

*Europe centrale
et orientale*

Mondialisation,
européanisation
et changement social

François Bafoil



SCIENCES PO

LES PRESSES

Extrait de la publication

Europe centrale et orientale

SCIENCES PO

LES PRESSES

Europe centrale et orientale
Mondialisation, européanisation
et changement social

François Bafoil

SCIENCES PO
LES PRESSES

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours des Services de documentation de la FNSP)

Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social / François Bafoil – Paris : Presses de Sciences Po, 2006.

ISBN 10 / 2-7246-1005-9

ISBN 13 / 978-2-7246-1005-5

RAMEAU :

- Postcommunisme : Europe de l'Est
- Changement social : Europe de l'Est : 1990-...
- Europe de l'Est : Politique et gouvernement : 1989-...
- Europe de l'Est : Politique sociale : 1989-...
- Europe de l'Est : Politique économique : 1989-...

DEWEY :

- 320.7 : Conjoncture et conditions politiques

Public concerné : public motivé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

À Ivan Bafoil et pour Élisabeth Demonque

SOMMAIRE

<i>Remerciements</i>	13
<i>Carte</i>	15
<i>Présentation de l'ouvrage</i>	17
Trois blocs, quatre pays	19
Le plan de l'ouvrage	25
<i>Introduction générale / UN CADRE THÉORIQUE</i>	
MODERNISATION, EUROPÉANISATION ET DÉPENDANCE DU CHEMIN	31
La modernisation. Retour à Weber	32
L'eupéanisation. Souverainetés nationales et régulation européenne	38
Un paradigme théorique : la dépendance du chemin	44

Première partie

Héritages et fins des régimes de type soviétique

<i>Chapitre 1 /</i>	TABLEAU D'UNE ÉCONOMIE POLITIQUE DU SOCIALISME DE TYPE SOVIÉTIQUE	55
	Concentration et autarcie	56
	Fonctionnement réel de l'entreprise et crises économiques	61
	Les États-providence de type soviétique	71

	Les sociétés civiles	77
	Les formes de la domination politique	93
	Conclusion	102
<i>Chapitre 2 /</i>	DEUX APPROCHES SOCIOLOGIQUES DES CRISES DU SYSTÈME DE TYPE SOVIÉTIQUE	109
	Première approche. L'impossible totalitarisme	110
	Seconde approche. La construction des sociétés communistes par la société civile	118
	Conclusion	130
<i>Chapitre 3 /</i>	LE MOMENT 1989 LES ÉLITES CONTRE LES PEUPLES ?	133
	Un modèle théorique	135
	L'application d'un modèle :	
	les mobilisations historiques	139
	Les voies de sortie hors du communisme	145
	Critique de la notion de pacte	161
	Conclusion	169
<i>Chapitre 4 /</i>	RÈGLES ET STABILITÉ DES SCÈNES POLITIQUES	173
	Le choix des règles	175
	Quelle consolidation des scènes politiques ?	185
	Conclusion	191

Deuxième partie

La formation des États centraux

<i>Chapitre 5 /</i>	LES REPRÉSENTATIONS INITIALES DU CHANGEMENT	199
	Les repères manquants	202
	Formes et limites d'un management public	207
	Conclusion	214

<i>Chapitre 6 /</i>	LES TRANSFORMATIONS DE LA PROPRIÉTÉ	217
	La problématique des groupes d'intérêts	217
	Autonomie de l'État et agences publiques	239
	L'État redistributeur	246
	Conclusion	250
<i>Chapitre 7 /</i>	LES RÉFORMES DES ÉTATS-PROVIDENCE	
	LES POLITIQUES SOCIALES DE L'EMPLOI, DE LA SANTÉ	
	ET DES RETRAITES	255
	Les contextes politiques	257
	Les acteurs	262
	La mise en place des réformes	267
	Variété des modèles et des situations nationales	272
	Conclusion	278
<i>Chapitre 8 /</i>	DÉCENTRALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE	
	ET FONDS STRUCTURELS	281
	Enjeu historique et approche théorique	281
	Fin de la centralisation communiste,	
	la difficile décentralisation	284
	Décentralisation et régionalisation	303
	La modernisation des administrations	309
	Conclusion	318
<i>Chapitre 9 /</i>	ÉVOLUTIONS DES STRUCTURES SOCIALES	
	ET DES STATUTS SOCIAUX	321
	Évolutions des secteurs économiques	
	et de l'emploi	322
	Évolutions des statuts sociaux	339
	Conclusion	347

