

L'Europe est-elle condamnée à la réforme conservatrice ?

Bruno AMABLE*

**Prisme N°3
janvier 2004**

* Bruno AMABLE est Professeur d'Économie à l'Université de Paris X et chercheur au Centre d'Études Prospectives et d'Économie Mathématique Appliquée à la Planification.

Résumé

Le thème de la réforme domine le débat économique contemporain en Europe. Dernier en date à le promouvoir, le « rapport Sapir » dénonce les institutions du modèle européen, qui empêcheraient l'Union européenne de croître à un rythme suffisant. Ces institutions constitueraient un frein au changement structurel, rendu indispensable par l'importance de l'innovation dans la période contemporaine. Il conviendrait donc d'opérer des réformes allant dans le sens d'une plus grande efficacité « micro-économique ». La présente note examine cet argument de façon critique. Les réformes structurelles dont il est question signifient pour les pays européens un changement de modèle de capitalisme. Il faudrait ainsi abandonner le modèle européen, caractérisé notamment par un certain degré de protection sociale et de protection de l'emploi, pour adopter le modèle néo-libéral, avec une protection sociale réduite et des marchés du travail flexibles. La note présente des comparaisons portant sur les performances de la France et de l'Allemagne opposées à celles de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis ainsi que de la Suède et de la Finlande, en matière de croissance et d'innovation. Il en ressort que les affirmations de la supériorité incontestée du modèle néo-libéral méritent pour le moins d'être nuancées. Nous soulignons ensuite que même si les différents modèles sont susceptibles de fournir des performances globales comparables, ils n'ont pas les mêmes implications en terme de distribution du revenu et de couverture des risques sociaux. Il en résulte que le choix de modèle est par nature un choix politique. Le choix de la réforme est en fait celui de prolonger les changements intervenus depuis la révolution conservatrice dans les pays anglo-saxons. Le phénomène nouveau est que le projet politique de conversion au modèle néo-libéral est de nos jours porté non seulement par les partis conservateurs, mais aussi par les principaux partis de gauche. La note conclue en examinant deux scénarios de changement structurel. L'un est l'accomplissement de la réforme et la transformation du modèle européen en modèle néo-libéral. L'autre est la transition vers un modèle social-démocrate. Chaque scénario implique des coûts politiques non négligeables.

REFORME [...] Amélioration apportée dans le domaine moral ou social [...] Changement qu'on apporte dans la forme d'une institution afin de l'améliorer [...] Amélioration partielle et progressive de l'ordre social (opposé à révolution)

*Petit Robert.
Dictionnaire de la langue française.*

« "Réforme" est l'un de ces mots qui doivent nous mettre la puce à l'oreille. Les changements s'intitulent "réformes" quand les puissants les appuient. »

Noam Chomsky. *De la Propagande.*

1. La réforme hante l'Europe

S'il est un terme à la mode dans le débat public en Europe, c'est bien celui de *réforme*. La presse s'est emparée du thème pour expliquer que l'Europe en général, la France et l'Allemagne notamment, souffrent d'un retard vis-à-vis des États-Unis et qu'il est impératif de modifier de façon substantielle les institutions de l'économie, bref qu'il faut mettre en œuvre des réformes, si l'on souhaite éviter le déclin du continent. On pourrait s'amuser du fait que la France en particulier ait changé si rapidement d'image publique : il n'y a pas si longtemps après tout que l'hebdomadaire britannique *The Economist*,¹ peu suspect de francophilie par ailleurs, faisait sa couverture sur l'exemple français d'adaptation spectaculaire et réussie au nouvel environnement économique grâce à sa conversion au modèle « anglo-saxon ».

Les choses sont cependant beaucoup plus sérieuses que ces emballements médiatiques. Le thème des réformes n'est pas qu'une vogue éditoriale, c'est aussi un thème central de l'analyse économique contemporaine. Les domaines concernés par la réforme sont en effet nombreux. La protection sociale serait devenue impossible à maintenir à son niveau actuel en longue période. L'explosion des coûts médicaux rendrait impossible le financement des régimes de sécurité sociale. Le vieillissement de la population mettrait en danger le financement des régimes de retraite par répartition, d'autant que les pathologies spécifiques du marché du travail européen conduiraient à une limitation de la part de la population active employée, susceptible de payer les cotisations-retraite. Les institutions du marché du travail empêcheraient donc de nombreuses catégories de population d'avoir accès à l'emploi : les femmes, les travailleurs à faible qualification, les jeunes travailleurs, ceux proches de l'âge de la retraite. . . Ces institutions protégeraient de plus indûment ceux qui bénéficient d'un emploi, les *insiders*, au détriment de ceux qui sont exclus du marché du travail, les *outsiders*. L'imposition, les mécanismes de redistribution et l'influence des syndicats conduiraient à une limitation de l'échelle des salaires, ce qui aurait le double effet de rendre les travailleurs les moins productifs inemployables et de décourager les personnes les plus aptes, donc celles aux revenus élevés. La flexibilité du marché du travail serait insuffisante, ce qui gênerait les ajustements de l'emploi, fragilisant les entreprises soumises à des chocs d'offre ou de demande et qui souhaiteraient ajuster en conséquence leurs effectifs à la baisse, les décourageant *ex ante* d'embaucher et donc de produire. Les marchés de produit seraient excessivement réglementés, ce qui freinerait l'entrée de nouvelles entreprises, réduisant ainsi le dynamisme industriel, assurerait aux firmes en place des rentes à l'abri desquelles elles pourraient mener une vie paisible, sans besoin d'innover ou d'améliorer leur productivité, et auraient ainsi des conséquences négatives pour l'activité et l'emploi. Le système éducatif ne serait pas assez incitatif, particulièrement en ce qui concerne l'enseignement supérieur. Là encore, le

manque de concurrence encouragerait la paresse (au moins intellectuelle) des enseignants-chercheurs, découragerait les meilleurs étudiants. . . Le même constat s'appliquerait à la recherche, structurellement en manque de financement : public en raison d'un côté des limites aux prélèvements fiscaux et de l'autre côté du poids des dépenses sociales ; privé en raison du manque d'incitation à innover découlant des structures industrielles trop peu concurrentielles et d'une fiscalité décourageante. Enfin, l'organisation des systèmes financiers en Europe ne ferait pas assez de place aux capacités de réaction des marchés et les législations en la matière protégeraient trop les gestionnaires des entreprises au détriment des actionnaires, empêchant les seconds de contrôler étroitement les premiers.

Il existe une littérature abondante sur chacun des thèmes précédents. Un document récent, qui résume assez bien la majorité de ces positions est le « rapport Sapir » (Sapir [2003]) commandé en juillet 2002 par le président de la Commission européenne, R. Prodi. Ce rapport devait à la fois faire un bilan de la stratégie de l'Union européenne (U.E.) en matière économique et tracer des perspectives pour une stratégie cohérente de croissance stable à l'horizon 2010. À cette date, l'U.E. devrait être devenue « l'économie fondée sur la connaissance la plus compétitive au monde » selon l'Agenda de la conférence de Lisbonne (voir: http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_fr.html).

Ceci nous amène à considérer que la réforme est surtout un thème placé très haut dans l'agenda des responsables politiques européens. Si l'on se limite aux cas de la France et de l'Allemagne, les dernières années ont vu la mise en œuvre de changements institutionnels conséquents dans les domaines mentionnés précédemment, et d'autres modifications de structures sont annoncés. Sous forme de programme politique, il s'agit en Allemagne de l'*Agenda 2010* du chancelier Schröder, qui se propose entre autres de réformer le marché du travail dans le sens notamment de la flexibilité et de la priorité aux mécanismes de marché, d'une réforme fiscale visant à diminuer l'imposition moyenne et donc particulièrement des revenus les plus hauts et d'une réforme de la protection sociale allant vers une plus grande responsabilisation des agents concernés. On pourrait établir un parallèle avec les réformes entreprises en France, sous le gouvernement Jospin et surtout sous le gouvernement Raffarin. Les domaines concernés sont plus ou moins les mêmes qu'en Allemagne : fiscalité, retraites, protection sociale. . .

A voir la longue liste de domaines à transformer, il apparaît donc que la réforme n'est pas tant un processus d'adaptation limitée aux exigences du capitalisme contemporain qu'un changement radical affectant l'ensemble de l'économie et des institutions, ce qui incite à parler de la réforme, plutôt que simplement des réformes, au sens où il s'agit d'un changement de modèle de société. La question est alors de savoir si les changements en cours et ceux qui sont prévus signifient la fin du modèle économique européen tel que nous le connaissons.

2. La diversité du capitalisme

Répondre à cette question demande que l'on soit en mesure de définir ce qu'est le modèle européen et plus généralement ce qu'est un modèle économique ou un modèle de société². Nous pouvons partir d'une idée relativement simple à admettre : les économies développées, capitalistes, ne sont pas toutes semblables du point de vue de leurs institutions. Le fonctionnement du marché du travail dans les pays européens diffère sensiblement de celui des États-Unis, en matière de réglementation à l'embauche, de protection des salariés, de fixation des salaires, etc. Les systèmes financiers en Europe sont également spécifiques ; le système financier allemand, par exemple, est fondé sur des principes autres que ceux des systèmes anglo-saxons ; la même constatation pourrait être faite pour les systèmes d'éducation et de formation... On pourrait ainsi multiplier les exemples pris dans autant de domaines, témoignant du fait que les économies développées contemporaines, comparables en termes de niveaux de développement, ne sont pas les répliques d'un même modèle.

