

Extrait de :

**L'ÉTAT SOCIAL ACTIF :
VERS UN CHANGEMENT DE PARADIGME ?**

Pascale Vielle, Philippe Pochet & Isabelle Cassiers (dir.)

P.I.E.- Pieter Lang

2005

CHAPITRE 2

De l'État providence à l'État social actif : quels changements de régulation sous-jacents ?

Isabelle CASSIERS et Etienne LEBEAU

L'émergence de l'État social actif (ESA) se situe dans un contexte historique particulier : celui d'une crise majeure du mode de régulation fordiste qui prévalait depuis la deuxième guerre mondiale. S'il est aujourd'hui proposé comme successeur de l'État providence, c'est que celui-ci est soumis depuis près de trente ans à une logique de crise : crise de son financement, crise de légitimité, crise de sa congruence avec l'ensemble des mécanismes de régulation socio-économiques. Face aux questions de la faisabilité et de la désirabilité de l'avènement d'un État social actif, il semble utile de faire un détour par les questions suivantes :

- 1) Quelle est la nature du compromis socio-politique qui s'est affirmé à l'issue de la deuxième guerre mondiale et sur base duquel s'est construit l'État providence ?
- 2) De quelle manière cette forme particulière d'intervention étatique s'est-elle articulée aux autres ingrédients d'un mode de régulation stable – le *fordisme* – soutien d'une croissance vigoureuse jusqu'au milieu des années 70 ?
- 3) Quelle est la nature de la crise du capitalisme – ou de son mode de régulation – qui marque la fin du XX^{ème} siècle, et de quelle manière cette crise affecte-t-elle l'État providence ?
- 4) Peut-on identifier aujourd'hui les prémices d'un nouveau mode de régulation et ses principaux points de rupture par rapport au *fordisme* ?
- 5) Les transformations récentes de l'État et les discours qui les sous-tendent – en particulier l'ESA – sont-elles cohérentes par rapport à celles des autres formes institutionnelles sur lesquelles

s'articule un mode de régulation – contrainte monétaire, rapport salarial, concurrence, régime international ?

- 6) À supposer qu'elles le soient, sont-elles encore porteuses des compromis sociaux sous-jacents à l'État providence ou introduisent-elles sur ce plan une rupture, peut-être irréversible ?

En nous inspirant des travaux de *l'école de la régulation*, nous tenterons d'éclairer chacune de ces questions. Nous illustrerons nos propos sur base du cas belge, situé dans son contexte européen et mondial¹.

I. 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 grande dépression des années 30. Jusqu'alors, la forme d'État prévalant dans les nations capitalistes peut être qualifiée de « libérale ». Quoique les pouvoirs publics interviennent régulièrement dans l'économie dès le XIX^{ème} siècle (grands travaux, établissement d'un réseau de chemins de fer...), ces interventions sont quantitativement limitées. La protection sociale s'ébauche par touches successives, mais reste très largement tributaire de la charité privée. L'État apparaît essentiellement comme le gardien de l'ordre établi. La guerre 14-18 et la révolution bolchevique constituent une première onde de choc qui secoue l'État libéral, car elles engendrent simultanément le suffrage universel (1919 : SU masculin en Belgique) et une forte poussée syndicale (les effectifs syndicaux belges quadruplent entre 1913 et 1920). Il en résulte de nouvelles avancées de la protection sociale (journée de huit heures, assurances chômage...) et de l'institutionnalisation des rapports sociaux (premières commissions paritaires...). Mais c'est au creux de la crise des années 30 que s'affirme plus clairement une nouvelle conception du rôle de l'État, face à l'impasse de la régulation antérieure. 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

¹ Les trois premières sections de cet article s'appuient largement sur des travaux antérieurs des auteurs, cités en bibliographie.

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 dernière 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 celle-ci 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. La comptabilité nationale est mise sur pied pour fournir aux gouvernements les bases d'une politique contra cyclique. 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*. Celui-ci a été préparé en exil ou dans la clandestinité afin de pouvoir, dès le retour de la paix, restaurer et étendre les acquis des années 30. 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 éparses de l'échafaudage antérieur, le 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 » (Fuss *et al.*, 1958). Il s'agit simultanément d'institutionnaliser 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 :

Sur le plan national : les organisations représentatives de chefs d'entreprise et les organisations représentatives de travailleurs demanderont à être représentées paritairement dans tous les conseils consultatifs ou exécutifs institués auprès des autorités publiques pour le traitement des questions de travail ou de prévoyance sociale, pour les questions d'enseignement ou de santé publique, pour les questions économiques ou toutes autres intéressant à la fois la vie des travailleurs et l'activité des entreprises. Dans l'ordre international : [ces mêmes organisations] demanderont d'être pareillement associées aux collaborations internationales auxquelles la Belgique participera en les susdites matières (Fuss *et al.*, 1958).

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. 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. Une loi de 1948 instaure un système complet de consultations sociales à trois niveaux (entreprise, secteur et économie nationale), bases de la « programmation sociale » qui connaîtra son plein essor à partir de 1960, grâce aux accords interprofessionnels signés tous les deux ans. Une Déclaration commune sur la productivité (signée en 1954 et révisée en 1959) renforce la « collaboration loyale » du travail et du capital en vue d'une croissance soutenue². Un Bureau du Plan, créé en 1959, est destiné à éclairer une politique économique d'inspiration keynésienne. Des lois d'expansion de 1959 organisent l'aide publique à la création d'entreprises nouvelles : subsides, incitants fiscaux ou autres avantages matériels ou immatériels (infrastructure, R&D) sont désormais associés à de nombreuses décisions d'investissement privé (Vanthemsche, 1997 : 62).

Plusieurs études ont utilement attiré l'attention sur les secousses et résistances diverses qui ont accompagné ce processus historique : grèves, conflits du travail, protestations de groupes sociaux insuffisamment ou non-représentés, maintien d'une politique économique d'allure peu keynésienne au cours des années 50... 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

² Le texte intégral de la Déclaration est publié dans la Revue du Travail de mai 1954. Voir aussi les commentaires de Chlepner (1956) et de Dancet (1986). Pour ce dernier « l'Accord sur la productivité n'était pas un code régissant les ajustements du salaire réel, mais plutôt une toile de fond idéologique (l'acceptation réciproque du rapport salarial fordiste) » (Dancet, 1986 : 111).

simultanément les rapports de classe et la conception de l'État pour engendrer une croissance historiquement exceptionnelle, un âge d'or du capitalisme, ou encore, le « *fordisme* ».

II. L'État providence, ingrédient du « *fordisme* » (±1945 à ±1975)

Dès la fin des années 40, les économies capitalistes entrent dans une ère de croissance exceptionnelle qui durera 25 à 30 ans. De nombreuses études ont tenté d'identifier 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 ? Ou encore, la mise en place d'un vaste réseau d'institutions nationales et internationales ? Eichengreen (1996) insiste sur l'importance du compromis travail-capital, 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 dans cinq catégories de formes institutionnelles.