Troisième partie

Sociétés et marchés

<i>Chapitre 10 /</i>	OUVRIERS ET MANAGERS	353
	Droits formels de propriété et contrôle effectif des entreprises	354
	Les acteurs dans l'entreprise	371
	Conclusion	385
<i>Chapitre 11 /</i>	LA QUESTION PAYSANNE	389
	Formes des exploitations agricoles et compromis sociaux avant 1989	392
	Les représentations politiques du changement social après 1990	402
	Les dynamiques d'acteurs	408
	Différents cas de transformation : la Roumanie et la Bulgarie	414
	Les défis européens	426
	Conclusion	431
<i>Chapitre 12 /</i>	LES SYNDICATS	435
	Les partenaires sociaux	437
	Faiblesse des conflits sociaux	440
	Quel système de relations professionnelles ?	449
	L'occasion manquée : les fonds structurels et le dialogue social	459
	Conclusion	466
<i>Chapitre 13 /</i>	LES SOCIÉTÉS CIVILES	469
	Les enjeux d'un débat	471
	Associations et coopérations élargies	483
	Conclusion	500

<i>Chapitre 14 /</i>	UNE COMPARAISON EST/OUEST	
	LES CHOIX PARTISANS	503
	Que vaut la théorie des clivages ?	504
	Conclusion	518
	<i>Conclusion générale /</i>	
	ÉCONOMIES POLITIQUES	
	DES SOCIÉTÉS ET DES ÉTATS EST-EUROPÉENS	521
	Économies politiques du postcommunisme	522
	Européanisation et souverainetés nationales	531
	<i>Bibliographie</i>	541
	<i>Index</i>	561

Remerciements

Mes remerciements vont à mes collègues du CERI, Catherine Perron et Nadège Ragaru, pour leur lecture attentive du manuscrit, ainsi qu'à Rachel Guyet. Merci à Yves Surel pour nos échanges dans le cadre de notre enseignement à Sciences Po, ainsi qu'aux étudiants que j'ai la chance de connaître à Sciences Po Paris et Dijon, au Centre international de formation européenne (CIFE) à Berlin, et à la European Online Academy. Enfin, cet ouvrage a bénéficié dans sa dernière étape des grandes compétences de Anh-Dao Bassot et de François Capelani, des Presses de Sciences Po, que je remercie.

L'Europe centrale et orientale



Présentation de l'ouvrage

L'effondrement des États-partis en Europe centrale et orientale en 1989-1990 a représenté un événement majeur de l'évolution du continent européen. La disparition du « rideau de fer », érigé à compter de 1945 entre la partie Ouest et la partie Est de l'Europe, a mis fin aux régimes de dictature de parti unique, dits de « type soviétique ». Elle a entraîné l'ouverture des économies et des sociétés à une double dynamique : celle de la mondialisation des échanges et celle du retour vers l'Europe. Leur impact s'est opéré de manière conjointe et parfois disjointe. De manière conjointe d'abord, avec l'adoption des règles du marché ou encore de la démocratie. Sur ce point, ce n'est pas tant la contrainte européenne qui s'est exercée que les régulations propres au capitalisme de marché et plus largement le libéralisme dans lequel l'Union européenne inscrit son action. Le « retour vers l'Europe », qui est le premier aspect de l'europanisation, s'est inscrit dans le mouvement de modernisation globalisée. Mais cette dynamique s'est également opérée de manière disjointe, lorsqu'il s'est agi pour les pays candidats d'adopter des mesures de protection contre les effets dévastateurs liés à la dérégulation des marchés. Plus encore, lorsqu'il a fallu adopter l'ensemble des prescriptions normatives de l'Union européenne, regroupées sous le terme d'« acquis communautaire ». À ce moment précis, soit dans les années 1997-1998, les acteurs nationaux ont pu intégrer à plusieurs reprises les règles européennes pour amortir les pressions de la mondialisation. Les règles et les procédures de l'Union ont pu représenter autant de ressources en leur faveur. Les centres nationaux en sont sortis renforcés, beaucoup plus rarement les acteurs locaux. Or, cette double série de contraintes, propres à la mondialisation et à l'europanisation (on précisera en introduction le sens de ces termes), s'est appliquée au moment même où les États est-européens

recouvraient leur souveraineté nationale. Pour des pays qui en avaient tous été privés durant de longues périodes de leur histoire, et pas seulement sous le communisme mais durant les siècles précédents, cette exigence de souveraineté s'est imposée comme la variable fondamentale de la transformation postcommuniste.