Pour que l'on puisse parler de différences dans les modèles, il faut non seulement que les particularités institutionnelles ne soient pas anecdotiques et qu'elles exercent des influences déterminantes sur les comportements économiques, mais surtout qu'elles fassent système. C'est la tâche des théories de la complémentarité institutionnelle³ de fournir les analyses de ces effets de système par lesquels les formes institutionnelles se renforcent mutuellement. L'idée de complémentarité exprime que chaque arrangement institutionnel dans un domaine particulier est renforcé dans son existence ou son fonctionnement par d'autres arrangements institutionnels dans d'autres domaines. Par exemple, sous certaines conditions, un marché du travail où les négociations permettent des compromis stables sur la protection de l'emploi ou sur le niveau des salaires peut favoriser l'acquisition d'un haut niveau de formation de la part de la main d'œuvre ou l'inciter à exercer un niveau d'effort élevé. C'est tout particulièrement le cas si la formation en question est spécifique à la firme ou à l'industrie. Une relation d'emploi garantie comme stable diminue le risque associé à un tel investissement spécifique de la part du salarié, ce qui constitue une incitation à acquérir la compétence requise par la firme ou l'industrie. Si par ailleurs l'investissement en capital physique est facilité par l'existence de relations durables et de proximité entre les banques et les entreprises, ces relations étroites faciliteront la mise en œuvre de projets d'investissement de long terme. S'il existe en plus une complémentarité, par exemple technique, entre les investissements physique de long terme et une main d'œuvre fortement qualifiée, au sens de la compétence spécifique dont on vient de parler, on peut parler d'une complémentarité institutionnelle entre les institutions qui favorisent la stabilité de la relation d'emploi et celles qui assurent une proximité dans la relation de financement entre les entreprises et les banques. En effet, les institutions spécifiques du marché du travail, en facilitant l'acquisition de compétences

spécifiques, augmentent l'attractivité des investissements à long terme. En retour, un système financier fondé sur l'établissement de relations de financement à long terme, en favorisant l'investissement dans un certain type de projet industriel, augmente pour les travailleurs les incitations à acquérir des compétences spécifiques. Il serait aussi possible d'envisager une configuration opposée, où un marché du travail flexible, facilitant la mobilité du personnel, serait complémentaire avec un système financier qui facilite la réversibilité des engagements et la liquidité des investissements. On aboutirait alors à une situation où le modèle industriel en question est caractérisé par la présence conjointe de deux formes institutionnelles qui se renforcent mutuellement.

On peut élargir la perspective à plus de deux domaines et considérer des complémentarités plus complexes. Le champ des complémentarités possibles peut être étendu aux domaines de l'innovation, du système de formation professionnelle, etc.⁴ Un modèle économique n'est pas nécessairement appuyé sur des complémentarités institutionnelles prises deux à deux. De plus, l'ensemble des complémentarités n'agit pas nécessairement par des renforcements mutuels. Il est possible qu'une forme institutionnelle particulière vienne partiellement neutraliser certains effets d'une autre forme, en atténuant certains des traits et en affaiblissant certaines de ses conséquences sur les décisions des agents.

Si les pays possèdent des particularités institutionnelles significatives, cela signifie-t-il que chacun d'entre eux représente un modèle différent ? La réponse à cette question dépend du choix du niveau d'analyse et du point de vue adopté. Il n'y a pas d'évidence du bon niveau auquel il conviendrait nécessairement d'aborder la question. Pour des raisons pratiques, le niveau national a souvent été privilégié. Pour de nombreuses raisons, le choix de considérer des modèles strictement nationaux peut présenter plus d'inconvénients que d'avantages. Partir des spécificités nationales signifie souvent adapter les cadres d'analyse aux cas particuliers, c'est-à-dire appliquer une grille d'analyse française à l'étude de la France, allemande pour celle de l'Allemagne, etc. La difficulté est alors d'exploiter conjointement les résultats de ces études nationales, qui sans cadre d'analyse commun ne sont souvent qu'une collection d'étude de cas. C'est pourquoi il est parfois plus intéressant d'aborder le problème en posant l'existence de types de capitalisme, quitte à considérer ultérieurement les positions particulières des nations au sein de ces types.

Parmi les études de la variété des types de capitalisme, la contribution récente de Hall et Soskice [2001] a centré son analyse sur l'opposition entre les économies libérales de marché (E.L.M.) et les économies coordonnées de marché (E.C.M.). Ce sont bien les mécanismes de coordination entre agents qui séparent les deux variétés de capitalisme : coordination entre les entreprises, dans la rela-

tion de travail, la relation de financement et le contrôle des dirigeants par les propriétaires du capital, les relations entre les dirigeants et les salariés. . . Dans les E.L.M., le mécanisme principal de coordination est le marché ; ce sont les prix qui orientent les décisions des agents. Dans les E.C.M. en revanche, d'autres types de coordination sont favorisés, comme la négociation et la prise d'engagements à long terme. Hall et Soskice rassemblent ces types de coordination sous l'étiquette de « coordination stratégique ». Ces différences de principes ont des conséquences sur les comportements des agents et sur les équilibres économiques. Ainsi, les E.L.M. sont caractérisées par un système financier fondé sur les marchés, avec un biais court-termiste dans la relation de financement, un marché du travail « flexible » peu réglementé, où les décisions d'embauche et de licenciement sont peu coûteuses, par un système de formation qui pousse les agents à investir dans des actifs facilement transmissibles, dans l'éducation générale plutôt que spécifique, où les marchés de produit sont très concurrentiels etc. Dans un tel environnement, adaptabilité, flexibilité et réversibilité des engagements sont les éléments les plus saillants. Les E.C.M. quant à elles possèdent un système financier s'appuyant principalement sur les banques, qui entretiennent des relations de long terme avec les entreprises, tout au moins de plus long terme que les marchés financiers ; les relations du travail sont fondées sur la négociation collective, la formation professionnelle est assurée à un niveau élevé, les relations entre les firmes sont moins concurrentielles que dans les E.L.M., ce qui favorise l'établissement de normes communes, de standards de qualification des employés et de qualité des produits, mais implique aussi un plus faible niveau de concurrence par les prix. Ces différences entre variétés s'étendent à la spécialisation des activités ; le développement industriel est plus favorisé dans les E.C.M. alors que les E.L.M. excellent dans les services. Au sein de l'industrie, les E.C.M. sont spécialisées dans les activités où la compétitivité est fondée sur l'accumulation de compétences spécifiques, avec une innovation de type incrémental. Les E.L.M. sont plus propices à susciter des innovations radicales, orientant la spécialisation vers des industries où la vitesse de réaction aux changements du marché est un élément déterminant de la compétitivité.

Cette dichotomie du capitalisme reflète principalement l'opposition de deux pays ; les États-Unis représentent le cas presque parfait de l'E.L.M. alors que l'Allemagne représente l'E.C.M. La théorie des variétés de capitalisme de Hall et Soskice repose principalement sur une dimension, celle opposant les mécanismes du marché à la « coordination stratégique ». Une des thèses principales de toute théorie de la variété du capitalisme est qu'il n'existe pas *un seul* bon modèle de capitalisme (bon au sens de la performance macroéconomique globale, de la croissance, de la compétitivité. . .), mais *plusieurs*. Comme toute analyse unidimensionnelle, celle-ci distingue donc deux bons modèles de capitalisme, les E.C.M. et les E.L.M. Il est toutefois difficile de faire rentrer toute la diversité des cas nationaux dans la dichotomie à laquelle on parvient. L'analyse implique que les capita-

lismes « intermédiaires », c'est-à-dire n'appartenant pas clairement à la catégorie des E.L.M. ou des E.C.M., doivent avoir des performances macroéconomiques inférieures. Certains pays, notamment la France et l'Italie mais aussi le Japon, sont relativement difficiles à classer en suivant les critères de Hall et Soskice ; ces pays sont certes plus proches des E.C.M. que des E.L.M., mais n'en possèdent toutefois pas certaines des caractéristiques les plus marquantes. Ces pays n'ont pas obtenus de performances macroéconomiques de long terme sensiblement inférieures à celles de l'Allemagne, qui représente l'E.C.M. par excellence.

Une typologie des capitalismes reposant *in fine* sur une opposition entre deux types n'est-elle pas trop étroite pour analyser la diversité existante ? L'auteur de ces lignes a proposé une analyse théorique et empirique de la diversité du capitalisme⁵ aboutissant à distinguer non pas deux mais cinq types : le capitalisme néo-libéral, qui est proche des E.L.M. ; le capitalisme européen continental ; le modèle social-démocrate ; le capitalisme « méditerranéen » ; le capitalisme asiatique. Ces types de capitalisme diffèrent par les formes institutionnelles particulières dans les domaines de la concurrence sur les marchés de produit, du marché du travail et la relation d'emploi, de la protection sociale, du système éducatif et du système financier. Les complémentarités institutionnelles associées à ces formes particulières sont aussi spécifiques, définissant bien des types de capitalisme distincts. Sans entrer dans les détails, cette classification permet de distinguer ce que l'on a coutume d'appeler le modèle européen, ici le modèle européen continental, de types de capitalisme qui lui sont proches par certains aspects, mais qui possèdent néanmoins des caractéristiques qui leurs sont spécifiques dans les domaines de la protection sociale et de la réglementation du marché du travail entre autres : le modèle social-démocrate (Suède, Finlande, Danemark) insiste plus sur la protection sociale et moins sur la protection de l'emploi ; le modèle méditerranéen (Espagne, Grèce, Portugal⁶ mais aussi Italie) est caractérisé par moins de protection sociale mais plus de réglementation des marchés du travail et des produits. Il est aussi possible d'associer aux différents types des modes de spécialisation industrielle ou technologiques particuliers.

