déceptions d'un cycle franco-européen", *La Revue de l'IRES*, n°41, pp.97-148.
- Fitoussi, J.P. (2005), "Nouvelles normes sociales et politiques économiques en Europe" dans *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2005, XLIV, 1, pp.61-65.
- Fuss, H., Goldschmidt-Clermont, P. et Watillon, L. (1958), "La genèse du projet d'accord de solidarité sociale belge", *Revue du Travail*, juillet-août, pp.827-860 et octobre pp.1159-1174.

²⁸ Pour une bibliographie plus complète, voir Cassiers et Lebeau (2005).

... **Références**

- Giddens, A. (1994), *Beyond Left and Right : the Future of Radical Politics*, Stanford University Press, Stanford.
- Giddens, A. (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Giddens A. et Blair T. (2002), *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Seuil, Paris.
- Glyn A., Hugues A., Lipietz A. et Singh A. (1990), "The Rise and Fall of the Golden Age", in Marglin, S. et Schor, J. (eds.) *The golden age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford : Clarendon Press, pp. 39-125.
- Henwood, D. (1997), *Wall Street. How It Works and for Whom*, Verso, Londres.
- Lordon, F. (1997), *Les quadratures de la politique économique. Les infortunes de la vertu*, Albin Michel, Paris.
- Plihon, D. (2003), *Le nouveau capitalisme*, La Découverte, Paris.
- Savage, R. (2004), *Economie belge 1953-2000. Ruptures et mutations*. UCL, Presses universitaires de Louvain.
- Vandenbroucke, F. (1999), "L'État social actif : une ambition européenne", Exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre 1999 (version néerlandaise sur le site <http://www.ministerfrankvandenbroucke.be/>)
- Vandenbroucke, F. (2000), *Op zoek naar een redelijke utopie. De actieve welvaartstaat in perspectief*, Garant, Leuven.
- Vielle, P., Pochet, Ph. et Cassiers I. (dir.) (2005), *L'État social actif. Vers un changement de paradigme ?* P.I.E. Peter Lang (www.peterlang.com)

Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : Paul Belleflamme,

Vincent Bodart, Raouf Boucekine,

Isabelle Cassiers, Muriel Dejemeppe,

Jean Hindriks, Vincent Vandenberghe

Secrétariat & logistique :

Anne Davister,

Graphiste : Dominos

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain
et de la Banque Nationale de Belgique.

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

site Web: <http://regards.ires.ucl.ac.be>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 34 26