HAL
open science

Review of Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Tranformations in Central and Eastern Europe

Filip Kostelka

To cite this version:

Filip Kostelka. Review of Post-Communist Welfare Pathways: Theorizing Social Policy Tranformations in Central and Eastern Europe. Revue Française de Science Politique, 2011, 61 (4), pp.780 - 782. hal-03461518

HAL Id: hal-03461518

https://sciencespo.hal.science/hal-03461518

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

entre des années prises au hasard. C. Saraceno rappelle que la pauvreté, définie de manière absolue aux États-Unis, l'est de manière relative dans l'Union européenne et que, dans aucun des cas, la définition statistique de la pauvreté ne sert de référence pour le calcul du montant ou des conditions d'éligibilité des prestations sociales.

Le livre pose aussi la question de savoir si les États-Unis ont pu servir de modèle pour les politiques européennes ou vice versa. Alors que certains auteurs répondent positivement, dans le sens d'un transfert des États-Unis vers l'Europe, d'autres soulignent au contraire l'impossibilité de retrouver des effets de politiques publiques dans des contextes institutionnels différents. La question du transfert aurait cependant mérité d'être posée plus précisément : si un transfert de politiques publiques s'est parfois produit, quels mécanismes sociaux et quels acteurs l'ont porté ? On peut également regretter que la notion de social ait été moins interrogée que celle de modèle. Les auteurs affirment certes que l'objet implique de considérer des dimensions économiques, étatiques, sociales, mais de nombreuses questions restent en suspens : la définition et les frontières de l'État social sont-elles les mêmes de part et d'autre de l'Atlantique ? Pourquoi n'avoir pratiquement pas évoqué les processus sociaux d'élaboration des politiques sociales, ni les questions de retraite et de santé, quand celles d'emploi et de pauvreté sont au cœur du livre ? Les auteurs assument avoir choisi certains aspects du modèle social plutôt que d'autres ; on aurait cependant aimé en savoir un peu plus sur les critères qui ont orienté ce choix.

N. Gilbert et J. Alber proposent finalement d'examiner le modèle social européen comme un modèle cognitif et normatif, utilisé de manière croissante à mesure que l'UE s'élargissait et que le besoin d'intégration symbolique grandissait. Face au risque de voir les nouveaux États membres se tourner vers le modèle américain et face au désaveu de l'intégration négative par les citoyens, la Commission européenne aurait cherché à promouvoir davantage une intégration positive. Celle-ci aurait pu être portée symboliquement par la catégorie de modèle social européen. Cette piste stimulante aurait cependant mérité une mise à l'épreuve empirique : quels indices permettent d'affirmer que ce scénario est celui qui permet d'expliquer l'imposition progressive de l'idée de modèle social européen et que ce ne sont pas d'autres facteurs qui ont joué, comme par exemple la domination de la gauche en Europe à la fin des années 1990 ? Malgré ces remarques, cet ouvrage n'en demeure pas moins un apport important pour les études comparatives sur l'État social.

Clémence Ledoux –
Sciences Po Paris (CEE), Université de Nantes

Cerami (Alfio), Vanhuysse (Pieter), eds – *Post-Communist Welfare Pathways. Theorizing Social Policy Transformations in Central and Eastern Europe.* –
Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, 290 p.
Bibliogr. Index.

Un des piliers fondamentaux et une source de légitimité essentielle dans l'ancien bloc soviétique a été un système social extrêmement généreux. La transformation des États providence a donc été l'un des enjeux majeurs de la transition politique de l'après 1989, d'autant plus que les populations ont dû faire face à des risques inconnus sous le communisme, tels que le chômage et la pauvreté de masse.

L'ouvrage dirigé par Alfio Cerami et Pieter Vanhuysse interroge les réformes des systèmes sociaux dans le monde postcommuniste, en se focalisant sur les pays qui ont intégré l'Union européenne. Quatorze contributions élaborées par dix-sept auteurs, dont une partie non négligeable provient de la région en question, proposent des réflexions théoriques et des tableaux empiriques des évolutions suivies par les États providence postcommunistes. Ces derniers sont traités dans leur ensemble ou pays par pays (tous les membres postcommunistes de l'UE sauf la Slovénie) mais aussi secteur par secteur (systèmes d'assistance sociale, dispositifs de soins pour les personnes âgées...).