3. Les malheurs de l'Europe

La question qui anime toute analyse de la diversité du capitalisme est celle de son éventuelle stabilité. Les différents modèles ne sont évidemment pas figés et se modifient en fonction de leur dynamique propre et des évolutions de leur environnement. On peut alors se demander s'il existe un quelconque principe d'évolution et de sélection parmi les différents types de capitalisme. Pour une grande partie des économistes, le principe de sélection est relativement simple, il s'agit de la perfor-

mance macroéconomique : l'aptitude à faire croître le revenu par habitant (la croissance), ce qui passe par la capacité à échanger sur les marchés internationaux (la compétitivité). Un modèle qui obtiendrait sur longue période des performances inférieures dans ces domaines serait condamné à disparaître.

C'est précisément cette question qui concerne l'Europe en ce début de XXI^e siècle. De nombreuses contributions ont traité du problème de la diversité des modèles de capitalisme, de l'évolution de ces modèles, de la question de l'existence d'une convergence vers une configuration unique, de la supériorité de tel ou tel modèle ou encore de l'avenir du modèle européen. Nous choisirons de nous concentrer sur une source particulière, récente, le rapport Sapir (Sapir [2003]), dont la thèse principale peut être succinctement résumée de la façon suivante. L'Union européenne souffre de mauvaises performances économiques en comparaison avec les États-Unis. Ces mauvaises performances ne seraient pas causées par des politiques macroéconomiques inappropriées, bien au contraire, mais proviendraient de l'inadaptation des institutions caractéristiques du modèle européen aux exigences du capitalisme moderne, en termes d'innovation notamment. Les institutions de l'Europe, nous dit le rapport Sapir dans un passage qui constitue un surprenant hommage implicite (inconscient ?) à la théorie de la régulation (Boyer [1986]), étaient parfaitement adaptées à la période fordiste⁷ pendant laquelle les pays européens effectuaient un rattrapage économique et technologique vis-à-vis des États-Unis, en important et adaptant les techniques les plus en pointe. Les marchés étaient dominés par de grandes firmes (oligopolistiques) et leur stabilité permettait l'établissement de relations d'emploi à long terme.

Ce modèle serait maintenant dépassé dans un environnement caractérisé par la mondialisation et une forte pression concurrentielle extérieure. Le nouveau régime de croissance serait caractérisé par une importance plus grande donnée à l'innovation, elle-même facilitée par la flexibilité et le caractère concurrentiel des marchés. Il serait donc nécessaire pour l'Europe d'avoir des entreprises moins intégrées verticalement et de favoriser la mobilité au sein de la firme tout comme entre les firmes. C'est pourquoi il serait indispensable d'encourager la formation des individus, la flexibilité du marché du travail, la facilité d'accès à la finance externe, et particulièrement aux marchés d'actions, d'investir plus dans la recherche et dans l'éducation supérieure. Dans ces conditions, les institutions héritées de la période fordiste seraient dépassées et il conviendrait donc de procéder à des réformes, que le rapport Sapir appelle « microéconomiques », allant notamment dans le sens de la libéralisation des marchés et plus généralement de l'application du principe de concurrence à des domaines institutionnels dont il est encore quelque peu absent. Le changement institutionnel et organisationnel envisagé est donc radical.

Avant d'analyser les conséquences des propositions pour le modèle européen, il est intéressant d'examiner le diagnostic pessimiste porté par le rapport. La première constatation concerne la faiblesse de la croissance européenne en comparaison de la performance des États-Unis. Dans un graphique (chapitre 4 p.21) montrant l'évolution du PIB par habitant de 1950 à 2000⁸, apparaît la stagnation relative de l'U.E. à 70% du niveau des États-Unis depuis le milieu des années 1970. Dans la perspective d'une croissance tirée par l'innovation, ce fait témoigne de l'incapacité de l'Europe à innover, bloquée dans son modèle de rattrapage. La faiblesse européenne dans l'innovation se manifeste par de piètres performances comparatives en matière de dépenses de recherche et développement ou de dépôts de brevets, de dépense d'éducation...

Un domaine illustre à lui seul les difficultés d'adaptation de l'Europe, celui des nouvelles technologies de l'information et de la communication : les TIC. Celles-ci représentent une des activités clés du nouveau régime de croissance et d'innovation. Les TIC jouent ainsi un double rôle. De par leur dynamisme propre, elles connaissent un rythme de progrès technique très important, avec des gains de productivité significativement supérieurs à ceux des autres secteurs et une innovation de produit s'effectuant à un rythme très élevé. Le secteur des TIC contribue ainsi directement au dynamisme de l'innovation. Par ailleurs, la diffusion des TIC à l'ensemble de l'économie, permet aux autres secteurs d'améliorer leur productivité et de modifier eux-mêmes leur offre dans un sens favorable à l'innovation. Ces technologies servent donc aussi à diffuser l'innovation dans l'ensemble des secteurs de l'économie. Or il est assez flagrant que les TIC connaissent une diffusion moindre en Europe qu'aux États-Unis (Tableau 1). De là à penser que les institutions économiques du modèle européen en sont responsable, il n'y a qu'un pas : les différentes barrières à l'entrée et le manque de flexibilité des marchés empêchent ou freinent les changements structurels qui seraient nécessaire à la bonne diffusion des nouvelles technologies et à l'émergence des nouvelles industries.

Tableau 1. Statistiques comparatives sur les TIC (1999).

	TIC en % du PIB	Production de TIC par habitant (euros)	Nombre d'ordinateurs individuels pour 100 habitants	Utilisateurs d'internet pour 100 habitants
U.E.-15	5,63	1356	25	26,25
États-Unis	7,51	2655	52	56,14

Source des données : Eurostat [2001] *Towards a European Research Area: Key Figures 2001*, Office des Publications Européennes, Luxembourg

On l'aura compris, pour le rapport Sapir le modèle européen est agonisant mais il continue de nuire en tirant la croissance et l'innovation européennes vers le bas. Il est par conséquent indispensable de mettre en œuvre des réformes à propos desquelles quelques indications sont données. Il conviendrait ainsi d'achever le marché unique, c'est-à-dire de l'étendre à un grand nombre d'activités de service, notamment dans le domaine financier ; de poursuivre la déréglementation, supposée favoriser l'entrée de nouvelles entreprises, donc le dynamisme industriel et l'innovation ; de faciliter la mobilité du travail, et de fait la flexibilité, en diminuant la protection de l'emploi ; d'investir dans les infrastructures ; de modifier le système d'attribution des crédits à la recherche et développement, en créant des agences indépendantes et en attribuant les fonds à l'échelle européenne plutôt que nationale.

L'ensemble de ces propositions ne constitue donc pas une tentative de sauver le modèle social européen, d'assurer sa « soutenabilité » à long terme ; il s'agit bien plus de le remplacer par le modèle des États-Unis, ou plus généralement le modèle fondé sur le marché (Amable, Barré et Boyer [1997]) ou encore néo-libéral (Amable [2003]). Le rapport Sapir est conscient des implications d'un tel changement de modèle pour la cohésion européenne, notamment la cohésion sociale, qui constitue toujours un objectif affiché de la Commission. La libéralisation du marché du travail notamment produira un accroissement des inégalités, susceptible de menacer la cohésion. Le rapport plaide alors pour la mise en place de mesures spécifiques, indépendantes de la réglementation des marchés.

4. La réforme est-elle un remède-miracle ?

L'argumentaire du rapport Sapir, qui est assez représentatif d'un large ensemble de discours sur la réforme en général et l'Europe en particulier, mêle les comparaisons statistiques faites en prenant l'U.E. comme un ensemble avec des comparaisons et considérations institutionnelles qui concernent le modèle européen. Dans une typologie des modèles de capitalisme, on peut supposer que ce modèle européen est proche du modèle continental européen de Amable [2003]. Dans ce qui suit, on parlera du modèle européen pour désigner ce modèle européen continental. Il est aussi proche de ce que certains auteurs appellent le modèle social européen, insistant sur l'importance des institutions relatives à la protection sociale dans les complémentarités institutionnelles qui fondent ce modèle. L'argument principal du rapport Sapir est que les institutions spécifiques de ce modèle sont responsables du retard d'adaptation de l'Union européenne, ensemble au sein duquel coexistent en fait plusieurs modèles de capitalisme : le modèle européen certes (France et Allemagne ou

Autriche notamment) mais aussi le modèle méditerranéen, le modèle social-démocrate et même le modèle néo-libéral (Royaume-Uni). Une partie du problème est donc de relier les véritables performances au modèle qui nous intéresse et de vérifier si les conclusions sont bien les mêmes.

