

L'avenir de l'Europe : l'ambition d'un autre contrat social *

Jean-Paul Fitoussi

Professeur des Universités à l'Institut d'Études Politiques de Paris
Président de l'OFCE

L'ambition de l'Europe sociale, malgré les discours, est en voie de redéfinition, pour mieux satisfaire des critères d'efficacité et d'adaptation à la mondialisation. Cet article montre que le programme consensuel qui émerge des conférences européennes, même s'il tente de prendre aussi en compte les exigences de la cohésion sociale, est davantage adapté à la période de turbulences que l'Europe a traversée dans les deux dernières décennies qu'à la période qui s'ouvre devant nous. Nous abordons trop souvent nos réflexions sur l'avenir avec des réflexes hérités des temps de crise.

Or les conditions de la croissance européenne ont radicalement changé sous l'effet d'une part de l'adaptation des acteurs depuis la « fin de l'inflation » — notamment des salariés — et d'autre part de la création de l'euro. Les défis que l'Europe doit affronter pour l'avenir — la mondialisation, la « révolution » technologique — représentent, compte tenu de ces conditions nouvelles, autant d'opportunités. Il est d'autres critères possibles pour évaluer la réforme structurelle que celui de la seule efficacité. Mais l'Europe reste confrontée à un problème de souveraineté qui constitue sa principale faiblesse, et qui l'empêche de s'engager dans des réformes structurelles de plus grande ambition.

L'ambition de l'Europe sociale

Quelle peut, quelle doit être l'ambition de l'Europe sociale ? Il existe deux conceptions des relations entre cohésion sociale et efficacité économique. Selon la première, dominante aujourd'hui, il existerait un arbitrage politique entre les deux, au sens que l'une ne pourrait être obtenu qu'aux dépens de l'autre. Quelles que soient les précautions du discours qui véhicule cette conception, elle signifie, en effet, que le coût de la protection sociale amoindrit la compétitivité du pays. Mais il existe une seconde conception, dite de la complémentarité, selon laquelle au

* Cet article est une version révisée et augmentée d'une communication présentée à la conférence « Europe, Globalisation and the future of Social Policy », organisée par la présidence portugaise de l'Union européenne à Lisbonne les 5 et 6 mai 2000.

contraire, la cohésion sociale (c'est-à-dire la justice appréhendée comme lien social) est un facteur essentiel du développement économique et, partant, de la compétitivité. Les déficits des systèmes de protection sociale seraient selon cette conception non pas la cause, mais le symptôme du dysfonctionnement de notre système économique. La protection sociale pourrait même être un facteur productif effectif. La plupart des observateurs affirment cependant que le « modèle » continental de protection sociale prend eau de toute part et qu'il convient de le réformer pour mieux entrer dans nos temps modernes. L'ambition affichée par l'Union européenne procède plutôt de la seconde conception¹, puisqu'il s'agit de concilier justice et efficacité, en prenant en compte les différentes contraintes, notamment budgétaires, auxquelles les États sont soumis.

Il me semble pourtant qu'il faudrait aller plus loin : la politique sociale n'est pas, en nos systèmes, un simple appendice de la politique économique car elle est consubstantielle de la démocratie. Les critères généralement utilisés pour juger du bien fondé d'une politique ou d'une réforme sont des critères d'efficacité économique. Il y a déjà près de vingt ans, Dan Usher² proposait d'utiliser un autre critère. Telle ou telle réforme est-elle susceptible de renforcer la démocratie, ou au contraire de l'affaiblir, d'accroître l'adhésion des populations au régime politique ou au contraire de la réduire ? Depuis, j'en suis venu à penser qu'il fallait inverser radicalement la hiérarchie de nos critères. Nous vivons dans des démocraties de marché où pour l'instant les principes d'organisation différents qui régissent le système économique et le système politique se sont avérés compatibles. Mais je suppose que s'il fallait choisir entre démocratie et marché, ou, pour être moins radical, entre moins de démocratie et plus de marché, il ne se trouverait que très peu d'entre nous pour choisir le second terme de l'alternative.

Or c'est bien de démocratie qu'il s'agit lorsque l'on parle d'Europe sociale. Pourtant les réformes qui sont le plus généralement proposées sont des réformes à faible ambition, dont l'objectif est double, quelle que soit la rhétorique utilisée : répartir de façon « plus équitable » la précarité que mondialisation et progrès technique rendraient inévitable ; réduire le coût du système de protection sociale pour accroître la capacité d'offre de l'économie. Or l'un et l'autre de ces objectifs ne sont pas nécessairement de nature à renforcer l'adhésion à la démocratie. La généralisation de la précarité — même assortie de dispositifs ingénieux pour en atténuer les effets — et la réduction de la couverture des risques ne sont pas des mesures dont on puisse attendre qu'elles contribuent à renforcer le sentiment démocratique. En tout cas, si l'on prenait au sérieux le critère de Dan Usher, il faudrait en apporter la preuve.

1. Commission européenne (2000).

2. Usher (1981).

Une inversion des valeurs du même type se produit lorsque l'on se réfère à la notion (floue) de « modèles » de pays. L'observation révèle que la situation des pays au regard du chômage et des institutions est d'une grande diversité, beaucoup plus grande qu'on ne le croit et ne le dit³. Cette diversité est multidimensionnelle puisqu'elle concerne à la fois le niveau et l'histoire du chômage, sa structure, les systèmes de protection sociale et les modes de fonctionnement du marché du travail. La persistance du chômage de masse en Europe a produit un certain désarroi intellectuel qui a fréquemment conduit à ériger en modèle l'expérience d'autres pays. C'est ainsi, notamment que les Européens auraient gagné à être, tour à tour, Français dans les 1960, Suédois dans les années 1970, Allemands dans les années 1980, Anglo-saxons ou Hollandais dans les années 1990 ! La nationalité des années 2000 est encore indéterminée. Mais chaque expérience de pays est singulière : elle s'inscrit dans une tradition, une culture, un système anthropologique spécifiques. Elle est comme un précipité qui résulte de la combinaison d'éléments chimiquement purs dont le nombre, la qualité et la pondération sont déterminés par l'histoire du pays⁴. Extraire l'un de ces éléments, pour le mélanger à d'autres, provenant d'une histoire différente, ne pourra jamais donner le même précipité. Plus encore, c'est le travail permanent de la démocratie qui a conduit en chaque pays à des choix spécifiques en ces domaines. Interdire la diversité de ces choix reviendrait à restreindre l'espace de la démocratie. La recherche de recettes universelles, se fondant sur les meilleures pratiques, est pourtant à l'ordre du jour en Europe. Là encore, tout dépend du critère utilisé pour décider des « meilleures » pratiques. Or c'est celui de l'efficacité économique qui occupe une place prépondérante dans tous les discours, en particulier celui de la seule autorité économique fédérale en Europe, la Banque centrale européenne.

