

INFORMATION TO USERS

This manuscript has been reproduced from the microfilm master. UMI films the text directly from the original or copy submitted. Thus, some thesis and dissertation copies are in typewriter face, while others may be from any type of computer printer.

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleedthrough, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send UMI a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

Oversize materials (e.g., maps, drawings, charts) are reproduced by sectioning the original, beginning at the upper left-hand corner and continuing from left to right in equal sections with small overlaps.

Photographs included in the original manuscript have been reproduced xerographically in this copy. Higher quality 6" x 9" black and white photographic prints are available for any photographs or illustrations appearing in this copy for an additional charge. Contact UMI directly to order.

ProQuest Information and Learning
300 North Zeeb Road, Ann Arbor, MI 48106-1346 USA
800-521-0600

UMI[®]



Université d'Ottawa • University of Ottawa

**“Mondialisation, libéralisme et transitions :
les politiques sociales en Europe de l’Est”**

par

Jean-Sébastien Langelier

Thèse déposée à la faculté des études
supérieures de l’Université d’Ottawa
en vue de l’obtention d’une maîtrise es
Arts en Science Politique

Département de Science Politique
Université d’Ottawa

Mai 2000



National Library
of Canada

Acquisitions and
Bibliographic Services

395 Wellington Street
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Bibliothèque nationale
du Canada

Acquisitions et
services bibliographiques

395, rue Wellington
Ottawa ON K1A 0N4
Canada

Your file Votre référence

Our file Notre référence

The author has granted a non-exclusive licence allowing the National Library of Canada to reproduce, loan, distribute or sell copies of this thesis in microform, paper or electronic formats.

The author retains ownership of the copyright in this thesis. Neither the thesis nor substantial extracts from it may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'auteur a accordé une licence non exclusive permettant à la Bibliothèque nationale du Canada de reproduire, prêter, distribuer ou vendre des copies de cette thèse sous la forme de microfiche/film, de reproduction sur papier ou sur format électronique.

L'auteur conserve la propriété du droit d'auteur qui protège cette thèse. Ni la thèse ni des extraits substantiels de celle-ci ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

0-612-58473-9

Canada

Sommaire

La problématique générale aborde la question de la convergence nécessaire des rôles et fonctions de l'État associée à la mondialisation du système capitaliste libéral international. Elle cherche à savoir si les pressions inhérentes à la mondialisation agissent dans le sens d'une réduction du rôle de l'État à celui de facilitateur des mécanismes du marché dans un nouvel ordre international dominé par les normes de la gouvernance dite globale, dont les institutions financières internationales sont les principaux vecteurs. À l'aide d'une perspective inspirée de l'oeuvre de Karl Polanyi, la thèse propose d'étudier la notion d'autonomie de l'État dans le domaine des politiques sociales pour le cas des pays en transition d'Europe de l'est. Une étude sur les réformes des pensions en Pologne et sur les réformes de la santé en Hongrie permettra d'envisager une possibilité de divergence par rapport aux limites imposées par le cadre idéologique libéral, divergence que l'on associera à une possibilité d'autonomie pour l'État dans le cas polonais.

Remerciements

Nous nous devons d'adresser nos remerciements d'abord à notre directrice de thèse, professeur Jeanne K. Laux qui grâce à ses connaissances, ses commentaires pertinents et ses conseils toujours judicieux, a su diriger avec professionnalisme notre travail, de l'ébauche du projet à la version finale. Nous remercions également les professeurs Claire Turenne-Sjolander et Andrew Axline, l'une pour avoir susciter, grâce à son expertise, des réflexions qui ont mené à ce qui devait devenir le projet de thèse dans le cadre du séminaire de recherche et l'autre pour avoir provoqué, lors de la défense du projet, des questionnements fort fertiles pour la mise en oeuvre de la thèse. Nous aimerions aussi remercier David Mercier qui, en collègue dévoué, a bien voulu offrir ses impressions sur le travail dans sa version presque finale.

“Pourquoi la victoire finale d'une tendance devrait-elle être censée prouver l'inefficacité des efforts destinés à en ralentir le progrès? Et pourquoi ne pas voir que c'est précisément dans ce qu'elles ont obtenu, c'est-à-dire le rythme du changement, que ces mesures ont atteint leurs buts?”

Karl Polanyi, La grande transformation

Introduction	7
1. <i>Présentation de la problématique</i>	9
Chapitre 1 : Cadre Théorique, hypothèses et méthodologie	14
1.1 <i>Cadre théorique</i>	14
<i>Statut de la théorie</i>	14
1.1.2 <i>Karl Polanyi</i>	20
1.1.3 <i>Épistémologie</i>	23
1.1.4 <i>Polanyi et la mondialisation</i>	28
1.1.5 <i>Le Contexte de la transition: Absence d'alternative et politique économique</i>	33
1.1.6 <i>L'autonomie de l'État, le contre-mouvement et le contexte de la transition</i>	37
1.2 <i>Hypothèses</i>	44
1.3 <i>Méthodologie associée aux hypothèses</i>	46
1.4 <i>Choix des études de cas</i>	50
Chapitre 2	
La réforme du système de pensions en Pologne	54
2.1 <i>La tentative d'introduction de la logique de marché</i>	56
2.2 <i>Le contre-mouvement</i>	72
2.3 <i>Conclusion</i>	89
Chapitre 3	
La réforme du système de santé en Hongrie	92
3.1 <i>L'introduction de la logique de marché</i>	93
3.2 <i>Les contre-mouvements</i>	105
3.3 <i>Conclusion</i>	116
Chapitre 4:	
Conclusion générale	119
4.1 <i>Résumé de la vérification des hypothèses</i>	120
4.2 <i>Considérations particulières sur les études de cas</i>	122
4.3 <i>La mondialisation, l'autonomie de l'État et la démocratie</i>	125
Annexe 1	
Chronologie: Pologne; gouvernements et élections législatives 1990-1998 ..	129
Annexe 2	
Chronologie: Pension et politique en Pologne 1990-1993	133

Annexe 3

Liste de projets de la Banque mondiale associée à la réforme du secteur de la santé en Hongrie	135
--	-----

Annexe 4

Principales réformes du secteur de la santé en Hongrie	136
--	-----

Bibliographie	138
---------------------	-----

Introduction

La question de la mondialisation et de ses effets sur la redéfinition des rôles et fonctions de l'État demeure dans la littérature en science politique et en relations internationales une source prolifique de débats et de tentatives de théorisation. Essentiellement, la question tente de résoudre certaines contradictions entre d'une part la démocratie libérale instituée en occident en États organisés sur des bases territoriales et nationales et d'autre part une économie capitaliste mondialisée fonctionnant selon des mécanismes qui lui sont propres. La problématique générale de la thèse s'intéresse à ces contradictions à travers l'étude des politiques sociales en relation avec le libéralisme économique dans le cas des pays en transition en particulier. De manière générale, la thèse cherche à savoir si dans la réalité, les pressions inhérentes à la mondialisation agissent dans le sens d'une réduction du rôle de l'État à celui de facilitateur des mécanismes du marché dans un nouvel ordre international mondialisé dominé par les normes de la gouvernance dite globale, dont les institutions financières internationales sont les principaux vecteurs.

La thèse se divise en quatre chapitres. Le premier chapitre cherche à élaborer une perspective théorique permettant d'envisager la question d'autonomie de l'État par rapport à l'idéologie libérale, plus particulièrement dans le contexte de la transition des pays de l'Europe de l'Est vers l'économie de marché et la démocratie. Cette perspective est élaborée à partir d'un double constat sur le statut des théories en sciences sociales qui rend problématique une

perspective intégrant des concepts tels que l'autonomie de l'État, les politiques sociales et la mondialisation. La première lacune, fondée sur une dichotomie entre environnement interne et externe de l'État, réserve le domaine des politiques sociales aux études politiques spécifiques ou comparées. La deuxième lacune, plus fondamentale, concerne la dichotomie entre le politique et l'économique qui implique une séparation des réalités et des disciplines. Ces deux lacunes sont surmontées grâce à l'adoption d'un cadre théorique élaboré à partir des idées de Karl Polanyi¹ qui permettent d'envisager une dynamique entre l'introduction de la logique de marché issue d'une compréhension formaliste de l'économie et un contre-mouvement visant à réintégrer ce marché dans la société. Parce que l'on récupère une analyse historique dans le contexte contemporain, une étude du sens de la mondialisation sera présentée afin d'identifier certains facteurs qui pourraient influencer la dynamique polanyienne dans les études de cas.

La deuxième partie du chapitre théorique est consacrée à la présentation des hypothèses de recherche ainsi qu'à la présentation de la méthodologie. L'hypothèse générale tentera d'établir un lien entre d'une part la dynamique polanyienne d'introduction de la logique de marché /contre-mouvement et la question d'autonomie de l'État. Deux sous-hypothèses seront également présentées qui cherchent à raffiner l'hypothèse pour l'appliquer aux cas spécifiques des pays en transition. Ce chapitre explique également le choix retenu quant aux études de cas soit la réforme des régimes de pensions en Pologne et la réforme de la santé en Hongrie.

¹ Anthropologue et économiste d'origine hongroise, dont les ouvrages les plus importants sont "La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps" (1944), "Trade and Markets in Early Empires" (1957), "Dahomey and the Slave Trade" (en collaboration avec Abraham Rotstein) (1966)

Les deux chapitres suivants, qui décrivent les études de cas, sont divisés en fonction de l'hypothèse qui implique dans un premier temps, une analyse de la logique de marché dans le domaine étudié et dans un deuxième temps, une étude des contre-mouvements. Finalement, la conclusion cherchera à synthétiser les résultats de la recherche tout en offrant une réflexion sur certaines questions provoquées par le travail de recherche.

1. Présentation de la problématique

On présente souvent dans la littérature la mondialisation comme étant un phénomène multidimensionnel qui tend, grâce à une restructuration du système économique international, à redéfinir les rôles et fonctions des États². Cette restructuration du système international serait forcément issue d'un mouvement dont les sources idéologiques prévoient pour le marché, un rôle déterminant sinon exclusif, dans les sphères d'activité que l'on catégorise normalement comme étant économiques³. La restructuration du système économique international impliquerait une compétition grandissante entre les États pour la localisation de la production, moteur du développement économique, déterminée par leurs avantages comparatifs. La mondialisation pourrait, dans cet ordre d'idées, représenter un phénomène contraignant dans le sens où l'État doit se conformer explicitement à l'ensemble des normes et valeurs incarnées par la mondialisation afin de s'intégrer au système international. Ces normes et valeurs prévoient pour l'État un rôle se limitant à créer les conditions propices à l'expression des

² Une conceptualisation plus poussée de la mondialisation sera présentée ultérieurement. Il s'agit ici de l'aborder telle qu'elle est présentée dans la littérature afin de définir la problématique générale.

³ On doit souligner que la distinction sphère économique/sphère sociale dans la compréhension d'une société demeure issue d'une compréhension strictement théorique. Nous reviendrons plus en détail sur les implications de cette différence ontologique. Pour les besoins de la présentation générale de la problématique, nous utiliserons pourtant ces concepts dans le sens généralement accepté de deux sphères séparables économie-société.

mécanismes du marché⁴. Une telle compréhension de la mondialisation implique l'idée de convergence au niveau des rôles et fonctions de l'État. On doit considérer l'idéal libéral, caractéristique du discours associé à la mondialisation, comme étant universel. Ce caractère universel du libéralisme s'exprime, au niveau théorique, par une uniformisation conceptuelle de la nature des problèmes identifiés et des solutions proposées. Cette uniformisation a pour effet de marginaliser les débats sur l'importance des particularités nationales pour favoriser un discours orienté sur les impératifs de la compétitivité et sur la nécessaire adaptation au système économique international⁵. Forcément, cette adaptation passe par un ensemble de politiques fidèles aux prescriptions de l'idéal libéral. On doit souligner que les applications de ces prescriptions ne se limitent pas nécessairement à la gestion de la sphère économique. Elles offrent un cadre explicatif et proposent des solutions applicables à l'ensemble des activités sociales. La remise en question de l'Etat keynésien tel qu'il s'est développé en Occident, particulièrement en Grande Bretagne et aux États-Unis, n'est pas étrangère à cette logique.

Dans la réalité, l'existence de cette nécessaire convergence, ou son ampleur si on admet son existence, restent à être démontrée. La problématique de la thèse aborde cette question de convergence à l'aide du concept d'autonomie de l'État. Dans la littérature, l'idée d'autonomie de l'État est souvent associée à l'autonomie par rapport à l'environnement international ou, dans les perspectives d'inspiration marxiste en relation avec la classe

⁴ Robert Reich "The Work of Nations" Vintage Books, New York, 1992 défend dans la littérature ce type de position cité dans Paul Hirst et Grahame Thompson "*Globalization and the Future of the Nation State*" dans Economy and Society, vol. 2, no 3, août 1995, p. 414. La possibilité que l'État, en Occident surtout, puisse lui-même alimenter cette restructuration qui dans les faits redéfinisse ses fonctions n'est pas ici écartée.

⁵ Don D. Marshall, "National Development and the Globalization Discourse: Confronting *Imperative* and *Convergence* notions" dans Third World Quarterly, vol. 17, no5 p. 884, 1996

dominante. La thèse propose d'aborder cette question d'autonomie dans une nouvelle perspective, c'est-à-dire en relation avec le cadre idéologique libéral⁶.

La thèse propose d'étudier le domaine des politiques sociales comme étant le lieu d'expression possible d'un tel type d'autonomie. Une des justifications invoquée concernant l'élaboration de politiques sociales caractéristiques de l'État-providence keynésien demeure sa prétention à combler les imperfections du marché. La remise en question de cette possibilité est centrale à la critique, qualifiée de "néolibérale", propre à la montée de la droite américaine et britannique qui a insisté sur les dysfonctions inhérentes à l'intervention de l'État, non seulement dans la gestion économique, mais également dans la résolution des problèmes sociaux. Le domaine de la politique sociale demeure un lieu de débats qui reste central à la compréhension de l'État démocratique en Occident. De plus, si l'on admet le caractère universel du libéralisme, dans ses prétentions, le débat sur les politiques sociales, dans la perspective des rôles et fonctions de l'État, reste transposable à un ensemble plus large de situations. Bref, si la mondialisation est comprise comme un phénomène qui tend à réorienter les fonctions et rôles de l'État en fonction d'un cadre idéologique et que ce dernier offre un

⁶Ce cadre pourrait être associé à l'idée de gouvernance pour les néo-institutionnalistes et d'hégémonie pour les néogramsciens. Il ne s'agit pas ici de se prononcer sur la validité d'une ou l'autre des approches mais bien de situer notre concept en relation avec la littérature. Le concept de gouvernance ne fait pas unanimité dans la littérature au sujet de sa signification. Si l'on suit Marie Claude Smouts, on peut attribuer plusieurs sens divergents dans l'utilisation de ce terme, dont on en retient deux. Un premier est employé par la Banque mondiale dans le sens d'un État de droit, responsable devant la population. Un deuxième associé à la perspective proposée dans l'ouvrage de Roseneau et Czempiel "Governance without Government" qui désigne un ensemble de régulations fonctionnant même si elles n'émanent pas d'une autorité officielle. Voir Marie Claude Smouts "*La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale*" dans Marie Claude Smouts ed. "Les Nouvelles relations internationales" Presse de Science Po, Paris, 1998, pp 149-151. Le dénominateur commun de ces concepts, gouvernance et hégémonie, qui ne sont pas nécessairement antinomiques, insistent sur le caractère uniformisant d'un ensemble de normes et de valeurs sur la conduite de la politique nationale. Voir également Jeanne K Laux "Double Discourse: National Politics and Global Governance Fables from Central Europe" Cahier de recherche no 9801P, Université d'Ottawa, pp 2-7

ensemble de solutions associées à ce même cadre, alors on peut postuler que la pratique de politiques dans le domaine particulier des politiques sociales dont les fondements divergent du cadre idéologique représente une possibilité d'autonomie.

Dans sa dimension plus empirique, la thèse examinera la problématique de l'autonomie de l'État par rapport au cadre idéologique libéral dans le cas particulier des pays en transition, c'est-à-dire les pays de l'ancien bloc de l'Est. Le démantèlement du bloc soviétique demeure un événement historique déterminant du XX^{ème} siècle puisqu'il signifie l'abandon d'un modèle justement élaboré en réaction au libéralisme et au capitalisme. Il n'est pas exagéré de dire en ce sens que la fin de la guerre froide s'est concrétisée, en 1991, par cet événement hautement symbolique parce que la finalité des réformes entreprises demeure le modèle prôné par l'ennemi d'hier. En fait, cette finalité de la transition n'est pas du tout étrangère au choix des pays en transition comme étude de cas. On prétend ici que si l'on peut identifier une forme d'autonomie dans une situation où sa présence semble peu probable, alors la possibilité de l'expression d'une telle autonomie s'en trouvera renforcée. Autrement dit, comme le confirmeront plus en détail les analyses du premier chapitre, le cas de la transition de l'Europe de l'Est présente certaines particularités qui semblent limiter la possibilité d'autonomie en relation avec le cadre idéologique du libéralisme universel. La présence d'une forme d'autonomie dans ces cas particuliers pourrait renforcer l'infirmité de la thèse de la convergence nécessaire, associée à la mondialisation, de la pratique politique. Implicitement, cette logique écarte une perspective relevant de l'idiosyncrasie qui prétendrait à la construction d'une épistémologie particulière, comme par exemple la transitologie, dont l'applicabilité se limiterait aux cas spécifiques des pays en transition. On doit quand même reconnaître que le

contexte de la transition présente des particularités et des spécificités qui déterminent fortement le sens et les modalités du changement social et donc la possibilité ou l'impossibilité d'autonomie. Ainsi, alors que les débats sur la transitologie dans la littérature s'articulent surtout autour des questions de legs du passé et de la nécessité d'adaptation à l'environnement économique international⁷, la problématique cherchera plutôt à étudier les implications d'une certaine compréhension de la mondialisation dans le contexte de la transition. L'analyse présentée ne réussit pourtant pas à résoudre le dilemme propre à la science politique en particulier et aux sciences sociales en général existant entre la généralisation et la spécificité, dilemme qui sera abordé au cours de la construction du cadre théorique.

⁷ Berverly Crawford et Arend Lijphart "Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe" dans Comparative Political Studies, vol. 28, no 2 juillet 1995, pp 171-199

Chapitre 1 : Cadre Théorique, hypothèses et méthodologie

La discussion théorique sera introduite à l'aide d'une discussion sur certaines lacunes identifiées au sein de la littérature en science politique et en relations internationales. Cette discussion permettra de présenter les thèses de Karl Polanyi. Les idées de Polanyi, parce qu'elles peuvent être actualisées dans le contexte contemporain, permettront d'aborder de manière compréhensive la notion d'autonomie de l'État. Cette discussion permettra de théoriser les concepts associés à la problématique. Cette théorisation permettra de formuler un ensemble d'hypothèses qui chercheront à intégrer la perspective polanyienne avec le contexte dans lequel cette dynamique se développe. Une discussion sur la méthodologie retenue sera également présentée avant de pouvoir, dans les chapitres suivants, aborder les études de cas.