Nous considérons donc la France et l'Allemagne comme représentatifs du modèle européen, car ces deux pays sont au centre des critiques adressées à ce même modèle, alors que le Royaume-Uni se présente, en Europe, comme le pays le plus proche du modèle néo-libéral. On peut aussi considérer deux pays extra-européens appartenant à ce même modèle : l'Australie et le Canada. Les niveaux relatifs de PIB par habitant de la France et de l'Allemagne (Figure 1) confirment partiellement les impressions ressenties à l'examen du graphique de la page 21 du rapport Sapir. Le processus de rattrapage est en effet interrompu, mais plutôt depuis les années 1980 que les années 1970, c'est-à-dire depuis la mise en place des politiques restrictives anti-inflationnistes. On peut aussi noter que le niveau relatif de l'Allemagne d'avant la réunification n'est pas si déshonorant que cela : à peu près 90% du PIB par habitant des États-Unis. Le choc de la réunification, l'inclusion de nouveaux *Länder* de l'ex-Allemagne de l'Est aux niveaux de développement très faibles, a ramené l'Allemagne vers le niveau français.

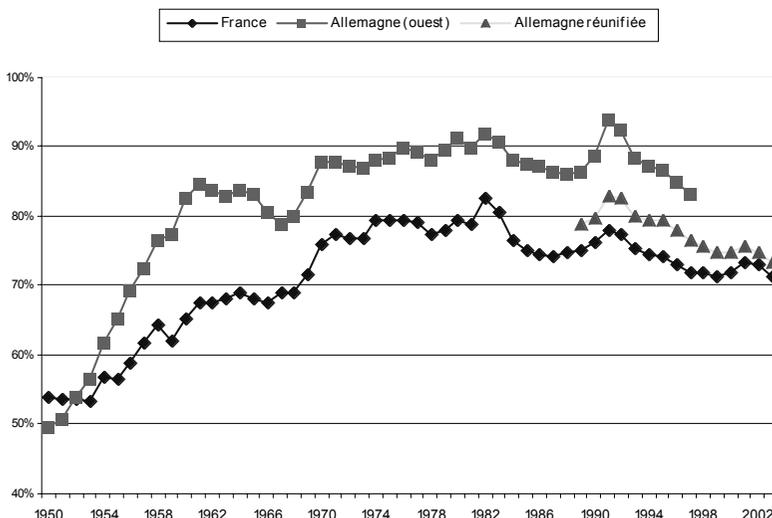


Figure 1. PIB par habitant en pourcentage du niveau des États-Unis.
 Source des données : Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, Total Economy Database, February 2004, <http://www.ggdc.net>

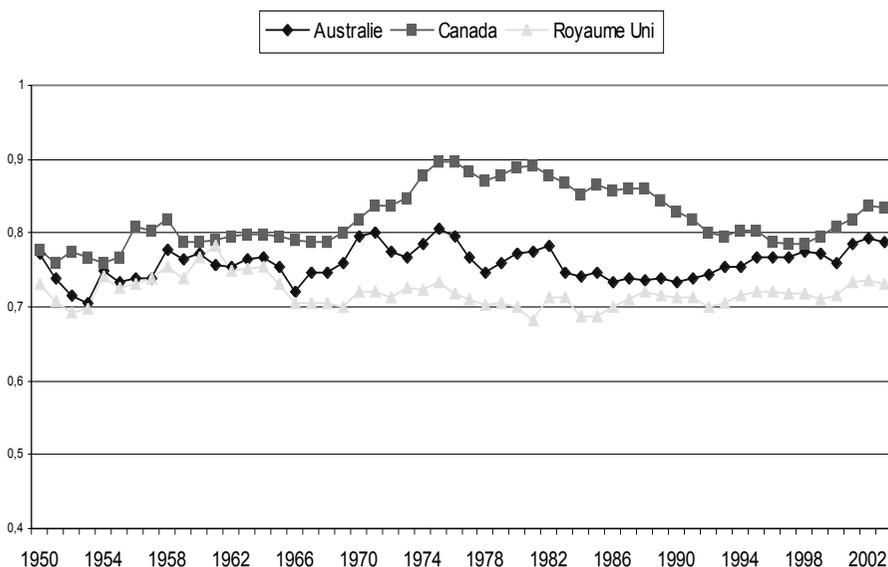


Figure 2. PIB par habitant en pourcentage du niveau des États-Unis.

Source des données : Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, *Total Economy Database*, February 2004, <http://www.ggdc.net>

Qu'en est-il maintenant des pays du modèle néo-libéral ? Si l'on en croit les partisans de la réforme, on devrait obtenir une image radicalement différente. Or la Figure 2 ne montre pas nettement la supériorité écrasante des institutions du modèle néo-libéral dans le rattrapage du niveau de développement des États-Unis. On pourrait même dire que la stagnation relative qui frappe les économies continentales européennes (France et Allemagne), est observée depuis plus longtemps dans les économies néo-libérales. C'est depuis les années 1950 que le niveau de PIB par habitant du Royaume-Uni stagne à 70% du niveau des États-Unis. De plus, il ne semble pas que les changements qui se sont produits après l'arrivée au pouvoir de M. Thatcher aient changé radicalement le résultat. Les niveaux relatifs du Canada et de l'Australie sont plus élevés, mais la conclusion générale est à peu près la même. La Figure 3 montre que le modèle social-démocrate mène à des performances comparables. La Suède semble stagner depuis les années 1970, mais le rattrapage finlandais et le maintien du Danemark à un bon niveau indiquent qu'un niveau élevé de protection sociale n'est pas un obstacle à la croissance. En assimilant le modèle néo-libéral aux seuls États-Unis et en ignorant les performances des autres pays de ce même modèle, il est certain qu'on perd de vue la spécificité de l'« hyperpuissance » et de ses performances, particulièrement au cours de la dernière décennie, et qu'on surestime probablement l'effet des seules institutions du modèle de marché, présentes dans d'autres pays moins avancés du point de vue économique ou technologique.

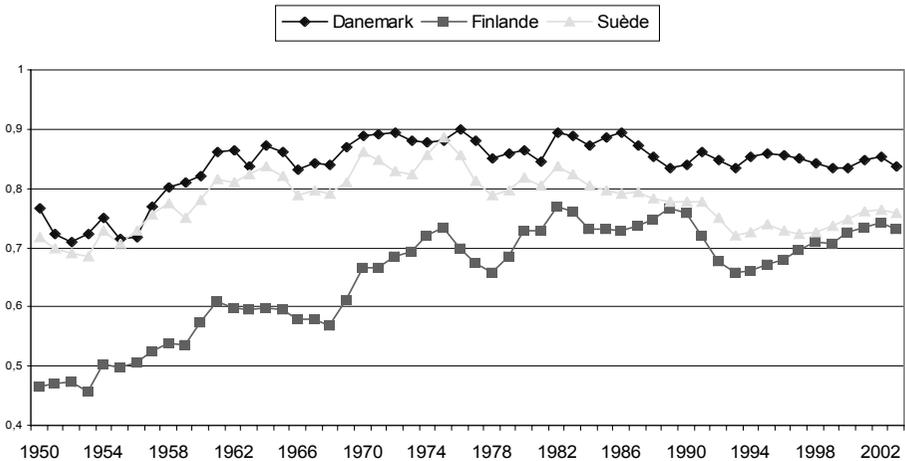


Figure 3. PIB par habitant en pourcentage du niveau des États-Unis.

Source des données : Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, *Total Economy Database*, February 2004, <http://www.ggdc.net>

Qu'en est-il si on s'intéresse aux niveaux relatifs de PIB par heure travaillée, c'est-à-dire une mesure plus proche de celle de la productivité ? Là encore (Figures 4, 5 et 6), il est difficile de déduire des chiffres que le modèle néo-libéral est systématiquement supérieur au modèle européen. Certes, la courbe de productivité relative de la France semble stagner après les années 1990, mais à un niveau *supérieur* à celui des États-Unis. La courbe de l'Allemagne ne semble pas non plus indiquer une déficience particulière de ce pays. Les performances des représentants du modèle néo-libéral semblent plus modestes en comparaison, avec là aussi une relative stagnation en fin de période, mais à un niveau *inférieur* à celui des États-Unis. Là encore, le modèle néo-libéral ne se révèle pas supérieur au modèle social-démocrate (Figure 6). Il ne faut certes pas exagérer la portée de ces résultats, certains pays étant plus proches du plein-emploi que d'autres, les différences ne s'interprètent pas uniquement comme des écarts d'efficience. Cette [2004], en corrigeant les données de productivité françaises des taux d'emploi et des durées du travail estime une productivité « structurelle » pour la France qui est en dessous du niveau américain. Il est à peu près certain qu'une hausse du taux d'activité en France diminuerait la performance en terme de productivité relative. Savoir si les taux d'emplois et les durées du travail aux États-Unis sont la base sur laquelle il faut estimer une productivité « structurelle » est une autre histoire. On peut de toute façon faire remarquer que ces corrections ne changent rien à la situation relative du Royaume Uni, pays représentant le modèle néo-libéral en Europe, de telle sorte que la performance des États-Unis est certes exceptionnelle, mais qu'il ne faut pas la confondre avec la performance du modèle néo-libéral.

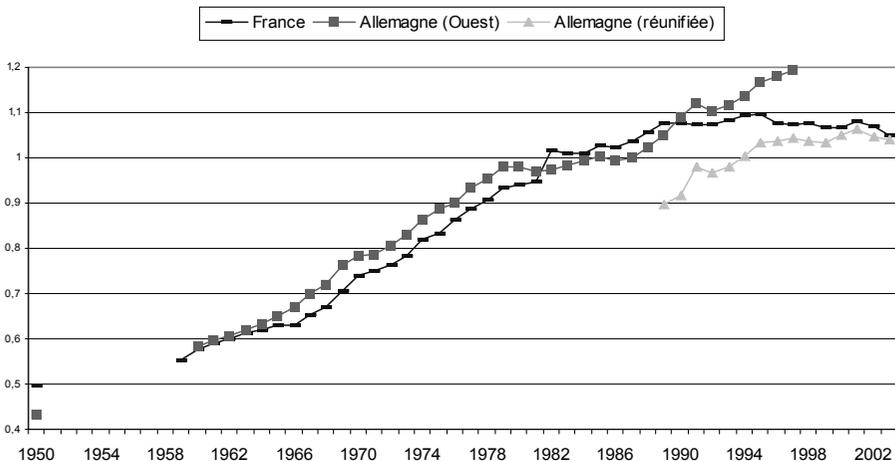


Figure 4. PIB par heure travaillée en pourcentage du niveau des États-Unis.