Plusieurs chapitres (2, 5, 6, 7) remontent tout le cours du 20e siècle, exposant l'intégralité de la trajectoire des systèmes sociaux en Europe centrale et orientale, depuis les premières mesures de protection sociale adoptées aux alentours de la Première Guerre mondiale jusqu'aux réformes les plus récentes des années 2000. Le lecteur apprend que les pays étudiés ont connu de grandes tendances communes qui n'ont pourtant pas empêché la présence de disparités non négligeables. Dans la période pré-communiste, tous ont adopté le modèle bismarckien de protection sociale mais le taux de couverture des populations a varié considérablement, notamment en fonction de la taille du

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.93 - 04/11/2014 11h28. © Presses de Sciences Po

secteur agricole. Ce secteur est resté longtemps, même sous la période communiste, à l'écart du système. Sous le communisme, la couverture s'est accrue par le biais de l'industrialisation et, surtout, étant donné que les bénéfices sociaux étaient liés au statut de travailleur, par celui du droit au travail (obligatoire) garanti ou plutôt imposé par l'État et consacré par la voie constitutionnelle. De surcroît, l'État a commencé à subventionner les prix de certains produits et les entreprises à assurer la distribution d'un grand nombre de privilèges (appartements, séjour de vacances, écoles maternelles...). Dans les années 1970 et 1980, en réaction à la crise de légitimité des régimes communistes en place, les systèmes sociaux ont convergé en évoluant vers plus d'universalisme et davantage de générosité. En revanche, pendant les deux dernières décennies, les États providence en Europe centrale et orientale ont commencé, tout en restant relativement généreux, à se différencier. La transformation économique postcommuniste a nécessité l'introduction de nouveaux dispositifs, inconnus ou marginaux auparavant, tels que les indemnités de chômage et l'assistance sociale, alors que d'autres instruments ont dû disparaître (comme la garantie de l'emploi ou les subventions des prix) ou on été, au moins en partie, privatisé (par exemple les retraites).

Au-delà de cette évolution générale, l'ouvrage tente de répondre à quelques questions centrales. Il s'agit notamment du degré de continuité et de convergence dans l'évolution postcommuniste de la protection sociale, des facteurs qui expliquent cette évolution (dont les facteurs exogènes, tels que les organismes internationaux) ainsi que de la classification des nouveaux États providence postcommunistes et de la comparaison avec leurs homologues dans d'autres régions, en particulier en Europe occidentale.

La première question prend la forme d'un débat entre les adeptes de la dépendance au chemin (« *path-dependency* ») et ceux qui accentuent le renouveau (« *path-departure* ») qui, néanmoins, comme le soulignent A. Cerami et P. Vanhuysse (p. 4), ne correspond pas à une vraie rupture (« *path-break* ») qui mettrait intégralement en cause la stabilité ainsi que la dynamique d'autorenforcement. La plupart des chapitres concluent que la dépendance au chemin est un facteur prédominant dans l'évolution des systèmes sociaux postcommunistes même si des éléments de renouveau et d'innovation sont tout aussi présents. Le changement semble avoir été « étonnamment graduel, en particulier lorsqu'il est comparé avec l'ampleur de la transformation économique et sociale » (p. 233) que la région a connue. Pour ce qui est de la convergence, la plupart des pays ont partiellement privatisé leurs systèmes de protection sociale (notamment les retraites) tout en gardant une couverture très large. Néanmoins, certains pays sont allés bien plus loin que les autres dans les réformes à tendance libérale, en particulier la Slovaquie et les pays Baltes.

Les facteurs avancés dans les différentes contributions pour expliquer la continuité des systèmes postcommunistes déclinent des versions différentes de l'institutionnalisme, passées en revue dans le troisième chapitre théorique d'A. Cerami (p. 37). Il s'agit notamment de mécanismes de la dépendance au chemin (la difficile réversibilité des choix politiques précédents), de la stabilité des configurations institutionnelles (par exemple, la position historiquement forte du ministère des Affaires sociales tchèque) ou de l'opinion publique (favorable à l'État providence dans tous les pays). Deux contributions (chapitres 4 et 7) mettent en exergue l'utilisation stratégique de politiques sociales (indemnités de chômage, retraites anticipées et d'invalidité) par les décideurs postcommunistes dans un grand nombre de pays qui ont permis de diviser et de pacifier (« *divide and pacify strategies* ») les travailleurs âgés et peu adaptables à l'économie de marché, employés dans les industries les plus vulnérables au moment de la transition. En créant des groupes avec des intérêts redistributifs concurrents (employés, chômeurs, et retraités « atypiques » en âge de travailler), ces stratégies ont empêché des mobilisations massives dans des secteurs pourtant très syndiqués et ont contribué à une restructuration économique étonnement pacifique tout en créant une dynamique irréversible (« *path-dependent* ») et fiscalement de moins en moins tenable.

Des points de discorde ne sont pas absents. Pour certains auteurs (cf. chapitre 6), la compétition partisane (*i.e.* la couleur politique du gouvernement en place) a exercé relativement peu d'effets alors que pour d'autres (chapitre 13), elle devrait être mieux et davantage analysée car elle est susceptible d'expliquer la variance inter-pays. La plus grande controverse est relative au rôle des organismes internationaux. Majoritaires sont les auteurs qui, tout en admettant que leur action a contribué à l'orientation libérale de certaines réformes sociales, pensent que leur influence est restée limitée et fortement contrainte par les contextes nationaux. Cette interprétation n'est pas unanimement partagée, notamment pour Mitchell

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.93 - 04/11/2014 11h28. © Presses de Sciences Po

A. Orenstein (chapitre 8 sur la réforme des retraites) qui considère que les acteurs internationaux, et notamment la Banque mondiale, ont joué un rôle crucial en inspirant et identifiant les réformateurs, en créant des coalitions en faveur des réformes et en leur donnant des ressources pour surmonter les résistances. Conformément à sa thèse et contrairement aux autres auteurs, M. A. Orenstein souligne aussi le caractère innovant (« *path-departing* ») des réformes qu'il analyse.