1.1 Cadre théorique

1.1.1 Statut de la théorie

La première partie de ce chapitre doit être comprise comme étant une discussion sur la recherche d'un paradigme qui permettra d'aborder les questions d'autonomie de l'État en relation avec l'idéologie libérale dans le domaine des politiques sociales dans le contexte de la mondialisation. Une première difficulté identifiée dans la littérature en politique internationale comparée réside avant tout dans la séparation conceptuelle entre les environnements interne et externe dont l'État constitue la frontière. Cette séparation est fondée sur le postulat implicite qu'il existe des réalités possédant des caractéristiques de nature

différentes justifiant l'élaboration de disciplines distinctes⁸. Ainsi, les relations internationales s'intéresseraient aux phénomènes relevant de l'environnement externe. Par exemple, les courants réalistes et néo-institutionnalistes ne s'intéressent pas a priori aux questions des politiques sociales puisque ces derniers limitent leur objet d'étude aux relations entre les États⁹. D'un autre côté, les champs politiques nationaux (politique canadienne, américaine ou européenne) prendraient pour acquis l'étanchéité de l'environnement interne en considérant les conditions historico-culturelles comme suffisantes à l'élaboration d'une discipline. Une étude combinant les concepts d'autonomie et de l'élaboration des politiques sociales ne semble pas pouvoir être abordée dans l'une ou l'autre de ces perspectives. Les théories en sciences sociales ne se réduisent (heureusement !) pas à cette caricature. Il faut, bien sûr, reconnaître que l'étanchéité de ces deux environnements est forcément relativisée par la plupart des courants de pensée. Une première solution pourrait consister à faire de la problématique un objet de la politique comparée et donc de lui appliquer les modes d'analyse, concepts et méthodes propres à ce paradigme. Pourtant, dans leur tentative d'organiser de manière compréhensive la réalité, ces dernières ont parfois tendance à insister sur la création de typologies dans le but de catégoriser la pluralité des formes organisationnelles des politiques

⁸Ce type de questions fait référence à l'organisation du savoir tel qu'il s'est développé historiquement. La division du savoir en disciplines distinctes est souvent présentée grâce à la métaphore qui compare le domaine des connaissances à une carte géographique, au sein de laquelle les différentes disciplines auraient leur provinces sur lesquelles elles exerceraient une "souveraineté". *"One of the great danger for the historian of science is that taken for granted borders seem so natural to the late twentieth-century mind that there is a tendency to assume that they have always been there"*. Nicholas Fisher *"The Classification of Sciences"* dans R. C. Olby, G.N. Cantor and M.J.S. Hodge *"Companion to the History of Science"* Routledge, New York, 1990, pp 857-859

⁹D'où la critique et la remise en question de ces perspectives suite à l'effondrement du bloc communiste à cause de leur incapacité à envisager les dynamiques internes comme étant potentiellement significatives. Ainsi, pour Gilpin, un changement dans l'ordre international n'aurait pu se matérialiser qu'à la suite d'une guerre, hypothèse infirmée par la fin de la guerre froide. Voir Marie-Claude Smouts, op. cit. p. 12

sociales. Une telle tentative contribue à diminuer la possibilité d'étude de l'autonomie puisque l'on associera les caractéristiques des politiques sociales à un certain idéal type au lieu de s'intéresser aux tendances associées à la mondialisation. Si l'on prend par exemple la typologie développée par Catherine Jones Finer, on constate que la situation des pays d'Europe de l'Est présente suffisamment de caractéristiques pour justifier la construction d'un type spécifique¹⁰. Cette compréhension implique le même type de problèmes que les disciplines élaborées à partir des spécificités nationales. Une telle conception pourrait se traduire par exemple par l'identification des déterminants de l'élaboration des politiques sociales dont les pressions de l'environnement externe ne seraient qu'un déterminant parmi d'autres, ce qui demeure insuffisant pour l'étude de l'autonomie dans une perspective transnationale.

Certes, le domaine spécifique de l'économie politique internationale aura permis, en s'appuyant sur les effets de la mondialisation, de s'intéresser à la question de la séparation des environnements. C'est dans cette optique que Gilles Breton propose, à cause des phénomènes associés à la mondialisation, le nécessaire renouvellement des concepts traditionnellement associés à la science politique comme les notions de souveraineté étatique et du clivage interne-externe¹¹. Même si l'économie politique internationale a réussi à répondre à ce type de critique, cette dernière s'intéresse presque exclusivement à la relation entre l'État et l'économie. Bien qu'on ne puisse le lui reprocher puisqu'il s'agit par définition de son objet

¹⁰Il s'agit de la typologie des États providence *Esping-Anderson/Liebfried/Deacon* qui présente les types Libéral (Grande Bretagne) , Conservateur corporatiste (Allemagne), Social-démocratique corporatiste (Suède), corporatiste post-communiste (Pologne) et rudimentaire Latin (Portugal). À la défense de l'auteur, il s'agit davantage d'une présentation du statut de la littérature que de la présentation d'une typologie opérationnelle. Catherine Jones Finer " Trends and Developments in Welfare States" dans Jochen Clasen ed. "Comparative Social Policy Concepts Theories and Methods" Blackwell, Oxford, 1999, p.24

¹¹Gilles Breton "Mondialisation et Science politique: la fin d'un imaginaire théorique" dans Études Internationales, vol. 24, no 5, septembre 1993, pp 534-548

perspective possède une implication non négligeable pour l'étude des politiques sociales. Ainsi, dans cette conceptualisation, l'étude des politiques sociales en tant qu'objet devient implicitement subordonnée à la sphère économique. Cette logique propose des équations du type : la mondialisation implique des restructurations de la sphère économique qui pose des contraintes sur la gestion des politiques sociales parce que les États sont soumis à la compétitivité des économies nationales plus ou moins imposées par les marchés financiers dérégularisés qui les poussent, à cause de la nature compétitive du système, à démanteler les institutions de protection sociale¹². La solution implicite à cette perspective consisterait nécessairement à élaborer des politiques sociales transnationales¹³. Ainsi, en réaction à la globalisation de la sphère économique, on pourrait éventuellement assister à l'apparition de modes de régulation transnationale visant à établir certaines normes sociales communes. La difficulté avec ce type d'approche est qu'elle ne fait qu'alimenter la thèse de l'éclipse de l'État en présupposant son incapacité à gérer les politiques sociales sur une base nationale alors qu'une régulation transnationale semble très peu probable en dehors du cadre de l'Europe où certains concepts tels que l'idée de l'acquis communautaire, dans la mesure où ce dernier représente l'ensemble des textes juridiques adoptés par les institutions européennes, puisse déjà être associée, dans certains domaines, à un exemple de politique sociale transnationale. Même

¹² Ramesh Mishra "Beyond the Nation State: Social Policy in a Age of Globalization" dans Social Policy and Administration, vol. 32, no 5, décembre 1998, p. 484. Ce type de conception est également présenté par Peter Leonard: "Certainly, we are surrounded by voices which declares that the party is over, that the economic constraints and opportunities produced by the growth of the global market require, in the interest of maintaining a competitive edge, a dramatic withdrawal of welfare state provision, that we must learn to live with social policy in real time" dans Peter Leonard "Postmodern Welfare Reconstructing an Emancipatory Project" Sage, London, 1997, p. 1

¹³ Idées élaborées par divers auteurs dans Abram de Swaan ed. "Social Policy beyond Borders", Amsterdam University Press, 1994

dans le cas de l'Europe, le lieu d'élaboration et de gestion des politiques sociales demeure l'apanage des États dans le sens où ces dernières restent élaborées sur une base nationale. En ce sens, l'idée de la possibilité ou de la nécessité de telles politiques sociales transnationales reste une question encore hypothétique relevant presque de la futurologie, à cause de l'absence de telles réalités dans le monde actuel. Pour notre problématique, cette perspective écarte également la possibilité d'aborder la question d'autonomie de l'État en relation à l'idéologie.

Cette constatation mène implicitement à l'autre dichotomie fondatrice que l'on doit dépasser si l'on désire aborder le sujet d'étude, soit la séparation des sphères politique et économique. Afin d'élaborer sur cette problématique, il apparaît pertinent de suivre l'analyse de Jean Coussy qui tente de faire le point sur l'évolution de l'économie politique internationale¹⁴. Cet auteur fait remonter à la fin du XIX^e siècle l'hypothèse de la séparabilité de l'économique et du politique par Pareto. Ainsi, même si Adam Smith a introduit la notion de main invisible qui présuppose la présence d'une réalité économique fonctionnant selon ses mécanismes propres, son approche demeurerait l'économie politique parce qu'il laissait un espace politique pour certaines questions comme, par exemple, la défense nationale¹⁵. Pour Pareto, l'idée de la dépolitisation de l'économie peut être comprise comme étant une solution aux problèmes posés par les conflits internationaux, le nationalisme, le protectionnisme ou le militarisme¹⁶. Pourtant, cette conception d'une réalité économique dépolitisée passera dans la littérature du statut de solution au statut de prémisse. Certes, l'histoire de l'économie

¹⁴ Jean Coussy, "*Économie Politique Internationale*" dans Marie-Claude Smouts ed, "Les Nouvelles relations internationales", Presse de Science Po, Paris, 1998, pp 253-277

¹⁵ *ibid.* p.254

¹⁶ *ibid.*

politique internationale, en tant que champ permettant la pluralité des théories, a présenté un ensemble de perspectives divergentes sur l'importance relative de ces sphères d'activités. Ainsi, si l'on présente une lecture des grandes théories modernes d'après leur positionnement en relation avec la dichotomie économie/politique, pour paraphraser Coussy, on peut catégoriser une théorie recommandant la séparation de l'économique et du politique, le libéralisme néoclassique, et deux théories supposant une causalité asymétrique soit de l'économique sur le politique, le marxisme, soit du politique sur l'économique, le réalisme¹⁷.

L'idée de la séparation des champs d'études entre un ensemble de réalités que l'on catégorise comme relevant soit du domaine économique ou du domaine politique implique forcément qu'il existe deux types de réalités. Chacune fonctionne selon des mécanismes qui leur sont propres, c'est-à-dire qu'elles sont constituées d'acteurs, systèmes et rationalités variant d'un domaine à l'autre. Ainsi, parce que ces réalités fonctionnent selon des mécanismes divergents, on peut voir dans la littérature la possibilité de conflit entre ces deux systèmes. Le conflit potentiel entre le politique et l'économique relève ainsi directement de cette dichotomisation. La présentation de la mondialisation en tant que conflit entre l'évolution du système économique sur les États acteurs essentiels de la politique est une illustration de ce schème de pensée. Cette présentation propose justement une subordination, qui peut être soit déplorée ou souhaitée, du politique à l'économique. La difficulté avec les implications de cette distinction fondamentale réside dans le fait que les solutions implicites propres à chaque courant de pensée ne permettent pas de résoudre les conflits engendrés par une telle confrontation. D'une part, la dépolitisation de l'économie propre au libéralisme

¹⁷ *ibid.* p.257

implique un transfert d'une série de problèmes d'ordre politique, ou traditionnellement associés à ces approches, à des questions économiques et hors des domaines d'intervention de l'État. Même dans la mesure où cette compréhension de la réalité permet l'intervention étatique, cette dernière devra forcément se faire dans les limites imposées par les cadres analytiques propres à la logique économique. À l'opposé, les courants néomarxistes, ou leurs proches parents néogramsciens, ne perçoivent la solution à l'ensemble des problèmes que leur approche aborde que par le rejet plus ou moins radical des idéaux et des modes de fonctionnement capitalistes, ou dans la perspective de Robert Cox, l'apparition d'un bloc contre-hégémonique¹⁸. C'est en tentant de dépasser cette perception de la réalité qui pose une différence fondamentale entre l'économie et la politique que l'on aborde la pensée de Karl Polanyi.

1.1.2 Karl Polanyi

Afin de dépasser les limites engendrées par la double dichotomisation interne-externe et économique-politique, on peut étudier les idées de Karl Polanyi, auteur de *“La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps”*. Dans cet ouvrage, l'auteur présente une analyse de l'émergence de l'économie de marché dans le cadre de l'industrialisation de l'Angleterre au XIX^{ème} siècle. La thèse principale repose sur la constatation que l'idée d'un système économique fondé sur le marché autorégulateur, opérant selon ses propres mécanismes indépendamment des relations sociales est un produit historique

¹⁸Robert Cox, un auteur essentiel du renouvellement des théories critiques qui aura permis d'étendre le concept d'hégémonie aux institutions et aux idées qui structurent le système mondial. Alors que pour les réalistes ce concept s'appliquait essentiellement à la puissance relative d'un État au sein du système international, Cox a appliqué ce concept, à l'instar d'Antonio Gramsci, à un ordre ou système d'organisation social fondé sur le consentement plutôt que sur la contrainte. Voir à ce sujet Robert Cox et Timothy Sinclair *“Approaches to World Order”* Cambridge, Cambridge University Press, 1996

caractéristique de l'Angleterre du début de l'industrialisation. La compréhension de l'économie de marché comme étant l'aboutissement d'un processus historique particulier signifie qu'un tel système n'a rien d'universel. Au contraire, l'idée d'une société fondée sur les comportements d'individus orientés en fonction de leur intérêt économique fait davantage figure d'exception que de règle dans l'étude anthropologique des sociétés historiques et non occidentales. Le concept d'économie, si on le limite à l'étude des modes de production, de la division du travail et de l'échange de ces produits ne peut être compris que comme faisant partie intégrante d'un ensemble de relations sociales et politiques.

“ L'homme agit, de manière, non pas à protéger son intérêt individuel à posséder des biens matériels, mais de manière à garantir sa position sociale, ses droits sociaux, ses avantages sociaux. Il n'accorde de valeur aux biens matériels que pour autant qu'ils servent à cette fin.¹⁹”

On peut identifier deux principes généraux ; la réciprocité et la redistribution, que l'on peut associer aux aspects économiques d'une société. Leur particularité est qu'elles ne peuvent être comprises en dehors d'un ensemble plus large de relations sociales. Polanyi suggère le concept de système économique encadré dans la société pour décrire ces types de relations sociales. À ces principes, on peut ajouter ceux, si l'on suit la catégorisation aristotélicienne, de production pour usage domestique (*l'oekonomia*) et de chrématistique, c'est-à-dire de production et l'échange orientée vers le gain. Dans cette catégorisation, la chrématistique demeure une activité, certes existante, qui ne représente en fait qu'une activité marginale parmi d'autres et qui forcément n'est pas déterminante dans l'organisation sociale.

¹⁹ Karl Polanyi “La grande transformation: aux origines économiques de notre temps” Gallimard, Paris, 1983, p.75

L'économie de marché implique cependant un autre mode d'organisation sociale. Dans cette dernière, les fonctions économiques doivent être subordonnées aux exigences du marché autorégulateur²⁰. On peut souligner deux principes indissociables d'un système de marché : la flexibilité des prix et l'équilibre. La flexibilité est une condition nécessaire dans un système de marché pour atteindre l'équilibre entre l'offre d'un produit et la demande. Pourtant, pour avoir un marché fonctionnel, le principe de la flexibilité des prix ne peut être réduit aux simples prix des biens. Ce principe doit également s'appliquer aux moyens de production, techniques et humains et aux moyens d'échange comme la monnaie. D'où l'idée d'une marchandisation nécessaire du travail, de la terre et de la monnaie. Ce système est dit autorégulateur parce qu'il permet théoriquement d'atteindre un équilibre à l'aide de ses propres mécanismes, et surtout parce qu'il ne permet pas d'interventions qui risqueraient d'interférer à l'atteinte de cet équilibre. D'où l'idée évoquée par Polanyi que l'économie de marché n'est possible que dans une société de marché.

Pourtant, la transformation d'une société dans laquelle le système économique était encastré dans l'ensemble des relations sociales vers une société où le système économique soumet ces dernières à ses impératifs ne se fait pas sans heurts. La marchandisation d'un ensemble de réalités sociales, comme par exemple le travail, implique forcément des dislocations sociales. Pour reprendre un exemple de Polanyi, calculer le nombre de calories par jour consommées par les masses ouvrières avant et après la révolution industrielle pour

²⁰ Le concept de marché chez Polanyi diffère de celui de Braudel pour qui la présence de commerce est une condition suffisante à l'apparition du marché. À ce sujet, voir Alfred Slsano "The Great Transformation in the Oeuvre of Karl Polanyi" dans Kari Polanyi-Levitt ed. "The Life and Work of Karl Polanyi" Black Rose Books, Montréal, 1990, p. 140

conclure que ces dernières ont vu leur qualité de vie augmenter ne représente qu'une dimension de l'évolution sociale. Ainsi, la destruction des structures et des relations sociales traditionnelles nécessaire à la création d'un marché du travail exigeant la mobilité et la précarité des travailleurs aurait posé des conditions insupportables pour la société. Ces dislocations sociales auraient amené les responsables politiques et sociaux à prendre un certain nombre de mesures ponctuelles face à des problèmes spécifiques et concrets.

C'est à cet ensemble de mesures que Polanyi fait référence lorsqu'il évoque la notion de contre-mouvement ou de double mouvement. La fonction de ce dernier est de réencastrent le système économique dans l'ensemble des relations sociales. Pourtant, le contre-mouvement n'est pas caractérisé par un ensemble cohérent de mesures dont la prétention est de remettre en cause le système économique et social dans son ensemble. La conclusion de Polanyi, la grande transformation en tant que telle, fait référence à la création d'un système, le système international fondé sur des principes keynésiens apparu à la suite de la dernière guerre mondiale, qui soumet l'économie de marché aux exigences de la société. En ses propres termes qui datent de 1944:

“Avec la dislocation sociale et économique de notre époque, avec les vicissitudes de la crise, le chômage de masse le changement de statut social, la destruction spectaculaire d'États historiques, nous avons vécu le pire (...) le système économique cesse de déterminer la loi de la société et la primauté de la société sur ce système est assurée.”²¹

1.1.3 Épistémologie

Voici donc , brièvement présenté l'essentiel de la thèse de Polanyi. Il peut être

²¹ Karl Polanyi op.cit. p. 322

intéressant de s'attarder un peu à certaines considérations d'ordre épistémologique pour situer son oeuvre en relation avec les autres grands courants en sciences sociales. Cette situation permettra de justifier le fait de récupérer une analyse spécifique à un développement historique, soit l'apparition du modèle de marché autorégulateur dans le cadre de l'industrialisation de l'Angleterre au XIX^{ème} siècle, et de lui attribuer un statut théorique adaptable à un ensemble plus large de phénomènes²². L'originalité de l'oeuvre de Polanyi, demeure le fait qu'elle soit élaborée en opposition avec l'universalité de certains axiomes fondateurs de l'économie. Pour Polanyi, cette opposition est issue d'un débat entre une vision "formaliste" et "substantive" de l'économie. Pour les formalistes, l'économie demeure la science du choix engendrée par la rareté des ressources face à un ensemble de besoins, par définition infinis, des sociétés et surtout des individus qui la composent. La rationalisation de cette science du choix implique une hiérarchisation des besoins en fonction de la rareté des ressources dont la disponibilité est transmise à travers le mécanisme des prix²³. Pour Polanyi, le biais ethnocentrique de cette conception repose sur l'universalisation d'une nature humaine, l'*homo oeconomicus*, et sur la théorisation de l'économie en tant que réalité indépendante de l'organisation sociale, régie selon des lois qui lui sont propres et autorégulatrices²⁴. Ce biais a pour double conséquence de présenter l'organisation d'une société soumise aux impératifs de la logique autorégulatrice du marché comme étant naturelle et surtout de poser l'individualisme méthodologique comme étant forcément valide pour l'étude de la totalité des

²² ...si l'on considère qu'une des caractéristiques de la théorie réside dans son applicabilité à un ensemble large de phénomènes.

²³ J. Ron Stanfield "*Karl Polanyi and the Contemporary Economic Thought*" dans Kari Polanyi Levitt "The Life and Work of Karl Polanyi" Black Rose Book, Montréal, 1990 pp 195-196

²⁴ *ibid.*

sociétés humaines historiques et contemporaines.

À cet individualisme méthodologique, Polanyi oppose une vision que l'on pourrait qualifier de holiste²⁵, en comprenant l'économie comme étant encastree dans un réseau de relations sociales et de valeurs et indissociables de ces dernières. De cette perspective découle l'approche comparative qui présuppose un abandon de nos schèmes dominants issus de notre société pour aborder la diversité des cultures.²⁶ Cette vision holiste, que l'on associe ici à la perspective substantiviste de l'économie, conçoit la dimension économique d'une société comme étant l'expression de caractéristiques culturelles. Ainsi, pour cette approche, l'idée d'économie dépend des institutions qui déterminent les comportements des individus.