C'est la raison pour laquelle le changement en Europe centrale et orientale mérite d'abord d'être compris de manière endogène, c'est-à-dire en fonction des trajectoires nationales. Il ne peut pas être réduit aux seuls impacts de la mondialisation et de l'eupéanisation. Plus exactement, ces contraintes ne se laissent appréhender qu'au travers des prismes nationaux, qui renvoient à des rapports de force particuliers, forgés, quant à eux, avant et après 1989. En effet, la reformulation des équilibres sociétaux s'est jouée sur la base de la recomposition des ressources accumulées avant 1989, au contact des opportunités liées à l'ouverture en 1989 et selon les places occupées ou acquises par les acteurs. C'est la raison pour laquelle cet ouvrage privilégie l'analyse des stratégies développées par plusieurs groupes politiques, économiques et sociaux. Placés à différents endroits, sur l'axe du centre et de la périphérie des États, ces groupes ont fait état de stratégies d'alliances ou de résistance, en associant les acteurs internationaux ou en s'en défendant. À chaque fois, ils ont cherché à faire valoir des éléments empruntés à la période précédente, celle de l'avant 1989, et pour certains aux périodes antérieures. Ils les ont adaptés en les recomposant selon les nouvelles contraintes du jeu propres à l'après 1989. Pour cette raison, les apprentissages se sont inscrits dans les contextes historiques nationaux. Les alliances se sont nouées sur fond de souveraineté réaffirmée. Les consensus sociaux se sont nourris de la longue durée reformulée.

À partir de la mise en évidence des héritages tirés de la période communiste et de celle de la transition en 1989, cet ouvrage développe une double analyse des processus du changement politique et

social après 1989 en Europe centrale et orientale. La première analyse prend pour objet la reconstruction des États centraux. Trois politiques publiques en rendent compte : la redéfinition des droits de propriété, la réforme des régimes sociaux et la recomposition des architectures centralisées. La seconde analyse considère la recomposition des équilibres locaux par plusieurs groupes professionnels. Il s'agit des salariés dans les entreprises industrielles, des exploitants agricoles, des syndicats, des sociétés civiles et des partis. Les équilibres atteints sont analysés en termes d'autonomie des champs sectoriels, d'individualisation des relations sociales, de différenciation des statuts, de bureaucratisation de l'action publique, mais aussi de consensus sociaux renouvelés, de recomposition des références collectives, d'ajustements plus ou moins partiels aux contraintes de la mondialisation et de l'Union européenne. Autant de termes que l'introduction s'attachera à préciser en privilégiant une approche de type weberien.

Trois blocs, quatre pays

Cet ouvrage prend en considération quatre groupes de pays qui ont relevé avant 1989 du système dit de type soviétique. Les pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie), le Centre-Est européen (Pologne, République tchèque, Slovaquie et Hongrie), les pays des Balkans (Roumanie, Bulgarie) et enfin l'ancienne RDA, devenue la région est-allemande de l'Allemagne réunifiée. Le cas de la Yougoslavie n'est pas intégré à la réflexion, en raison de la particularité des voies adoptées en 1989 par ce pays, et parce que cet ouvrage considère les États candidats à l'intégration en 2004 et 2007. Par ailleurs, compte tenu de l'impossibilité de prétendre traiter de manière exhaustive les neuf pays, le choix s'est porté à chaque fois sur un pays par « bloc » (pays baltes, Europe centrale et Balkans). Il

s'agit de la Lettonie, de la Pologne et de la Bulgarie, ainsi que de la région est-allemande. Cependant, à plusieurs reprises d'autres pays sont choisis pour étayer une thèse, qu'il s'agisse de la Hongrie en matière de sortie hors du communisme ou de réforme des pensions, de la République tchèque pour la privatisation des économies, ou de la Roumanie pour l'agriculture. À chaque fois, il s'agit de particulariser les cas selon leur antériorité historique, leurs groupes d'intérêts, leurs compositions ethniques, leurs sociétés civiles et leurs groupes professionnels.