J'ai donc la conviction que le moment est venu de former une plus grande ambition pour l'Europe sociale. Cette conviction n'est pas seulement assise sur une autre hiérarchie des valeurs, mais sur des études empiriques et théoriques dont les résultats ne valident pas la croyance commune selon laquelle les institutions, et notamment le système de protection sociale, affecteraient les performances macroéconomiques des pays. En bref, les sociétés ont une liberté beaucoup plus grande qu'on ne le croit et ne le dit, pour choisir le degré de solidarité qui correspond le mieux à leur culture. Ce qui frappe, en effet, dans le discours structurel sur le chômage, c'est la distance, pour ne pas dire l'abîme, qui sépare la certitude des recommandations et la fragilité des données qui les fondent. En particulier, deux études⁵ ont montré que la diversité des

3. Fitoussi, Passet (2000) ; Fitoussi (2000c) ; Fitoussi, Phelps, Jestaz, Zoega (2000).

4. Nous empruntons cette allégorie aux théoriciens de la croissance endogène qui l'utilisent pour expliquer la non-convergence des niveaux de revenu entre les pays du monde, alors qu'*a priori* tout processus matériel ou immatériel de production peut être copié ou importé.

5. Fitoussi, Passet (2000) ; Freeman (2000).

formes institutionnelles dans les pays de l'OCDE ne semblait pas avoir d'effets autres que mineurs sur les variables habituellement utilisées pour mesurer l'efficacité. « Ces résultats sont davantage en conformité avec l'opinion selon laquelle le capitalisme est suffisamment robuste pour permettre aux différences entre institutions du marché du travail de persister, qu'avec celle selon laquelle toutes les économies devraient converger vers une seule structure institutionnelle. » (Freeman, 2000). En bref, il est temps de réfléchir différemment à la question de la réforme structurelle : dans des économies et des sociétés en mutation perpétuelle, celle-ci est toujours nécessaire, mais son projet doit être de proposer un meilleur avenir aux populations, plutôt que de leur demander des sacrifices sur le seul critère d'une amélioration problématique de l'efficacité économique.

Un programme universel

Or le programme généralement proposé est celui qui fait l'unanimité dans toutes les conférences nationales ou internationales auxquelles il m'a été donné de participer. J'ai qualifié ailleurs ce phénomène de « consensus des malgré nous »⁶. Le consensus porte sur le triomphe absolu, radical, historique de l'économie de marché. Les économistes sérieux pensent, à quelques détails près qui reflètent les particularismes nationaux, la même chose. Même si l'on ne peut écarter l'hypothèse qu'ils pensent la même chose que les autres pour être admis dans le club des économistes sérieux, il n'en demeure pas moins que le phénomène est inhabituel. Les économistes les plus rétifs, confrontés à ce fait incontestable, sont malgré eux conduits à réviser leur position, et ne font plus entendre qu'une critique de détail. Ils n'osent plus, tant cela apparaît archaïque, se référer à ce que les marxistes d'hier disaient lorsqu'on leur parlait du miracle des Trente Glorieuses : « à quoi sert la prospérité matérielle pour des travailleurs aliénés ? »

Aux termes de ce programme⁷, le *policy mix* optimal (c'est-à-dire la combinaison des politiques monétaires, budgétaires et sociales) devrait au moins comprendre les éléments suivants :

1. *Une politique économique robuste*, par quoi on entend la conjonction de la rigueur monétaire et de la rigueur budgétaire, tutelle des marchés financiers oblige. Un siècle de développement de la macroéconomie pour en arriver là : les gouvernements doivent partout et toujours rechercher la stabilité des prix et l'équilibre budgétaire (aux fluctuations conjoncturelles près). Ou bien cette première recommandation est

6. Fitoussi (2000a).

7. Je prends comme emblématique de ce type de programme celui contenu dans le rapport réalisé par Maurizio Ferrera, Anton Hemerijck et Martin Rhodes, (2000). Il s'agit probablement de l'exposé le plus intelligent et le plus modéré du consensus actuel.

triviale — car qui pourrait préconiser l'inflation et les déficits ? — ou bien elle masque un certain renoncement aux objectifs naturels de la politique économique que sont le plein emploi et la croissance des niveaux de vie. Car elle signifie en tout cas que la politique macroéconomique ne peut plus être vraiment mobilisée pour combattre le chômage, et plus généralement pour « investir » en vue d'une croissance plus forte. Peut-être est-ce malheureusement vrai, mais cela mériterait alors d'être bien davantage documenté.

2. *La modération salariale et la flexibilité.* C'est presque devenu un pléonasme de dire que les évolutions salariales doivent être modérées. Mais que signifie une telle proposition ? Veut-elle dire que les salariés ne doivent plus participer aux fruits de la croissance et, si oui, au nom de quel principe économique ? La seule proposition raisonnable en la matière ne peut être que relative à la répartition des revenus entre profit, salaire et rente financière : les fruits de la croissance doivent être équitablement répartis. Nous habiterions autrement d'étranges sociétés, prises d'angoisse chaque fois que les salaires augmentent, mais applaudissant à tout rompre chaque fois que s'accroissent les profits. Mais là encore le glissement sémantique qui nous fait résumer par l'expression « modération salariale » la politique des revenus, est révélateur de l'importance du changement doctrinal que la lutte contre l'inflation dans les années 1980 a suscité. Il serait temps de réaliser que ce combat a été gagné depuis plusieurs années déjà, et qu'il serait peut-être beaucoup plus efficace aujourd'hui de redonner des perspectives d'avenir aux salariés.