En proposant un modèle économique, le marché autorégulateur, comme étant indépendant de la société qui le crée, et en prétendant à l'universalité du même modèle, le libéralisme classique a créé un ensemble de dislocations sociales que la soumission de la logique de marché autorégulateur était incapable de résoudre. Alors que le marché autorégulateur a été implanté grâce à un ensemble de décisions politiques, issues d'un projet idéologique, la notion de contre-mouvement est présentée comme étant spontanée. Pour Polanyi, ce caractère spontané se révèle dans l'absence de source idéologique commune ayant motivé ce contre-mouvement et dans la pluralité des acteurs qui ont permis son implantation. Ce caractère spontané ne fait cependant pas référence à une vision fonctionnaliste de la société qui réifierait cette dernière en présentant le contre-mouvement comme étant une forme d'autoprotection dont les modalités seraient prédéterminées. Pour Manfred Bienefeld, une telle

²⁵ Gerald Berthoud, "Toward a Comparative Approach: the Contribution of Karl Polanyi" dans Kari Polanyi Levitt op. cit. p. 171

²⁶ibid.

compréhension de Polanyi permettrait de l'associer aux économistes néoclassiques qui croient dans une tendance inhérente à l'atteinte d'un équilibre construit d'après un ensemble de conditions sociales et de préférences. Cette compréhension de Polanyi pourrait également le présenter comme étant le précurseur du "public choice" qui n'est finalement qu'une extension de l'individualisme méthodologique à d'autres domaines d'activités sociales²⁷. La compréhension ici présentée du contre-mouvement rejoint la perspective de Manfred Bienefeld:

"Polanyi shows that the political responses that were eventually triggered by the disruptive consequences of the markets did not follow any particular predetermined pattern, nor did they necessarily "solve" the problem and return society to some stable equilibrium. The harsh lesson of history is that the ultimate outcome of this process depends entirely on our ability to act in a politically responsible manner, but also that this becomes ever more difficult to do as underlying financial imbalances grow and as international dependence increases."²⁸

On doit distinguer cette compréhension de contre-mouvement du concept de bloc historique contre-hégémonique élaboré par l'école néogramscienne. Bien que les deux perspectives conçoivent le changement comme étant le produit de contradictions inhérentes à un système, en l'occurrence le capitalisme, les néogramsciens envisagent l'apparition d'une contre-hégémonie dans sa possibilité d'offrir une alternative fondée sur une critique compréhensive du système hégémonique. Ce type de critique permet, au niveau éthico-politique si on utilise le langage gramscien, d'offrir ni plus ni moins une alternative qui se

²⁷ Manfred Bienefeld "Karl Polanyi and the Contradictions of the 1980's" dans Marguerite Mendell et Daniel Salée "The Legacy of Karl Polanyi: Market, States and Society at the end of the twentieth century" St-Martin's Press, 1991, p.7

²⁸ *ibid.*

matérialiserait par la constitution d'un nouveau contre-bloc hégémonique²⁹. Dans cette perspective, l'identification des groupes et organisations susceptibles d'être à la source de l'émergence de cette contre-hégémonie devrait donc forcément se faire dans les groupes de la société civile plus ou moins marginaux (comme par exemple Greenpeace ou Amnesty International). En présentant le contre-mouvement comme étant spontané, l'approche polanyienne permet de dépasser ce type de limitations qui implique l'identification d'acteurs qui, de par leur position relative à l'hégémonie, sont susceptibles de devenir les vecteurs du changement social. Pour Polanyi, le changement est issu de la tentative de résolution de problèmes concrets qui ne sont pas nécessairement problématisés comme étant l'expression des contradictions inhérentes au système d'organisation sociale ou à l'idéologie. Afin d'illustrer ce propos, on peut évoquer Eric Helleiner qui spécifie que Polanyi a démontré comment les banquiers, groupe conservateur s'il en est un, ont été à la source de la régulation des marchés monétaires et donc d'une forme de contre-mouvement³⁰.

Bref, la perspective polanyienne permet de dépasser la dichotomie économie et politique parce qu'elle offre une perspective centrée sur une dynamique entre un projet et ses conséquences. Elle offre également une compréhension du contre-mouvement qui se distingue des approches critiques dans sa compréhension du changement social. Parce qu'il s'agit bien ici du changement social dont on parle. Pourtant, l'analyse de Polanyi n'a pas la prétention de réinterpréter l'histoire comme le ferait le matérialisme historique de Marx. Polanyi s'intéresse

²⁹Stephan Gill et David Law "*Global Hegemony and the Structural Power of Capital*" dans Stephan Gill "*Gramsci, Historical Materialism and International Relations*" Cambridge University Press, Cambridge, 1993 p.122

³⁰Eric Helleiner "*Great Transformation: A Polanyian Perspective on the Global Financial Order*" dans *Studies in Political Economy*, vol. 48, automne 1995, p.156

à un changement qui reste circonscrit dans un cadre historique particulier. On peut pourtant faire un parallèle entre la volonté de la soumission de l'ensemble de la société aux mécanismes du marché autorégulateur au siècle dernier et certaines tendances propres à la mondialisation telle qu'elle est présentée et comprise dans le contexte actuel. Il est donc possible de postuler que cette croyance dans les capacités du marché autorégulateur, parce qu'elle engendre des dislocations sociales insupportables, permet d'anticiper l'émergence d'un contre-mouvement polanyien dans le contexte contemporain.

1.1.4 Polanyi et la mondialisation

Plusieurs auteurs ont tenté de récupérer les thèses de Polanyi dans le contexte actuel de la mondialisation. On peut utiliser la perspective de James Mittelman comme point de départ à l'élaboration du cadre théorique qui cherche à établir une relation entre le contexte actuel et les idées de Polanyi :

“Perhaps similar to the global economy of the 1930's, the contemporary globalization process appears to be approaching a conjuncture in which renewed liberal-economic structures will generate large-scale disruptions as well as sustained pressure for self protection.”³¹

Cette perception fait pourtant référence à une certaine conception de la mondialisation. Si l'on pouvait identifier, dans l'ensemble des définitions plus ou moins divergentes de la mondialisation, ne serait-ce qu'un seul dénominateur commun, on pourrait se limiter à l'idée d'interpénétration. Comme le présente Mittelman : “*A worldwide phenomenon, globalization is a coalescence of varied transnational process and domestic structures, allowing the*

³¹ James H. Mittelman “*The Dynamics of Globalization*” dans James Mittelman ed. “Globalization: Critical Reflections”, Lynne Rienner, Boulder, 1997, p.3

economy, politics, culture and ideology of one country to penetrate another”³². Cette définition ne permet pourtant pas d’organiser de manière compréhensive les liens entre les différentes dimensions. Elle ne donne pas de sens à la mondialisation. On s’attardera pourtant ici sur la dimension idéologique de la mondialisation. Par dimension idéologique, on entend un cadre conceptuel, élaboré d’après un idéal, qui tend à organiser de manière compréhensive la réalité, en vue d’identifier les phénomènes problématiques et de proposer des solutions conformes à l’atteinte de cet idéal. On retient deux éléments importants de cette définition, d’une part la prétention à problématiser la réalité sociale, l’aspect théorique et d’autre part les valeurs fondamentales à la source du projet, l’aspect idéal.

L’aspect théorique de la dimension idéologique, dans sa prétention à organiser de manière compréhensive la réalité, implique l’applicabilité universelle de l’individualisme méthodologique. Celui-ci propose en effet d’appliquer le cadre d’analyse issu de la logique de marché à un ensemble plus large d’activités sociales. À ce sujet, on peut rappeler la compréhension formaliste de l’économie telle que présentée par Lionel Robbins:

“[Economic science] focuses on a particular aspect of behaviour, the form imposed by the influence of scarcity. It follows from this, therefore, that in so far as it presents this aspect, any kind of human behaviour falls within the scope of economic generalization. We do not say that the production of potatoes is economic activity and the production of philosophy is not. We rather say that, in so far as either kind of activity involves the relinquishment of other desired alternatives, it has its economic aspect. There are no limitations on the subject-matter of Economic Science save this.”³³

Cette conception de l’économie implique forcément que les idées de système de marché, d’équilibre et de choix peuvent se transposer à d’autres domaines d’activités sociales.

³² *ibid.*

³³ cité par J. Ron Stanfield *op.cit.* p. 196

L'application de l'individualisme méthodologique à un ensemble large d'activités sociales a pour conséquence de prioriser une conception de la nature humaine, l'*homo oeconomicus*, en occultant les dimensions sociales de son comportement et surtout de considérer le système de marché autorégulateur comme étant donné et donc forcément d'occulter la possibilité de dysfonctions inhérentes à ce système. Le risque de l'utilisation de l'individualisme méthodologique réside dans les solutions qu'il propose aux problèmes identifiés. Dans cette logique, la compréhension d'un problème, comme par exemple la pauvreté, passera du statut de problème de nature sociale à un problème de nature individuelle c'est-à-dire un problème de comportement ou psychologique, évoquée dans le langage libéral par la notion d'adaptation. À ce sujet, il n'est donc pas surprenant de retrouver des traces de cette tentative d'éducation des individus dans les programmes de la Banque mondiale pour éliminer la pauvreté³⁴. Cette applicabilité universelle de la logique de marché reste essentielle pour l'étude de notre problématique. Parce qu'il tend à faire d'un ensemble de réalités un objet de l'analyse des théories économiques formalistes, l'aspect théorique de l'idéologie associée à la mondialisation reste conforme à l'idée polanyienne de la tentative d'introduction de la logique de marché qui suppose la soumission nécessaire de l'ensemble des relations sociales au marché autorégulateur. Cette problématisation de réalités et les solutions qu'elles proposent se justifient, par ailleurs, d'un point de vue éthique et moral d'après une conception particulière de la nature de la réalité sociale.

³⁴ À ce sujet, on peut se référer à Zsuzsa Ferge "The Psychological Legacy of State Socialism: Should we again be Re-Educated?" dans *Yearbook of Polish Labour Law and Social Policy Journal*, vol. 6, 1994, pp 255-267 ou encore David Williams "Constructing the Economic Space: The World Bank and the Making of Homo Oeconomicus" dans *Millenium Journal of International Studies*" vol. 28, no 1, 1999, pp79-99

Ainsi, alors que la définition de Mittelman évoquée précédemment ne propose pas de *telos* inhérent à la mondialisation, (celle-ci peut faire référence à un ensemble de problèmes hétéroclites sans cohérence interne) notre définition privilégie une dimension idéologique qui fait référence à un certain idéal universel. Cet idéal présente un projet qui perpétue la dichotomisation conceptuelle politique-économie en prévoyant la cohabitation de deux systèmes : la démocratie (système politique) et l'économie de marché (système économique). Si l'on admet la disparition de la différenciation ontologique entre phénomènes d'ordre politique et phénomènes d'ordre économique, la question de la source motrice de la mondialisation ne se pose plus en ces termes. Il suffit plutôt d'identifier une tendance qui propose une utilisation extensive du marché comme mécanisme autorégulateur dans la résolution des problèmes identifiés et ce, peu importe la nature des acteurs qui proposent cette solution. Ce projet universel, dont l'accomplissement a été annoncé avec la fin de la guerre froide par Francis Fukuyama³⁵, se justifie par son caractère naturel et par son caractère moral.

L'idéologie libérale présente le système économique, issu de l'économie de marché, comme étant le moteur essentiel de la mondialisation. On retrouve souvent cette compréhension dans la littérature. Par exemple, dans les termes de Mittelman : “...*in short, globalization is a market-induced, not a policy-led process*”³⁶. Une mondialisation dont le sens et l'ampleur seraient déterminés par le système économique tend à alimenter la perception de celle-ci comme étant issue d'un phénomène naturel. De ce caractère naturel découle une

³⁵ Francis Fukuyama “The End of History and the Last Man” Avon, New York, 1992

³⁶ Mittelman, op.cit. Cette perception pourrait par contre être critiquée par l'école néogramscienne pour qui l'État peut très bien être à la source d'un mouvement pour la mondialisation.

justification d'ordre moral.

Il existe un lien entre ce caractère naturel et la supériorité d'ordre moral que l'on attribue au marché. On peut à ce sujet étudier les idées de Frederick Hayek dont les écrits ont influencé significativement le néolibéralisme et la nouvelle droite. La justification d'ordre moral que Hayek attribue au marché est fondée sur une conceptualisation du savoir et de la connaissance :

“The peculiar character of the problem of rational economic order is determined precisely by the fact that the knowledge of the circumstances of which we must make use never exists in concentrated or integrated form but solely as the dispersed bits of incomplete and frequently contradictory knowledge which all the separate individuals possess. The economic problem of society is thus not merely a problem of how to allocate given resources . . . It is rather a problem of how to secure the best use of resources known to any of the members of society, for ends whose relative importance only these individuals know. Or, to put it briefly, it is a problem of the utilization of knowledge which is not given to anyone in its totality.”³⁷

Parce que la connaissance ne peut être possédée dans sa totalité par un agent unique, toute tentative d'intervention, que l'on associe à “ l'ingénierie sociale”, constitue une faute morale car elle implique une altération d'un phénomène spontané, le marché, qui permet une gestion décentralisée donc indéterminée de l'information et des ressources. Parce qu'il est spontané, et donc naturel, le marché est perçu comme un mécanisme impartial, indépendant de la volonté d'un individu, d'un groupe ou d'une classe sociale. De cette conception découle l'idée de l'État libéral minimal. Dans l'idéal libéral, l'État ne peut être le moteur de l'évolution sociale. Il ne peut par définition avoir d'intervention positive. On définit son rôle par ses limites³⁸.

³⁷Frederick Hayek “Individualism and Economic order”, pp 77-78 cité dans Hillary Wainright “*Civil Movements and the Politics of Knowledge*” dans Marguerite Mendell et Klaus Nielson “Europe: Central and East” Black Rose Books, Montréal, 1995, p. 38

³⁸André Vachet “L'idéologie libérale l'individu et sa propriété” Presses de l'Université d'Ottawa, 1988, pp 4-7

Toute entrave à cette conception implique un manquement, une transgression de l'ordre naturel.

Ainsi, la mondialisation est associée, dans sa dimension idéologique à un projet qui présente un cadre analytique fondé sur l'individualisme méthodologique à l'applicabilité universelle impliquant un ensemble de prescriptions et de solutions dont les fondements ont des justifications éthiques et morales. Pour les besoins de la thèse, on associera ce projet à l'idéologie libérale que l'on réduira à trois postulats principaux mais théoriquement interliés, soit 1) l'individualisme comme valeur et comme ontologie, 2) le marché comme mécanisme autorégulateur ayant une justification morale et 3) l'État, en tant que défenseur de ce mécanisme spontané et au rôle qui se doit d'être limité. Parce que l'on peut établir un parallèle entre cette compréhension réactualisée par le néolibéralisme et l'analyse de Polanyi, on postule que cette conception du projet libéral qui donne un sens à la mondialisation peut être assimilée à l'idée polanyienne de la tentative d'introduction de la logique de marché.

Bien que ce lien entre la dimension idéologique de la mondialisation et l'introduction de la logique de marché de Polanyi reste pertinent au niveau théorique, il existe un ensemble de caractéristiques, spécifiques à la situation des pays en transition, qui favorisent la concrétisation de ce projet libéral. Le fait d'identifier ces facteurs est lié à l'argumentation générale de la thèse qui veut que la présence d'une possibilité d'autonomie dans des conditions qui semblent défavorables, viendra renforcer l'infirmité de la thèse de la nécessaire convergence des politiques, des rôles et fonctions de l'État fidèles à l'idéologie libérale. L'absence d'alternative et la politique économique de la transition sont deux de ces caractéristiques qui seront discutés dans la section suivante.

1.1.5 Le Contexte de la transition: Absence d'alternative et politique économique

a) Absence d'alternative

Le concept d'absence d'alternative est lié à l'absence de choix concernant les façons d'envisager les modalités et la finalité des changements économiques et politiques associées à la transition. Le passé historique n'est pas ici étranger à cette notion. On peut établir un parallèle entre l'expérience de Speenhamland en Angleterre étudiée par Polanyi et les différents régimes soviétiques qui ont précédé la transition³⁹. En effet, ces deux approches ont été totalement discréditées et toute alternative se référant à ces modèles n'a pu être perçue comme idéologiquement crédible. La chute du régime communiste a également mené à une certaine dichotomisation opposant les notions de collectivisme vs libéralisme, solidarité vs compétitivité, productivité économique vs justice sociale. Les premiers termes faisant référence au système soviétique alors que les seconds se référaient au nouvel ordre économique qui exerçait un attrait certain. Pour reprendre l'analyse de Hilary Wainright, cette dichotomisation dans le vocabulaire est également alimentée par une pauvreté de concepts présentant des alternatives possibles. Ainsi, dans le vocabulaire mais également dans le langage politique, les termes opposés aux valeurs néolibérales ne pouvaient être compris que dans le sens que leur donnait l'ancien régime⁴⁰. On retrouve maints exemples éloquent de cette situation dans les discours des dirigeants: *"Industrial policy is impossible. It is incorrect and irrational. I know how hopeless it is to sit down in my office and try to decide anything*

³⁹ Marguerite Mendell et Klaus Nielson *"Europe: Central and East"* Black Rose Book, Montréal, pp 6-7

⁴⁰ Hilary Wainright, op. cit. p. 36

*about any industry.*⁴¹”; “*The market economy is a natural condition of mankind, and it should be possible to return to such a natural state*⁴²”; “*A more effective system [than capitalism] does not exist*”⁴³. Cette absence d’alternatives favorise la compréhension du marché comme étant un phénomène spontané, naturel et nécessaire.

b) Politique économique de la transition

Les modalités de la transition, dans sa dimension économique ont été influencées fortement par cette compréhension marché⁴⁴. Dans la littérature, l’économie de la transition est souvent présentée comme étant un choix entre la thérapie de choc et une approche dite graduelle. Par exemple, dans cette catégorisation la Pologne aurait adopté une politique macro-économique fidèle à la thérapie de choc alors que la Hongrie représenterait un exemple de l’adoption de l’approche graduelle. Plusieurs auteurs nuancent pourtant cette interprétation. Pour Marie Lavigne, l’ensemble des politiques macro-économiques de stabilisation adopté (*stabilisation packages*) demeure fondamentalement similaire dans les différents pays en

⁴¹ Vaclav Klaus “*Creating a Capitalist Czechoslovakia: an Interview with Vaclav Klaus.*” pp.149-156 dans After the Velvet Revolution: Vaclav Havel and the New Leaders of Czechoslovakia Speak Out, edited by Tim D. Whipple. N.Y.: Freedom House cité dans Gil Eyal “Anti-Politics and the Spirit of Capitalism” <http://hi.rutgers.edu/szelenyi60/eval.htm>

⁴² Dusan Triska, conseiller pour le ministre des finances tchèque. Ladislav Holy, “The Little Czech and the Big Czech Nation”. Cambridge: Cambridge University Press 1996 cité dans ibid

⁴³ Aleksander Hall cité dans Tadeusz Kowalik, op cit, p.101

⁴⁴ Il semble intéressant de soulever cette anecdote: “*Prior to the adoption of the Balcerowicz programme, the Polish government was offered three alternative packages by the IMF. The Polish government chose the harshest one. Furthermore, the neoliberals in former Czechoslovakia chose an IMF package even in the absence of foreign debt and balance of payment deficit*” dans Klaus Nielson, “*Institutional Dynamics in Post-Communist Economic Transformation: Choice and Redirection of Strategy*” dans Marguerite Mendell and Klaus Nielson, op cit. p.165

transition⁴⁵. On retiendra pour la thèse cette compréhension de l'économie de la transition qui stipule que les méthodes appliquées ont été fondamentalement similaires dans leurs modalités et dans leurs objectifs. Ces objectifs et modalités ont été influencés par une compréhension de l'économie fidèle aux postulats néoclassiques et monétaristes de l'économie. Bien que le choix de la thérapie de choc s'explique en partie par une adhésion des forces politiques nationales à cette compréhension, on ne peut faire abstraction de l'influence des forces "externes" dans le choix de cette stratégie. On fait bien sûr ici référence aux institutions financières internationales spécialisées comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale ou la Banque européenne de reconstruction et de développement. Ainsi, bien que l'importance relative de ces dernières dans le volume des transferts monétaires reste modeste, l'adoption de politiques fidèles à leur recommandation ont un effet d'entraînement sur les investissements privés⁴⁶. Ces institutions demeurent des vecteurs incontournables des normes et valeurs incarnées par la mondialisation. Celles-ci se perçoivent même comme étant essentielles au processus de la transition en Europe de l'est⁴⁷. On peut donc parler d'influence externe significative par exemple par la publication de rapports et de recommandations sur lesquels sont basés les prêts et les programmes d'aides ou par l'envoi d'experts visant à évaluer et former les administrateurs locaux. Les modalités et la finalité de la transition ont donc été déterminées par les directives de ces institutions.