Rappelons brièvement que le propos de l'approche de la régulation est « d'enchaîner » l'économie 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 forment la succession de périodes croissance et de crises. Au terme de plusieurs études consacrées à l'évolution en longue période du capitalisme, les fondateurs de l'approche de la régulation distinguent cinq grandes formes institutionnelles : le rapport salarial, le système international, la monnaie, les formes de la concurrence et l'État. C'est la combinaison particulière de celles-ci qui engendre la régulation du système socio-économique, régulation harmonieuse dans des phases de croissance, plus chaotique dans des phases de crise. La croissance exceptionnelle des années 1945-1975 tiendrait à l'emboîtement particulier des cinq formes institutionnelles : que ce soit de manière délibérée ou fortuite, les régularités qu'elles produisent se complètent et se renforcent mutuellement pour soutenir des gains de productivité élevés et un

partage des revenus qui puisse alimenter tant l'investissement que la consommation. Cette période a été dénommée le *fordisme* car Henri Ford apparaît comme la figure emblématique de la combinaison réussie d'une production et d'une consommation de masse.

Dans cette perspective, il nous semble fécond, à la suite de Robert Boyer (1999a), de situer les mutations de l'après-guerre déjà évoquées – pacte social et État providence – dans l'ensemble des cinq formes institutionnelles et de mettre en évidence la cohérence d'ensemble – les régularités – qui s'en dégagent.

Selon cet auteur, la transformation du *rapport salarial* constitue le socle de toute l'architecture institutionnelle de l'après-guerre. Le compromis travail-capital est générateur 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 consommation 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. 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 une troisième forme institutionnelle qu'est 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.

Simultanément, la *concurrence* se relâche : 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 + marge bénéficiaire), 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 salarial qui s'émancipe du jeu de l'offre et de la demande, il assure un salaire indirect qui stabilise les revenus. 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 ces formes institutionnelles se renforcent mutuellement en un cercle vertueux : l'absence de chômage et l'ampleur des gains de productivité facilitent le maintien de la paix sociale ; la croissance régulière 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.

Bien entendu, ce scénario comporte des nuances et des variantes nationales. Sur certains points, la Belgique entre tard dans la ronde, alors même qu'elle s'est montrée pionnière à bien des égards. C'est ainsi qu'elle reste longtemps attachée à une orthodoxie monétaire qui semble inhiber la croissance au cours des années 50. En outre, son caractère de petite économie ouverte limite l'autonomie de sa politique économique – et l'efficacité d'interventions contra-cycliques – ce qu'elle tente de compenser par une forte implication dans les constructions institutionnelles supranationales. Globalement, on peut néanmoins affirmer qu'elle participe pleinement au mouvement de telle sorte que son profil macro-économique ressemble à s'y méprendre à la moyenne européenne³.

³ Voir les données rassemblées dans Cassiers (2000).

III. Nature de la crise du capitalisme et conséquences pour l'État providence

On sait que la croissance fordiste 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'architecture institutionnelle du fordisme.

En premier lieu, des conflits sur l'organisation du travail, tant aux États-Unis qu'en Europe⁴, 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. 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. Plusieurs conséquences en résultent. Les impératifs de compétitivité s'affirment plus durement que sous le régime fordiste. 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. Le compromis capital-travail, socle de la régulation fordiste, se lézarde, en raison de la chute brutale de la croissance : les profits s'effondrent, les faillites se multiplient, le chômage s'étend. 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 assez bien, mais l'ajustement se fait sur l'emploi, qui se contracte de 16% en cinq ans. Dès lors, l'intervention du gouvernement dans les négociations paritaires se fait plus pressante, notamment pour imposer

⁴ Pour la Belgique, voir notamment Dancet (1986).

une suspension partielle de l'indexation des salaires, qui a pour effet de casser l'évolution du pouvoir d'achat sans parvenir à redresser les profits. Les politiques keynésiennes amortissent les effets internes de la récession, mais grèvent les finances publiques dans des proportions insoutenables à moyen terme. La quête de nouvelles recettes conduit à une majoration des prélèvements obligatoires qui accroît le coût du travail et provoque une nouvelle vague de licenciements⁵. Bientôt la crise, manifestement structurelle, rebondit de part en part, chaque correction de déséquilibre en provoquant un autre. En 1981, il devient extrêmement difficile pour les acteurs belges de faire face à une croissance zéro, un taux de chômage de 10 %, un déficit public de 16 % du PIB, une compétitivité détériorée, une balance commerciale déficitaire⁶... L'insuccès des mécanismes de régulation hérités du passé face à l'ampleur des changements en cours fait le lit d'un changement de paradigme.

Le basculement s'opère en Belgique fin 1981, avec l'arrivée au gouvernement d'une coalition de droite 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 sonne le glas du compromis fordiste⁷ : 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 productivité⁸.

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 maîtrise du coût salarial, laissant dans l'ombre sa dimension de pouvoir d'achat générateur de demande. Aux États-Unis comme en Europe, le basculement de la doctrine économique dominante vers le monétarisme et les politiques de l'offre se généralise. La suppression

⁵ La part des prélèvements obligatoires (cotisations et impôts) dans le coût salarial, qui était en Belgique de 18 % en moyenne en 1960 et de 27 % en 1973, atteint un record de 52 % en 1984.

⁶ Pour plus de détails, voir divers articles dans Cassiers (2000).

⁷ Cette thèse est développée de manière convaincante par De Villé (2003).

⁸ Voir à ce sujet Jadot (2000).

des entraves à la mobilité des capitaux, qui culmine avec le marché unique européen, accélère la dérégulation financière et limite l'autonomie des politiques monétaires, là où les politiques budgétaires sont déjà hors-jeu en raison des dettes publiques excessives. Pris dans une logique de compétition, les États se livrent à 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 de la hiérarchie particulière des formes institutionnelles établie après la deuxième guerre mondiale : tandis que le rapport salarial fordiste et l'État providence constituaient les socles de l'architecture institutionnelle 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 capital-travail auquel il était étroitement associé est brisé par la prévalence d'une logique de compétitivité, 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. De nos jours, les gouvernements, qui ont trop longtemps cru à la possibilité de prolonger les charmes d'une régulation keynésienne et fordienne, ont déduit de leur échec qu'il fallait laisser au marché le choix de sélectionner parmi les stratégies de sortie de crise* » (Boyer, 1999a : 495).

Tandis que le fordisme était caractérisé par l'intention explicite d'une gestion collective de la croissance, croissance encadrée par des

institutions elles-mêmes fondées sur des compromis, le « post-fordisme » semble marqué par une dissolution du lien social, où il incombe à chaque agent économique de se positionner le mieux possible face aux lois d'un marché globalisé.

IV. La finance, composante dominante d'un nouveau mode de régulation ?

La renaissance d'un marché financier global constitue la dimension-clé de la mondialisation économique actuelle⁹. Le terme de « renaissance » s'impose, dans la mesure où l'un des ingrédients du fordisme avait été la mise sous contrôle de la finance. Cette volonté politique d'« euthanasier » la finance – pour reprendre l'expression de Keynes¹⁰ – s'était concrétisée par l'adoption des accords de Bretton Woods (1944), et le droit que ceux-ci reconnaissent aux États de mettre en œuvre des mesures de contrôle des mouvements de capitaux. Un consensus s'exprimait ainsi parmi les nations occidentales pour considérer la finance libéralisée comme nuisible à la croissance et incompatible avec la mise en place, au même moment, de pactes sociaux et d'« États providence » (Helleiner, 1994 : 49-50).