3. Le reste des recommandations contenues dans ce programme « universel », reflète bien le consensus : *la flexibilité bien sûr ; la transformation des systèmes fiscaux et de protection sociale pour qu'ils deviennent plus incitatifs au travail ; la nécessité de contenir financièrement les dépenses sociales*, « car la capacité de les accroître est sévèrement restreinte – par la concurrence fiscale internationale, la résistance des contribuables et les contraintes sur les déficits publics » (p. 57).⁸

Le message est évidemment inquiétant, car l'exigence de flexibilité qui résulterait de la conjugaison des effets de la mondialisation et du progrès technique, est fréquemment synonyme de précarité. Il faut donc introduire dans le système un peu de générosité pour que la pilule soit moins amère, et réconcilier autant que faire se peut équité et efficacité. Plusieurs auteurs proposent à cet effet tout un dispositif visant à compenser le surcroît de flexibilité par un surcroît de sécurité : la *flexicurity*. Ce barbarisme à l'accent de nouveau concept, désigne une série de mesures dont certaines représentent des progrès (les droits de tirage sociaux) et d'autres des régressions. Mais c'est la philosophie générale du programme qui nous intéresse ici, et notamment ce qu'elle révèle du

8. Ferrera, Hemerijck et Rhodes (2000).

diagnostic consensuel sur les causes des déséquilibres actuels. L'une des exigences de la solidarité, affirment les tenants de cette thèse, est d'accroître la protection des plus fragiles, et le moyen privilégié d'obtenir ce résultat est de réduire la protection de l'emploi pour les « nantis » d'un contrat de travail à plein temps et à durée indéterminée, c'est-à-dire les *insiders*. De même il faudrait accroître la part des dépenses actives pour l'emploi, mais restreindre l'accès à l'indemnisation du chômage en durcissant les conditions etc.

Le programme ainsi proposé semble avoir capturé toutes les modérations de l'air du temps : s'adapter à la nouvelle donne de l'économie mondiale, tout en préservant ce minimum de solidarité sans lequel l'inquiétude de l'avenir serait à ce point envahissante qu'elle bloquerait toute adaptation. Cela apparaît éminemment raisonnable, et peut-être de fait n'y a-t-il aucune alternative plus ambitieuse. Mais je voudrais, quitte à forcer le trait, expliciter le diagnostic sous-jacent, peut être même inconscient, sur lequel ce programme est fondé.

Le double triomphe de l'individualisme et du marché obligerait à réduire les prétentions redistributives des sociétés (la résistance du contribuable), et les prétentions interventionnistes des gouvernements. La recherche de la stabilité des prix et de l'équilibre budgétaire (à dépenses publiques décroissantes) sont les seules politiques propres à rassurer les marchés. Il s'agit là des composantes du libéralisme ordinaire. Je n'ai rien contre le libéralisme, s'il fait l'objet d'un choix explicite, politiquement assumé, comme dans les pays anglo-saxons. Mais généralement ce choix est présenté comme une contrainte qui s'impose implacablement à l'ensemble des gouvernements européens continentaux. « Il n'y a pas d'alternative ». Or les deux études dont je parlais en ouverture (Fitoussi-Passet, 2000 ; Freeman, 2000) montraient précisément qu'une telle évolution n'avait rien d'inéluctable, et que le capitalisme s'accommodait d'une très grande diversité des institutions et des politiques. Parmi les pays dont les prélèvements obligatoires sont les plus élevés, certains ont parfaitement réussi à maîtriser le chômage et d'autres non. La résistance des contribuables a donc bon dos.

Le second élément du diagnostic (implicite) est plus subtil. Ce seraient les salariés eux-mêmes qui porteraient la part de responsabilité la plus grande dans l'évolution du chômage : l'égoïsme des *insiders* conduirait à des évolutions salariales excessives aux dépens de ceux qui sont à la lisière du marché du travail ; la générosité des systèmes d'allocation-chômage inciterait les chômeurs à se complaire dans une sorte de « paresse indemnisée » etc. Ce discours de culpabilisation des salariés est trop caricatural pour être crédible : comme si, en nos sociétés, le conflit de répartition classique entre salariés et entrepreneurs avait disparu pour être remplacé par un conflit entre les travailleurs eux-mêmes. La « lutte des classes » ne séparerait plus capitalistes et salariés, mais les « nantis » d'un emploi et ceux contraints d'accepter un travail

précaire. Peut-être, en effet, le conflit de répartition est-il devenu aujourd'hui multidimensionnel, mais les études empiriques sur le sujet n'offrent pas vraiment de résultats robustes en faveur de cette thèse.

L'avenir n'est plus ce qu'il était

Ce programme me semble davantage susceptible de résoudre les déséquilibres du passé que de préparer l'avenir. Nous abordons trop souvent nos réflexions sur l'avenir avec des réflexes hérités des temps de crise. Il faut comprendre les raisons pour lesquelles, depuis le début des années 1970, la gestion macroéconomique et le développement du système de protection sociale sont devenus en nos pays plus problématiques. Quatre chocs ont joué un rôle important dans l'explication des médiocres performances des économies européennes : les chocs pétroliers ; la fin du système de Bretton-Woods ; l'envolée des taux d'intérêt réels depuis le début des années 1980 ; l'inflexion du rythme de croissance de la productivité du travail depuis le milieu des années 1970, par ordre d'importance croissante.

Ces chocs caractérisent ce que j'appelle le second âge de la croissance européenne, le premier étant les Trente Glorieuses. Il fut caractérisé par de grandes turbulences — j'en parle au passé, car je crois qu'il est à présent terminé. Les historiens futurs en proposeront une datation avec plus de distance que je n'en suis capable, mais les divergences ne devraient pas être très grandes tant les facteurs qui le caractérisent me paraissent incontestables : de 1973 à 1997-1998. On pourrait appeler cette période « les Trente Médiocres », en arrondissant à la décennie supérieure, ou « l'âge de la traversée des turbulences ».