Source des données : *Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, Total Economy Database*, February 2004, <http://www.ggdc.net>

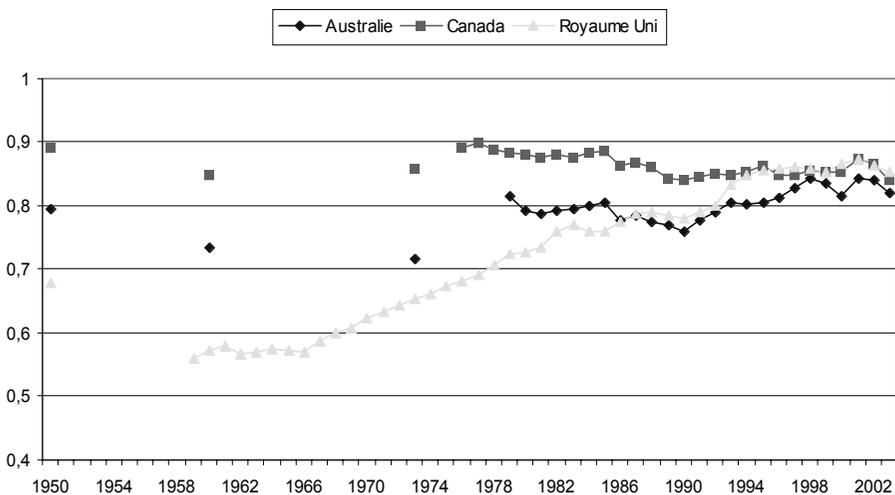


Figure 5. PIB par heure travaillée en pourcentage du niveau des États-Unis.

Source des données : *Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, Total Economy Database*, February 2004, <http://www.ggdc.net>

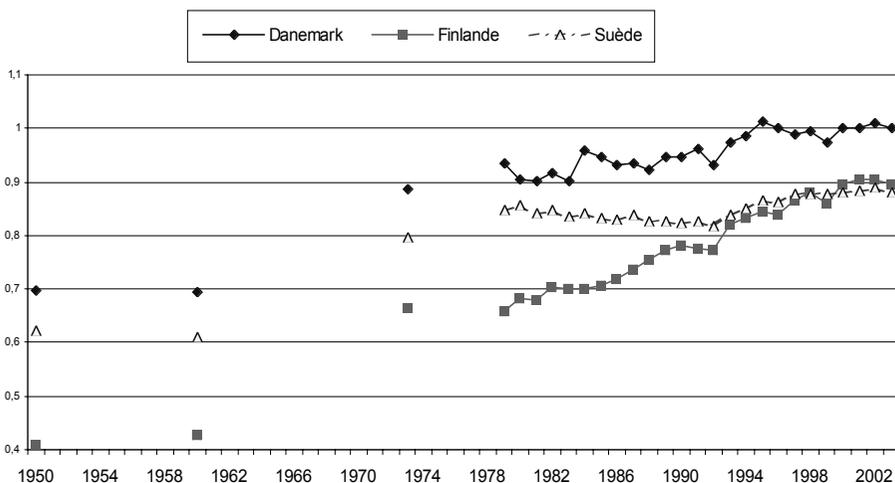


Figure 6. PIB par heure travaillée en pourcentage du niveau des Etats-Unis.

Source des données : *Groningen Growth and Development Centre and The Conference Board, Total Economy Database*, February 2004, <http://www.ggdc.net>

Intéressons nous maintenant à la science et la technique, domaines dans lesquels le modèle néo-libéral est supposé jouir d'une suprématie évidente. Là encore, si les partisans de la réforme ont raison, on ne doit pas seulement observer la supériorité écrasante des États-Unis, mais aussi celle du Royaume-Uni. Les chiffres du Tableau 2 révèlent certes une exception américaine, mais aucune nette supériorité anglaise sur la France ou l'Allemagne en matière de technologie, malgré une bonne performance britannique en matière de science, comme en témoigne l'indicateur de publications scientifiques. Le moins que l'on puisse dire est que le modèle néo-libéral est très loin de surclasser le modèle social-démocrate (Suède et Finlande). Les dépenses de recherche et développement (R.D.) ont augmenté sensiblement plus vite en Allemagne qu'en Grande-Bretagne⁹, et plus vite en Finlande que partout ailleurs ; il est d'ailleurs à noter que c'est en Grande-Bretagne que l'effort de financement privé de la R.D. est le plus faible de tous les pays figurant dans le Tableau 2. La performance allemande dans l'innovation technologique (les brevets) est nettement supérieure à celle du Royaume-Uni. L'intensité en R.D. du PIB est plus grande en France et en Allemagne et ces deux pays ont une production de biens à forte intensité en technologie supérieure à la production britannique. L'intensité en R.D. est nettement plus élevée en Suède ou en Finlande que dans n'importe quel pays du modèle néo-libéral. On voit donc que les chiffres du Tableau 2 infirment la croyance naïve en une association inévitable entre institutions néo-libérales et bonne performance à l'innovation. Si

un modèle devait se révéler clairement supérieur en ce domaine, ce serait plutôt le modèle social-démocrate, *a priori* le plus éloigné possible du modèle libéral de marché.

Tableau 2. Indicateurs statistiques sur la science et la technologie. Sauf indiqué, les chiffres sont donnés pour la dernière année disponible (1999 ou 2000).

	États-Unis	France	Allemagne	Royaume-Uni	Finlande	Suède
Dépenses de RD ; croissance annuelle moyenne 1995-2000 (%)	5,7	1,0	3,8	1,8	13,5	5,1
Ratio RD/PIB (%)	2,69	2,15	2,48	1,86	3,37	3,78
RD du secteur marchand en pourcentage de la RD totale	75,3	64,0	71,4	65,6	70,9	75,1
RD financée par le secteur privé en pourcentage de l'output industriel	2,09	1,61	2,10	1,40	3,17	4,27
Nombre de chercheurs par milliers de personnes employées	8,08	6,20	6,45	5,49	13,08	9,10
Nouveaux doctorats en science et technologie par milliers de personnes dans la population	0,48	0,76	0,81	0,68	1,09	1,24
Doctorats en science et ingénierie par milliers (population dans la classe d'âge 25-34)	0,41	0,65	0,81	0,68	1,01	1,24
Dépenses (publiques et privées) pour l'éducation supérieure en pourcentage du PIB, 1999	2,3	1,1	1,1	1,1	1,8	1,7
Nombre de publications scientifiques par millions de population	926	779	780	1152	1320	1657
Investissement en capital risque en pourcentage du PIB, 2001	3,26	0,80	1,30	1,68	1,57	3,85
Part dans les brevets déposés en 1999 : brevet (U.E.) en %	33,7	6,3	17,6	5,6	1,2	2,6
Part dans les brevets déposés en 1999 : brevet (E.-U.) %	53,7	2,7	6,3	2,6	0,4	0,9
Nombre de brevets (U.E.) par millions de population	144	128	270	113	283	306
Part mondiale des brevets (européens) en biotechnologie 1999 (%)	51,9	4,2	7,7	7	0,6	0,9
Nombre de brevets (E.-U.) par millions de population	315	71	134	72	130	196
Part mondiale des brevets en nanotechnologies 1991-1999 (%)	42	9,1	15,3	4,7	n.d.	0,9
Part de marché mondial en produits de haute tech. (%)	17,36	6,82	7,16	5,83	0,89	1,34
Part de la valeur ajoutée dans les industries haute tech. et moyenne tech. (%)	8,08	6,97	10,87	6,68	9,99	n.d.

n.d. : non disponible

Source des données : *Science, Technology and Innovation, Key Figures 2002. European Commission and Third European Report on Science and Technology indicators.* Office des Publications Européennes, Luxembourg

Il serait intéressant de poursuivre une comparaison plus systématique des performances européennes, mais cela nous entraînerait hors des limites de la présente note. Rappelons cependant que l'Allemagne a connu en 2003 une année record d'excédent de son commerce extérieur, malgré la hausse spectaculaire de l'euro vis-à-vis du dollar. Il ne s'agit pas de renverser la perspective et de prétendre que les performances des pays continentaux européens sont satisfaisantes, mais le débat sur la réforme tend à être systématiquement centrés autour des indicateurs défavorables au modèle européen. Ainsi en est-il des taux de chômage. Les mauvaises performances de la France et de l'Allemagne (respectivement 9,4% et 9,3% en 2003 selon les données de l'OCDE) sont systématiquement rapprochées des bonnes performances du Royaume Uni (5% en 2003), en oubliant un pays typique du modèle continental européen, l'Autriche, et son taux de chômage à 4,4%.