Cette coopération internationale en vue de réglementer la finance commença à s'étioler dès la fin des années 50, lorsque qu'une ébauche de marché monétaire *offshore* fut créée à la City de Londres sous la forme du marché des eurodollars (Helleiner, 1994 : 81-100). À partir des années 60, l'extension rapide de ce marché rendit le contrôle des flux de capitaux de plus en plus malaisé et provoqua des tensions croissantes dans le système monétaire international, auquel les États-Unis mirent un terme en 1971. Cette date constitue un tournant, la fin du système de Bretton Woods marquant la fin de l'espoir – caressé par certaines nations européennes et le Japon – d'une re-régulation de la

⁹ Michalet (2002) montre en outre que la globalisation financière est la dimension la plus récente du processus de mondialisation. Elle ne devient réalité qu'à partir des années 70 (même si ses prémices remontent aux années 50 avec la création du marché des eurodollars), c'est-à-dire postérieurement à la mondialisation des échanges commerciaux (qui a débuté dans les années 50) et de l'investissement productif (qui se produit à partir des années 60 avec le développement des entreprises multinationales).

¹⁰ À la fin de sa Théorie générale, Keynes préconise « the euthanasia of the rentier, and, consequently, the euthanasia of the cumulative oppressive power of the capitalist to exploit the scarcity-value of capital ». Quelques lignes plus loin, Keynes parle encore de « the euthanasia of the rentier, of the functionless investor » (voir Keynes, 1949 : 376).

finance. Les années ultérieures sont donc celles de l'accélération de la globalisation financière, avec comme étapes-clés le recyclage des pétrodollars via les marchés financiers (1973), la hausse brutale des taux d'intérêts aux États-Unis (1979) puis partout ailleurs dans le monde, le financement des dettes publiques par l'intermédiaire des marchés financiers (« titrisation de la dette »), enfin le démantèlement par la plupart des États industriellement avancés de leurs dispositifs de contrôle des mouvements de capitaux (années 80) (Helleiner, 1994 ; Chesnais, 2004).

Au cours des années 90, l'extraordinaire développement des transactions financières à l'échelle mondiale et l'impact indéniable de cette tendance sur la vie économique a conduit de nombreux auteurs, au sein de l'école de la régulation comme dans d'autres courants hétérodoxes, à considérer l'éventualité de l'émergence d'un nouveau mode de régulation dominé par la finance (voir entre autres Aglietta et Rebérioux, 2004 ; Chesnais, 2004 et Plihon, 2003). Si la théorisation du processus reste sujette à controverse, si la viabilité à long terme d'un tel mode de régulation reste à démontrer, l'emprise forte de la finance sur les transformations actuelles du capitalisme semble un fait indiscutable.

Cette idée s'impose tout d'abord à la lecture des statistiques. 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 siècle (Farrell *et al.*, 2005). 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 (Plihon, 2003 : 27 ; Webb, 1995 : 196). Le montant hebdomadaire des transactions de changes équivaut au PIB des États-Unis et leur montant mensuel correspond au produit mondial (Henwood, 1997 : 45). À la fin des années 80, la valeur des transactions quotidiennes sur le marché des changes surpassait déjà la valeur totale des réserves en devises des banques centrales des pays industrialisés (Webb, 1995 : 196-197). De par les volumes d'argent concernés, de par la nature essentiellement spéculative des opérations effectuées, les transactions réalisées par les marchés financiers représentent une menace directe pour la stabilité de l'économie mondiale, comme l'on illustré les diverses crises financières qui ont marqué les quinze dernières années. D'autres

indices d'une financiarisation de l'économie peuvent être mis en évidence : la croissance des entreprises financières beaucoup plus rapide que celle des entreprises non-financières au cours des trente dernières années, le fait qu'une part grandissante des profits des entreprises non-financières elles-mêmes vient des placements financiers qu'elles réalisent¹¹, enfin l'augmentation remarquable de la part des profits des entreprises versés sous forme de dividendes (Aglietta et Rebérioux, 2004)¹². Plus fondamentalement, l'idée de financiarisation traduit l'emprise croissante de la logique financière sur les logiques économiques au sens large. Ainsi, les cycles financiers semblent de plus en plus déterminants pour rendre compte des cycles économiques, comme l'a récemment montré la crise engendrée par le krach de la nouvelle économie (Aglietta et Rebérioux, 2004). L'observation des transformations subies par chacune des formes institutionnelles au cours des vingt ou trente dernières années suggère elle aussi qu'une logique financière tend progressivement à dominer chacune d'elles.

Le *système international* qui prévaut aujourd'hui diffère profondément du régime de Bretton Woods. D'une part, il est façonné par la vision néolibérale du « consensus de Washington »¹³ selon laquelle l'ouverture économique est une vertu indiscutable et doit donc être poursuivie aussi loin que possible. Cette vision rompt avec le libéralisme prudent de l'après-guerre pour lequel la libéralisation n'était souhaitable qu'à condition qu'elle n'entrave pas la maîtrise des États sur leur propre politique économique. D'autre part, ce ne sont 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. L'autonomie des États en matière de politique économique s'en trouve considérablement réduite, puisque chaque État est désormais soumis à une contrainte de crédibilité à l'égard des marchés financiers. Même si des différences considérables subsistent entre les modèles sociaux, l'existence d'un système international financiarisé engendre une convergence

¹¹ Pour des données chiffrées voir Duménil et Lévy (2000 : 143-154) et Epstein et Jayadev (2005).

¹² Pour des données belges, voir Valenduc (2000).

¹³ Certains auteurs parlent désormais de « consensus de Bruxelles-Francfort-Washington » pour mettre en évidence le fait que selon eux l'UE constitue actuellement le terrain d'expérimentation privilégié de ce consensus (cf. Savage, 2005).

internationale vers des politiques néolibérales, car ces politiques répondent aux attentes des acteurs financiers.