Les chocs pétroliers apparaissent aujourd'hui, avec davantage de distance, de conséquences bien moindres qu'on ne le jugea à l'époque. Certes ils furent défavorables de par leurs conséquences inflationnistes marquées, mais ils frappèrent de façon semblable la plupart des pays de l'OCDE.

Par contre, la fin du système de changes fixes eut des conséquences beaucoup plus défavorables et plus durables sur les pays de taille moyenne que sur les grands pays, les petits pays se trouvant en position intermédiaire. On en connaît les raisons. L'économie d'un grand pays (dont le taux d'ouverture aux échanges internationaux est forcément faible) est peu vulnérable aux variations de son taux de change, car sa prospérité dépend de façon privilégiée de ses ressources internes. La fin du système de Bretton-Woods allait donc avoir des conséquences asymétriques sur les pays, d'autant plus défavorables qu'ils sont de taille moyenne. En effet, un petit pays n'a pas d'autre alternative que de s'ajuster, car la dépréciation de sa monnaie a de trop fortes conséquences inflationnistes, en raison de son degré d'ouverture qui, par définition, est

supérieur à 50 %. C'est donc dans les pays moyens que la flexibilité des changes suscite les dilemmes les plus difficiles, puisque leur degré d'ouverture étant de l'ordre de 25 %, la dépréciation de leur monnaie n'oblige pas en théorie à des politiques agressivement restrictives. C'est en ces pays, donc, que la stabilité est le moins bien assurée. Une étude récente a ainsi montré que la relation entre l'instabilité des prix et la dimension des pays suivait une courbe en cloche⁹. Or près de 80 % du PIB européen émane de pays de taille moyenne. La valse du dollar qui a caractérisé les Trente Médiocres, alors qu'elle permettait aux États-Unis de conduire des politiques de relance très actives, ne pouvait qu'avoir des effets néfastes sur l'Europe, collection de pays petits et moyens dont l'économie était très vulnérable aux variations de change.

Je reviendrai plus loin sur le troisième choc — l'élévation des taux d'intérêt — tant il mérite un développement séparé.

Le quatrième choc, le plus important en raison de la profondeur et de la diffusion de ses effets, eut aussi des conséquences asymétriques de part et d'autre de l'Atlantique. La baisse du rythme de la croissance tendancielle de la productivité du travail fut beaucoup plus prononcée en Europe qu'aux États-Unis. Pendant les Trente Glorieuses en effet, le taux d'augmentation de la productivité du travail fut considérable en Europe — plus de 4,5 % l'an — en raison d'un phénomène de rattrapage par rapport aux États-Unis. Parce que l'équilibre économique implique que les salaires évoluent au rythme de la productivité du travail, les évolutions salariales auraient dû aussi s'infléchir¹⁰. Mais il n'en a rien été. Les revendications salariales sont restées, au moins pour un temps, fondées sur l'hypothèse que le rythme de croissance de la productivité du travail allait se poursuivre sur sa tendance passée. Ces revendications excessives entraînent une diminution de l'emploi et une augmentation du chômage. Grâce à des taux d'intérêt proches de zéro, si ce n'est négatifs, l'effet de la réduction des profits sur l'accumulation du capital fut différé jusqu'au début des années 1980. Mais alors, taux d'intérêt élevés et coûts salariaux élevés conjuguèrent leurs effets pour ralentir à la fois l'accumulation du capital et la croissance de l'emploi. Dès lors la décennie 1980 devait être marquée par une importante élévation du chômage, en même temps que par la nécessité pour la plupart des pays européens de lutter contre l'inflation et les déficits extérieurs.

Mais cette période appartient presque, désormais, à l'histoire ancienne. Après deux décennies de croissance lente, les salariés ont manifestement pris en compte, et accepté, les conséquences sur l'évolution de leurs rémunérations du ralentissement de la croissance potentielle. Et aujourd'hui le progrès technique — le processus de diffusion des technologies génériques de l'information — laisse espérer,

9. Martin (1998).

10. Cette proposition ne vaut qu'en situation de plein emploi.

pour l'avenir, un rythme plus élevé de la croissance de la productivité tendancielle du travail.

De surcroît, la création de la monnaie unique européenne constitue une mutation radicale. Avec un peu de distance, on voit bien aujourd'hui que l'euro est la réponse optimale de l'Europe à la fin du système de Bretton-Woods. C'est pourquoi il me semble que nous sommes entrés dans un troisième âge de la croissance européenne, dont les conditions sont assez différentes de celles qui ont caractérisé les Trente Médiocres. L'avenir ne ressemblera pas au passé, l'Europe étant désormais beaucoup moins contrainte qu'elle ne le fut dans ses politiques macro-économiques et sociales. Le programme proposé est davantage adapté à un monde déserté par la croissance qu'à celui qui s'ouvre devant nous. L'euro rend nos pays beaucoup moins vulnérables aux turbulences extérieures, et donc beaucoup plus autonomes dans leur stratégie de croissance ; la récente inflexion, à la hausse cette fois, du rythme de croissance de la productivité, rend possible de nouveaux progrès sociaux.

Cela ne signifie pas que nous n'ayons plus de défis à affronter.

Les défis : entre rhétorique et réalité

La mondialisation

L'idée très répandue selon laquelle la mondialisation serait à la source de tous nos maux, procède surtout de la rhétorique. Les études empiriques sur le sujet offrent des conclusions contradictoires et se heurtent à un problème de relativité¹¹ : les évolutions constatées dans les échanges entre pays du Nord et pays du Sud ont été trop mineures pour expliquer des phénomènes de dimension aussi importantes que la montée des inégalités et du chômage dans nos pays. L'accroissement des importations nettes en provenance des pays en voie de développement dans les deux dernières décennies n'a été que de 1 %. Sur la même période, les flux de capitaux n'ont augmenté que de 7 à 9 % du PIB. Des évolutions aussi modérées ne peuvent avoir de conséquence aussi massives sur l'emploi et la pauvreté dans les pays riches.