⁴⁵ Marie Lavigne, "The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy" Saint Martin's Press, New York, 1995, pp 153-154; voir également Herman W. Hoen "*Shock versus Gradualism in Central Europe Reconsidered*" dans Comparative Economic Studies, vol. 38, no 1, printemps 1996, pp 1-19

⁴⁶ Ibid, p. 162

⁴⁷ Jeanne K. Laux, op. cit. p. 11

Le choix de la thérapie de choc, favorisé par le FMI, la Banque mondiale et des intellectuels, comme par exemple Jeffrey Sachs, prévoyait pour les pays en transition cinq éléments dont 1) l'ouverture au commerce international; 2) la convertibilité de la monnaie; 3) la privatisation des moyens de production; 4) l'ouverture aux investissements étrangers; 5) l'intégration aux institutions internationales économiques (Banque mondiale, Fonds Monétaire International, OMC, etc.)⁴⁸. Reconnaissant que les pays en transition possédaient, à cause de leur structure industrielle héritée du passé soviétique, une capacité de production considérable, les dirigeants ont libéralisé les prix d'après une conception de l'équilibre du marché rappelant la loi de Say qui stipule que la production crée sa propre demande et que le marché atteint automatiquement l'équilibre si les salaires correspondent au prix du marché⁴⁹. Évidemment, cette libéralisation des prix a été combinée à une libéralisation des salaires. À cause de leur soumission à la logique du marché, les salaires ont baissé pour atteindre leurs prix "naturels", ce qui a conduit à une contraction de la demande provoquant ainsi la récession. Parallèlement à ces libéralisations sur le plan macro-économique, les différents gouvernements ont procédé à des privatisations massives. La croyance dans l'efficacité naturelle du laissez faire a occulté la faible quantité de capitaux privés disponibles pour acheter les entreprises nouvellement privatisées⁵⁰. L'équation libérale associant l'efficacité avec le secteur privé et la propriété publique avec l'incompétence a écarté toute alternative visant à restructurer les entreprises avant la privatisation, les rendant ainsi plus attrayantes pour les capitaux privés.

⁴⁸ Peter Gowan "Neo-Liberal Theory and Practice for Eastern Europe" dans New Left Review, no 213, septembre-octobre 1995, no 213 pp 3-61

⁴⁹ Alice H Amsden, Jacek Kochanowicz et Lance Taylor "The Market Meets its Match" Harvard University Press, Cambridge, 1994, p.6

⁵⁰ *ibid.* p.7

Cette réalité a aggravé la chute de la production, alimentée par la désintégration du Comecon.

1.1.6 L'autonomie de l'État, le contre-mouvement et le contexte de la transition

Puisque la problématique de la thèse s'intéresse spécifiquement à l'étude des politiques sociales et que l'idéologie libérale prétend, dans son aspect théorique, à l'applicabilité universelle de l'individualisme méthodologique, nous tenterons d'appliquer une perspective inspirée de Polanyi à l'étude des politiques sociales. On peut déjà annoncer que l'application de la perspective polanyienne au domaine des politiques sociales sera à la source de l'hypothèse principale. Pourtant, avant de la développer en détail, il convient d'élaborer sur l'association de l'idée de contre-mouvement au concept d'autonomie de l'État et de présenter certaines caractéristiques des pays en transition qui viendront raffiner le cadre théorique.

En reconnaissant la possibilité d'une tentative d'introduction de la logique de marché dans le domaine des politiques sociales, on anticipe la présence d'une réaction de contre-mouvement. Ce contre-mouvement que l'on a défini comme étant non déterminé et spontané permet d'envisager le concept d'espace politique qui sera associé à l'autonomie de l'État en relation à l'idéologie. Cet espace sera défini comme étant un ensemble de possibilités dont les effets permettent de protéger la société contre les effets déstabilisateurs du marché.

La thèse cherche à établir une relation entre ce contre-mouvement et l'autonomie de l'État par rapport à l'idéologie. Pourtant, l'État ne constitue pas le lieu unique, exclusif de l'expression du contre-mouvement. On peut très bien anticiper la possibilité de formes de protections sociales qui émaneraient de différents groupes ou d'institutions relevant de la société civile. Dans ces conditions, le contre-mouvement pourrait prendre la forme de

pratiques ou de comportements qui s'inscrivent en dehors de la logique de marché, dont la fonction demeurerait la protection de la société face à la déstabilisation sociale engendrée par l'introduction de la logique de marché mais qui ne se traduiraient pas nécessairement par des politiques qui proviendraient spécifiquement de l'État. D'ailleurs, on privilégie ici une compréhension de l'État qui se distingue des courants de pensées qui tentent de le réifier. En effet, loin d'être un acteur unitaire possédant des intérêts, des contraintes et une rationalité qui lui serait propre, l'État doit être envisagé dans sa complexité, c'est-à-dire dans la pluralité des acteurs et des institutions qui le composent. Cette compréhension de l'État n'est pas incompatible avec le concept d'autonomie. L'autonomie est comprise comme étant la possibilité de dépasser les limites imposées par le cadre idéologique libéral dans ses postulats et dans ses prescriptions. Même si on a tendance à attribuer la possibilité d'autonomie à des individus ou à des réalités atomisées, l'idée d'autonomie n'interdit pas qu'on puisse l'appliquer à des réalités sociales en général ou à l'État en particulier même quand celui-ci n'est pas compris en tant qu'acteur unitaire. On distinguera donc le contre-mouvement émanant de l'État comme étant une possibilité d'autonomie dans la mesure où ses politiques, rôles et fonctions transgresseront les prescriptions associées à l'idéal libéral des autres formes de contre-mouvement qui, bien qu'ils représentent des pratiques sociales dont la fonction demeure la protection de la société, ne se traduisent pas en politique émanant de l'État.

La compréhension du contre-mouvement comme pouvant émaner d'institutions extra-étatiques et de l'État dans sa pluralité implique forcément que certaines caractéristiques propres aux pays en transition viendront influencer la dynamique polanyienne de contre-mouvement et d'introduction de la logique de marché. Ainsi, afin d'enrichir le cadre théorique

polanyien, on considérera deux éléments qui pourraient influencer le développement du contre-mouvement soit la proximité de l'Europe et la refonte institutionnelle.

a) Proximité de l'Europe

L'intégration à l'Union européenne (UE) demeure pour ces pays un objectif stratégique qui constitue la suite logique du processus de la transition. L'adhésion constitue ainsi le meilleur moyen de contrer la menace de marginalisation associée à la mondialisation du système capitaliste international en profitant des avantages économiques que procureraient une intégration au bloc européen⁵¹.

On peut considérer cette situation comme étant un facteur qui contribue au développement du contre-mouvement. En effet, les membres de la communauté européenne offrent un modèle de développement orienté sur une approche plus sociale du marché. Cette approche plus sociale du marché peut d'ailleurs être identifiée dans l'idée d'acquis communautaire. De plus, l'intégration à l'UE implique une certaine uniformité dans les législations concernant les droits des salariés, la sécurité du travail, les normes relatives au respect de l'environnement. Des différences entre les législations des pays en transition et l'UE entraîneraient des distorsions dans les coûts pour les facteurs de production ce qui rendraient la concurrence imparfaite dans l'éventualité d'une adhésion. Cette situation révèle que l'adhésion au marché intérieur implique des changements qui vont bien au-delà d'une adhésion à un accord de libre-échange, ou même un marché commun⁵² et donc que les pays en transition

⁵¹ Cette perception peut s'illustrer par les propos d'un politicien Polonais, Aleksander Hall, "*If we do not get closer to Europe now, we could fall into the second league forever.*" cité dans Tadeusz Kowalik, "*From Self-Governing Republic to Capitalism*" dans Margarite Mendell et Klaus Nielson op. cit. p. 101

⁵² Eliane Mosse "*Les pays d'Europe centrale et orientale et l'Union européenne: aspects économiques*" dans *Politique Étrangère*, 61e année, no 1, printemps 96, p. 153

devraient avoir tendance à s'inspirer des modèles culturellement et géographiquement proches. Au-delà de la proximité de l'Europe comme modèle, le processus d'intégration implique un ensemble de conditions qui amplifieront l'influence de cette proximité. En effet, comme le spécifie le Livre blanc⁵³, l'intégration au marché nécessite une certaine uniformisation au niveau des législations et de la mise en place des conditions favorisant leur application grâce à des programmes, comme par exemple PHARE, qui favorisent l'assistance technique et monétaire. Ces échanges d'experts auront certainement une influence dans le sens et dans les modalités des réformes entreprises quant à l'approximation des législations.

En ce sens, on peut affirmer que certaines institutions internationales comme par exemple, l'Organisation internationale du travail, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, bien qu'elles reconnaissent la nécessité de développer des mécanismes de marché dans les économies en transition, insistent sur l'importance d'accorder certaines formes de protections sociales afin d'amoindrir les coûts sociaux de la transition grâce à des mécanismes visant à soumettre la logique du marché aux besoins de la société. On peut donc avancer que la proximité de l'Europe constitue un facteur qui devrait favoriser l'émergence du contre-mouvement parce que les pays de l'Europe offrent un modèle que l'on peut associer, dans un vocabulaire polanyien, à l'institutionnalisation du contre-mouvement⁵⁴.

b) Refonte institutionnelle et persistance du passé

L'idée de la persistance comme caractéristique favorisant le contre-mouvement

⁵³ Commission of the European Communities, "White Paper: Preparation of the Associated Countries for Integration into the Internal Market of the Union", Bruxelles, 3 mai 1995, com(95) 163 final, p. 4

⁵⁴ On peut comprendre l'Europe comme étant un modèle qui représente certaines divergences par rapport à une application stricte des idéaux associés au néolibéralisme.

polanyien est associé au passé soviétique de ces pays. La fin de la guerre froide reste, au plan historique, un événement significatif du XX^{ème} siècle. Il s'agit de l'abandon d'un modèle qui avait été élaboré justement en réaction au système capitaliste de l'économie de marché⁵⁵. Même si pour Wallerstein, les deux systèmes avaient des similitudes qui méritent d'être soulignées⁵⁶, les fondements idéologiques et théoriques qui déterminaient leur fonctionnement restaient fondamentalement antagonistes.

Par exemple, dans le système soviétique, les fonctions économiques étaient déterminées par des institutions de planification centralisées qui décidaient de l'allocation des ressources. Dans la philosophie sous-jacente à cette organisation, le travailleur avait *a priori* des besoins qui devaient être comblés afin d'augmenter la productivité, contrairement à la logique du marché dans laquelle les besoins non comblés poussent le travailleur à offrir sa force de travail sur le marché du travail. Ainsi, l'État soviétique offrait aux travailleurs le plein emploi, des logements subventionnés, ainsi que l'accès aux services de santé et d'éducation

⁵⁵ On doit reconnaître qu'il existe encore quelques reliques de la guerre froide, Cuba en étant l'exemple le plus flagrant. Même la Chine dans une certaine mesure présente encore certaines caractéristiques du régime soviétique. Cependant, depuis 1989, le régime de type communiste ne représente plus un système concurrentiel au système de type capitaliste, la volonté de la Chine d'intégrer les institutions internationales (comme l'Organisation mondiale du commerce) paraît confirmer cette constatation.

⁵⁶ En fait, malgré des différences notables sur le plan idéologique, les systèmes antagonistes de la guerre froide avaient quelques points en commun. Les deux systèmes avaient en commun la conception de la modernité, pour laquelle une des dimensions réfère à une constante évolution des technologies de production visant à améliorer le confort matériel et la qualité de vie. L'idée de ce progrès faisait également référence à une organisation rationnelle du travail: le ford-taylorisme. Ainsi, le développement économique passait nécessairement par l'urbanisation, la commercialisation combinée à une division internationale du travail, la prolétarianisation et l'industrialisation. De plus, dans les deux systèmes, le moteur du développement restait l'État nation. Immanuel Wallerstein "After liberalism" The New Press, New York, 1995, pp 126-127

sur une base universelle et gratuite⁵⁷. Dans ces conditions, on peut s'attendre à la persistance d'institutions qui, parce qu'elles accomplissaient déjà sous le régime communiste des fonctions de protection sociales, risquent d'alimenter le contre-mouvement polanyien.

On doit également souligner à ce sujet, à l'instar de Jacek Kochanowicz, l'inexistence de la séparation institutionnelle entre les sphères d'activités politiques, économiques et sociales :

“In the West, the distinction between different spheres of life has been relatively clear. Separate institutions and different rules of the game have governed each of these spheres, although they have obviously overlapped and interacted. In the East, such distinction did not exist.”⁵⁸

La transition a donc impliqué un changement fondamental en exigeant la création de nouvelles institutions fondées d'après une telle séparation conceptuelle propre à la démocratie et à l'économie de marché. C'est à partir de cette nécessaire création que l'on émettra dans un premier temps l'idée de vide institutionnel. Le vide institutionnel fait davantage référence à la refonte des institutions selon la démocratie/économie de marché que de la disparition totale des institutions de types soviétiques. Cette idée de vide institutionnel devra donc être nuancée. Les politiques sociales demeurent un domaine qui couvre un ensemble assez large d'activités. Par exemple, alors que l'État soviétique avait développé des systèmes de santé élaborés, il

⁵⁷ Évidemment, la qualité de ces services était très inférieure comparativement à ceux offerts dans les économies de marché au développement économique comparable. Cependant, le but est ici de démontrer que l'attribution de ces services était déterminée par un système dont la cohérence ne dépendait pas de la logique du marché. Clauss Offe “*The Politics of social policy in east european transition: antecedents, agents and agenda of reform*” dans *Social Research*, vol. 60, no 4, hiver 1993, p. 665

⁵⁸ Jack Kochanowicz “*Incomplete Demise: Reflections on the Welfare State in Poland after Communism*” dans *Social Research*, vol. 60, no 4, hiver 1993, p. 1449

n'existait aucun type de politique consacré à la pauvreté⁵⁹. Ainsi, l'ampleur de cette nécessaire reconstruction institutionnelle variera selon le domaine d'intervention issu du passé soviétique. En ce sens, on supposera que le contre-mouvement pourrait également se développer à travers le maintien de politiques ou d'institutions qui existaient déjà sous le régime de type soviétique.

Avant de présenter les hypothèses, il conviendrait de rappeler les éléments principaux du cadre théorique. Les thèses de Polanyi ont été étudiées afin de dépasser la double dichotomie existant dans la littérature en relation internationale et comparée ; soit la séparation conceptuelle entre les environnements interne et externe dont l'État constitue la frontière et la différenciation entre des phénomènes de nature politique et de nature économique. L'approche polanyienne surmonte ces dichotomies en se concentrant sur un projet, l'idée de marché autorégulateur commandant l'organisation de la société, et ses conséquences, les dislocations sociales et le contre-mouvement. Sa compréhension du changement social, à travers le concept de contre-mouvement, se distingue des approches critiques et des approches qui favorisent l'individualisme comme ontologie en présentant le contre-mouvement comme étant spontané et associé à la résolution de problèmes concrets et ponctuels. On a associé la mondialisation, dans sa dimension idéologique, à la tentative d'introduction de la logique de marché polanyienne. La dimension idéologique de la mondialisation implique un aspect théorique qui permet de problématiser la réalité et de prescrire des solutions conformes à l'atteinte d'un idéal. Cet idéal, la finalité de la dimension idéologique de la mondialisation, se

⁵⁹Selon le discours communiste, la pauvreté n'existait littéralement pas et donc les sans emplois étaient marginalisés. Jon Elster, Claus Offe & Ulrich K. Preuss "Institutionnal Design in Post-Communist Societies", Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 204; voir aussi au sujet du discours communiste et de la pauvreté Julia Szalai "*Power and Poverty*" dans Social Research, 1997, vol. 64, no 4, hiver 1997, pp 1403-1422

justifie par des fondements éthiques et moraux et peut être réduit à trois postulats principaux qui constituent l'idéologie libérale soit l'individualisme comme valeur et comme ontologie ; le marché comme mécanisme autorégulateur ayant une justification morale et un rôle limité pour l'État comme défenseur de ce mécanisme spontané. La concrétisation de ce projet libéral est facilitée par certaines caractéristiques, l'absence d'alternative politique et les modalités de la politique économique de la transition, des pays considérés pour les études de cas.

1.2 Hypothèses

L'hypothèse générale cherche à vérifier à l'aide de la perspective polanyienne, la question de l'autonomie de l'État dans le domaine des politiques sociales. Parce que la perspective polanyienne implique l'étude de la dynamique entre l'introduction de la logique de marché et le contre-mouvement, l'hypothèse cherchera à identifier la présence de ces deux réalités au sein des politiques sociales dans les études de cas. En plus, elle cherchera à établir un lien entre cette dynamique et la question de l'autonomie de l'État. Sa formulation devra donc s'orienter autour de ces trois éléments fondamentaux soit l'introduction de la logique de marché, que l'on a associé à la dimension idéologique de la mondialisation; le contre-mouvement visant à protéger la société et l'autonomie de l'État définie comme étant la possibilité de dépasser les limites imposées par le cadre idéologique. L'hypothèse générale (*H*) est donc formulée ainsi:

H : L'introduction de la logique de marché dans le domaine des politiques sociales associée à l'idéologie libérale provoque une réaction de contre-mouvement visant à protéger la société que l'on peut associer à une forme d'autonomie de l'État.

Cette hypothèse, bien qu'intéressante, n'est pas suffisante pour intégrer l'ensemble des éléments qui ont été évoqués dans le cadre théorique. On reconnaît que la dynamique étudiée

se développe dans le contexte particulier qu'est celui de la transition. Cette constatation mène à l'élaboration de deux sous-hypothèses qui chercheront à raffiner le modèle théorique. L'intérêt des sous-hypothèses demeure l'identification de facteurs qui, bien que l'on anticipe qu'ils aient une influence quelconque sur le développement de la dynamique polanyienne, n'ont pas, à cause de la spécificité des conditions engendrées par la transition, été intégrés à l'hypothèse générale *H*.

La première sous-hypothèse *h1* s'intéresse à l'ampleur de la nécessaire reconstruction des institutions associées aux politiques sociales. On prétend ici qu'une réforme à partir d'institutions déjà existantes devrait permettre plus facilement l'émergence d'un contre-mouvement que la création de nouvelles institutions. Ainsi:

h1 : La persistance d'institutions et de politiques qui remplissaient sous le régime communiste les fonctions de protections sociales devrait favoriser le développement de contre-mouvement.

La deuxième sous-hypothèse *h2* s'intéresse à la proximité du modèle européen comme pouvant constituer, parce qu'il offre une illustration d'une approche alternative au cadre idéologique, un facteur favorisant le contre-mouvement. Donc:

h2 : La proximité de l'Union européenne en tant que modèle alternatif devrait favoriser le développement du contre-mouvement.