L'altération de la *relation État-économie* se marque dans le basculement d'un régime keynésien de politique économique à un régime de « désinflation compétitive ». Comme l'a montré F. Lordon, le postulat qui fonde ce régime est que « l'intensité de la croissance cesse d'être de la responsabilité *directe* de la politique économique, pour être rendue aux agents privés vis-à-vis desquels l'État ne s'engage que pour maintenir un cadre global "favorable" » (Lordon, 1997 : 33). En d'autres termes, le retour à la croissance et au plein emploi est présumé devoir découler de la restauration de la compétitivité des entreprises¹⁴, laquelle suppose non seulement la maîtrise des salaires, mais aussi l'abaissement de l'inflation et la réduction du déficit public. L'adoption de ce cadre va de pair avec une interprétation « structuraliste » du chômage, celui-ci étant censé s'expliquer principalement par la configuration institutionnelle du marché du travail et en particulier les rigidités pesant sur l'offre de travail¹⁵. Ces rigidités prendraient différentes formes : coût excessif du travail, manque de qualification de la plupart des chômeurs, frein à l'emploi que constitueraient les allocations de chômage ou de prépension... Ce diagnostic conduit à abandonner la responsabilité de la baisse du chômage aux politiques d'offre sur le marché du travail, les politiques keynésiennes de soutien de la demande étant présumées incapables de résoudre un chômage de nature structurelle. Le discours de la désinflation compétitive a inspiré les politiques d'austérité des années 80 en Europe et en Belgique et constitué le socle de la politique économique européenne depuis le traité de Maastricht. Si la finance n'est pas seule en cause dans le basculement vers ce régime politique économique, il n'en reste pas moins que les objectifs de celui-ci – désinflation, modération salariale, équilibre des finances publiques, restauration des profits des entreprises – cadrent essentiellement avec les siens.

La transformation du *régime monétaire* a été l'un des signes les plus tangibles de la renaissance de la finance. Elle s'est produite au tournant des années 80 sous l'impulsion de la Réserve fédérale américaine, et a pris la forme d'une hausse brutale des taux d'intérêt

¹⁴ La logique de ce raisonnement est explicitée dans l'adage en vogue durant les années 80 selon lequel « les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain ».

¹⁵ Pour une présentation plus approfondie des théories structuralistes du chômage, voir Lordon (1997) ; Baker (1998) et Hoang-Ngoc (2000).

répercutée partout dans le monde. Cette hausse a mis un terme aux politiques monétaires d'inspiration essentiellement keynésienne (favorables aux débiteurs) et ouvert la voie de politiques monétaristes favorables aux détenteurs de titres financiers. Cette orientation de la politique monétaire a été confirmée dans les années ultérieures par le recentrage sur l'objectif de stabilité des prix et par la plus grande autonomie accordée aux banques centrales (Lordon, 1997). Cependant, la financiarisation n'a pas mené à une interprétation univoque de la politique monétaire. On a assisté plus récemment à l'émergence de deux modèles dominants. Le premier – celui de la Banque centrale européenne – reste orienté vers la défense rigide de la stabilité des prix. Le second modèle, plus pragmatique, prend en compte non seulement le risque d'inflation mais aussi celui de crise boursière, et confie à la politique monétaire un rôle essentiel dans le soutien aux marchés d'actions et dans la régularisation du cycle financier (voir Lordon, 1999 ; Aglietta et Rebérioux, 2004).

La globalisation financière s'accompagne également d'un durcissement du *régime de concurrence* (Chesnais, 1997). Ce durcissement résulte des possibilités nouvelles d'invasion réciproque des marchés des pays de la Triade (États-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 coup de fusions-acquisitions. Celles-ci se sont multipliées depuis les années 80 et ont abouti à la formation d'oligopoles capables d'organiser leur production au niveau mondial en tirant parti des ressources des différents systèmes productifs (notamment en capital humain et en innovation), et des différences de coût de la main d'œuvre d'un pays à l'autre. Le régime de concurrence actuel est de plus en plus oligopolistique, c'est-à-dire qu'il met aux prises un nombre réduit de très grands groupes privés qui peuvent détenir ensemble de 50 % à 90 % du marché mondial de leur secteur.

Le *rapport salarial* a lui aussi été profondément fragilisé par la globalisation financière. Même si ce phénomène est d'ampleur très variable selon les pays, il n'en reste pas moins une tendance généralisée. Il doit être relié en particulier à l'émergence d'une nouvelle conception de l'entreprise faisant de la création de valeur pour l'actionnaire sa raison d'être ultime. Une norme de rémunération de l'actionnaire s'est diffusée internationalement, souvent évaluée à

15 %¹⁶. Cette norme est déterminée de plus en plus de façon *ex ante*, c'est-à-dire indépendamment des performances réelles de l'entreprise au terme de son exercice. Cette évolution conduit à faire supporter par les salariés l'essentiel des risques économiques. En Europe, le risque principal est le risque de chômage. Les dysfonctionnements de la gestion actionnariale des entreprises (Aglietta et Rebérioux, 2004), le fait qu'une part croissante des profits des entreprises ne finance plus l'investissement productif mais est consacrée à l'accroissement des dividendes financiers (Stockhammer, 2004), donnent à penser qu'une part au moins de la persistance du chômage pourrait s'expliquer par la financiarisation. Le deuxième risque est celui de la stagnation des salaires et des revenus sociaux. La part des salaires dans la valeur ajoutée n'a cessé de chuter au cours des dernières décennies. Cette pression salariale a été justifiée par un argument de sauvegarde de la compétitivité, mais, en pratique, elle semble davantage contribuer à l'essor des dividendes financiers qu'à la relance de l'investissement des entreprises. Un troisième risque est celui de l'augmentation de la flexibilité. Celle-ci se traduit par la multiplication des emplois précaires, mais aussi par le démantèlement des grandes entreprises fordistes et leur redéploiement en réseaux souples d'entreprises (firmes-réseau). Ces redéploiements sont motivés, en partie au moins, par une financiarisation des stratégies, c'est-à-dire par le souci d'accroître la transparence et la performance des entreprises à l'égard de leurs actionnaires (Batsch, 2002). D'une manière générale, la flexibilisation de l'emploi, la vogue de l'entreprise maigre et souple, minimisant l'immobilisation du capital dans les investissements productifs, pourraient bien refléter la tentative du capital financier de s'émanciper du temps long de la relation productive et salariale, et d'appliquer à l'entreprise la logique de la liquidité propre aux marchés financiers (Lordon, 2000).

V. L'ESA, une redéfinition de l'État en phase avec la transformation du mode de régulation

Le projet d'Etat social actif (ESA), formulé lors de la formation en 1999 du gouvernement « arc-en-ciel » libéral-socialiste-écologiste, peut être considéré comme la version belge de la Troisième voie.

¹⁶ Des chiffres bien supérieurs peuvent être atteints. Dans une interview parue dans *Le Monde* du 11 août 2004, le président de la firme Mont Blanc déclarait à propos de la politique actionnariale des fonds d'investissement : « Ils veulent des rentabilités de 20 % à 40 % ce qui, au bout de cinq ans, n'est plus tenable ».

Comme on le sait, le thème de la Troisième voie exprime l'ambition née dans les années 90 chez certains intellectuels et dans certains partis politiques, en majorité sociaux-démocrates, de proposer un projet politique transcendant la polarité traditionnelle néolibéralisme – social-démocratie. Ce projet paraît également en phase avec la vision européenne de la politique économique, vision dont on trouve les premières traces dans le livre blanc de J. Delors (1993) (CCE, 1993), et qui inspire aujourd'hui la « stratégie de Lisbonne » (Tsakalotos, 2001). C'est d'ailleurs à l'occasion du sommet de Lisbonne que la notion d'ESA fit pour la première fois son apparition officielle dans le lexique communautaire¹⁷.