Il est difficile d'imaginer que des variations aussi faibles puissent avoir d'aussi grandes conséquences. Encore que la thèse soit possible à soutenir, ce qui ne signifie pas qu'elle soit tout à fait convaincante. Car pour l'essentiel, la globalisation des marchés financiers a permis d'assurer au mieux le financement de la croissance américaine par l'Europe et le Japon. L'importance du déficit courant des États-Unis en est un indice évident. Mais l'allégorie de la concurrence des pays à bas

11. Fitoussi et Rosanvallon (1996).

salaires et à faible niveau de protection sociale peut servir de prétexte ou d'alibi à une intensification de la concurrence entre pays développés. Si ce qui menace l'emploi et la croissance chez nous, c'est le bas niveau des coûts salariaux dans les pays émergents, il n'y a pas d'autre alternative que la modération salariale *et* le renoncement partiel à la générosité de nos assurances sociales. Si chaque pays industrialisé tient le même raisonnement, il en résulte évidemment une généralisation de la concurrence fiscale et sociale au sein même des pays riches. La mondialisation ne désigne plus tant alors l'extension des échanges internationaux à l'ensemble des pays de la planète, mais la transition vers davantage de libéralisme dans les pays de l'OCDE.

La mondialisation semble ainsi un prétexte mis au service d'une « logique politique libérale ». La rhétorique de la mondialisation pourrait être beaucoup plus importante que sa réalité. L'occasion était en effet trop belle pour les zéloteurs du libéralisme puisqu'elle leur permettait de plaider pour une cure d'amaigrissement des systèmes de protection sociale. Je voudrais donc m'attarder davantage sur ce point.

Depuis le début des années 1980, la mondialisation s'effectue sur toile de fond de taux d'intérêt réels anormalement élevés, c'est-à-dire en ayant pour décor un profond déséquilibre social. C'est l'augmentation brutale des taux d'intérêt qui crée une profonde rupture entre les évolutions qui se sont produites avant la fin des années 1970 et celles que nous connaissons depuis le début des années 1980. Il ne faut pas être grand clerc pour comprendre que dans un système capitaliste le taux d'intérêt est une variable cruciale, probablement la plus importante de l'économie. Car le taux d'intérêt est peut-être plus qu'une variable économique, une variable sociale. Son niveau commande, en effet, la perception qu'une société a de son avenir, en même temps qu'il détermine la répartition des revenus et des fruits de la croissance. Or le niveau anormalement élevé des taux d'intérêt pendant presque vingt ans a constitué un phénomène singulier dans l'histoire du capitalisme occidental. Il a modifié le rapport de force entre détenteurs du capital financier et producteurs de l'industrie, mais aussi entre entrepreneurs et salariés, dans un sens qui permet, tout aussi bien que la mondialisation, d'expliquer l'aggravation du chômage et des inégalités. Cette phase qui, répétons-le, fut la plus longue de l'histoire du capitalisme où les taux d'intérêt furent aussi élevés, fut un prélude au dysfonctionnement que nous connaissons aujourd'hui. Les taux d'intérêt sont une mesure de la dépréciation du futur, ou de façon synonyme de l'impatience. Des taux d'intérêt élevés privilégient le court terme. Il n'est dès lors pas étonnant qu'à cette phase ait succédé une période où les détenteurs de capitaux font valoir des exigences de retour sur fonds propres anormalement élevées, qui ne peuvent être satisfaites que transitoirement et qui poussent les entreprises à la croissance externe, quel qu'en soit le coût de long terme, parce qu'elle permet dans l'immédiat la valorisation de

leur titre, c'est-à-dire une « création » de valeur (pour eux bien sûr et non pour la société dans son ensemble)¹².

C'est là qu'intervient la dimension idéologique de la mondialisation : le triomphe de l'économie de marché et du libéralisme. Car ce qui engendre les souffrances sociales, ce n'est pas la mondialisation en elle-même, mais le retour à une logique de pseudo-impuissance des États sous prétexte de tutelle des marchés. L'idéologie tient à ce que nous continuons de percevoir les marchés comme des lieux fictifs de coordination, alors qu'ils sont le lieu de rapports de force, lorsqu'ils ne sont pas médiatisés par les États. On a, semble-t-il, oublié que déjà au Moyen Âge, on faisait la distinction entre le principe du marché et le marché concret dont le fonctionnement exigeait l'intervention de la puissance publique.

Ce qui est encore plus préoccupant est que l'idée même de marché est dévoyée. Car en principe, ce qui légitime une économie de marché est que les acteurs soient de tailles relativement égales, de façon à ce qu'aucun d'entre eux n'ait de pouvoir sur les autres. Or le phénomène de croissance externe — de fusions et concentrations — auquel nous assistons, fondé sur une logique de rentabilité de court terme, crée des acteurs de taille considérable, des quasi chefs d'État privés, dont la puissance n'a rien à envier à celle des gouvernements. L'économie de marché et l'intensification de la concurrence supposées bénéficier aux consommateurs deviennent alors de pures fictions.

Or pourtant, partout se développe une théologie de la concurrence et de la compétitivité, qui exigerait notamment des gouvernements européens qu'ils dérèglent leur marché du travail. Toutes les critiques se focalisent sur ce dernier marché — et donc sur le système de protection sociale — comme s'il était le lieu ultime de résistance au libéralisme et donc à la modernité. Il est pourtant un marché bien plus concurrentiel que ne le sont nombre de marchés de produits. Ce qui conduit à ce déséquilibre — la valorisation du monopole ou de la prédation sur les marchés de biens et services, en même temps que l'éloge de la concurrence sur le marché du travail —, c'est évidemment le bouleversement du rapport des forces sociales entre travail et capital au profit du second.

La mondialisation en soi n'est pas un problème puisqu'elle peut engendrer des bénéfices importants, mais en se produisant dans un déséquilibre des rapports de force entre acteurs, elle produit de la souffrance sociale. C'est ce bouleversement qui va susciter la transformation des sécurités associées au travail, c'est-à-dire de façon implicite du contrat social (statut du travail, type de contrats, protection sociale).