1.3 Méthodologie associée aux hypothèses

Il convient maintenant d'élaborer sur certaines considérations d'ordre méthodologique qui permettront de vérifier l'ensemble des hypothèses. *H* s'articule autour de trois éléments principaux: l'introduction de la logique de marché; le contre-mouvement et l'idée d'autonomie de l'État. L'hypothèse ici présentée ne peut être comprise en terme de relation entre une variable indépendante et une variable dépendante. En effet, le concept de variable fait

référence à des phénomènes dont l'amplitude peut varier selon la présence ou l'absence d'un certain nombre de conditions souvent réduites dans la variable indépendante. La nature des phénomènes abordés ne permet pas une telle approche. Le concept d'introduction de la logique de marché fait référence à une idéologie. L'idéologie n'est pas une variable que l'on peut mesurer quantitativement. Elle reste quand même une réalité qui, à défaut de pouvoir être mesurée, reste identifiable à l'aide d'une analyse du discours. Pour sa part, le contre-mouvement, bien qu'on pourrait l'associer dans une terminologie qui n'est pas la nôtre à la variable dépendante, reste associé à un ensemble de phénomènes qui, bien qu'identifiables, ne peuvent être mesurés. En fait, le contre-mouvement fait référence à un ensemble hétéroclite de phénomènes dont le dénominateur commun demeure la fonction de protection de la société face aux dislocations sociales engendrées par le marché. Dans ces conditions, on ne peut associer notre démarche à une démarche hypothético-déductive traditionnelle. On associera plutôt notre démarche à celle suivie par Polanyi dans La grande transformation. Celle-ci consiste à identifier une tendance, la compréhension du système de marché comme étant naturel et autorégulateur, ses effets sur la société et les réactions qu'elle a provoquées. L'originalité de la thèse est d'étudier cette dynamique dans le domaine particulier des politiques sociales, et de lui donner une signification au niveau de l'autonomie de l'État par rapport à l'idéologie. Cette association du contre-mouvement à l'autonomie de l'État n'est pas automatique. On a, en effet, précédemment évoqué la possibilité que le contre-mouvement puisse émaner d'institutions extra-étatiques. En ce sens, la vérification de l'hypothèse, en plus d'identifier la dynamique polanyienne, devra mettre à l'épreuve cette relation

Afin de vérifier l'hypothèse, il conviendrait de définir plus particulièrement les trois

concepts fondamentaux et de décrire précisément la méthode utilisée pour vérifier la présence de cette dynamique au sein des études de cas.

L'idéologie à laquelle on fait référence dans la première moitié de *H* est le libéralisme. Bien que l'on ait fait référence, au cours de la présentation du cadre théorique, à la tentative d'introduction de la logique de marché, on doit spécifier que cette tentative est inscrite dans un cadre idéologique compréhensif, soit l'idéologie libérale. Parce que ce terme fait référence à un courant de pensée particulièrement riche dans ses fondements et ses interprétations, on doit spécifier que ce n'est pas au libéralisme en soi auquel on fait référence mais bien à une interprétation de ce dernier. Comme il a été spécifié précédemment, on a retenu de l'idéologie libérale trois éléments fondamentaux: l'individualisme comme ontologie, méthodologie et épistémologie; l'État minimal et le marché autorégulateur comme ayant la capacité de gérer l'ensemble des relations sociales. *H* étudie cette idéologie dans le domaine des politiques sociales. Implicitement, notre démarche sera de chercher à identifier cette tendance au sein des politiques sociales.

La transition constitue, au niveau de l'ampleur des changements institutionnels nécessaires, un événement qui implique une quantité de réformes. Qui dit réforme dit études, documents, suggestions, comités, débats, etc, quantité de documents qui offrent potentiellement des illustrations de tentative d'introduction de la logique de marché associée à l'idéologie libérale. Dans cette logique, la méthode utilisée sera d'identifier un ensemble de valeurs et schèmes de pensées qui appartiennent à l'idéologie libérale dans ce type de documents. À cause de l'importance de leur rôle au niveau consultatif et coercitif, l'avis des institutions financières internationales sur les sujets particuliers sera étudié avec attention.

Certes, la plupart des documents retenus mentionnent explicitement que les documents publiés ne reflètent que la pensée de l’auteur et non de l’éditeur, en l’occurrence les institutions financières internationales. Cependant, pour les besoins de la thèse, on considérera que ces documents s’inscrivent pour la plupart dans des débats entre experts qui conservent un certain nombre de valeurs, idées et compréhension communes même s’il existe certaines divergences au niveau de détails d’ordre technique. De plus, on ne peut nier le fait que les documents publiés dans le cadre de ces débats conservent l’autorité qui émane de l’éditeur.

Le dénominateur commun des différentes formes possibles du contre-mouvement, comme il a été mentionné plus tôt, réside dans sa fonction de protection de la société face aux dislocations engendrées par le marché. Dans cette perspective, on anticipe qu’il prendra la forme de politiques ou de pratiques qui s’inscrivent en dehors du cadre idéologique libéral et dont la fonction reste la protection de la société. Un indicateur de la présence de ces contre-mouvements présenté par Polanyi consiste également dans l’interprétation qu’en font les défenseurs de l’idéologie. Comme Polanyi l’a démontré au sein de son analyse, les libéraux ont tendance à attribuer aux exemples de contre-mouvement une cohérence interne visant à remettre en cause le système dans son ensemble, ce qui n’est pas une caractéristique du contre-mouvement. Pour nos études de cas, le contre-mouvement ne devra pas s’inscrire dans un cadre idéologique concurrent à l’idéologie libérale⁶⁰. Ainsi, au niveau de la méthode, on étudiera les documents publiés, les politiques adoptées et les articles des revues spécialisées publiés sur les questions relatives aux cas étudiés. Comme source première, on se référera aux

⁶⁰Une telle éventualité permettrait d’associer une telle réalité avec une forme de contre-hégémonie, concept appartenant à une épistémologie qui n’est pas la nôtre.

agences de presse spécialisées, notamment Radio Free Europe/Radio Liberty et Reuter, qui couvrent l'actualité des pays d'Europe de l'est et présentent des analyses sur les modalités des réformes.

La relation entre le contre-mouvement et l'autonomie de l'État s'identifie par la présence de politiques ou d'institutions émanant de l'État qui dépassent les limites imposées par l'idéologie libérale. De plus, parce que l'on comprend l'État dans sa complexité, on pourra étudier le rôle des différentes institutions qui le compose dans l'émergence du contre-mouvement. À ce sujet, l'organisation administrative, l'interrelation entre les différentes branches du pouvoir ou même le jeu des partis politiques pourront être analysés. Il ne s'agit pourtant pas ici de donner une valeur explicative à ces institutions mais bien d'enrichir l'analyse polanyienne par le contexte dans lequel elle se développe. À ce sujet, on pourra également apprécier la différence entre le discours des partis politiques et les politiques adoptées. Ce type d'analyse permettra également de distinguer l'analyse polanyienne qui étudie la relation entre un projet et ses conséquences d'analyses qui limiteraient l'interprétation de l'actualité politique en terme de conflit entre des groupes d'intérêts divergents.

La vérification des deux sous-hypothèses demeure moins problématique. En effet, on peut postuler que dans la mesure où dans les discours sur l'élaboration des réformes ou les débats politiques que l'on pourrait associer au contre-mouvement font explicitement référence aux modèles présentés par l'Union européenne (*h2*), on pourra conclure que le facteur de proximité du modèle européen a joué un rôle favorisant son développement. D'autre part, dans la mesure où le contre-mouvement se développe à partir d'institutions héritées du régime de type soviétique *h1* pourra être confirmée.

1.4 Choix des études de cas

Les études de cas ont été sélectionnées, non pas dans une perspective comparative qui exigerait la sélection des cas en fonction de la présence ou de l'absence de certaines variables, mais plutôt en fonction des éléments développés dans le cadre théorique. À ce sujet, on cherchera à identifier des cas qui présentent les conditions élaborées afin de raffiner le modèle théorique. Ces caractéristiques sont la proximité de l'Europe et la persistance d'institutions associées à l'ancien régime. Parce que notre approche ne favorise pas la comparaison, on se permettra d'identifier des cas où ces conditions sont présentes. En ce sens, *h2* justifiera le choix des pays alors que *h1* justifiera le choix des politiques sociales.

Les pays du Visegrad (Pologne, Hongrie, Tchécoslovaquie-République Tchèque/Slovaquie) constituent les meilleurs candidats concernant la proximité de l'Union Européenne. Cette proximité est comprise en terme géographique mais également historique. De ce groupe, on éliminera l'ancienne Tchécoslovaquie qui, à cause de la sécession survenue peu après le début de la transition, compliquerait l'analyse sans pourtant l'enrichir au niveau conceptuel. En effet, les effets de cet événement sur la dynamique polanyienne pourrait justifier une recherche en soi. Il reste donc deux candidats: la Pologne et la Hongrie.

Ces candidats ayant été identifiés, il convient de sélectionner les politiques sociales qui feront l'objet d'une telle analyse. Les politiques sociales sont comprises comme étant reliées à divers domaines comme la santé, l'aide à la pauvreté, le chômage et les pensions. Puisque la problématique de la thèse s'intéresse aux politiques sociales en général, il semblerait approprié d'étudier des domaines de politiques sociales différents plutôt que d'étudier le même domaine dans les deux cas. Bien qu'un tel choix aurait permis d'apprécier de manière plus

exhaustive les différences dues aux spécificités historiques, culturelles, politiques et institutionnelles des deux pays étudiés, le choix d'utiliser deux domaines différents pourra par ailleurs permettre d'apprécier les différences dans la dynamique polanyienne qui relèveraient des spécificités de ces domaines. Afin de retrouver les conditions présentées par *h1*, on retiendra les domaines de la santé et des pensions parce que le régime de type soviétique avait développé des systèmes de protection sociale dans ces domaines. Notre choix s'arrêtera donc sur la réforme du domaine des pensions en Pologne et sur la réforme de la santé en Hongrie⁶¹.

Bref, le cadre théorique a été élaboré dans le but d'étudier la question de l'autonomie de l'État en relation à l'idéologie libérale dans le domaine des politiques sociales. De ce cadre théorique, on retiendra que l'on peut établir un parallèle entre les thèses de Polanyi et le contexte contemporain. En effet, alors que la littérature en relation internationale et en politique internationale et comparée présente une conception de la mondialisation qui semble favoriser une convergence nécessaire au niveau des politiques nationales, convergence alimentée par la restructuration de l'économie mondiale, une étude des thèses de Polanyi aura permis d'élaborer un cadre théorique qui envisage de manière compréhensive la possibilité de l'émergence d'un contre-mouvement issu des dislocations sociales engendrées par l'application de politiques fidèles au cadre idéologique libéral. D'une part, le cadre idéologique libéral a été associé à la dimension idéologique de la mondialisation qui, dans son aspect théorique, problématise un ensemble de réalités sociales et qui, dans son aspect idéal, demeure fondée sur un projet dont les sources ont des justifications morales liées à une

⁶¹ Idéalement, un travail d'une ampleur plus grande aurait pu, et c'eut été souhaitable, étudier les deux domaines dans chacun des cas. Cette alternative est définitivement envisageable dans le cadre d'un travail ultérieur. Pour les besoins de la cause, on limitera les cas étudiés à ceux désignés.

certaine compréhension de la réalité. De plus, la concrétisation de ce projet semblait facilitée par la présence de caractéristiques propres aux pays en transition. D'autre part, le contre-mouvement a été associé à la possibilité d'élaborer des politiques qui ne sont pas en conformité avec ce cadre idéologique libéral et donc comme présentant une possibilité d'autonomie. L'hypothèse générale *H* découlant de ce cadre théorique est articulée autour de trois éléments principaux soit la tentative d'introduction de la logique de marché, le contre-mouvement et l'autonomie de l'État. L'analyse des études de cas s'orientera donc en fonction de l'identification de ces trois éléments. De plus, cette perspective polanyienne a été raffinée par deux sous-hypothèses qui chercheront à vérifier si la proximité de l'Europe et la persistance d'institutions et de politiques issues du régime de type soviétique pourraient favoriser le contre-mouvement.

Chapitre 2

La réforme du système de pensions en Pologne

Le présent chapitre traite de la réforme des pensions en Pologne suite à la transition vers l'économie de marché. Cette étude de cas s'inscrit dans la problématique générale qui cherche à vérifier la nécessaire convergence des rôles et des fonctions de l'État qui serait provoquée, d'après certains courants de pensées présents dans la littérature par la mondialisation. Le cadre théorique élaboré privilégie une perspective polanyienne afin d'étudier cette question. Il convient de rappeler l'hypothèse générale qui stipulait qu'une tentative d'introduction de la logique de marché associée à l'idéologie libérale, dans le domaine de la protection sociale provoque une réaction de contre-mouvement qui pourra être comprise comme étant une forme d'autonomie de l'État. Dans cet ordre d'idées, le contre-mouvement pourra être associé à l'autonomie dans la mesure où l'État a la possibilité d'élaborer des politiques qui ne correspondent pas aux prescriptions du cadre idéologique libéral, ce dernier proposant l'introduction de la logique de marché comme solution aux différents problèmes identifiés. L'étude de la réforme des pensions en Pologne est circonscrite à la période allant de 1989 à 1997. Dans le cas étudié, deux phases d'introduction de la logique de marché peuvent être identifiées : la première concernant la transformation de la sphère économique vers un modèle fidèle à l'économie de marché, ensemble de réformes que l'on désigne comme étant la "thérapie de choc" et une deuxième tendance concernant une tentative d'introduction de la logique de marché dans les politiques sociales, politiques qui ont

été élaborées afin d'amoindrir les coûts de la transition issues de la thérapie de choc. Bien que l'hypothèse cherche à vérifier la présence de la dynamique polanyienne dans le domaine des politiques sociales en particulier, on devra tenir compte des influences de la thérapie de choc au sein des politiques sociales en général dans notre analyse.

Afin de vérifier l'hypothèse, on devra trouver trois éléments fondamentaux. Premièrement l'existence de tendances favorisant l'introduction de la logique de marché dans la sphère économique en général et dans les politiques sociales, dans notre cas dans l'administration du système de pension. Deuxièmement, l'existence de contre-mouvements identifiables par leur incompatibilité avec le cadre idéologique libéral et avec la logique de marché. Finalement il faudra pouvoir associer le contre-mouvement à la question de l'autonomie de l'État en relation à l'idéologie libérale. La première partie du chapitre vise donc à déterminer quels types de solutions sont proposées concernant la problématique de la réforme des pensions en général (et en Pologne en particulier) et surtout si ces dernières proposent des solutions faisant appel à la logique de marché pour solutionner les problèmes identifiés. À ce sujet, parce que les institutions financières internationales constituent des vecteurs de l'idéologie libérale et qu'elles ont un rôle influent dans les pays en transition, on étudiera en détail la solution proposée par la Banque mondiale, le modèle de *pilarisation*⁶². Le raisonnement développé afin de démontrer le caractère idéologique de la solution proposée repose en général sur le postulat suivant : si l'on parvient à démontrer que les solutions proposées par la Banque mondiale ne sont pas susceptibles de répondre aux problèmes

⁶²Le modèle de la *pilarisation*, qui sera défini en détail subséquemment, fait référence à la solution proposée, entre autre, par la Banque mondiale et qui prévoit la gestion des fonds de pension d'après plusieurs piliers aux fonctions différentes et gérés par diverses institutions.

invoqués pour justifier la réforme, on pourra conclure que les solutions proposées sont issues d'un cadre idéologique parce que ces dernières problématisent la question de la réforme des pensions en fonction d'un ensemble de valeurs propres au cadre idéologique. L'étude de ce modèle s'avère pertinente parce qu'il correspond assez bien au modèle de *pilarisation* prôné par la Banque mondiale et que les références à ce cas sont souvent citées dans le débat concernant les réformes des pensions en Pologne.

La deuxième partie tente d'expliquer pourquoi un modèle fidèle aux prescriptions de la Banque mondiale n'a pas immédiatement été adopté parallèlement à la transition économique vers le modèle libéral de l'économie de marché. Ainsi, en présentant certains événements constitutifs de l'actualité politique ainsi que quelques tentatives d'implantation de réformes, on pourra étudier l'histoire de la réforme des pensions en Pologne selon la perspective polanyienne. Cette analyse permettra également de vérifier les deux sous-hypothèses concernant les institutions et la proximité de l'Europe. Plus spécifiquement, la période étudiée est limitée à 1989-1997. Cette période inclut la dernière réforme présentée, devant être mise en application en avril 1999 mais adoptée en 1997. Ce faisant, nous pourrions vérifier si l'on peut établir un lien entre le contre-mouvement et l'autonomie de l'État.

2.1 La tentative d'introduction de la logique de marché

La réforme du régime de pension correspond à un domaine des politiques sociales qui demeure à l'agenda, non seulement des pays de l'Est confrontés à la transition vers l'économie de marché et la démocratie, mais également de l'ensemble des pays de l'occident et des pays en développement. Un des aspects pertinents dans l'élaboration de ces réformes dans une perspective internationale comparée est que les solutions proposées, aussi bien dans les pays

d'Amérique latine, qu'aux États Unis ou dans les pays en transition, semblent converger. On peut donc affirmer qu'il existe un modèle que l'on pourra qualifier d'universel parce que ce dernier possède la prétention de résoudre la diversité des problèmes auxquels font face les différents pays qui entreprennent des réformes dans ce secteur. Ce modèle, la *pilarisation* du système de pensions, parce qu'il est promu par les institutions financières internationales et que les différentes réformes proposées s'en sont inspirées pour orienter la réforme des pensions en Pologne, sera ici étudié dans la perspective élaborée pour identifier l'introduction de la logique de marché dans la réforme des pensions en Pologne.

L'objet de cette première partie de chapitre est d'exposer en quoi ce modèle représente une tentative d'introduction de la logique de marché, consécutive de l'idéologie libérale. De manière générale, les solutions proposées par la Banque mondiale peuvent être assimilées à l'idéologie par leur prétention à l'universalité qui tend à diminuer la possibilité d'élaborer des politiques en dehors d'un recours à la logique de marché.

L'idée de la convergence et de l'universalité des solutions proposées peut s'interpréter, selon la Banque mondiale, comme étant due à une similitude au niveau des problèmes nécessitant des réformes. Ainsi, : *"Although each country has its own story, the problems of pension systems are surprisingly universals, rooted in demography and political economy"*⁶³. Il peut être intéressant de noter que le fait d'attribuer au modèle de *pilarisation* des systèmes de pension une portée universelle correspond parfaitement à notre définition de l'idéologie. En effet, en identifiant un phénomène problématique (le phénomène du vieillissement de la

⁶³ Banque mondiale *"Averting the Old Age Crisis"* World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Oxford, 1994, p.291

population par exemple), et en lui donnant une portée universelle (tous les pays, que ce soit ceux en transition ou de l'occident font face à cette crise démographique), on en vient à limiter les possibilités d'élaborer des politiques qui sont en dehors du cadre idéologique, dans ce cas ci, une politique qui divergerait de *pilarisation*. On peut déjà noter à ce sujet que pour le cas de la Pologne, la situation démographique est relativement stable comparativement aux autres pays. Ainsi, le taux de personnes âgées par rapport à la population était selon le recensement de 1988 de 14,6% alors qu'en Allemagne il était de 20,7% en 1987, de 20,2% au Royaume-Uni en 1982 et de 18,9% en Hongrie en 1990⁶⁴. De plus, selon les projections démographiques, le taux de dépendance, indicateur démographique mesuré en terme de bénéficiaires de pensions par rapport à la population active, devrait décliner de manière marquée d'ici 2030⁶⁵. Ainsi, bien que les changements démographiques constituent une préoccupation pour un ensemble de pays, son ampleur est variable et donc l'universalité des solutions proposées peut être remise en question.