Au vu de ces quelques indicateurs comparatifs, le lecteur européen peut être saisi d'un doute. On lui promet, avec l'adoption du modèle néo-libéral, les performances des États-Unis ; mais se pourrait-il qu'il n'obtienne, en échange de l'abandon de la protection sociale, de la protection de l'emploi, voire des services publics, que les performances du Royaume-Uni ? Un autre doute peut naître du fait que des réformes favorables à la diffusion des principes de marché ont été déjà fortement engagées aussi bien en France qu'en Allemagne. Certes, le modèle européen est toujours bien distinct du capitalisme néo-libéral, mais les nombreuses transformations structurelles (système financier, protection sociale, marché du travail . . .) depuis au moins le début des années 1990, voire le milieu des années 1980, ont modifié ce modèle, sans que les performances macroéconomiques françaises ou allemandes connaissent des améliorations notables. La réforme ne serait-elle pas le remède miracle qu'elle est supposée être ?

Une défense classique contre cet argument consiste à avancer que les réformes entreprises ne sont pas allées assez loin. Cette défense n'est peut-être pas d'aussi mauvaise foi qu'il y paraît. En effet, dans une logique de complémentarités institutionnelles, il est parfaitement envisageable que de bonnes performances macroéconomiques soient associées à des modèles économiques très différents, dont la cohérence repose sur des complémentarités institutionnelles particulières, associant des formes institutionnelles spécifiques. Dans ces conditions, un changement institutionnel partiel est susceptible de conduire à un affaiblissement des complémentarités et à une remise en cause de la cohérence du modèle. Ceci peut avoir pour conséquence une détérioration des performances macroéconomiques. En un sens, il serait peut-être possible d'obtenir des performances satisfaisantes avec un modèle européen ou plutôt social-démocrate cohérent (si on pense à la Suède et à la Finlande), alliant protection sociale développée, relative sécurité de l'emploi, forts investissements en formation et réglementation des marchés. Il serait aussi tout à fait possible que le modèle néo-libé-

ral, avec une protection sociale minimale, un marché du travail flexible, c'est-à-dire sans protection de l'emploi, et des marchés déréglementés conduisent aussi à de bonnes performances macroéconomiques. Dans ces conditions, si on songe que les pays du continent comme la France et l'Allemagne sont à mi-chemin entre un véritable modèle social-démocrate et un modèle néo-libéral, pourquoi ne pas suivre le chemin jusqu'au bout ? Peut-être parce que même si les deux modèles peuvent théoriquement délivrer des performances globales satisfaisantes, ils n'ont cependant pas les mêmes implications en matière de distribution du revenu. La question du soutien politique derrière les modèles de capitalisme doit alors être posée.

5. La politique de la réforme

Le problème de la viabilité des modèles a jusqu'à présent été présenté en termes de performance macroéconomique. Un modèle viable était compris comme un modèle apte à fournir un taux de croissance élevé en longue période, de sorte que la population puisse bénéficier d'une forte progression de son niveau de vie. L'adoption d'un tel critère paraissait naturelle parce que l'hypothèse implicite était que tout le monde bénéficie à égalité des progrès de productivité globale. Dans ces conditions le choix de modèle serait, pour chacun, entre une croissance du niveau de vie par exemple à 1% par an et une croissance à 2%. Le choix de modèle économique serait dans ces conditions vite fait. Il est rare que des conditions aussi favorables soient la règle. Les institutions soutenant les différents modèles ont des conséquences différentes pour les agents suivant leur position dans la société. Telle ou telle forme institutionnelle dans un domaine donné aura des conséquences à l'avantage de tel ou tel groupe d'agents. On peut concevoir que patronat et syndicats n'aient pas les mêmes préférences en matière de protection de l'emploi ou plus généralement de droit social ; ménages riches et ménages pauvres ne souhaitent probablement pas le même type et le même niveau de redistribution ; les intérêts des actionnaires peuvent différer non seulement de ceux des gestionnaires, mais aussi de ceux des salariés ; les préférences des industriels en matière de politique structurelle ne sont pas nécessairement celles des dirigeants de sociétés de services. . . Il est alors nécessaire de penser les intérêts des agents comme différents et potentiellement antagonistes et d'envisager les institutions comme résultant de compromis politiques entre ces différents antagonismes. Il s'agit donc de considérer les configurations institutionnelles comme un problème d'économie politique.

Il est dans ce cas curieux que le problème de la réforme soit posé dans les termes de l'intérêt général. Le fait même qu'il existe, en provenance de certaines fractions de la population, une

opposition aux réformes signale que l'intérêt général en question n'est peut-être pas si général. La présentation du débat comme une opposition entre l'intérêt général, dans le sens duquel iraient naturellement les réformes, et des intérêts particuliers, qui s'opposeraient à la réforme et donc à l'intérêt général, est fallacieuse. Il est certain que les intérêts confortés par la réforme soutiennent ce processus, alors que les intérêts lésés s'y opposent. C'est alors le processus de décision politique qui règle la question de l'avenir de la réforme. On pourrait éventuellement comprendre l'intérêt général comme l'intérêt d'une majorité de la population, mais la prise de décision effective concernant les différentes réformes dépend du système politique concerné. Il est possible que ce système soit de type majoritaire, de sorte qu'une mesure politique recueillant l'assentiment de la majorité soit adoptée ; mais il existe d'autres systèmes politiques¹⁰, démocratiques eux aussi, qui accordent une place plus grande à la protection des intérêts minoritaires et qui demandent que des solutions de compromis entre intérêts différents, bénéficiant d'une représentation collective, soient trouvées. Il faudrait de plus pouvoir prouver que la réforme recueille effectivement l'assentiment de la majorité.

Présenter la réforme à l'instar d'une visite chez le dentiste (cela va peut-être faire mal mais c'est nécessaire et tout ira mieux après), comme cela est parfois fait dans le débat public, est donc de l'ordre de la propagande. D'un point de vue analytique, il est plus intéressant de distinguer les perdants et les gagnants et d'essayer d'identifier les équilibres politiques possibles, et par voie de conséquence les chances de succès ou d'échec de la réforme. On pourrait également relâcher l'hypothèse de rationalité des agents et supposer qu'ils ne sont pas à même d'apprécier véritablement où se trouve leur intérêt, ou qu'il leur faut un certain temps pour prendre en compte les gains apportés par la réforme. Pour Blanchard et Philippon [2003], par exemple, la conversion à la réforme est fonction des capacités d'apprentissage des agents, qui dépend du degré de confiance entre capital et travail. Les agents ne sont donc pas convaincus immédiatement que le nouveau capitalisme exige la réforme, mais ils finiront par l'admettre. Si une telle configuration est *a priori* envisageable, on ne peut toutefois pas s'empêcher de penser qu'elle n'est pas nécessairement générale. Avant de mettre en doute la capacité de certains agents à comprendre où se situe leur intérêt, il est préférable d'explorer la piste des divergences d'intérêts, faciles à vérifier celles-là, entre agents ou groupes d'agents.

La réforme étant une question d'économie politique, nous sommes amenés à nous interroger sur les différentes stratégies politiques qui soutiennent ce mouvement. Comme nous l'avons dit précédemment, nous pouvons interpréter la réforme comme un projet de changement institutionnel cherchant à diffuser les institutions du modèle néo-libéral, ou libéral de marché, dans les pays européens. Ce projet doit s'appuyer sur une stratégie politique. Au cours des années 1980 et jusqu'au début des années 1990, le projet néo-libéral s'appuyait principalement sur les partis politiques

conservateurs, avec en particulier le gouvernement de M. Thatcher en Grande-Bretagne ou encore les présidences de R. Reagan et G. Bush père aux États-Unis. La remise en cause radicale des institutions héritées de l'après-guerre a ainsi été qualifiée de « révolution conservatrice ». Cette orientation politique n'a pas connu le même succès sur le continent européen. Les victoires électorales des partis de gauche après la deuxième moitié des années 1990 auraient pu signaler un changement d'orientation, un retour à la promotion d'un modèle économique européen, voire social-démocrate. Il n'en a rien été. Bien au contraire, le retour au pouvoir du parti (néo)-travailliste et du S.P.D. après respectivement dix-huit et seize années de gouvernements conservateurs au Royaume-Uni et en Allemagne, s'est fait autour d'une ligne politique, la « troisième voie », plus favorable à la transformation des économies européennes en un sens néo-libéral, de telle façon que la réforme n'était plus l'objectif des seuls partis conservateurs.

La rhétorique de la modernisation joue un rôle important dans le projet de la troisième voie, au-delà des préoccupations de *marketing* politique qui font que cette tendance se présente systématiquement comme la gauche « moderne », en opposition, on le suppose, à une gauche vieillotte et dépassée. La période actuelle serait, selon le principal théoricien de la troisième voie A. Giddens, celle de la « modernisation réflexive », dans laquelle l'individu se verrait offrir une gamme de choix de vie beaucoup plus large que par le passé, lui permettant de construire sa propre identité. Les institutions de la protection sociale seraient, elles, associées au maintien de l'individu dans un rôle traditionnel, et ne seraient donc pas « modernes »¹¹. La troisième voie valorisant la participation active de l'individu, notamment au travail, les institutions qui empêchent cette « réalisation de soi » sont condamnées : la protection de l'emploi protégerait les *insiders* au détriment des *outsiders*, et l'homme salarié chef de famille au détriment de la femme ; la protection sociale développerait l'individualisme, l'égalitarisme et la « culture de la dépendance », etc. La troisième voie s'oppose aussi à la redistribution, préférant promouvoir l'égalité des chances plutôt que de se préoccuper de l'égalité des résultats, *ex post*, égalité qui resterait de toute façon difficile à mesurer compte tenu de la différenciation accrue des trajectoires individuelles à l'ère de la modernisation réflexive. Enfin, alors que la « vieille gauche » se situait par rapport aux clivages traditionnels, capital/travail, riches/pauvres, la troisième voie préfère les clivages d'une société « post-traditionnelle » : inclus/exclus, hommes/femmes, jeunes/vieux. . . On voit apparaître ici un thème récurrent de la troisième voie, celui de la non pertinence de la base sociale traditionnelle de la social-démocratie, les travailleurs de l'industrie et les salariés du secteur public. Cette base sociale traditionnelle serait en voie d'extinction, conséquence notamment de la mondialisation¹².