12. Kechidi, Perez, Lejay, Tozanli (2000).

L'évaluation du travail va se faire dans une perspective de court terme, d'où l'exigence pressante de flexibilité du temps et des rémunérations et l'acceptation croissante de la précarité. Le paradoxe apparent est que la plus grande sujétion du travail que le nouveau rapport de forces implique, s'accompagne d'une plus grande autonomie du travail, c'est-à-dire d'une plus grande liberté donnée au travailleur de livrer le meilleur de lui-même (individualisation du temps de travail et des rémunérations) ! Le travail-projet devient travail-marchandise et le travailleur un « capital » qui ne vaut que par l'anticipation des flux de revenus futurs qu'il peut susciter. Certes cela n'est pas une nouveauté dans l'histoire du capitalisme. Ce qui est pourtant spécifique à notre époque c'est l'horizon court qui préside à cette anticipation. Comme les vues sur l'avenir sont instables, la valorisation présente du travail est appelée à de plus grandes fluctuations, d'où la demande de flexibilité. Les opinions sur l'avenir deviennent la source de toute chose, ce qui a le double effet de rendre le présent plus risqué et l'avenir plus incertain.

Dans ce monde plus risqué et plus incertain, les acteurs sont évidemment (car ainsi est la nature humaine) à la recherche de la plus grande des sécurités, ce qui les incite d'une part à dégager le plus vite le plus grand gain monétaire possible, et d'autre part à rechercher l'assurance la plus grande contre l'insécurité (concentration, pouvoir de monopole, rente de situation). Mais à ce jeu, les inégalités sont considérables entre ceux qui disposent du pouvoir de décision et les autres.

Or le « capital » humain n'est évidemment pas comme le capital physique. La fluctuation de sa « valeur » au gré des opinions versatiles sur le futur a des conséquences irréversibles sur le destin des personnes.

Ce facteur est déterminant : depuis longtemps les économistes savent que les déséquilibres que l'on observe sur un marché peuvent avoir leur source sur d'autres marchés. Au-delà des évolutions du système productif, d'avoir laissé les opinions versatiles sur le futur être la mesure de toute chose et le guide ultime de l'activité économique, me semble être le facteur explicatif essentiel des dysfonctionnements du marché du travail.

Les évolutions du système productif et leur finalité ont toujours produit des transformations dans l'organisation du travail, en général pour le meilleur. Lorsque c'est pour le pire, c'est qu'elles ne sont pas vraiment la cause des déséquilibres, mais qu'elles ont été mises à profit pour modifier la répartition présente et celle future des revenus. Une croissance qui ne profiterait qu'aux 10 % des plus riches est infiniment moins efficace qu'une croissance qui bénéficierait aux 10 % les plus pauvres. Le système productif n'est pas en cause, mais le sont les procédures de la répartition primaire et secondaire des revenus.

C'est ainsi que l'on peut mieux comprendre l'illusion de ce que l'on appelle le règne du consommateur que la mondialisation établirait. Le

« client-roi » est d'abord celui qui a triomphé en tant que producteur et/ou rentier, et dont les exigences pour être satisfait sont toujours plus grandes. Au contraire, le producteur fragilisé dans son emploi et ses revenus est tout sauf un consommateur triomphant. Ce n'est pas lui qui a accès à des biens et des services de plus en plus sophistiqués et différenciés. Car la fiction du « client-roi » dans une société de producteurs paupérisés ne tient pas une seconde, tant il est évident que le marché ne s'est jamais intéressé qu'à la demande solvable. Certains soulignent au contraire la « schizophrénie » de l'individu dont les exigences en tant que consommateur s'exerceraient à ses dépens en tant que producteur. C'est vite oublier que ces exigences sont elles-mêmes la conséquence de l'incertitude et de la modicité des revenus. Lorsqu'il faut compter tous ses sous, il n'y a pas d'autre choix que de chercher à s'approvisionner au prix le plus bas. Comment en est-on arrivé à un tel contresens ? Il y a là un exemple évident de retournement idéologique qui valorise les biens aux dépens des personnes.

Le progrès technique

La non-neutralité du progrès technique est tenue, peut-être plus que la mondialisation, pour responsable de la désaffection pour le travail non qualifié qui caractérise les économies industrialisées depuis le début des années 1980. Le progrès technique est non neutre en ce qu'il conduit à la production d'équipements et de formes d'organisation qui exigent la coopération d'un travail toujours plus qualifié, toujours plus compétent.

L'argument a une pertinence certaine, comme de nombreuses études et la simple observation l'ont montré. Mais il se peut qu'il soit mieux à même d'expliquer le passé que l'avenir. Comme Aghion et Howitt¹³ l'ont souligné, les nouvelles technologies de l'information et de la communication représentent des innovations génériques au sens où elles sont applicables à tous les secteurs, à toutes les activités. Leur phase de diffusion génère des problèmes de restructuration — donc d'emploi — et d'inégalités. En effet, dans cette phase, les entreprises valorisent surtout le savoir qui est transférable d'un secteur à un autre, c'est-à-dire le travail qualifié. Mais au terme de la phase de diffusion, lorsque tous les secteurs se sont appropriés les nouvelles technologies, la pression inégalitaire disparaît et peut même s'inverser. Il est vrai que nous ne sommes pas encore, surtout en Europe, au terme du processus, et que les politiques de formation et de baisse de la taxation du travail peu qualifié, peuvent contribuer à en accroître la demande¹⁴. Mais les perspectives ouvertes par le retour de la croissance et l'effet des

13. Aghion et Howitt (1998).

14. Fitoussi (2000b).

nouvelles technologies de l'information et de la communication, montrent que nous avons les ressources internes pour ne point nous résigner au chômage de masse ou à une croissance insoutenable des inégalités.

On peut enfin montrer que ces défis, qu'il s'agisse de la mondialisation ou de l'effet des nouvelles technologies sur l'organisation du travail — quelle qu'en soit par ailleurs la réalité — ont aussi servi une logique politique, car les politiques européennes des années 1990 jusqu'à la création de la monnaie unique, si l'on tente de les évaluer objectivement, n'avaient, malgré les discours, aucunement pour projet de répondre à ces défis. La rhétorique et l'action faisaient le grand écart.