Avant d'aborder les différentes questions concernant le sens à donner aux réformes proposées concernant la réforme des pensions, il conviendrait de décrire le modèle de *pilarisation*, modèle général proposé par la Banque mondiale. Pour la Banque mondiale, un système de pension adéquat doit répondre à trois fonctions : l'épargne, la redistribution et l'assurance. La fonction d'épargne est issue du postulat que les individus ne peuvent être productifs tout au long de leur vie et qu'ils doivent économiser, c'est-à-dire reporter la

⁶⁴ United Nations, Statistical Office, "Demographic Yearbook", U.N. Statistical Office, Department of Economic and Social Affairs, New York, 1993 cité dans William Perraudin & Thierry Pujol "*Framework for the Analysis of Pension and Unemployment Benefits Reform in Poland*", IMF Staff Paper, vol. 41, no 4, décembre 1994

⁶⁵ William Perraudin & Thierry Pujol op. cit. p.651

consommation de leur revenu, afin de s'assurer un niveau de subsistance adéquat lors de la période improductive de leur vie (la retraite). L'idée de la redistribution est issue d'une compréhension de la justice sociale qui vise à permettre aux individus dont le revenu était insuffisant lors de la période productive de leur vie pour épargner suffisamment afin d'avoir accès à un revenu leur permettant de vivre. Finalement, la fonction d'assurance vise à protéger les individus contre des phénomènes sur lesquels ils n'ont aucun contrôle comme l'inflation qui a pour effet de dévaluer l'épargne, les investissements dans des fonds mal gérés, l'inefficacité des programmes de dernier recours des gouvernements ou tout simplement le fait d'avoir une longévité trop longue par rapport à l'épargne effectuée⁶⁶.

Conséquemment, la Banque mondiale propose un système permettant de répondre à ces fonctions, le modèle de *pilarisation*. L'idée de *pilarisation* réfère à la création de multiples piliers, que l'on peut définir comme étant des arrangements institutionnels visant à gérer les régimes de pensions. Ainsi, le modèle proposé se divise en trois piliers, le premier étant géré par l'État, financé par les taxes et impôts, et devrait répondre principalement à la fonction de redistribution. Les fonctions d'assurances et d'incitatifs à l'épargne sont remplies par deux autres piliers gérés principalement par le secteur privé dont un est fondé sur les contributions volontaires des individus à des fonds d'épargne et l'autre sur une base obligatoire régulée par le gouvernement, souvent entre l'employeur et l'employé. Bien que, comme l'admette la Banque mondiale, les modalités d'organisation de chaque pilier peuvent varier, on peut résumer le modèle général dans ce tableau issu d'un document de la Banque mondiale :

⁶⁶ Banque mondiale, op.cit., p.10

Tableau 2.1
Les piliers des régimes des pensions

	Pilier obligatoire géré publiquement	Pilier obligatoire géré par le secteur privé	Pilier d'épargne sur une base volontaire
Fonctions	Redistribution, Assurance	Épargne Assurance	Épargne Assurance
Forme	Pension minimum garantie, Orientées vers les pensionnaires dans le besoin	Plans personnels ou reliés à l'emploi	Régime d'épargne personnel
Financement	Revenus de l'État	Fonds individuels régulés par l'État	Fonds privés

Source: Banque mondiale, *"Averting the Old Age Crisis"*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Oxford, 1994, p.15

On doit noter que la Banque mondiale n'exclut pas la nécessité de confier la gestion de certaines fonctions à l'État. Pourtant, les modalités et l'ampleur de cette gestion restent conséquentes des théories économiques qui réduisent la compréhension de certains phénomènes en termes de biens soumis aux exigences du marché. Dans cette logique, l'intervention de l'État n'est justifiable que dans la mesure où le marché ne peut répondre de manière efficace à l'allocation des ressources. Est-ce à dire que la théorie économique a pu intégrer la critique polanyienne qui prétend que la soumission de l'ensemble des activités sociales et économiques aux mécanismes autorégulateurs du marché est une aberration et qu'il faut soumettre la logique de marché aux exigences sociales ?

L'étude des imperfections du marché qui justifient l'intervention de l'État permet de répondre à cette question. L'argument évoqué suppose que le marché est incapable de générer spontanément les biens devant répondre aux fonctions d'épargne et d'assurance. Pour la fonction d'épargne, on attribue l'imperfection du marché à la "myopie" des individus. Ainsi,

les individus auraient de la difficulté à épargner pour leurs vieux jours à cause d'une tendance à favoriser la consommation à court terme par rapport à la planification financière à long terme. Certes, cette situation lorsque théorisée en terme économique s'interprète en terme d'informations incomplètes par rapport aux coûts réels de la vie dans le futur, de l'incertitude sur l'état de santé futur des individus, du revenu total qu'ils gagneront au cours de leur vie ou du rendement futur des options d'investissement⁶⁷. Conséquemment, l'État peut donc établir des mécanismes institutionnels visant à favoriser l'épargne afin d'éviter que la myopie des individus ne constitue un poids financier pour l'ensemble des contribuables.

Un autre exemple d'imperfection du marché concerne l'absence de mécanismes d'assurances émanant spontanément du secteur privé. On doit remarquer que dans ce cas-ci, le phénomène contre lequel on s'assure est...la longévité. Bien que cette situation puisse paraître étrange, elle est en parfait accord avec la réalité de la marchandisation du travail qui institue le salaire comme étant la principale source de revenu. Le fait de vivre trop longtemps par rapport à la période dite productive de la vie constitue ainsi un risque contre lequel il faut s'assurer. L'idée de l'assurance présuppose un partage des risques pour un ensemble de personnes présentant des degrés de risques divers. Suivant cette logique, les compagnies d'assurances doivent dans le calcul des cotisations distinguer les individus présentant des bons et mauvais risques. Du point de vue des compagnies d'assurances, un individu présentant les caractéristiques d'un bon risque est celui dont l'espérance de vie est plus courte alors que les individus dont l'espérance de vie est plus grande constitue un mauvais risque. Dans ces conditions, les individus présentant des bons risques pour les compagnies d'assurance n'ont

⁶⁷ *ibid.* p.36

pas intérêt à participer à ce type de régime puisqu'ils n'anticipent pas pouvoir profiter pleinement des bénéfices que pourraient leur procurer ce type de régime. Cette situation transfère donc les coûts sur les individus présentant des mauvais risques, ce qui rend le régime encore moins intéressant pour ces derniers. Ce phénomène réfère à l'impossibilité des agents du marché de répondre spontanément à la problématique de l'assurance contre la longévité. D'où l'idée de l'intervention du gouvernement qui peut forcer l'ensemble de la population à contribuer à un régime public en distribuant les coûts liés à l'assurance sur une plus grande population⁶⁸.

Ce raisonnement est ici un excellent exemple de la difficulté pour les théories économiques d'interpréter certains types de phénomènes. Ainsi, un comportement catégorisé comme étant irrationnel, le manque d'investissement des individus pour le futur, est interprété comme étant une conséquence du manque d'information. Les modèles économiques ont souvent tendance à négliger cette variable et à présupposer que l'information est parfaite. Dans le modèle présenté ci-dessus, on prend même pour acquis que les compagnies d'assurances et les individus peuvent anticiper leur espérance de vie. L'ironie est ici que même dans ce modèle où toutes les conditions sont parfaites (au sens économique c'est-à-dire l'information, les marchés etc...), l'intervention de l'État demeure justifiée.

Ces deux éléments présentés ici de manière plus élaborée ne sont pas les seuls identifiés par la Banque mondiale pour justifier l'intervention de l'État. L'idée était de présenter ici un exemple du raisonnement tiré de la théorie économique. Outre la "myopie des individus" et l'inexistence d'un marché d'assurance contre la longévité, on peut citer

⁶⁸ *ibid.* pp37-38

également l'inexistence de marché d'assurance contre l'inflation, les crises économiques et les mauvais investissements qui peuvent être causés par l'ignorance des rendements futurs qui sont à très long terme dans ce cas particulier. Finalement, un régime de pension doit également répondre à une fonction de réduction de la pauvreté qui relève davantage de la justice sociale que de considérations économiques⁶⁹. Cette notion de la redistribution vers les individus qui n'ont pas eu la possibilité dans la période productive de leur vie demeure l'apanage de l'État puisque le mécanisme de marché n'a pas tendance à distribuer naturellement vers les catégories les plus pauvres de la population.

Pourtant, le fait de reconnaître la nécessité d'intervention de l'État n'est pas une condition suffisante pour catégoriser le modèle de *pilarisation* comme étant un exemple de compréhension polanyienne des politiques sociales. Encore faut-il que l'on étudie l'ampleur et les limites de l'intervention étatique prévues par ce modèle. À ce sujet, il conviendrait d'élaborer une interprétation polanyienne des systèmes de pensions tels qu'ils se sont développés dans les économies occidentales afin d'évaluer le modèle de *pilarisation* par rapport à ce cadre théorique.

De manière générale, on doit interpréter le régime de pension dans les sociétés occidentales comme étant un exemple concret de contre-mouvement tel que le définissait Polanyi. La nécessité de la mise en place d'un système visant à assurer aux personnes âgées un revenu autre que le salaire est une conséquence directe de la marchandisation du travail. En effet, selon Polanyi, la marchandisation du travail a eu pour conséquence la déstabilisation des structures sociales. Il est aisé de comprendre que la création d'un marché, dans lequel le

⁶⁹ *ibid.* p.6

travailleur vend sa force de travail, exige la mobilité des travailleurs, mobilité qui provoque un éclatement des structures traditionnelles de solidarités familiales intergénérationnelles. Parce que le système de marché du travail capitaliste tend à réduire la possibilité de revenu au salaire, surtout pour la catégorie de population n'appartenant pas à l'entrepreneuriat, le phénomène du vieillissement, parce qu'il implique un retrait de l'individu du marché du travail, réduit fortement les possibilités des retraités d'avoir accès à un revenu. Dans cette perspective, l'établissement d'un système visant à assurer une distribution intergénérationnelle, le régime de pension, constitue un contre-mouvement visant à protéger une catégorie de la population, les personnes âgées, face à la déstabilisation sociale engendrée par l'introduction de la marchandisation du travail.

Le régime de pension tel qu'il a évolué en occident représente donc un excellent exemple de système institutionnalisé fondé avant tout sur les principes de réciprocité et de redistribution, deux caractéristiques évoquées par Polanyi pour expliquer le concept d'un système économique absorbé, imbriqué dans le système social par opposition au système de marché autorégulateur désincarné du système social. La référence au système de pension tel qu'il s'est développé dans les économies occidentales est ici essentielle parce que c'est avant tout en réaction à ce modèle que s'articulent les solutions proposées par la Banque mondiale. Ainsi, c'est parce que les économies occidentales présentent des modèles de pensions fondés sur des principes d'universalité et de solidarité intergénérationnelle gérés principalement par l'État que la Banque mondiale s'attarde aussi longuement sur les problèmes engendrés par de tels systèmes justement universels et gérés principalement par l'État. Pour la Banque mondiale, la caractéristique essentielle d'un Fonds de pension demeure la subordination de ce

dernier aux exigences de l'économie de marché. Il ne s'agit pas de tenter d'intégrer l'économie de marché aux exigences de redistribution et de réciprocités mais bien le contraire.

Une telle compréhension s'illustre dans les écrits de la Banque mondiale concernant le rôle que cette dernière réserve à l'État dans le modèle de *pilarisation* des systèmes de pension. Une des caractéristiques principales de ce modèle repose sur la diminution du rôle de l'État dans la réponse aux fonctions identifiées comme devant être remplies par un système de pensions. Ainsi:

“The public pillar would have the limited object of alleviating old age poverty and coinsure against a multitude of risks. Backed by the government power of taxation, this pillar has the unique ability to pay benefits to people growing old shortly after the plan is introduced, to redistribute income toward the poor, and to coinsure against long spells of low investment returns, recession, inflation and private market failures. (...) But it should be modest in size, to allow ample room for other pillars, and pay-as-you-go, to avoid the problems frequently associated with public management of national provident funds. Having an unambiguous and limited objective for the public pillar should reduce the required tax rate substantially-and therefore evasion and misallocated labour, as pressure for overspending and perverse intra- and intergenerational transfers.”⁷⁰

Il est pertinent de relever une certaine contradiction entre les objectifs “limités” reliés au pilier étatique de taille “modeste” et l'ensemble des problèmes contre lesquels il doit fournir une assurance que les piliers privés ne peuvent fournir comme, par exemple, les récessions ou l'inflation. On peut justement se demander comment un pilier que l'on prévoit limité aura les moyens pour assurer contre ce type de problèmes. C'est dans cette perspective que l'on établit une relation entre le modèle présenté et la volonté d'introduction de la logique de marché dans le mécanisme des pensions. Cette volonté d'introduction de la logique de marché se révèle également dans la nécessité pour la Banque mondiale de discréditer la nature de plusieurs

⁷⁰ *ibid.*16

interventions gouvernementales et de révéler leur inefficacité afin d'accorder un rôle prédominant aux mécanismes du marché.

Sans avoir à réexpliquer ici le procès que la Banque mondiale fait aux programmes gouvernementaux, on peut simplement citer un exemple des arguments qui militent en faveur d'une réduction du rôle de l'État. Ainsi en mettant en relation certaines fonctions que doit remplir le gouvernement et leurs effets indésirables la Banque mondiale affirme :

“The public pillar is supposed to:

- Redistribute to the poor. But many rich people get back in pensions more than they contributed, while many poor people do not collect any benefits.
- Augment the income of the old who can no longer work productively. But many recipients are middle-aged and still capable of working.
- Protect the old against inflation. But many governments have failed to index fully, using inflation to reduce their real costs.
- Be a remedy for myopia among workers. But the program's implementation often demonstrates the myopia of politicians, in some cases causing the old age system collapse.⁷¹”

Avant de se questionner pour savoir si le modèle présenté par la Banque mondiale pourra résoudre les problèmes identifiés sur les interventions de l'État, il serait pertinent de s'attarder à la question de la tendance des systèmes gouvernementaux à redistribuer vers les catégories de populations les plus riches parce qu'elle problématise une situation dans un but idéologique. Le principal facteur retenu par la Banque mondiale pour expliquer cette situation est la corrélation entre le revenu et l'espérance de vie. Ainsi, l'injustice provient du fait que les individus pauvres ne vivent pas aussi longtemps que les riches et donc que ces derniers profiteront globalement plus du régime public⁷². On pourra toujours prouver empiriquement

⁷¹ *ibid.* pp102-103

⁷² *ibid.* p.133. Les autres facteurs invoqués par la Banque mondiale sur la redistribution vers les riches concerne majoritairement des modalités d'administration des systèmes dans différents pays.

que les individus ayant une plus grande longévité (et qui en moyenne ont tendance à avoir un revenu plus élevé) reçoivent en terme absolu plus d'argent du régime public que les personnes dont la longévité est plus courte (qui en moyenne ont un revenu plus modeste). Le fait de citer une analyse dont l'unité est l'individu tend pourtant à occulter les différents programmes dont la fonction est de redistribuer les pensions des personnes décédées vers les survivants (veufs-veuves ou orphelins). Il pourrait donc être intéressant de savoir si on arriverait aux mêmes conclusions avec une autre unité d'analyse comme, par exemple, le ménage. Le fait d'établir une relation d'identité entre la richesse et la longévité relève davantage de la rhétorique que d'une description de la réalité. La vraie question est de savoir si cet argument (qui revient chaque fois dans le rapport de la Banque mondiale lorsqu'il est question des régimes publics) aurait autant d'effet s'il était formulé ainsi : "Les personnes dont l'espérance de vie est plus longue ont tendance à être favorisées par les programmes publics".

Cette volonté de discréditer l'action des programmes gouvernementaux est issue d'une conception du rôle de l'État prévoyant la soumission de l'ensemble des mécanismes sociaux aux exigences du marché et reste fidèle à l'idée d'État minimal. On doit souligner que la volonté d'introduction de la logique de marché au sein du système de pension repose donc sur l'exigence de la conformité du système avec les objectifs de la croissance économique. Dans l'idéologie libérale, il existe une équation entre la croissance économique et les mécanismes du marché. Ainsi, les décisions de nature politique qui entravent les mécanismes du marché en créant des distorsions risquent de nuire à l'allocation efficiente des ressources et forcément à l'objectif de croissance. Une conséquence de cette exigence est que le système de pension ne doit pas créer de distorsions dans les mécanismes de marché. Dans cet ordre d'idées, le

système de pensions doit par exemple éviter de constituer un moyen pour éloigner les travailleurs productifs du marché du travail et d'éviter de donner à l'État la gestion des fonds. La grande question demeure pourtant de savoir si la solution proposée, laisser une plus grande part aux mécanismes du marché dans la gestion des systèmes de pensions, risque de régler les problèmes identifiés pour justifier la réforme.

Ainsi, comme le constatent Roger Charlton, Roddy McKinnon et Harry T. Munro :

“Worryingly, however, all the proposed pillarised solutions to the growing funding problems being encountered, or perceived to be encountered, by existing tax funded PAYG schemes also entail a reduction in the role of insurance in the array of institutional contingencies designed to counter the hypothesised future risks of insufficient income in retirement. As a currently preferred alternative to social insurance, the utility of fully funded pension schemes is strongly promoted, despite widespread recognition that funded schemes offer less security in face of risks such as longevity; paradoxically the highlighted risk that is currently driving World Bank proposals for pension reform.”⁷³

Cette constatation vient confirmer notre démonstration de l'introduction de la logique de marché dans les solutions proposées par la Banque mondiale. Si l'on revient à l'analyse polanyienne, le système de pension tel qu'il a été développé dans les économies occidentales, constitue un exemple de contre-mouvement visant à protéger certaines catégories sociales face aux déstabilisations engendrées par l'introduction de la logique de marché. En conséquence, une réintroduction de la logique de marché dans ce système, tel que promue par la Banque mondiale, ne peut permettre l'établissement de mécanismes de protection adéquats s'ils sont soumis aux exigences des mécanismes de marché. Plus particulièrement, cela signifie que l'imposition d'un modèle dans lequel le rôle de l'État reste limité (pour éviter un niveau de taxation créant des distorsions sur le marché) limite implicitement les capacités, en terme

⁷³ Roger Charlton, Roddy McKinnon, & Harry T. Munro “*Exploring the Future of Pensions Pillarisations*” dans *Futures*, vol. 29, no 2, 1997, p.169

financier, de l'État afin de répondre aux imperfections du marché. Plus fondamentalement, les solutions proposées occultent la réalité du chômage, phénomène doublement problématique puisqu'il empêche une catégorie de la population de participer au financement des différents systèmes de protection qu'ils soient publics ou privés et parce qu'il empêche ces individus d'avoir un revenu à investir pour le futur. À ce sujet, on peut reciter Charlton, McKinnon et Monroe:

“Significantly, whereas emerging employment suggest that we are moving into a new substantially unknown, economic domain, the proposed answer to these problems remain alarmingly familiar: pensions will be funded predominantly from deferred income, income having earned through employment. Consequently, the wider choice of potential pension schemes proposed by pillarised model does not, ultimately, remove or even qualify the fundamental, but increasingly flawed, assumption in all pension schemes that there will always be full employment.”⁷⁴

Bref, en présentant une réforme à la prétention universelle qui favorise l'introduction de la logique de marché dans un système de protection sociale, réforme qui se révèle incapable d'apporter des solutions aux problèmes exposées afin de la justifier, la Banque mondiale présente un modèle qui confirme la partie de notre hypothèse concernant l'introduction de la logique de marché dans le système de pension en Pologne.