Notre analyse de l'ESA s'appuiera principalement sur les écrits de F. Vandebroucke, figure marquante du parti socialiste flamand, ministre des Affaires sociales du gouvernement arc-en-ciel et personnalité qui a consacré de nombreux écrits à l'ESA, dont un livre (Vandebroucke, 2000)¹⁸. Ce choix pourrait soulever deux objections : est-il pertinent d'explicitier le projet d'ESA à partir des écrits d'un seul auteur, et, plus fondamentalement, à partir d'écrits plutôt que d'une analyse des politiques réellement menées ? A la première objection, nous répondons que le discours de Vandebroucke constitue à ce jour la forme la plus achevée de théorisation du projet d'ESA en Belgique ; à ce titre, ce discours a acquis une valeur de référence dans le débat sur l'ESA, de la même façon que les écrits de Giddens dans le débat sur la Troisième voie en Grande-Bretagne. À la deuxième objection, nous répondons que les politiques effectivement menées au nom de l'ESA restent rares en Belgique et ne permettent donc pas de se faire une idée complète de la vision économique qui sous-tend ce projet¹⁹. Cette rareté des politiques tranche avec l'abondance des écrits de Vandebroucke, qui s'imposent donc à nouveau comme matériau indispensable pour approcher la signification précise et complète du projet d'ESA.

De manière générale, l'ESA se présente comme une critique simultanée d'une vision néolibérale préconisant un retour à l'État minimal à l'anglo-saxonne, mais aussi de l'État providence traditionnel. Prolongeant des analyses déjà anciennes sur la « crise de

¹⁷ Pour une généalogie détaillée des notions d'ESA et de Troisième voie, nous renvoyons à Matagne (2001).

¹⁸ La présentation de l'ESA qui va suivre se base essentiellement sur les propositions formulées par Vandebroucke dans ce livre.

¹⁹ Les contributions de la seconde partie de cet ouvrage traitent des principales politiques actuellement mises en œuvre sous l'égide de l'ESA.

l'État providence »²⁰, Vandenbroucke met en évidence une triple crise de l'État (Vandenbroucke, 2000 : 40-41). Premièrement, une crise de financement, découlant à la fois d'une stagnation des recettes et d'une hausse des dépenses de l'État social (coût des soins de santé, du chômage, coûts futurs liés au vieillissement démographique...); deuxièmement, une crise d'efficacité, c'est-à-dire l'incapacité de l'État providence à résoudre le problème du chômage et de l'exclusion sociale; troisièmement, une crise de légitimité provenant du fait que les interventions de l'État providence s'apparentent de plus en plus à un transfert unilatéral des inclus vers les exclus du système, et notamment des personnes fortement scolarisées vers des personnes peu scolarisées. La logique d'assurance et de répartition équitable des droits *et* des devoirs sur laquelle se fonde le contrat social serait de plus en plus remplacée par une logique d'assistance, ce qui saperait la légitimité même de l'État social. La transformation progressive de l'État providence traditionnel en un État social « passif » et une « machine à indemniser », engendrerait aujourd'hui un malaise et un risque de rejet de l'État social par les inclus du système (Vandenbroucke, 2000 : 43).

C'est cette troisième crise qui est présentée comme justifiant surtout une redéfinition – mais non un démantèlement – de l'État social ; celle-ci amène à faire de l'emploi l'objectif principal de la politique sociale. Ceci signifie plus précisément que les politiques publiques ne viseraient plus tant à réduire le chômage qu'à élever le taux d'emploi. Alors que le premier objectif suppose seulement la mise en emploi des chômeurs, le second objectif est plus ambitieux car il implique en outre de pousser les personnes se tenant en marge du marché du travail – femmes, travailleurs en âge de prépension – à y entrer ou à s'y maintenir. Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, les gouvernements européens ont officialisé ce changement de logique en se donnant pour objectif d'atteindre d'ici 2010 un taux d'emploi de 70 %²¹. La méthode privilégiée pour y parvenir est celle de l'« activation de la politique sociale ». Elle se fonde sur l'opposition, popularisée depuis de nombreuses années par l'OCDE, entre les politiques d'emploi « passives » et « actives ». Les premières désignent les politiques traditionnelles d'indemnisation des chômeurs. Tandis que les secondes se rapportent aux multiples dispositifs mis en œuvre depuis la fin des années 70 par l'État social en vue de réinsérer les chômeurs sur le marché du travail (orientation et formation

²⁰ Thème développé dans les ouvrages du sociologue et historien P. Rosanvallon, notamment Rosanvallon (1995), auxquels Vandenbroucke se réfère dans ses écrits.

²¹ Le taux d'emploi belge s'élevait à 60,4 % en 2004.

professionnelle, emplois subsidiés...). Mais l'activation de la politique sociale peut aussi s'entendre au sens de la réforme des systèmes de fiscalité et de sécurité sociale en vue d'accroître l'offre comme la demande de travail. L'action sur l'offre implique ainsi le développement d'incitants à la reprise d'emploi (prime pour le chômeur qui retrouve un travail, crédit d'impôt, élimination des « pièges à l'emploi »...), tandis que l'action sur la demande prend essentiellement la forme de l'abaissement du coût du travail par abattement des cotisations patronales de sécurité sociale. L'activation de l'État social peut donc s'entendre dans un double sens : action activante sur les individus et action activante sur les institutions fiscales et de sécurité sociale.

Le caractère relativement imprécis des catégories auxquelles se réfère le discours courant 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 (Arestis et Sawyer, 2001 ; Amable, 2003). Nous allons nous livrer à un exercice analogue à propos de l'ESA, en mettant en exergue les aspects de ce discours qui concernent les cinq formes institutionnelles constitutives d'un mode de régulation.

La globalisation financière et l'émergence d'un *régime international* dans lequel les marchés financiers jouent un rôle pivot ne sont pas absentes du discours de l'ESA. Le fait que Vandembroucke se dise favorable, dans certains passages de son livre, à l'établissement d'un « cadre politique de [régulation] des marchés financiers internationaux » semble indiquer une prise de conscience des conséquences de la globalisation financière sur l'État social ; cependant, celle-ci reste superficielle, le message dominant étant que la contrainte exercée par la globalisation n'est pas inexistante, mais qu'elle reste limitée. Pour l'essentiel, la globalisation n'est pas tenue pour responsable de l'apparition de la crise de l'État providence, ni de l'abandon des politiques keynésiennes. Elle a sans doute contribué à hâter cet abandon, mais cela pourrait être vu comme une évolution favorable, les politiques keynésiennes s'avérant insoutenables à long terme (Vandembroucke, 2000 : 66). La résolution de la crise de l'État social passe avant tout par une réforme de celui-ci, bien plus que par une réforme de la globalisation, qui, en toute hypothèse, s'avérerait politiquement peu probable.