Lorsque l'on évalue, en effet, avec un peu de distance la stratégie européenne des années 1990, on ne peut qu'être frappé par son caractère paradoxal, sa contradiction interne par rapport aux objectifs qu'elle était censée poursuivre. Quels étaient-ils ? La modernisation et la compétitivité pour une meilleure adaptation à la mondialisation. Cela implique, au moins, deux choses si l'on veut que ces objectifs soient vraiment atteints. D'une part que la gestion des taux de change soit telle qu'elle ne défavorise pas la compétitivité des entreprises européennes. D'autre part, que l'incitation au travail et à l'investissement soit accentuée pour que l'offre productive se développe et permette la modernisation. En peu de mots, cela signifie qu'il fallait que le taux de change n'impose pas de handicap artificiel aux entreprises et qu'il importait, si ce n'est de réduire les prélèvements obligatoires, au moins de ne pas les augmenter. Or c'est exactement l'inverse qui fut fait. Drôle d'adaptation à la mondialisation que celle qui conduit à surévaluer le cours des monnaies par le moyen de taux d'intérêt anormalement élevés et à augmenter les prélèvements obligatoires pesant sur le travail ; ce qui revient à la fois à réduire la compétitivité et à pénaliser les coûts et les revenus d'activité, et qui, pour ces raisons, ne pouvait que conduire à un retard d'investissement et donc technologique. On ne pouvait rêver meilleure stratégie pour réduire à la fois la demande de travail et celle de capital. Doit-on alors s'étonner, et accuser le système social, si cette période nous a légué à la fois un taux de chômage trop élevé et un taux d'investissement trop bas ? Heureusement la monnaie unique est venue mettre fin à ce dysfonctionnement et introduire davantage de raison dans le *policy mix* européen.

La souveraineté de l'Europe

Il est, tout compte fait, très peu question d'Europe et de construction européenne dans le programme consensuel exposé plus haut. Les conséquences de la monnaie unique sont passées sous silence, et l'Europe est considérée comme une juxtaposition de modèles sociaux dont chacun

pourrait peut-être délivrer quelques enseignements aux autres. Certes, il est question de coordination souple, « molle » devrait-on dire, mais la question de la souveraineté est soigneusement éludée.

Or les défis ne sont plus aujourd'hui de même nature que ceux qu'il a fallu affronter depuis la fin des années 1970. Durant les vingt-cinq dernières années, les objectifs nationaux pouvaient être résumés en quelques chiffres — la parité monétaire, la cible d'inflation, la contrainte extérieure, le déficit budgétaire etc. — et somme toute, les gouvernements disposaient des instruments pour les atteindre. Les politiques économiques furent certes maladroites, inutilement restrictives, coûteuses socialement, mais l'exercice avait quelque chose de rassurant. Il était de l'ordre d'un effort, volontairement consenti par chacun des pays, mais s'inscrivant dans une pratique éprouvée de la souveraineté nationale.

C'est de toute autre chose qu'il s'agit aujourd'hui : il faut réussir la transition d'une économie en chômage de masse à une société de plein emploi, ce qui représente une mutation qualitative radicale qui oblige à se poser de nouvelles questions sur les rapports sociaux et sur les institutions de la République. C'est là que la difficulté apparaît dans toute son ampleur. Qui est en charge de cette mutation ? Quelles sont les compétences de l'Europe et quelles sont celles des nations ? La souveraineté est aujourd'hui partagée : mi-européenne, mi-nationale, ou si l'on préfère ni vraiment européenne, ni vraiment nationale. L'Europe est une curieuse construction dans l'ordre du politique : les souverainetés nationales sont limitées par des règles politiques contraignantes adoptées de concert, mais c'est au nom de leur préservation que l'on empêche une souveraineté fédérale d'émerger.

Le long terme est donc bien engagé par le chemin que l'Europe, sans y avoir vraiment réfléchi, est en train d'emprunter. Les souverainetés nationales seraient évidemment encore réduites si la concurrence fiscale et sociale — qu'une absence de souveraineté européenne favoriserait — devenait une nouvelle norme. La conception de l'Europe-espace l'emporterait sur celle de l'Europe-puissance, (pour utiliser une terminologie introduite par le président Valéry Giscard-d'Estaing), ce qui certes faciliterait l'élargissement de l'Union, mais en réduirait encore la gouvernabilité. Ce n'est pas précisément ce type de destin que les promoteurs de l'idée européenne avaient à l'esprit : une Europe-espace dans un monde peuplé de puissances. Ce serait un leurre de penser que de toutes façons la mondialisation conduit à l'impuissance de tous les gouvernements de la planète. En aucune autre époque la prééminence des États-Unis n'a été aussi évidente et autant acceptée. C'est l'affaiblissement des souverainetés nationales en Europe, sans que l'on cherche à lui substituer le renforcement d'une souveraineté collective, qui, bien plus que la mondialisation, produirait un tel résultat.

Pourtant cet affaiblissement, ce manque d'emprise des gouvernements nationaux sur le destin des sociétés, ne prend que davantage de relief lorsque l'on considère le long terme. Le déséquilibre institutionnel entre une banque centrale indépendante (responsable devant aucun parlement) et une pluralité d'autorités budgétaires à l'action contrainte par le pacte de stabilité, est patent. Mais en matière de politiques structurelles, un déséquilibre similaire existe. Pour ce qui concerne la politique de la concurrence et donc la politique industrielle, la Commission cumule les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, aux termes des différents traités européens. Ses pouvoirs peuvent sembler de surcroît discrétionnaires ou même arbitraires, car les traités ne contiennent aucune orientation précise en la matière.

C'est donc la Commission elle-même qui détermine la doctrine en vigueur. Elle se comporte en ce domaine comme une agence indépendante, mais avec la particularité que son statut ou ses missions ne peuvent être modifiés par aucun parlement national, à l'inverse de celui de toutes les agences dites indépendantes dans le monde. Les services publics n'échappent pas à cette compétence de la Commission, et la montée en puissance de la politique européenne de la concurrence a touché des pans entiers des secteurs et services publics nationaux. C'est ainsi que depuis la signature en 1987, de l'Acte unique européen, les services publics en Europe font l'objet d'une politique systématique de libéralisation, de privatisation et d'ouverture à la concurrence : télécommunications, transports aériens, transports ferroviaires, électricité, etc.