L'analyse précédente permet d'établir un parallèle entre le modèle de *pilarisation* de la Banque mondiale et les débats plus spécifiques à la réforme des pensions en Pologne. À cet effet, il faut spécifier qu'une lecture des recommandations élaborées par la Banque mondiale concernant le cas de la Pologne en particulier⁷⁵ correspond forcément à ce modèle de *pilarisation*. Dans cet ordre d'idées, on doit noter que la Banque mondiale suggère une

⁷⁴ *ibid.* p. 171

⁷⁵ Banque mondiale, “Poland Policies for Growth and Equity”, Country Study, Washington, 1994, 126 pages

diminution de l'ampleur et de la générosité du pilier étatique en proposant par exemple d'augmenter l'âge moyen de retraite et de resserrer les critères d'éligibilité pour les pensions d'invalidité⁷⁶. De plus, pour la Banque mondiale, ce pilier limité ne devrait pas couvrir les régimes reliés à l'emploi (par exemples les régimes de pensions spécifiques aux fermiers ou aux militaires), ces derniers devant être gérés par d'autres piliers. On peut également citer la volonté de désengager l'État dans la couverture de certains risques, comme l'invalidité qui n'implique pas une diminution du revenu, en donnant la gestion au secteur privé. Finalement, un système à piliers multiples est envisagé dans les recommandations :

“The aim would be to separate the distinct element of the first and second tiers into transparent subsystem and to create a proper regulatory framework for the third (mandatory funded) and eventual fourth (supplemental voluntary tiers). The new multi-tier system could have a basic flat-rate social assistance tier, an income related defined tier, and a contributions-related contractual savings tier.”⁷⁷

Le modèle chilien, pour sa part, demeure un exemple qui, parce qu'il a été explicitement cité lors des débats concernant la réforme des pensions en Pologne, mérite d'être abordé. Ce dernier peut sembler en effet séduisant pour les responsables des réformes des systèmes de pensions dans les pays en transition parce qu'il représente un exemple où l'État a pu sortir de la banqueroute virtuelle son système de pension à travers une privatisation poussée du régime⁷⁸. Le cas chilien est également cité pour illustrer les avantages de la soumission d'un régime de pension à la logique de marché dans le sens où cette privatisation,

⁷⁶ *ibid*, p.34

⁷⁷ *ibid*, p.36

⁷⁸ Roger Charlton, Roddy McKinnon et Lukasz Konopielko “Pensions Reform, Privatization and Restructuring in the Transition: Unfinished Business or Inappropriate Agenda?” dans *Europe-Asia Studies*, vol. 50, no 8, 1998, p. 1434

en plus de présenter de nombreux avantages découlant de la compétition entre les différents fonds privatisés, peut constituer un moyen pour favoriser l'épargne, l'investissement et la création de marché de capitaux qui favorisent la croissance économique⁷⁹. Il faut cependant nuancer certaines propositions. Même si le modèle chilien présente plusieurs caractéristiques de la volonté de laisser au marché et au secteur privé une part importante de la gestion, les modalités de gestions des fonds de pensions (sur le contenu des portfolios entre autre) restent fortement réglementés par l'État. On pourrait donc difficilement parler d'idéal type de la logique du marché dans un système de pension. À cet effet, certaines critiques libérales affirment que ce modèle est sous optimal dans le sens où les réglementations tendent à nuire à la performance des fonds par rapport aux performances du marché⁸⁰. Néanmoins, le cas chilien sera considéré ici comme étant un modèle issu de l'idéologie libérale parce que les valeurs de compétition, de choix du consommateur et de rôle limité de l'État prévalent sur les considérations d'universalité, de redistribution et plus paradoxalement sur des simples critères économiques d'efficience. À ce sujet, on peut premièrement souligner que l'instauration de la compétition entre les fonds privés implique une augmentation des frais d'administrations par rapport à un système géré par l'État, les différents fonds devant investir entre autre dans le marketing afin de compétitionner pour les clients⁸¹. Ces augmentations sont significatives : les coûts de marketing et d'administration représentent entre 30% et 40% des coûts

⁷⁹ John A. Turner et David M. Gajnes "Private Pension Systems in Transition Economies" dans Zvi Bodie, Olivia S. Mitchell, & John A Turner. eds, "Securing Employer Base Pension an International Perspective" University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1996, p195

⁸⁰ P.S. Srinivas et Juan Yermo "Do Investment Regulations Compromise Pension Fund Performance? Evidence from Latin America" Banque mondiale, Washington, 1999, pp 31-34

⁸¹ Roger Charlton, Roddy, McKinnon, & Lukasz Konopielko, op cit. p.1428

d'opérations. À titre de comparaison, le système de pensions polonais géré entièrement par l'État présentait des coûts administratifs de 4% du total des pensions versées⁸². Deuxièmement, l'argument voulant que la privatisation des fonds de pension ait permis de favoriser le taux d'épargne reste discutable ; il semblerait que le taux d'épargne ait augmenté davantage à cause de la croissance économique qu'à cause de la privatisation du système de pensions⁸³. Finalement, le fait de rediriger les revenus qui autrefois allaient à l'État vers des fonds privés constitue un manque à gagner que le gouvernement doit récupérer par une réduction des dépenses ou une augmentation des autres sources de revenus⁸⁴. Bref, comme l'indique un article du Financial Times : "*Chile's Private Pension Fund: Fêted abroad, Maligned at Home*"⁸⁵, le modèle du Chili continue d'être cité comme référence dans les réformes pour les pays en transition malgré certaines preuves empiriques qui nuancent ses vertus.

2.2 Le contre-mouvement

Il a été démontré qu'il existe au niveau des institutions internationales un certain consensus sur le modèle de *pilarisation* proposé et promu par la Banque mondiale, modèle qui constitue un exemple de tentative d'introduction de la logique de marché dans un système de

⁸² Peter Diamond "Pension Reform in a Transition Economy: Notes on Poland and Chile" dans Olivier J. Blanchard, Kenneth A. Freat et Jeffrey D. Sachs eds "The Transition in Eastern Europe vol. 2: Restructuring", University of Chicago Press, Chicago, 1994, p91. Pour Charlton, McKinnon, & Konopielko le pourcentage des frais d'opérations au Chili serait davantage de l'ordre de 15%. La différence entre les deux évaluations s'explique probablement par des modalités différentes de calculs. Néanmoins, même avec le taux plus conservateur de 15% la différence avec un système géré uniquement par l'État reste significative. Charlton, Roger, McKinnon, Roddy & Konopielko, Lukasz, op. cit. p.1435

⁸³ Roger Charlton, Roddy, McKinnon, & Lukasz Konopielko, op cit. p. 1435 Ainsi, des 13% de l'augmentation du taux d'épargne, seulement 2% peuvent être attribués à la privatisation du système de pension.

⁸⁴ Peter Diamond, op cit. pp 91-93

⁸⁵ I. Mark, "*Chile's Private Pension Fund: Fêted abroad, Maligned at Home*" dans Financial Times, 18, janvier 1996, p.6

protection sociale dont la concrétisation la plus citée est le modèle chilien. Ceci dit, reconnaissant que la Pologne possède “une histoire riche en propositions de réformes... vite oubliées après publication(...)⁸⁶” il est essentiel d’analyser ce processus dans la perspective polanyienne élaborée précédemment . Cette dernière prévoit l’apparition d’un phénomène de contre-mouvement suite à une déstabilisation sociale engendrée par l’introduction des mécanismes du marché. Cette introduction de la logique de marché opère à deux niveaux : l’ensemble des réformes que l’on a appelé la thérapie de choc, la libéralisation du domaine économique, représente un premier exemple de tentative d’introduction de la logique de marché. Le deuxième niveau concerne plus particulièrement une tentative d’introduction de la logique de marché dans des mécanismes dont la fonction première est justement de protéger certaines catégories sociales des effets déstabilisateurs de la thérapie de choc.

Dans cette perspective, l’évolution du régime de pension hérité du régime communiste vers un régime universel relativement généreux constitue un premier exemple de contre-mouvement face à la déstabilisation engendrée par la thérapie de choc et la résistance à l’instauration de la privatisation du régime selon le modèle de *pilarisation* étudié constitue un second exemple de contre-mouvement.

Théoriquement, le passage d’une économie planifiée de type socialiste vers une économie de marché devrait correspondre à une diminution du rôle de l’État dans l’économie et donc du pourcentage des dépenses gouvernementales dans le PIB. La première contradiction que l’on doit relever en étudiant le cas de la transition de la Pologne est que la transition vers

⁸⁶ Batty, I, “Mandatory Pension Fund in Hungary and Poland” dans Benefits and Compensation International, novembre 1997, p 3

l'économie de marché s'est accompagnée...d'une augmentation de la taille de l'État. Ainsi, alors que le ratio dépenses gouvernementales-PIB était de 39,9% en 1989, ce ratio est passé à 51,5% en 1995⁸⁷. Évidemment, une partie de l'augmentation de ce ratio est due à la diminution du PIB qui ne s'est pas accompagnée d'une baisse parallèle des dépenses du gouvernement. En fait, la baisse du PIB qu'ont subie de nombreux pays en transition au début des années 1990⁸⁸ est à plusieurs niveaux comparable à la dépression qu'ont subie les États-Unis et l'Allemagne en 1929, au niveau de la chute de la production et de l'emploi par exemple. Bien que le cas de la Pologne ne soit pas aussi dramatique en terme de chute de la production que d'autres pays en transition, cette dernière a tout de même mis huit ans à atteindre de nouveau le même niveau de production qu'en 1987⁸⁹. De plus, on doit citer une augmentation significative du taux de chômage et une baisse du revenu *per capita* de l'ordre de 26% entre 1987-1993⁹⁰. La dépression a, bien sûr, frappé différentes catégories de la population avec une ampleur variable. On retiendra surtout que de manière générale, la situation économique et les conditions de vie se sont détériorées au cours de la période dite de transition c'est-à-dire entre 1988-1995.

Même si on peut attribuer en partie l'augmentation de la part des dépenses gouvernementales dans le PIB à sa diminution en termes absolus, le facteur principal

⁸⁷ Jan J. Rutkowski "Welfare and the Labour Market in Poland: Social Policy during Economic Transition" Banque mondiale, Technical Paper no 417, Washington, 1998, p.7

⁸⁸ Récession attribuable entre autre à la thérapie de choc et au démantèlement du réseau d'échange entre les sociétés d'État au sein du Comecon.

⁸⁹ Branko Milanovic "Income, Inequality, and Poverty during the transition from Planned to Market Economy" Banque mondiale, Washington, 1998, pp. 26-27

⁹⁰ *ibid.* p. 34

expliquant cette augmentation reste l'augmentation des paiements de transferts sociaux⁹¹. L'étude de l'histoire politique de la transition indiquera que les politiciens ont volontairement accru la générosité des régimes de pensions parallèlement à l'administration de la thérapie de choc. Si l'on suit l'analyse de Tomasz Inglot, on peut diviser le développement des politiques sociales en deux périodes : une première allant de janvier 1990 à la première moitié de 1991 au cours de laquelle les politiciens ont explicitement mis en place un système de protection sociale généreux en vue d'amoindrir les effets de la thérapie de choc. Une deuxième période correspond à l'automne 1991 jusqu'à la chute du gouvernement Suchocka au cours de laquelle plusieurs tentatives infructueuses ont été faites pour diminuer les dépenses de sécurité sociale en général et le système de pension en particulier ⁹². À ces deux périodes, on pourra ajouter deux autres périodes, (l'analyse d'Inglot prenant fin en 1993) ces dernières correspondant à la victoire de l'alliance de la gauche démocratique aux législatives de 1993, et à la victoire de la droite (incarnée par le mouvement action électorale solidarité (AWS)) aux législatives de 1997⁹³.

La première période a débuté par l'adoption d'un filet de sécurité sociale "temporaire" en 1989, dont une des caractéristiques était une revalorisation des pensions des retraités, pensions dont la valeur réelle avait fondu suite à l'hyperinflation⁹⁴. Parallèlement à cette

⁹¹ Jan J. Rutkowski, op.cit. p. 7

⁹² Tomasz Inglot "The Politics of Social Policy Reform in Post-Communist Poland Government Response to the Social Insurance Crisis During 1989-1993" dans Communist and Post-Communist Studies, vol. 28, no 3, 1995, p363

⁹³ Pour une chronologie détaillée des événements politiques (nomination des premiers ministres, élections législatives et présidentielles) on peut se référer à l'annexe 1. Pour une chronologie spécifique de la période 1989-1993 au sujet des pensions dans l'actualité politique, on peut se référer à l'annexe 2.

⁹⁴ *ibid.* p.364

revalorisation des pensions, les conditions de préretraites ont été assouplies en vue des mises à pied massives dans le secteur public ce qui a contribué à augmenter considérablement le nombre de retraités. Il faut spécifier que ces mesures ne faisaient pas l'unanimité au sein du gouvernement. Balcerowicz, l'architecte de la thérapie de choc, considérait que ces mesures risquaient d'alimenter l'inflation, déjà galopante. Selon Jacek Kuron (UD), ministre du travail et des politiques sociales d'alors, le problème principal a été que des mesures temporaires sont devenues permanentes. On doit néanmoins considérer ces mesures temporaires comme étant un exemple assez typique de contre-mouvement puisque de manière explicite et volontaire, les politiciens ont voulu créer des programmes visant à amoindrir les effets déstabilisateurs de la thérapie de choc, et ce, en dépit des observateurs nationaux et étrangers, partisans du libéralisme qui anticipaient des coupes drastiques dans les programmes sociaux⁹⁵.

L'étude de la deuxième période (qui couvre les gouvernements de Jan Olszewski et de Hanna Suchocka) permet de bien analyser toute la dynamique entre l'introduction de la logique de marché, le contre-mouvement, le libéralisme issu de la mondialisation et la possibilité pour les États d'élaborer des politiques qui vont dans un sens autre que celui prôné par les exigences de la logique de marché. On observera qu'une perspective associant l'introduction de la logique de marché à l'influence extérieure incarnée principalement par les institutions financières internationales opposées à une résistance au niveau local récupérée par des partis politiques situés idéologiquement à gauche n'est pas ici suffisante pour comprendre toute la complexité de la réalité politique et sociale polonaise. Pour l'étude de la question des réformes des pensions dans l'actualité politique polonaise, l'équation parti de droite-politique libérale

⁹⁵ *ibid.* p. 362

/parti de gauche-politique sociale-démocrate est souvent réfutée. Afin de comprendre pourquoi, il convient de mentionner que la question de la réforme des pensions pour cette période est indissociable du contexte politique plus général de la transition.

Les mécanismes de protection sociale instaurés lors de la première période, combinés à la récession et à l'hyperinflation, avaient créé un déficit budgétaire énorme menant à l'automne 1991 à la suspension d'un prêt du FMI de 2.5 milliards USD⁹⁶. Parallèlement, le Fonds d'Assurance Sociale (que l'on désignera sous son acronyme polonais ZUS), institution responsable de la gestion des fonds de pensions, était dans une situation financière désastreuse, à cause d'un manque de liquidités⁹⁷. Dans cette situation, le gouvernement a passé, en catastrophe, une loi sur les pensions qui changeait les méthodes de calculs des pensions, passant d'un système aux bénéfices définis à un système qui tenait compte des salaires et des contributions des employés, ce qui a eu comme conséquence directe de diminuer considérablement les pensions de certains retraités. Le gouvernement se retrouvait dans la situation où il devait d'une part retrouver sa crédibilité envers les institutions financières internationales et d'autre part remédier aux graves conséquences sociales de la récession.

C'est d'un point de vue légal que l'on peut envisager ici la source du contre-mouvement. En effet, une décision du tribunal constitutionnel le 11 février 1992 a déclaré inconstitutionnels plusieurs articles de la loi en s'appuyant sur la notion de droits acquis sous la période communiste. Le jugement stipulait que : *"...in democratic states based on the rule of law, the possibility to revoke benefits once granted is very restricted, regardless of the*

⁹⁶ RFE/RL Newline, 7 mai 1992

⁹⁷ Thomas Inglot, op. cit. p. 368

*financial situation of the state*⁹⁸.” Même si ses détracteurs ont affirmé qu’il s’agissait d’une décision davantage politique que légale⁹⁹, on doit attribuer cette décision aux modalités de la transition propres au cas polonais. Ainsi, un des aspects qui a contribué à la difficulté de couper les dépenses de sécurités sociales demeure la présence de certains droits acquis lors de la période communiste. Les modalités de la transition de l’État communiste vers la démocratie, les négociations de la table ronde, prévoyaient le maintien du statut légal de certaines lois et de plusieurs droits garantis par la constitution de 1952 (droit à l’éducation, aux soins de santé, et à un système de protection social adéquat). Parce que la transition a permis une certaine continuité avec l’ancien système, du point de vue légal, les différents groupes d’opposition aux politiques austères du gouvernement (comprenant notamment les trois principaux syndicats NSZZ Solidarité, Solidarité “80”, OPZZ ainsi que les partis d’opposition) ont pu se référer aux tribunaux afin de préserver des droits garantis par la constitution. Comme l’indique Inglot :

“These forces [Trade Unions, opposition parties, and organizations of retired persons] devoted their efforts mostly to the preservation of the existing statu quo, understood in many instances as granting legal sanction to the excessive welfare concessions and privileges agreed upon during the Round Table negotiations and in numerous other legal documents inherited from the communist era.¹⁰⁰”

Ce jugement, qui a forcé le gouvernement à revoir sa loi sur les pensions et concrètement à augmenter le taux de contribution, de 38% à 43%, constitue un exemple

⁹⁸ Mark Bryezinsky “The Struggle for Constitutionalism in Poland” St-Martin’s Press, New York, 1998, p.169. Voir aussi Roman Stefanowski, “*Poland’s Constitutional Court Rejects Pension Law*” dans RFE/RL NewsLine, 12 février 1992

⁹⁹ *ibid.* Commentaries faits par Michael Boni, ancien ministre du travail et des politiques sociales et coauteur de la loi.

¹⁰⁰ Inglot, *op.cit.* Les “forces” mentionnées par l’auteur font référence au syndicat OPZZ, défenseur des travailleurs et des bénéficiaires de pensions, au syndicat “Solidarité 80”, au syndicat NSZZ (affilié à solidarité et à un regroupement de partis politiques de gauches comme le PSL, SLD, et UP entre autres).

typique de contre-mouvement. L'étude de ce dernier peut être associée à la sous-hypothèse liée au rôle des institutions issues du régime communiste. En effet, plusieurs groupes particulièrement touchés par les réformes de la thérapie de choc ont pu grâce à un ensemble de conditions particulières, comme les modalités de la transition qui ont garanti certains droits acquis sous le régime communiste, acquérir une protection face à la déstabilisation engendrée par l'introduction de l'économie de marché. Ce contre-mouvement a poussé le gouvernement à adopter une politique, l'augmentation des contributions, en désaccord avec tous les principes de bonne gestion prônés par les institutions financières internationales, pour qui de tels taux risquent fortement de créer des distorsions sur le marché du travail nuisant ainsi à la productivité.

À ce sujet, le Premier ministre Olzewski demandait en février 1992 au FMI de laisser à la Pologne une plus grande latitude pour la gestion de la transition du communisme à l'économie de marché. Il a même affirmé que les critères stricts de conditionnalités pour avoir accès à l'aide internationale devenaient "moins pertinents" et pouvaient parfois même être "contre-productifs"¹⁰¹. Ces propos ne sont pas particulièrement surprenants d'un individu dont la candidature comme Premier ministre avait été écartée en décembre 1990 par le président Walesa à cause de ses réticences envers le ministre des finances Balcerowicz et de sa thérapie de choc¹⁰². Malgré ces réticences explicites du chef de ce gouvernement face à une gestion orthodoxe de l'économie à l'aide des principes du libéralisme économique, le budget présenté par son gouvernement en 1992 avait été élaboré en fonction de son approbation éventuelle par

¹⁰¹ Roman Stefanowski "*Olzewski Receives World Bank Officials*" dans *RFL/RE NewsLine*, 3 février 1992

¹⁰² Raymond Taras, "*Consolidating Democracy in Poland*", Westview Press, Boulder, 1995, p. 176

le FMI, en tentant par tous les moyens de garder la proportion du déficit à 5% du PIB, condition établie lors d'une entente entre le gouvernement et le FMI¹⁰³.