Le discours de l'ESA sur la *politique économique* présente de fortes similitudes avec le discours qui sous-tendait les politiques de désinflation compétitive. Une première similitude réside dans la primauté accordée à la crédibilité de la politique économique, c'est-à-

dire aux objectifs de désinflation et de modération salariale. Une deuxième similitude se marque au sujet de l'interprétation du chômage et de la politique de l'emploi. Le discours de l'ESA reprend à son compte l'interprétation structuraliste du chômage inhérente au discours de la désinflation compétitive. Le chômage étant vu comme un problème lié essentiellement aux rigidités du marché du travail, la politique de l'emploi s'identifie presque complètement aux politiques structurelles du marché du travail. Les politiques actives mises en exergue dans le cadre de l'ESA relèvent en effet presque exclusivement de ces politiques : abaissement du coût du travail via les cotisations sociales, subsides à l'emploi des peu qualifiés, formation des chômeurs, création d'incitants à la reprise d'emploi, comme un contrôle accru des chômeurs ou des primes à l'emploi. Enfin, le glissement opéré dans le discours de l'ESA, de l'indicateur taux de chômage à l'indicateur taux d'emploi, pourrait être un troisième signe de cette adhésion aux politiques de désinflation compétitive. En effet, si les politiques de hausse du taux d'emploi et du taux d'activité semblent paradoxales dans un contexte de chômage élevé, elles pourraient s'expliquer par le souci de prévenir tout risque de pénurie de main d'œuvre et donc de spirale salariale et inflationniste (Feltesse, 2000). En arrière-fond du débat apparemment anodin sur les indicateurs-clés de la politique de l'emploi, se jouerait en réalité un débat plus fondamental, celui de l'adoption ou du rejet des présupposés théoriques sous-jacents aux politiques de désinflation compétitive.

L'hypothèse d'une convergence entre le discours de l'ESA et celui de la désinflation compétitive se pose également à propos de la *politique monétaire*. Selon les partisans de l'ESA, si la politique monétaire a eu une orientation restrictive en Europe ces dernières années, c'est parce qu'elle devait compenser les « exigences inflexibles des agents économiques », en particulier des travailleurs. Une plus grande discipline salariale, acceptée par des syndicats plus « coopératifs », est présentée comme la condition suffisante d'un relâchement de la politique monétaire, lui-même favorable à l'emploi (Vandenbroucke, 2000 : 91-92). Cette logique de raisonnement cadre parfaitement avec la vision actuelle de la BCE : elle revient à comprendre la politique monétaire « comme une parade préventive à des hausses salariales [...] sous prétexte de menace inflationniste. Elle joue le rôle d'une norme salariale par défaut » (Fayolle, 2003 : 122)²².

²² Le discours monétaire de l'ESA paraît également très proche de celui de la Troisième voie (cf. Arestis et Sawyer, 2001 : 3).

L'acceptation *de facto* de la mondialisation s'étend au régime de *concurrence* qui lui est lié. La concurrence n'est pas présentée comme mauvaise en soi ; elle constitue en outre un fait inéluctable des sociétés contemporaines. La véritable question ne serait donc pas celle de la concurrence, mais celle du caractère juste, moral, de l'organisation sociale dans laquelle cette concurrence se développe. Autrement dit, le rôle de l'État n'est pas de chercher à limiter la concurrence engendrée par le marché, mais celle de garantir à chaque individu une « égalité des chances » d'accès au capital humain et donc une même « employabilité ». Le plaidoyer en faveur de l'égalité des chances peut se revendiquer d'une tradition morale du libéralisme économique, notamment celle incarnée par Adam Smith (Vandenbroucke, 2000 : 29). L'insistance sur les politiques d'investissement dans le capital humain rapproche le discours de l'ESA, comme celui de la Troisième voie, des théories de la croissance endogène (Amable, 2003).

La façon dont le discours de l'ESA aborde la question du *rapport salarial* semble très différente de celle qui pouvait prévaloir durant la période fordiste. Comme le discours de la désinflation compétitive, l'ESA fait de la discipline salariale une condition déterminante du plein emploi. La question d'un partage équitable des gains de productivité inhérente au fordisme passe au second plan. Cette évolution conduit à poser la question sociale dans les termes, non plus d'un compromis entre capital et travail, mais d'un compromis entre *insiders* et *outsiders*. L'acceptation par les *insiders* d'une discipline salariale nécessaire à la hausse du taux d'emploi et à l'intégration des *outsiders* constitue l'enjeu clé de la négociation. Un second enjeu de la réforme consiste à faire accepter aux travailleurs les hausses d'impôt indispensables pour financer les programmes d'activation des chômeurs. La focalisation sur le taux d'emploi au détriment du rapport salarial lui-même se reflète également dans la quasi-absence d'une analyse de l'évolution des conditions de travail des entreprises²³.

Cet examen des fondements implicites du discours sur l'ESA nous conduit donc à constater l'absence d'une prise en compte satisfaisante des transformations survenues depuis vingt ans dans le régime international, la politique économique, la politique monétaire, le régime de concurrence, et de leurs conséquences. La minimisation de celles-ci révélerait en fait une adhésion aux principes-mêmes qui sous-

²³ Certes, la réflexion sur la qualité de l'emploi n'est pas absente des discours actuels, notamment de celui qui sous-tend la stratégie de Lisbonne. Mais cette réflexion peine à se traduire par des avancées concrètes ; la question salariale en est en outre presque complètement évacuée (voir Fayolle, 2004).

tendent la financiarisation : abandon des politiques keynésiennes, discipline salariale, acceptation du régime de concurrence actuel et de la globalisation. L'originalité et l'effectivité de l'ESA se cantonnent à la question des réformes apportées au rapport salarial, et plus spécifiquement au rapport d'emploi. L'élimination des rigidités structurelles du marché du travail, le développement de politiques actives d'emploi, maîtres mots du projet réformiste de l'ESA, sont-elles suffisantes pour améliorer la cohérence du mode de régulation et asseoir les bases d'un nouveau régime de croissance, bref, d'un nouveau compromis social analogue au fordisme ? C'est à cette question que nous allons tenter de répondre à présent.

VI. L'ESA, un compromis social équilibré ?

Dans la bouche de ses partisans, l'ESA semble constituer la base d'un nouveau compromis social au sens où le fut le fordisme. Or, les faiblesses du projet d'ESA dans sa formulation actuelle nous semblent aller à l'encontre d'une telle affirmation. Ces faiblesses se situent principalement à trois niveaux. Premièrement, une redéfinition de la politique de l'emploi peu convaincante ; deuxièmement, la tendance à occulter les dimensions de la question sociale autres que celle du non-emploi ; troisièmement, l'inadéquation entre l'ambition des objectifs fixés et le caractère réduit des réformes préconisées.