Quand il s'agit de classer les États providences postcommunistes, les différentes contributions s'accordent toutefois sur leur caractère hybride qui mélange des éléments conservateurs, libéraux ainsi que communistes. En comparaison avec les systèmes sociaux en Europe occidentale, ils sont relativement généreux mais, en moyenne, moins efficace en termes de réduction de pauvreté.

Le mérite principal de cet ouvrage collectif est d'apporter une masse d'information inédite sur l'évolution des États providence postcommunistes et de proposer toute une palette d'instruments et de concepts pour la comprendre. Il impressionne par sa profondeur historique et sa richesse empirique. Sa cohérence théorique, et le débat dans lequel s'engagent les différents auteurs, témoignent d'un excellent travail d'édition. Il est cependant dommage que certaines contributions restent assez descriptives et ne valident pas les thèses qu'ils avancent avec des preuves plus solides. Comme le notent, dans la conclusion, Stephan Haggard et Robert R. Kaufman (p. 235), elles ne recourent pas assez à des données et des indicateurs quantitatifs ou qualitatifs. Cela permettrait des comparaisons plus systématiques et donnerait plus d'objectivité dans les analyses en réduisant la marge d'appréciation laissée à l'interprétation des chercheurs. Mais en l'état, ce livre représente un incontournable point de départ pour ceux qui voudraient comprendre les évolutions de l'État providence postcommunistes.

Filip Kostelka –
Sciences Po Paris, CEE

Frye (Timothy) – *Building States and Markets after Communism. The Perils of Polarized Democracy.* –
New York, Cambridge University Press, 2010. 296 p.
Bibliogr. Index.

Le livre de Timothy Frey est l'une des plus importantes contributions à l'étude des transformations postcommunistes parues dans les dernières décennies. Le livre examine les relations entre la construction de l'État et la création du marché dans vingt-cinq pays depuis la chute du communisme. Il combine l'analyse statistique d'une grande variété de données (y compris un *survey* des élites des affaires) avec des études de cas plus approfondies portant sur la Bulgarie, la Pologne, la Russie et l'Ouzbékistan. Il porte principalement son attention sur la polarisation politique – la distance qui sépare les différentes factions politiques en matière de politiques publiques – et ses effets sur la démocratie et les réformes du marché. Il pose trois grandes questions : 1/ « Est-ce que la démocratie promeut la création d'économies de marché et de robustes institutions ététiques ? 2/ Si oui, pourquoi ? 3/ Dans quelles conditions la construction étatique et celle du marché ne vont-elles pas ensemble et quand, au contraire, se renforcent-elles mutuellement ? » (p. 2). L'argument fondamental de Frye est convaincant. La polarisation politique joue un rôle crucial dans la promotion de la démocratie ainsi que dans la création du marché et d'institutions étatiques robustes. Cependant, elle opère dans différentes circonstances et conditions et de façons différentes. L'auteur montre que la démocratie « est positivement corrélée à une réforme rapide et cohérente quand la polarisation reste à un bas niveau, mais chaque augmentation atténue l'impact bénéfique de la démocratie sur le rythme et la cohérence de la réforme » (p. 3). L'ouvrage ne s'en tient pas là mais il inclut d'autres résultats intéressants. Par exemple, dans les pays étudiés, la polarisation politique tend à être associée avec de plus hauts niveaux d'inégalité de revenus, alors que les démocraties polarisées tendent à être moins performantes en termes d'efficacité que les formes de gouvernement non polarisées ou plus autoritaires. Avant de présenter quelques critiques, qui ne diminuent en aucune façon la valeur de l'analyse de Frye, nous résumerons brièvement le contenu de ses chapitres clés.

Après l'introduction où sont exposés le cadre général, les questions de recherche, la méthode et les arguments de l'ouvrage, le chapitre I traite plus spécifiquement de « La logique politique des réformes économiques et institutionnelles ». L'auteur y suggère que les effets de la démocratie sur les choix de politique économique sont conditionnés par le niveau de polarisation politique. Les institutions politiques jouent, dans ce cadre, un rôle très important : elles déterminent la politique économique du pays en agissant sur l'instabilité des politiques publiques. Le chapitre II

Document téléchargé depuis www.cairn.info - Institut d'Etudes Politiques de Paris - - 193.54.67.93 - 04/11/2014 11h28. © Presses de Sciences Po