Les pays baltes

L'homogénéité des pays baltes tient à leur commune inclusion dans les différents empires russes et allemands jusqu'en 1918. Ces trois pays partagent le sort commun d'avoir été durant cinq décennies des Républiques soviétiques. À ce titre, elles ont été des terres d'immigration pour les populations russes (et biélorusses) désireuses d'occuper les postes de responsabilité que les autorités soviétiques leur réservaient. Les Russes représentaient en 1990 près de 40 % de la population lettone, plus de 30 % en Estonie, 7 % seulement en Lituanie. La domination sans partage des minorités russes sur les majorités ethniques a déterminé la problématique nationale ultérieure. En 1990, la question de la souveraineté ne s'est pas articulée à la question de la transformation des structures économiques publiques comme ailleurs en Europe centrale. Elle s'est concentrée sur la question des relations à nouer avec la première minorité, à savoir celle des Russes, dont les membres détenaient une grande partie des postes de responsabilité. La problématique a concerné l'octroi de droits démocratiques à des groupes qui seraient susceptibles d'en faire usage à des fins non démocratiques. Considéré sous cet angle, il fallait donc les exclure du champ économique, politique et plus largement encore du champ civil, pour que la nation s'affirme

comme souveraine. La question nationale a dominé le débat politique pour des individus dont la culture politique avait été niée par un groupe d'individus devenu soudainement minoritaire. Or, posée dans ces termes, une telle problématique ne pouvait que raviver les craintes de voir se renouveler les errements de l'entre-deux-guerres, minée par la « question » des minorités en Europe centrale et orientale. L'Union européenne a ainsi fait face à la question nationale dans des termes que toutes ses traditions récuse, tandis que ces nouveaux États s'en emparaient pour faire valoir leur souveraineté.

La question de la minorité russe a ainsi été au cœur des politiques d'affirmation de la souveraineté lettone. Elle a constitué l'axe politique central qui a façonné la plus grande partie des choix publics. La question du multi-ethnisme, sous cet aspect si particulier de l'affrontement entre une majorité autrefois minoritaire et d'une minorité autrefois majoritaire, a déterminé non seulement le mode de sortie hors du communisme, mais aussi la politique de privatisation des actifs économiques, la réforme de la centralisation administrative et de la régionalisation, la problématique de la société civile, les débats sur les droits de l'homme et au final, les profils partisans de toute la scène politique.

L'Europe du Centre-Est

L'homogénéité des pays de l'Europe centrale tient également à leur inclusion dans les différents empires centraux et russes. Mais les formes de développement ont été historiquement différentes. À commencer par la forme du développement territorial qui a clivé les régions occidentales des régions orientales. Les premières ont été longtemps intégrées dans les empires centraux, tandis que les secondes, qui ont appartenu à l'Empire russe, ont été affectées d'un retard économique profond. Ce clivage entre les régions Ouest et les régions Est a recoupé un second clivage, opposant cette fois les

activités industrielles et les activités agricoles. Même si les politiques publiques d'industrialisation et de collectivisation après 1945 ont cherché à annuler ces disparités territoriales et économiques, ces dernières n'en sont pas moins demeurées très prégnantes après 1989. Le deuxième trait concerne les relations entre majorités et minorités. Son importance est différente de celle des pays baltes et des pays des Balkans. En Europe centrale, il a surtout fait référence à deux situations : la première, caractérisée par une minorité ethnique pouvant revendiquer un appui de sa majorité ethnique située dans un pays limitrophe et candidat lui aussi à l'entrée dans l'Union européenne. C'est le cas des Hongrois de Slovaquie ou de Roumanie. La seconde situation a été caractérisée par la présence des communautés roms, partout largement défavorisées et sans aucun appui national. Le troisième trait renvoie aux soulèvements nationaux qui ont marqué l'Europe centrale au XIX^e siècle et auxquels les mouvements sociaux après 1945 ont largement fait référence. Durant la période communiste, ces soulèvements contre l'occupant soviétique et ses affidés nationaux se sont répétés à plusieurs reprises dans tous les pays du Centre-Est européen, à la différence des autres groupes de pays examinés en comparaison : ce fut le cas en 1956 en Hongrie et en Pologne ; en 1968 en Tchécoslovaquie, et à six reprises en Pologne, entre 1956 et 1980. Ces soulèvements ont été la preuve à la fois de l'existence de sociétés civiles politiques et de profondes évolutions internes des partis communistes.