L'identification du chômage comme dimension centrale de la question sociale actuelle, en Belgique et en Europe, ne saurait évidemment être contestée. Le mérite revient aux partisans de l'ESA d'avoir rouvert le débat du plein-emploi, l'interrogation essentielle portant sur la crédibilité de la politique préconisée pour y parvenir. Or cette crédibilité paraît faible. Tout d'abord, le discours de l'ESA conduit à évacuer l'hypothèse d'un lien entre la mondialisation et la persistance de la crise. Il semble pourtant très difficile aujourd'hui de traiter sérieusement la question du chômage sans prendre en compte les déséquilibres – de mieux en mieux identifiés – engendrés par la mondialisation et en particulier par la globalisation financière (Aglietta et Rebérioux, 2004). Ensuite, la politique de l'emploi proposée par le discours de l'ESA s'inscrit dans la continuité de celle pratiquée depuis deux ou trois décennies, qui repose sur la mise à l'écart des politiques keynésiennes de soutien de la demande et l'adhésion aux politiques structurelles du marché du travail. Cette vision fait doublement problème. D'une part, même si la poursuite de politiques keynésiennes est rendue plus compliquée par la mondialisation, il s'en faut de beaucoup que l'utilité et la possibilité de ces politiques aient disparu. On en prendra pour preuve le dynamisme de la croissance et de

l'emploi aux États-Unis, qui s'explique en partie au moins par la vigueur des politiques keynésiennes dans ce pays. La forte reprise de la fin des années 90 en Europe constitue une autre preuve, cette reprise s'expliquant en grande partie par des facteurs keynésiens, notamment le relâchement de la politique monétaire à la suite de la hausse du dollar et l'amorce d'un redressement de la part des salaires dans la valeur ajoutée²⁴. De nombreux auteurs se rangent à l'opinion de D. Baker selon qui « *the evidence that insufficient demand is the immediate constraint on growth for most of the European nations is overwhelming* » (Baker, 1998 : 386). D'autre part, l'efficacité des politiques structurelles du marché du travail et des politiques actives reste sujette à caution, compte tenu du fait que ces politiques, pratiquées depuis deux décennies dans la plupart des pays, ne se sont pas accompagnées d'un retour au plein emploi. La difficulté de mettre en évidence par des évaluations empiriques un effet significativement positif de ces politiques sur l'emploi, confirme ces doutes (Robinson, 2000 et Riboud, 2001). Il ne s'agit évidemment pas de nier l'utilité de celles-ci dans certaines circonstances et par rapport à certains objectifs – notamment celui d'égalisation des chances – mais simplement de tempérer l'optimisme excessif du discours sur les politiques actives et aussi d'en souligner les effets pervers, qui vont des effets d'aubaine au risque d'une pénalisation du social²⁵. Compte tenu de ces doutes, on peut s'interroger sur les raisons qui poussent des institutions comme l'OCDE et la Commission européenne à continuer à faire de ces politiques le fer de lance de leur discours sur l'emploi (Savage, 2005).

Une raison sans doute importante de l'optimisme suscité par les politiques actives, est l'attrait exercé par le modèle scandinave. Le haut niveau d'emploi dont bénéficient les pays scandinaves est souvent présenté comme découlant du dynamisme de leurs politiques d'emploi. Cette thèse a été contestée par certains auteurs (Abrahamson, 2001). D'autres raisons pourraient aussi expliquer le haut niveau d'emploi des pays scandinaves, notamment la qualité de la politique économique et

²⁴ Cette phase d'expansion fut de courte durée, la politique économique redevenant restrictive à partir de 2001 (voir Fayolle, 2003).

²⁵ Ce risque varie selon les pays et le modèle d'activation qu'ils mettent en œuvre. Deux modèles polaires d'activation peuvent être distingués. Le premier est libéral et disciplinaire (*workfare*) et caractérise des pays comme les États-Unis et la Grande-Bretagne ; le second est relativement plus social et caractérise les pays scandinaves (Suède, Danemark). Les pays continentaux comme la Belgique se situent quelque part entre ces deux pôles. Sur ces distinctions, voir Barbier (2002); une évaluation du récent plan d'activation des chômeurs en Belgique, est proposée par Morenville (2005).

des politiques industrielles. Enfin, des interrogations subsistent sur la solidité du modèle social-démocrate scandinave, celui-ci n'étant pas à l'abri de facteurs de déclin (Iversen, 2003).

La deuxième grande faiblesse que nous identifions dans le discours de l'ESA est la tendance à occulter les autres dimensions de la question sociale que celle du non-emploi. La question du partage des revenus est par exemple quasiment absente du discours de l'ESA²⁶. Or, l'austérité salariale, la stagnation ou la diminution des ressources fiscales, l'affaiblissement des mécanismes de redistribution, le dumping fiscal que pratiquent entre eux les pays européens, concourent également à la perpétuation d'une crise de l'État providence. Alors que le discours de l'ESA semble parfois faire de la hausse du taux d'emploi une panacée pour soulager les maux de l'État social, d'autres voies existent, notamment l'accroissement de la part des salaires dans la valeur ajoutée ou encore une taxation accrue du capital par l'intermédiaire d'une CSG (Dupont et Sterdyniak, 2000). Un débat sérieux sur l'avenir du modèle social européen semble difficilement pouvoir avoir lieu sans faire référence à de tels enjeux.

Finalement, la question fondamentale que pose l'ESA est celle de l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les moyens préconisés pour les atteindre. Au dire des partisans de l'ESA, ce projet incarnerait une nouvelle forme de volontarisme en matière de politique économique, un nouvel interventionnisme analogue à celui qui sous-tendait le compromis social-démocrate et fordiste de l'après-guerre. À y regarder de plus près, il y a lieu d'en douter. Le projet d'ESA propose certes une forme d'intervention publique, mais celle-ci s'insère parfaitement dans une logique d'ensemble intrinsèquement libérale²⁷. Les réformes qu'il engage concernent essentiellement le

²⁶ Le glissement de la notion d'égalité des revenus vers celle d'égalité des chances pourrait constituer un symptôme de cette marginalisation de la question des revenus dans le discours de l'ESA.

²⁷ Le caractère essentiellement néoclassique et libéral du programme économique de la Troisième voie est également souligné par Arestis et Sawyer (2001). Ceux-ci qualifient ce programme de « new monetarism » ou encore d'« interventionist neo-classical economics of a new Keynesian variety ». Le qualificatif « new Keynesian » ne doit pas prêter à confusion, le courant néo-keynésien étant bien interne au courant néoclassique et rompant avec l'essentiel du message keynésien originel, à savoir les politiques de soutien de la demande : « [...] new Keynesian economics does not involve any significant role for aggregate or effective demand, and shares the common feature of a labor market, supply-side determined equilibrium level of unemployment [...] » (Arestis et Sawyer, 2001 : 9). Sur ce point, voir également Hoang-Ngoc (2000).

rapport salarial et les politiques du marché du travail. À distance de cette vision limitée de la responsabilité de l'État, la théorie de la régulation montre qu'un régime de croissance n'est atteint que par la mise en cohérence d'un ensemble beaucoup plus large d'institutions : régime international, politique économique, politique monétaire, régime de concurrence, rapport salarial. Notre analyse met donc en évidence le caractère limité des réformes proposées sous l'étiquette de l'ESA et la continuité qui existe entre ce discours et le discours libéral dominant depuis vingt ans. L'adhésion à la globalisation financière et au nouveau régime de concurrence qu'elle engendre, la mise hors jeu des politiques keynésiennes, la surestimation des politiques structurelles du marché du travail, constituent les présupposés communs de ces deux discours. Si les accents sociaux ne sont pas absents du discours de l'ESA, ils restent nécessairement limités par l'acceptation du cadre macroéconomique inhérent à la globalisation financière. Restaurer le plein emploi, développer l'État social, investir dans l'éducation et la formation des personnes, sont des objectifs louables, mais néanmoins problématiques tant qu'une remise en question plus large du mode de régulation actuel n'est pas mise en œuvre.