L'adhésion des partis de gauche de l'Europe continentale à la troisième voie a reposé sur

la croyance à l'efficacité de cette stratégie dans la conquête du pouvoir. S'il était possible de mettre fin à dix-huit ans de gouvernements conservateurs radicaux en Grande-Bretagne avec cette plateforme, quel parti de gauche aurait pu hésiter à l'adopter ? Ce raisonnement néglige un aspect important de la question. Après dix-huit ans de conservatisme, la Grande-Bretagne était effectivement devenue une économie libérale de marché, alors que la plupart des pays européens restaient eux des économies proches du modèle continental européen ou du modèle social-démocrate. Là où la troisième voie pouvait représenter une stratégie politique en accord avec des structures d'intérêts profondément modifiées par la révolution conservatrice, elle entrait en conflit avec celles des économies continentales. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les tentatives de mise en œuvre d'une telle stratégie politique, loin de constituer la recette miracle pour gagner les élections, ont signifié l'échec politique des partis de gauche en Italie, aux Pays-Bas, au Danemark, en Norvège... et même en France. Quant à l'Allemagne, la stratégie de troisième voie avait mis le premier gouvernement Schröder face à des difficultés politiques de grande ampleur : contestation interne au S.P.D., démission d'Oskar Lafontaine, défaites en séries au cours des élections régionales... difficultés dont la coalition rouge-vert ne s'était sortie que grâce au scandale du financement présumé occulte de la C.D.U. et à l'abandon d'une ligne politique strictement *Neue Mitte*. Mais la deuxième législature et le début de mise en œuvre de l'*Agenda 2010* a entraîné la chute de la popularité du S.P.D. à des niveaux inconnus depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

Bien que le terme de « troisième voie » soit maintenant presque abandonné, les éléments fondamentaux de cette doctrine constituent toujours les soubassements théoriques d'une ligne politique qui, on l'a vu, aime à se présenter comme la gauche « moderne », mais dont le projet institutionnel de transformation du modèle européen en modèle libéral de marché se situe finalement dans la lignée de celui de M. Thatcher. C'est pourquoi il ne semble pas exagéré d'utiliser le terme de réforme conservatrice, conçue comme le prolongement et le relatif adoucissement de la révolution du même nom. Ainsi au cours du séminaire trilatéral (France, Allemagne, Grande-Bretagne) de Londres sur l'avenir de la social-démocratie européenne¹³, on entendait les délégués non britanniques, et en particulier les allemands, se plaindre de n'avoir pas eu, comme les anglais, quelqu'un qui fasse le « sale boulot » des réformes pour eux¹⁴.

Il est intéressant de noter que le texte présenté par le principal participant français au séminaire trilatéral de Londres, D. Strauss-Kahn [2004], poursuit en quelque sorte la ligne de L. Jospin, que nous avons qualifiée de « quatrième voie » (Amable [2003]). Cette ligne tente une synthèse entre les thèmes « traditionnels » de la social-démocratie comme la redistribution et la protection sociale, et les thèmes, eux aussi maintenant « traditionnels », de la troisième voie : le « socia-

lisme de la redistribution » figure ainsi aux côtés du « socialisme de la production » et du « socialisme de l'émancipation ». Plusieurs raisons peuvent expliquer cette légère distance prise avec la troisième voie : la concurrence interne au parti socialiste¹⁵ rendrait hasardeux un positionnement entièrement social-libéral alors que le principal rival interne de D. Strauss-Kahn, L. Fabius, est lui aussi associé à ce courant d'idées ; la résistance, que l'on retrouve aussi en Allemagne, de l'électorat de gauche aux thèmes de la troisième voie ; la volonté de ne pas être trop étroitement associé à T. Blair dont l'image en France est ternie . . . Les conditions dans lesquelles une redistribution d'inspiration social-démocrate pourrait être compatible avec des structures d'incitations reposant principalement sur des mécanismes de marché sont tout sauf évidentes. Notamment, le soutien politique pour une redistribution conséquente, au-delà du soutien minimal aux pauvres qui constitue l'essence de la protection sociale néo-libérale, n'est stable que si une large partie de la population bénéficie de cette redistribution, ce qui suppose une imposition à des niveaux incompatibles avec les principaux éléments du modèle néo-libéral. Le pari de l'hybridation entre modèle social-démocrate et modèle néo-libéral est par conséquent très risqué si on croit aux complémentarités institutionnelles. Il reste alors à prouver que la quatrième voie est autre chose qu'une voie étroite, sur le fil du rasoir, ou une simple tactique de conquête du pouvoir au sein d'un parti.

6. Quel verdict ?

La réforme constitue une tentative de modifier profondément les institutions des économies de l'Europe continentale afin de les faire évoluer vers le modèle de capitalisme que l'on peut qualifier de « néo-libéral » ou encore « fondé sur le marché ». Les conséquences de la réforme pour les pays européens ne sont pas anodines. Protection sociale, mode de négociation salariale, sécurité de l'emploi, régulation des marchés, place du service public, redistribution et fiscalité sont autant de domaines qui seront sensiblement affectés. Toutes ces transformations de structures ne sont pas neutres du point de vue de la situation des agents ; pour le dire trivialement, il y aura des perdants et des gagnants. Dans ces conditions, tout jugement sur les bienfaits ou au contraire sur le caractère nuisible de la réforme qui négligerait cet aspect politique intégrerait consciemment ou non des jugements de valeur dans l'analyse. Pour notre part, il semblerait préférable de s'en tenir autant que possible au principe de neutralité axiologique (la *Wertfreiheit* de Max Weber), en séparant nettement les énoncés positifs des énoncés prescriptifs et en formulant clairement au nom de qui et de quoi les éventuelles prescriptions sont établies.

La mise en œuvre de la réforme s'appuie sur certaines stratégies politiques. Il n'est pas

surprenant que les partis conservateurs, cherchant à se situer dans le prolongement de la révolution conservatrice des années 1980, soutiennent majoritairement la réforme. Le phénomène nouveau depuis les années 1990 est que la réforme constitue aussi un cheval de bataille pour les principaux partis de gauche, qui choisissent au moins en partie de se placer dans la mouvance de la troisième voie. Cette conversion d'une partie de la gauche à la réforme contribue à dépolitiser le débat. Les transformations structurelles apparaissent ainsi comme inévitables, ce qui renforce la diffusion d'une rhétorique de conviction déjà utilisée par M. Thatcher dans la promotion de son programme : *There Is No Alternative*. Le principal argumentaire de la réforme est ainsi d'ordre technocratique et les oppositions politiques sont traitées comme des manifestations de défense d'intérêts particuliers contre l'intérêt général, voire d'irrationalité. Poser le débat en ces termes empêche de le mener à bien.

On peut avancer la conjecture qu'il n'existe pas dans la plupart des pays d'Europe continentale d'équilibre politique stable en faveur d'une transformation néo-libérale des sociétés. Les éléments tendant à valider cette conjecture sont les infortunes diverses qu'ont connues et que connaissent toujours les gouvernements tentant d'appliquer les réformes en question. Cela ne signifie pas qu'il serait impossible de transformer le modèle européen en un modèle libéral de marché, mais le coût politique associé à ce changement serait très élevé. D'un autre côté, il ne semble pas émerger de stratégie politique claire soutenant un modèle européen ou un modèle social démocrate. Les partis *a priori* les plus à même de soutenir une telle stratégie, la social-démocratie, préfèrent explorer la troisième voie, malgré le peu de succès électoral qu'elle entraîne, probablement car ils sont convaincus qu'il n'existe effectivement pas d'alternative. Ces partis perdent ainsi plus ou moins brutalement une large partie de leur électorat, qui rejoint souvent des partis plus contestataires dont l'objectif ne semble pas non plus la promotion d'un modèle social européen. Il est donc tout à fait possible que l'Europe reste bloquée dans une situation paradoxale où une majorité de la population souhaite la mise en place d'un modèle social européen rénové pour lequel aucun parti politique ne semble désireux de mettre en œuvre de stratégie politique active.