Dans ce cadre, la Pologne présente un triple intérêt : celui d'être un pays homogène (après avoir été un pays multi-ethnique jusqu'en 1939), culturellement et socialement très développé, en dépit de retards économiques importants qui ont affecté de manière différenciée les territoires, les secteurs et les groupes sociaux. Celui, ensuite, où les ferments de la société civile se sont articulés à une mémoire historique nourrie de très nombreuses références, mais qui

paradoxalement, après 1989, n'ont pas germé. Celui, enfin, où les héritages en termes de groupes d'intérêts sont particulièrement prégnants. Autant de traits qui permettent de particulariser une voie hors du communisme ; un mode de transformation économique et sociale à la fois libéral et très conservateur en raison des consensus sociaux ; des capacités de résistance locale à la mesure de l'importance de certains groupes industriels et ruraux qui ont été, sous la période précédente, amplement favorisés ; enfin, des polarisations idéologiques très profondes en raison des différentes traditions historiques dont ont pu se prévaloir ces groupes aux potentiels socialement et économiquement puissants.

Les Balkans, Roumanie et Bulgarie

Les Balkans ont également disparu durant plusieurs siècles de la carte européenne et n'ont vu leur souveraineté nationale réaffirmée qu'en 1878 pour la Bulgarie et pour la Roumanie. Massivement agraires, ces pays ont vu leurs structures sociales profondément bouleversées par les politiques d'industrialisation et de collectivisation des terres après 1945. Par ailleurs, tous deux font état de la présence d'une importante minorité (Hongrois de Transylvanie et Turcs en Bulgarie) à côté d'autres, numériquement mais aussi politiquement moins importantes (dont les Roms). Enfin, ces deux pays se sont illustrés par l'absence d'opposition sociale déclarée sous le communisme. Cette différence par rapport aux autres pays du Centre-Est peut s'expliquer à la fois par le consensus social bulgare et nationaliste roumain, et par l'intense dictature communiste conduite durant quarante ans. En 1989, les deux pays ont mis en œuvre des sorties du communisme qualifiées toutes deux de « révolutions de palais », mais différentes en raison de la pression de la rue, forte dans le cas bulgare et pratiquement inexistante en Roumanie. Ils ont adopté ultérieurement des rythmes de développement largement

comparables si l'on considère le blocage des réformes jusqu'en 1997. Fondées sur des alliances entre les centres politiques et les ouvriers des industries lourdes, notamment dans le cas roumain, ces configurations sociales et politiques ont longtemps conduit à la mise à l'écart des partenaires économiques étrangers.

Dans ce cadre, le choix de la Bulgarie se justifie par le fait que ce pays a souvent été choisi pour illustrer trois séries de thèses. La première est celle du retard en économie, dont rendrait compte celle du « sultanisme » en politique. Le « retard » exprimerait un rapport à l'autorité de type patriarcal, fondé sur le clan. La deuxième série de thèses fait référence à la période postérieure à la libération de 1878 jusqu'en 1945. Elle est marquée tout à la fois par l'absence de passé national et par l'imposition de normes exogènes ; par le poids des structures et des groupes locaux que sont la famille et la parentèle ; par l'absence de classes sociales définies, et par le poids des coopératives qui ont distillé avant 1945 un esprit antilibéral, imprégné de collectivisme qui s'est trouvé associé après 1945 à l'étatisme. La dernière série de thèses renvoie à l'héritage de la période communiste qui a su conserver nombre de traits antérieurs et assurer une modernisation accélérée sur la base de l'industrialisation lourde et pour laquelle plusieurs spécialistes se sont attachés à mettre en valeur l'importance des consensus villageois.

Quant à l'ancienne RDA, son inclusion dans l'analyse se justifie d'abord parce qu'elle a connu une transformation radicale des anciennes structures, qui peut être analysée comme l'archétype de la liquidation des héritages de la période antérieure, sur la base d'un transfert institutionnel considérable. Cependant, pareil processus n'a pas interdit le retour de certaines traditions. En Allemagne de l'Est comme partout en Europe centrale et orientale, les héritages ont pesé sur les formes institutionnelles finales. L'Allemagne de l'Est a, par ailleurs, mis en œuvre un processus de rationalisation et de