Références

- Abrahamson, P. (2001), « L'activation des politiques sociales scandinaves : le cas du Danemark », in Daniel, C. et Palier, B. (dir), *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, La Documentation française, Paris, pp.123-140.
- Aglietta, M. (1997), *Régulation et crises du capitalisme*, 3^{ème} édition, Odile Jacob, Paris.
- Aglietta, M. et Rebérioux, A. (2004), *Dérives du capitalisme financier*, Albin Michel, Paris.
- Amable, B. (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- 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.
- Artis, M. J. (1998), « The unemployment problem », *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.14, n° 3, pp.98-109.
- Baker, D. (1998), « The NAIRU: is it a real constraint? », in Baker, D., Epstein, G. et Pollin, R. (eds.), *Globalization and Progressive Economic Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.369-387.
- Barbier, J.-C. (2002), « Peut-on parler d'«activation» de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, Vol.43, n°2, pp.307-332.

- Batsch, L. (2002), *Le capitalisme financier*, La Découverte, Paris.
- Boyer, R. (1999a), « 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. (1999b), « Le politique à l'ère de la mondialisation et de la finance : le point sur quelques recherches régulationnistes », *L'Année de la régulation, Économie, Institutions, Pouvoirs*, Vol.3, La Découverte, Paris, pp.13-75.
- Cassiers, I. (dir), (2000), « Que nous est-il arrivé ? Un demi-siècle d'évolution de l'économie belge », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XXXIX, n°1.
- Cassiers, I., De Villé, P. et Solar, P. (1996), « Economic Growth in Post-War Belgium », in Crafts, N. et Toniolo, G. (eds.) *Economic Growth in Europe Since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, Cambridge, pp.173-209.
- Cassiers, I. et Scholliers, P. (1995), « Le pacte social belge de 1944, les salaires et la croissance économique en perspective internationale », in Luyten, D. et Vanthemsche, G. (eds.), *Het Sociaal Pact van 1944. Oorsprong, betekenis en gevolgen*, VUB Press, Bruxelles, pp.161-190.
- CCE (1993), *Croissance, compétitivité, emploi. Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle. Livre blanc*.
- Chesnais, F. (1997), *La mondialisation du capital*, 2^{ème} édition, Syros, Paris.
- 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.
- Chlepnier, B. S. (1956), *Cent ans d'histoire sociale en Belgique*, ULB, Institut de sociologie, Bruxelles.
- Coutrot, T. et G. Exertier (2001), « La loi des grands noms. Ou quand le “non-emploi” efface le chômage », *L'Année de la régulation. Économie, Institutions, Pouvoirs*, Vol.5, Presses de Sciences-po, Paris, pp.253-275.
- Dancet, G. (1986), « Contractualisation salariale et compétitivité, de la synergie au conflit : la Belgique », in Boyer, R. (dir.), *La flexibilité du travail en Europe*, La Découverte, Paris, pp.105-129.
- 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.
- Dupont, G. et Sterdyniak, H. (2000), *Quel avenir pour nos retraites ?*, La Découverte, 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 (à paraître).
- 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.
- Fayolle, J. (2004), « Politiques économiques et politiques d'emploi : Reports, reports, reports », *Chronique internationale de l'IREs*, n°89, Juillet, pp.34-45.
- Feltesse, P. (2001), Les enjeux du relèvement du taux d'emploi », *L'Année sociale 2000*, pp.298-306.
- 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.
- Helleiner, E. (1994), *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Cornell University Press, Ithaca.
- Henwood, D. (1997), *Wall Street. How It Works and for Whom*, Verso, Londres.
- Hoang-Ngoc, L. (2000), *Les politiques de l'emploi*, Seuil, Paris.
- Iversen, T. (2003), « The choices for Scandinavian social democracy in comparative perspective », in Glyn, A. (ed), *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*, Oxford University Press, Oxford, pp.253-275.
- Jadot, M. (2000), « La concertation sociale », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XXXIX, n°1, pp.89-97.
- Keynes, J. M. (1949), [1936], *The General Theory of Employment, Interest and Money*, MacMillan, Londres.
- Lordon, F. (1997), *Les quadratures de la politique économique. Les infortunes de la vertu*, Albin Michel, Paris.
- Lordon, F. (1999), « Le nouvel agenda de la politique économique en régime d'accumulation financiarisé », in Dumenil, G. et Levy, D. (dir.), *Le triangle infernal. Crise, mondialisation, financiarisation*, Presses universitaires de France, Paris, pp.227-247.
- Lordon, F. (2000), *Fonds de pension, pièges à cons. Mirage de la démocratie actionnariale*, Raisons d'agir, Paris.

- Matagne, G. (2001), « De l'«État social actif» à la politique belge de l'emploi », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1737-1738.
- Michalet, C.-A. (2002), *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, La Découverte, Paris.
- Morenville, C. (2005), « Contrôle du chômage. Les premières sanctions tombent », *Démocratie*, 15 février 2005.
- Orléan, A. (1999), *Le pouvoir de la finance*, Odile Jacob, Paris.
- Plihon, D. (2003), *Le nouveau capitalisme*, La Découverte, Paris.
- Riboud, M. (2001), « Les réformes du marché du travail », in Palier, B. et Viossat, L.-C. (dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, Futuribles, Paris, pp.155-171.
- Robinson, P. (2000), « Active labour-market policies : a case of evidence-based policy-making ? », *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.16, n°1, pp.13-26.
- Rosanvallon, P. (1995), *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Seuil, Paris.
- Savage, R. (2005), « A la recherche d'une politique économique », *Démocratie*, 1^{er} février 2005.
- Stockhammer, E. (2004), « Financialisation and the slowdown of accumulation », *Cambridge Journal of Economics*, n°28, pp.719-741.
- Tsakalotos, E. (2001), « European employment policies : a new social democratic model for Europe? », in Arestis, P. et Sawyer, M. (eds), *The Economics of the Third Way. Experiences from around the World*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp.26-45.
- Valenduc, C. (2000), « La répartition des revenus. Des approches classiques à la question du partage entre les générations », *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XXXIX, n°1, pp.59-75.
- Vandenbroucke, F. (2000), *Op zoek naar een redelijke utopie. De actieve welvaartstaat in perspectief*, Garant, Leuven.
- Vanthemsche, G. (1994), *La Sécurité sociale Les origines du système belge. Le présent face à l'avenir*, De Boeck, Bruxelles.
- Vanthemsche, G. (1997), *Les paradoxes de l'État*, Labor, Bruxelles.
- Webb, M. C. (1995), *The Political Economy of Policy Coordination. International Adjustment since 1945*, Cornell University Press, Ithaca.