Il est difficile de faire des prévisions sur le chemin le plus probable que va emprunter l'Europe, c'est pourquoi nous nous bornons à envisager deux scénarios. Le premier est celui de la poursuite de la réforme conservatrice. Faisant fi des oppositions politiques et sociales et peut-être même parfois, pour certains d'entre eux, convaincus de faire le bien des populations malgré elles, les gouvernements s'engagent plus avant dans le démantèlement des institutions du modèle continental européen : déréglementation du marché du travail, allègement du droit social, diminution drastique de la protection de l'emploi, décentralisation des négociations salariales, poursuite des priva-

tisations, notamment en direction des services publics, poursuite de la promotion de la concurrence comme unique moyen de réglementer les marchés, diminution de l'imposition et de la redistribution, privatisation et individualisation de la protection sociale, privatisation de l'enseignement, poursuite de la « financiarisation » de l'économie. . . Au bout de ces réformes se trouve un modèle *a priori* pas plus incohérent qu'un autre, le modèle néo-libéral, probablement susceptible lui aussi de conduire à des performances macroéconomiques d'ensemble satisfaisantes. Comme nous l'avons déjà dit, certains gagneront au changement de modèle alors que d'autres y perdront. Il n'est pas nécessaire de développer les conséquences de la diminution de la redistribution et de la protection sociale sur les populations aux faibles revenus. Même en assurant la mythique égalité des chances, qu'il serait d'ailleurs bien difficile de définir indépendamment des contraintes structurelles pesant sur les individus et donc de l'inégalité des résultats, on ne fera pas disparaître la demande de protection et de redistribution émanant de ceux pour qui l'égalité des chances n'aura pas donné les résultats les plus flatteurs et qui, dans la logique de la troisième voie, ne devront s'en prendre qu'à eux-mêmes. Ce n'est pas le recours épisodique à la philosophie morale¹⁶ pour justifier telle ou telle mesure de promotion de la cohésion sociale qui pourra pallier le manque de soutien politique à une véritable action de redistribution. On peut en revanche souligner les conséquences en termes d'activités économiques. S'il est une régularité observée, c'est que le modèle néo-libéral n'est pas favorable à l'activité industrielle. Il n'est qu'à voir les déficits des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne en la matière pour s'en convaincre, surtout si on met à part les activités liées à la défense. Il faut donc s'attendre à des pertes dans l'activité industrielle au profit de l'activité de services. Un conflit d'intérêts potentiel viendra s'ajouter à celui, plus classique, entre les demandeurs de redistribution et une classe moyenne supérieure rétive au paiement d'impôts élevés. La poursuite du scénario néo-libéral suppose que ces différents conflits ne se transforment pas en une opposition résolue suffisamment tôt dans le processus de transition, c'est-à-dire avant que la réforme n'ait transformé à ce point les situations des agents, qu'il n'aient plus d'autre intérêt que de laisser la réforme aller jusqu'au bout.

Le deuxième scénario repose sur la prise de conscience par certains des acteurs politiques d'une demande politique en faveur du maintien des éléments fondamentaux du modèle social européen. Contrairement à ce que laisse penser le débat public, cette stratégie n'est pas l'immobilisme. En effet, la simple préservation de l'existant dans un contexte où la réforme, déjà engagée depuis les années 1980 en ce qui concerne des éléments importants en matière de réglementation des marchés notamment, a profondément transformé le modèle européen, ne constitue probablement pas une stratégie politique viable. L'avenir du modèle européen est peut-être à chercher du côté du modèle social-démocrate. En effet, ce modèle n'est pas la simple préservation du modèle social européen, mais à bien des égards un approfondissement ; il n'est qu'à penser à la protection sociale pour

s'en convaincre. La poursuite de cette voie demande que le processus de réforme soit inversé, en ce qui concerne la dérégulation des marchés, la « financiarisation », la décentralisation des négociations salariales, etc. Le modèle repose sur des niveaux élevés d'imposition et de redistribution. Il est dans ce cas certain qu'il se manifesterait une opposition politique et sociale forte à ce projet. Le modèle repose aussi sur un niveau de compétitivité élevé, faisant appel à l'innovation, notamment industrielle, et à la qualification de la main-d'œuvre. Pour suivre cette voie, il faut que des efforts très importants soient faits dans les directions de la recherche et de l'éducation. Ces efforts, compte tenu des structures de l'enseignement et de la recherche en Europe continentale, ne peuvent provenir que du secteur public. Le maintien de taux d'imposition élevés exige aussi que soit réglé le problème de l'éventuelle concurrence fiscale entre les territoires, ce qui passe probablement par un retour à des mécanismes centralisateurs là où la logique de la décentralisation a prévalu dans le passé. Cela laisse aussi présager un affrontement de modèles à l'intérieur même de l'Union européenne, entre les pays favorables au modèle néo-libéral et ceux qui souhaiteraient suivre la voie sociale-démocrate. Dans ces conditions, l'Europe ne pourra échapper à la réforme que si des acteurs politiques prennent en compte une demande politique non satisfaite et élaborent les nouvelles stratégies qui y répondent. Il n'est pas certain que cette initiative, si elle est prise, provienne de la gauche.

Notes de fin de texte

1. 25 juillet 1999.
2. L'emploi du terme « modèle » n'a aucune connotation normative.
3. Le concept a été initialement exposé dans Milgrom et Roberts [1992] et Aoki [1994], [2000]. Aoki [2001] propose une théorie générale comparative et Amable [2003] relie complémentarité et hiérarchie des institutions, équilibres politiques et diversité des modèles de capitalisme.
4. Amable, Barré et Boyer [1997].
5. Amable [2003].
6. Comme on le voit, les dénominations géographiques sont approximatives, voire franchement inexactes. Pour plus de détails sur la non importance de la dénomination des modèles, voir Amable [2003], chapitre 3.
7. Ils n'emploient pas le terme même, préférant parler des « trente glorieuses ».
8. L'auteur de ces lignes ne résiste pas à la tentation de faire remarquer que ce même graphique figurait (pour la période 1950-1990) dans Amable *et alii* [1997], chapitre 10, p.317. Voir aussi Amable et Boyer [1994] pour une discussion des difficultés européennes dans les domaines de la science et de la technologie dix ans avant le rapport Sapir.
9. On notera avec intérêt (et consternation) la très faible progression des dépenses françaises.
10. Voir Lijphart [1999].
11. Pour une présentation plus détaillée des liens entre troisième voie et projet néo-libéral, voir Amable [2003], chapitre 6.
12. Il est instructif de lire l'entretien qu'un dirigeant du S.P.D. visiblement adepte de la troisième voie, P. Glotz, a accordé au quotidien *Le Monde* (20 mars 2004) : « Une partie des milieux qui votaient traditionnellement social-démocrate est en voie de disparition, et d'autres ne peuvent pas être convaincus de la nécessité du changement. Ils croient toujours qu'on doit voter en fonction du niveau des allocations familiales. Il faut chercher des électeurs chez les employés, chez les travailleurs indépendants, les entrepreneurs... »
13. Pour les organisateurs du séminaire en question, il est clair que l'avenir de la social-démocratie c'est en grande partie la troisième voie. Comme l'écrit Giddens [2000], la « vieille gauche » ne peut pas survivre dans des temps nouveaux. Une précision terminologique s'impose. Nous appellerons « troisième voie » ou « social-libéralisme » le courant politique qui s'inspire principalement de la pensée de Giddens et remet en cause les institutions du modèle social européen (redistribution, protection sociale, mais aussi politiques industrielles...). Nous réserverons l'appellation « social-démocrate » aux courants politiques qui défendent le modèle social-démocrate ou le modèle social européen.
14. Rapporté dans *Le Monde* du 27 février 2004.
15. Voir les différents dilemmes de la social-démocratie présentés dans Kitschelt [1999]. Notamment, les thèmes les plus porteurs pour conquérir un parti ne sont pas nécessairement ceux supposés les plus à même de conduire à la victoire électorale.
16. Voir Amable et Palombarini [2004] sur les liens entre changement institutionnel, (dé)-politisation des débats et omniprésence de la philosophie morale.

Références

- Amable B. [2003], *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford University Press, Oxford. Parution en français aux éditions du Seuil début 2005.
- Amable B., R. Barré et R. Boyer [1997], *Les systèmes d'innovation à l'ère de la globalisation*. Economica, Paris.
- Amable B. et R. Boyer [1994], « L'Europe est-elle en retard d'un modèle technologique ? » *Economie Internationale*, n°56.
- Amable B. et S. Palombarini [2004], *L'Economie politique n'est pas une science morale*. Manuscrit.
- Aoki M. [1994], « The Contingent Governance of Teams: Analysis of Institutional Complementarity ». *International Economic Review*, 35: 657-76.
- Aoki M. [2000], *Information, Corporate Governance, and Institutional Diversity*, Oxford University Press, Oxford.
- Aoki M. [2001], *Towards a Comparative Institutional Analysis*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Blanchard O. et T. Philippon [2003], « The decline of rents, and the rise and fall of European unemployment ». Draft.
- Boyer R. [1986], *La théorie de la régulation: une analyse critique*. La Découverte, Paris.
- Cette G. [2004], *Productivité - croissance*. Rapport pour le Conseil d'Analyse Economique, à paraître.
- Chomsky N. [2003], *De la Propagande*, 10/18.
- Giddens A. [2000], *The Third Way and Its Critics*. Polity Press, Cambridge.
- Hall P. et D. Soskice (Eds) [2001], *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press, Oxford.
- Kitschelt H. [1999], « European Social Democracy between Political Economy and Electoral Competition ». In Kitschelt H., Lange P., Marks G. and J.D. Stephens (Eds), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Lijphart A. [1999], *Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, New Haven.
- Milgrom P. et J. Roberts [1992], *Economics, Organization and Management*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- Sapir A. (sous la direction de) [2003], *An Agenda for Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Office des publications officielles des communautés européennes, Luxembourg.
- Strauss-Kahn D. [2004], « Qu'est-ce qu'une société juste ? Pour un réformisme radical ». Texte présenté au séminaire trilatéral *Policy Network, Fondation Ebert et A gauche*, en Europe sur l'avenir de la social-démocratie européenne. Londres, 26 & 27 février 2004.