Une politique de la concurrence est parfaitement légitime, comme l'est une politique de libéralisation des services publics lorsque l'une et l'autre servent les intérêts des citoyens, c'est-à-dire lorsqu'elles permettent de resserrer le lien social. Or la question des services publics surtout, mais aussi celle de la politique industrielle, ne peuvent avoir d'autre lieu de détermination que la démocratie. Il faut ici d'emblée lever une ambiguïté. La Commission n'est en rien responsable de cet état des choses : même si elle n'était criticable ni quant à l'excellence de sa doctrine, ni quant à l'efficacité de sa mise en œuvre, il n'en demeurerait pas moins qu'elle légiférerait, exécuterait, jugerait sans aucun contrôle démocratique. C'est la « constitution » de l'Europe, telle qu'inscrite dans les traités, qui apparaît bien peu démocratique. D'avoir confié à des « Agences indépendantes » d'un nouveau type — dont le pouvoir est hiérarchiquement supérieur à celui des parlements nationaux — des pouvoirs aussi considérables en matière monétaire ou de régulation de la concurrence, conduit à un déficit tout aussi considérable de la démocratie.

D'un côté donc des structures de pouvoirs qui dominent les États, de l'autre des processus quasi-spontanés qui limitent encore le pouvoir de ces derniers. C'est le cas de la concurrence fiscale, ce pourrait l'être aussi de celle qui s'annonce dans les projets de réformes des institutions du

marché du travail. « Tout pays qui essaierait de maintenir l'État-providence courrait à la faillite parce qu'il serait confronté à une émigration des plus chanceux, qui sont censés être les payeurs, et à une immigration des malchanceux qui sont censés être les bénéficiaires du système » (Hans Werner Sinn¹⁵). Une telle issue est d'autant plus probable que la pression sur les gouvernements pour qu'ils « réforment » structurellement le marché du travail et le système de protection sociale ne cesse de croître. Dans tous les sommets, dans toutes les réunions de spécialistes, dans toutes les recommandations des organisations internationales et de la Banque centrale européenne, la réforme structurelle — entendez l'affaiblissement de la protection du travail, la réduction de la générosité de l'indemnisation du chômage et autres mesures destinées à accroître « la souplesse » du marché du travail — est à l'ordre du jour.

En bref, la conjugaison de l'absence de gouvernement de l'Europe et de la montée en puissance d'institutions a-démocratiques, c'est-à-dire irresponsables politiquement, pourrait faire évoluer l'Europe vers un avenir que personne — ni les gouvernements, ni les populations — ne souhaite. Les processus à l'œuvre conduisent à des résultats non intentionnels, c'est-à-dire non optimaux tant en matière de provision de biens publics que de cohésion sociale. Il ne peut en être autrement si aucune orientation politique générale, assise sur des processus démocratiques, ne vient définir les objectifs de la construction européenne pour l'avenir.

L'Europe-espace, même si elle semble inscrite dans les évolutions en cours, dans les décisions d'élargissement déjà prises, ne me semble pourtant pas un futur probable. Il ne me semble guère imaginable, en effet, que l'Europe — tout à son désir d'imiter les États-Unis — devienne la seule région du monde à n'être gouvernée ni économiquement, ni politiquement. La construction européenne a toujours procédé de motivations politiques ; il serait curieux qu'au bout du compte elle aboutisse à un espace où le politique soit réduit à la portion congrue.

On le voit, la question de l'avenir de l'Europe sociale n'est pas susceptible d'une réponse technique. Il ne s'agit pas de déterminer quelle organisation sociale aurait la plus grande efficacité économique, mais comment faire en sorte que le modèle de société de l'avenir fasse l'objet d'un choix démocratique assumé politiquement. Dans la hiérarchie normale des valeurs qui est la nôtre, la question sociale renvoie de fait à celle de la souveraineté, c'est-à-dire à la constitution de l'Europe¹⁶.

15. Hans Werner Sinn (1997).

16. Fitoussi, 2000c).

Références bibliographiques

- AGHION P. et P. HOWITT, 1998 : *Endogeneous Growth Theory*, MIT Press Cambridge.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2000 : *Building an Inclusive Europe*, Communication de la Commission, Bruxelles, DG V, Emploi et Affaires Sociales.
- FERRERA M., A. HEMERIJCK et M. RHODES, 2000 : *The future of Social Europe*. Conférence « Europe, Globalisation and the future of Social Policy ». Conférence, Lisbonne 5-6 mai 2000.
- FITOUSSI J.-P., 2000a : « La fin de l'économie », *Le Monde*, 26 février.
- FITOUSSI J.-P., 2000b : « Payroll tax reductions for the low paid », *OECD Economic Review* n° 31, traduit dans *la revue de l'OFCE* n° 74, « Allègement des charges sur les bas salaires ».
- FITOUSSI J.-P., (dir.) 2000c : *Rapport sur l'état de l'Union européenne 2000*, Fayard/Presses de Sciences Po.
- FITOUSSI J.-P. et O. PASSET, 2000 : « Réduction du chômage : les réussites en Europe », *Conseil d'Analyse Économique*, n° 23, La Documentation française.
- FITOUSSI J.-P., E. S. PHELPS, D. JESTAZ et G. ZOEGA, 2000 : « Roots of the recent recoveries : labor reforms, sound public finance or private sector forces ? », *Brookings Papers on Economic Activity* n° 1.
- FITOUSSI J.-P. et P. ROSANVALLON, 1996 : *Le nouvel âge des inégalités*, Le Seuil.
- FREEMAN R. B., 2000 : « Single Peaked vs. Diversified Capitalism : the relation between Economic Institutions and Outcomes », *NBER Working Papers series*, n° 7556.
- KECHIDI M., R. PEREZ, V. LEJAY, S. TOZANLI, 2000 : « Les fusions et acquisitions en France et dans le monde 1997-1999, *Rapport d'étude pour le Commissariat Général du Plan*, mai.
- MARTIN P., 1998 : « The Exchange Rate Policy of the Euro : A Matter of Size ? », *Journal of the Japanese and International Economies*, n° 12.
- SINN H.-W., 1997 : « The Selection Principle and Market Failure in Systems Competition », *Journal of Public Economics*.
- USHER D., 1981 : *The economic prerequisites of Democracy*, Columbia University Press.