Même si dans le discours, certains officiels polonais exprimaient leur réticence par rapport aux recommandations des institutions financières internationales, dans les faits, le gouvernement demeurait fidèle aux principes de bonne gestion tels que conçus par ces dernières. Dans notre cas, la possibilité pour le gouvernement d'élaborer des politiques en dehors des limites permises par le cadre idéologique, le contre-mouvement, se perçoit davantage dans les pouvoirs dévolus à la Diète. Toutes les ententes entre le gouvernement et le FMI dépendaient de l'approbation du budget par la Diète. Le refus de cette dernière de renverser la décision du tribunal constitutionnel sur les pensions, condition que le gouvernement avait présentée comme nécessaire afin de respecter l'objectif du déficit à 5 % du PIB, a même entraîné la démission du ministre des finances Andrzej Olechowski, au moment même où une délégation du FMI était à Varsovie afin de négocier le prêt de 2.5 milliards USD¹⁰⁴. Cette démission a forcément retardé la négociation du prêt¹⁰⁵. Pourtant, ces pressions provenant de la Diète pour accroître la générosité du système de pension n'auront pas été suffisantes à terme pour couper tout espoir d'aide de la part des institutions financières internationale. On doit noter que malgré l'adoption d'un budget au déficit plus élevé, la Pologne a pu conclure avec la Banque mondiale une entente totalisant 320 millions USD dès

¹⁰³ Wladyslaw Minkiewicz "Poland Reaches New Agreement with IMF" dans RFE/RL NewsLine, 18 mars 1992. À ce sujet, le budget initial présenté par le gouvernement présentait toutes les caractéristiques d'un budget austère, c'est-à-dire comprenant des coupures dans les domaines de la santé, de l'éducation et des pensions.

¹⁰⁴ Roman Stefanowski "Polish Finance Minister Resigns", RFE/RL NewsLine, 7 mai 1992.

¹⁰⁵ Wladyslaw Minkiewicz "IMF Delays Deal with Poland" RFE/RL NewsLine, 8 mai 1992.

les lendemains de la “crise” engendrée par la démission du ministre des finances¹⁰⁶. À terme, le FMI finira par accepter, en octobre, le budget du gouvernement avec un déficit de 8% du PIB¹⁰⁷.

Cette période précédemment étudiée, qui ne constitue qu’un épisode dans la saga de la réforme des pensions en Pologne aura permis d’évoquer l’articulation entre les institutions financières internationales, le gouvernement et les institutions politiques polonaises. Dans cette analyse, on pouvait attribuer aux institutions financières internationales un rôle particulièrement important dans l’implantation de la logique de marché. Pourtant, ces dernières ne sont pas les vecteurs exclusifs d’une conception fondée sur la capacité du marché à réguler un maximum d’activités sociales.

À ce sujet, on doit citer la réforme Topinski-Wisniewski élaborée par Wojciech Topinski, président du ZUS de janvier 1990 au mois d’août 1991, et par Marian Wisniewski, économiste de l’Université de Varsovie. À la suite d’un voyage au Chili sous l’invitation de José Pinera, associé au Centre International pour la Réforme des Pensions, organisme dont le mandat est entre autres de promouvoir la privatisation des systèmes de pension d’après le modèle chilien¹⁰⁸, ces derniers ont élaboré un programme de réforme des pensions conforme en plusieurs points au modèle de *pilarisation* étudié précédemment. Techniquement, cette réforme prévoyait le maintien d’un pilier géré par le gouvernement dont l’objectif se résume à assurer un niveau de subsistance aux bénéficiaires, ce qui est conforme aux

¹⁰⁶ Wladyslaw Minkiewicz “World Bank Approves Polish Loans” RFE/RL NewsLine, 12 mai 1992

¹⁰⁷ Luisa Vinton “Poland Bargain with IMF over Deficit” RFE/RL NewsLine, 28 octobre 1992

¹⁰⁸ Krzysztof Ostaszewski, International Centre for Pension Reform, témoignage, 1999, <http://pensionreform.org/articles/polandpreform.htm>

recommandations de la Banque mondiale qui stipulent que le pilier public doit être modeste et limité afin de laisser amplement de place pour les piliers privés. La réforme prévoyait également un pilier obligatoire pour les employés dont le salaire est supérieur ou égal à 120% de la moyenne nationale, géré par des compagnies financières opérant dans la compétitivité à travers des fonds individuels dans lesquels les contributions de chaque employé sont comptabilisées¹⁰⁹.

Cette réforme, de l'avis même des auteurs, reste fortement inspirée de l'expérience chilienne. Il n'est donc pas surprenant de voir que les arguments qu'ils invoquent afin de justifier son implantation concordent parfaitement avec les arguments invoqués pour justifier le modèle de *pilarisation*. Ainsi, la réforme aurait un impact "énorme" sur le taux d'épargne et sur le développement des marchés des capitaux, permettant ainsi d'éviter un niveau de contribution trop élevé qui crée des distorsions sur le marché du travail et permettrait un plus grand contrôle individuel par rapport aux choix engendrés par la compétition¹¹⁰. Encore ici, il existe un lien dans le discours justifiant la nécessité de la réforme entre la privatisation des fonds de pensions et la privatisation de l'économie en général. Ce lien évoque encore une fois la subordination nécessaire des politiques sociales aux exigences de l'économie de marché. En termes polanyiens, cette réforme propose de dissocier les politiques sociales de leur fonction visant à protéger certaines catégories de la population face aux déstabilisations et à l'insécurité engendrée par le marché. À ce sujet, l'articulation de l'argument pour justifier l'implantation d'une nouvelle réforme est orientée sur la faiblesse de la relation entre les

¹⁰⁹ Jaroslaw Król, "Private Retirement Pensions in Poland" dans "Yearbook of Polish Labour Law and Social Policy Journal", vol. 7, 1995, Jagiellonian University Press, Carcow, Pologne, 1995, p.66

¹¹⁰ *ibid.* p.67

contributions et les bénéfices dans le système de pensions caractéristique des lendemains de la transition :

“...the low generosity of the state pension scheme, its highly redistributive nature and the limited degree of insurance equivalence must be mentioned here, which makes the state pensions particularly unsatisfying for those with higher wages.¹¹¹”

Dans cette logique, la fonction d'assurance est davantage valorisée que la fonction de redistribution, ce qui concorde tout à fait à la conception de la Banque mondiale qui prévoit pour la fonction de redistribution une ampleur limitée uniquement ciblée envers les personnes vraiment dans le besoin.

La réforme Topinski-Wisniewski n'a pourtant pas pu dépasser le stade de proposition, rencontrant une forte opposition au sein du gouvernement. Ainsi, le ministre des finances ne voyait pas d'un bon oeil le fait de détourner les contributions des employés vers des fonds privés. Les experts en politiques sociales considéraient également que le système actuel, largement dominé par l'État, restait plus conforme à la tradition européenne¹¹². En effet :

“Unsurprisingly, particularly given magnitude of the transformation envisaged under existing reform blueprints -perhaps most easily underlined in relation to EU states where comparable proposals to provide for obligatory private pensions so far have universally been rejected- the change in official thinking required is far from universal among administrators even in countries already committed to reform.¹¹³”

Cet argument est intéressant à plusieurs égards. Premièrement, dans la perspective d'une adhésion éventuelle à l'Union européenne, il est compréhensible que les décideurs

¹¹¹ *ibid.* p.65

¹¹² Inglot, *op cit* p.367

¹¹³ Roger Charlton, Roddy, McKinnon et Lukasz Konopielko *op. cit.* p. 1427

mettent en doute un modèle qui, bien que prôné par les institutions financières internationales, n'existe pratiquement pas en Europe où le pilier public dans la gestion des systèmes de pension demeure dominant. Plus fondamentalement, cette situation nous apprend énormément sur la dynamique d'introduction de la logique de marché-contre-mouvement dans le contexte particulier des pays du Visegrad. Pour notre perspective théorique, la proximité du modèle européen et la volonté d'adhésion à l'Europe où l'État providence est loin d'être démantelé, demeure un facteur pouvant favoriser le contre-mouvement. La référence à la tradition européenne indique donc, au moins au niveau cognitif, que malgré l'absence d'alternative caractéristique des modalités de la transition évoquée au chapitre théorique qui empêche d'exprimer de manière cohérente une divergence par rapport au cadre idéologique libéral où les mécanismes du marché sont dominants, le modèle européen présente des exemples concrets de politiques qui sont totalement en dehors des modèles prescrits par les institutions financières internationales surtout celles concernant les systèmes de pensions.

Dans cette situation, où le contre-mouvement se manifeste par l'impossibilité d'adopter une réforme compréhensive fidèle aux principes étudiés dans la première partie du chapitre, on voit que la tentative d'introduction de la logique de marché dans les politiques sociales provient d'administrateurs qui adhèrent à la conception visant à intégrer la logique de marché au sein même des politiques sociales. La présence d'institutions financières internationales avec leurs conditionnalités restrictives est beaucoup moins évidente, sinon absente dans cette phase des réformes en Pologne. Par contre, la proximité du modèle européen constitue un facteur qui tend à favoriser le contre-mouvement. On comprend donc que l'équation entre influences externes/néolibéralisme et résistance interne/contre-mouvement n'explique pas cette

réalité.

Vers la polarisation

Le retour au pouvoir des anciens communistes, consacré par les législatives de 1993, constitue pour notre analyse un événement qui mérite d'être étudié. L'idée est ici de déterminer jusqu'à quel point des partis élus à l'aide d'un discours fondé sur l'importance de la protection sociale et le ralentissement des privatisations ont pu élaborer des politiques conséquentes dans le domaine des pensions. La présentation du programme du gouvernement par le nouveau Premier ministre Waldemar Pawlak (PSL) condamnait ses prédécesseurs pour leur "dogmatisme" dans l'administration des politiques économiques qui a engendré des coûts sociaux excessifs, et malgré une certaine réserve par rapport aux engagements pré-électoraux, maintenait son intention d'augmenter les pensions¹¹⁴. Pourtant, en pratique, ce gouvernement a présenté un budget davantage conforme aux critères imposés par le FMI que ceux de ses prédécesseurs (i.e présentant un déficit de seulement 4,1% du PIB)¹¹⁵. Le cas de la réforme des pensions reste assez caractéristique des conflits entre certains membres du gouvernement de cette période. En effet, le programme économique du ministre des finances, issu du SLD, Grzegorz Kolodko, (Stratégie pour la Pologne) prévoyait changer le calcul des pensions par rapport au salaire moyen vers un système fondé sur l'indexation sur le coût de la vie, réforme que l'on retrouve dans des recommandations de la Banque mondiale au sujet spécifique de la réforme des pensions¹¹⁶. Pourtant, l'opposition au sein du gouvernement du ministre du travail

¹¹⁴ Louisa Vinton "Pawlak Propose Pragmatic Corrections" dans RFE/RL NewsLine, 9 novembre 1993.

¹¹⁵ "The Fading of the Red" dans The Economist, 15 janvier 1994, p.56

¹¹⁶ Banque mondiale "Poland Policies for Growth and Equity" Country study, Washington, 1994, page 35

Leszek Miller, décrit comme un partisan du retour au socialisme, a permis de retarder l'adoption de cette proposition¹¹⁷.

À mesure que l'économie polonaise a repris le chemin de la croissance, l'argument fondé sur l'utilisation du système de pension afin d'amoinrir les coûts sociaux de la transition a perdu de plus en plus de sa pertinence. On peut affirmer que la dépression qui a accompagné les débuts de la transition est terminée, si l'on se fie aux indicateurs économiques généraux : retour au PIB d'avant la transition, baisse du taux de chômage, inflation relativement maîtrisée. On pourra toujours répliquer que les Polonais profitent inégalement des bénéfices de la croissance économique. Malgré tout, l'argument principal qui était invoqué par les adversaires des réformes libérales restait fondé sur la nécessité de diminuer les coûts sociaux de la transition économique. Dans une situation de croissance économique, cet argument reste plus difficile à maintenir. Ainsi, lors d'un débat radiophonique sur la réforme des pensions en Pologne au mois de juillet 1995, la préoccupation principale des représentants du gouvernement, Marek Mazur du ministère des finances et Leslaw Nawaski du ministère du travail et des politiques sociales, restait orientée sur les coûts de la transition, et non sur la nécessité d'une réforme en tant que telle¹¹⁸.

Progressivement, l'idée d'une réforme compréhensive du système de pension vers un modèle *pilarisé* inspiré du cas chilien s'imposera dans les diverses propositions de réformes. Les origines de cette réforme peuvent être associées au successeur de Miller au ministère des politiques sociales, Krzysztof Backowski, avant la défaite des sociaux démocrates aux

¹¹⁷ Anna Sabbat-Swidilcka "Polish Finance Minister Defeated on Pension Rerform" dans RFE/RL NewsLine, 7 septembre 1994

¹¹⁸ Krzysztof Ostaszewski, op.cit.

législatives de 1997. En fait, cette réforme dont les premières modalités ont été effectives à partir du mois d'avril 1999 ¹¹⁹ s'apparente à une copie presque conforme du modèle de *pilarisation* présenté par la Banque mondiale. Il est à ce sujet pertinent de citer textuellement les grandes lignes de la réforme telle que présentées par le Central and Eastern Europe Business information Center d'après le bureau plénipotentiaire de la réforme de la sécurité sociale polonais:

“The government of Poland will change the current pension regulations to the multi-pillar pension system. Under the new pension system, pension benefits will consist of three pillars: Reforming ZUS, creating regional pension funds, and encouraging the creation of private pension insurance funds in private sector companies. Participation in first and second pillars will be mandatory. The first pillar will be managed by the Polish government, while the second and third pillar will be privately managed.(...)The government guarantees a minimum pension for participants who meet the requirements.(...)The first pillar will be continue to be managed by ZUS and Funded on PAYG basis, but pension benefits will be link to actual contributions by individuals(...)The second pension pillar will be privately managed by universal fund societies and regulated by the UNE [Urząd Nadzoru Funduszy Emerytalnych ou bureau de supervision des fonds de pension].(...)The third pension pillar will consist of voluntary employee pension schemes or programs and other voluntary savings arrangements¹²⁰.

N'eut été des références aux institutions polonaises, on pourrait facilement croire qu'il s'agit d'un résumé du modèle de *pilarisation* écrit par la Banque mondiale. Les caractéristiques du deuxième pilier s'inspirent justement du modèle chilien. De plus, le “courage politique” des hommes polonais est même encensé par le Cato Institute, *think tank* libéral américain, qui cite le cas polonais comme modèle à suivre pour les Américains.¹²¹ À ce sujet, l'octroi d'une aide

¹¹⁹ Act No 932 of 22 August 1997 on workers' retirement schemes Dziennik Ustaw. 1997-11-20. No 139, pp. 4449-4457 d'après Natlex, base de données de l'organisation internationale du travail <http://natlex.ilo.org/scripts/natlexcgi.exe>

¹²⁰ Anna Janczewska, Central and Eastern Europe Business Information Center, <http://www.iep.doc.gov/eebic/country/poland/market/pension.htm>

¹²¹ Andrew Biggs “Poland Moves Toward Pension Freedom” Cato Institute, 9 juillet 1999, <http://www.socialsecurity.org>

de 4.6 millions USD du gouvernement américain pour la réforme des pensions¹²² demeure significatif dans notre perspective.

Néanmoins, on doit également spécifier que bien que la réforme proposée corresponde dans ses grandes lignes au modèle de la *pilarisation* prôné par la Banque mondiale, cette dernière contient plusieurs éléments visant à amoindrir les coûts de la transition de l'ancien régime au nouveau. Par exemple, les employés nés entre 1949 et 1969 gardent le choix de rester dans l'ancien système ou d'adhérer au nouveau. De plus, des 45% des contributions payés par l'employeur, seulement 9% seront dirigés vers les nouveaux fonds individuels élaborés d'après le modèle chilien¹²³. Pourtant, dans ses orientations générales et dans son organisation institutionnelle, la dernière réforme des pensions en Pologne correspond au modèle de *pilarisation* prôné par la Banque mondiale.

Ce dernier cas, la dernière réforme de la période étudiée, ne constitue pas une illustration de la présence de contre-mouvement dans la tentative d'introduction de la logique de marché. Avant de se prononcer sur la question de cette situation par rapport à l'hypothèse, discussion présentée en conclusion, il conviendrait de relever certains éléments pertinents à notre cadre théorique. Premièrement, on constate que la présence d'un gouvernement social-démocrate issu des législatives de 1993 n'a pas nécessairement favorisé l'apparition du contre-mouvement. L'argument ici présenté est qu'il n'existe pas de différence fondamentale entre les conflits qui opposaient le ministre Kolodko au ministre Miller et par exemple le ministre Kuron au ministre Balcerowicz, ces deux couples étant pourtant issus de partis idéologiquement

¹²² "Poland to Obtain 4.6 Million From U.S. for Pension Reform" dans RFE/RL NewsLine, 7 octobre 1998

¹²³ Krzysztof Ostaszewski, op.cit.

éloignés.

2.3 Conclusion

Malgré l'adoption d'un régime de pension fidèle au modèle de *pilarisation* prôné par la Banque mondiale, on a pu identifier la présence de contre-mouvements suite à la tentative d'introduction de la logique de marché en Pologne. Plus particulièrement, cette étude a permis de démontrer que certaines particularités propres au cas polonais ont déterminé les modalités des contre-mouvements identifiés. On doit citer la présence d'une certaine continuité au niveau institutionnel entre le régime de type communiste et le passage vers la démocratie et l'économie de marché. Cette continuité a permis à certains groupes sociaux et forces politiques de s'appuyer sur la branche judiciaire et sur des droits acquis sous le régime communiste pour organiser un contre-mouvement qui a forcé le gouvernement à adopter des politiques non conformes au cadre idéologique libéral. On se rappellera pourtant que la sous-hypothèse *h1* faisait explicitement référence aux institutions dont la fonction était liée aux politiques sociales. L'étude du cas démontre que ce n'est pas tant la continuité des institutions administrant les régimes de pensions que la continuité des institutions politiques, telles que définie dans les négociations de la table ronde, qui ont influencé le contre-mouvement.

Quant à la sous-hypothèse *h2*, la référence au non-démantèlement de l'État providence en Europe constitue un facteur non équivoque ayant favorisé l'élaboration de politiques inspirées davantage du modèle européen que de celui de la Banque mondiale. On peut également mentionner que contrairement au cas hongrois, (comme le démontrera l'étude de cas concernant la réforme de la santé) où la relation entre les partis politiques au pouvoir et les

politiques adoptées reste ambiguë, on doit admettre que le positionnement idéologique des partis politiques en Pologne a déterminé les préoccupations au niveau du discours politique: les partis politiques situés à droite sur le spectre politique ont eu davantage tendance à favoriser l'implantation de la logique de marché alors que les partis idéologiquement plus à gauche ont davantage cherché à protéger certains groupes sociaux. En ce qui concerne l'adoption concrète de politiques spécifiques au domaine des pensions, cette division gauche/droite semble plus floue. Dans une perspective polanyienne, cette ambiguïté n'est pas problématique. Au contraire, cette approche prévoit que le contre-mouvement peut être constitué de mesures disparates, qui n'ont pas de cohérence entre elles et donc peuvent difficilement s'inscrire au sein d'un discours politique compréhensif qui, par exemple pour la gauche, remettrait en question la finalité de la transition.

Malgré tout, la "conclusion" de l'histoire de la réforme des pensions en Pologne par l'adoption du modèle de *pilarisation* reste préoccupante. En effet, même si l'hypothèse polanyienne reste confirmée, la question de la relation entre le cadre théorique polanyien et l'autonomie de l'État dans le cadre de la mondialisation par rapport au cadre idéologique reste encore ouverte. On pourrait croire que finalement, le contre-mouvement n'a pas réussi à empêcher l'adoption de l'introduction de la logique de marché dans un système de protection social et qu'à terme, le sens de l'évolution historique correspond inéluctablement à l'adoption des principes libéraux fondés sur la soumission de l'ensemble des sphères d'activités sociales aux mécanismes du marché, peu importe les conditions particulières dans lesquelles s'effectue l'introduction de la logique de marché. Pourtant, on doit reconnaître que la perspective polanyienne, ne nous permet pas de faire des prédictions sur l'issue des enjeux concernant la

dynamique de l'introduction de la logique de marché et du contre-mouvement. D'ailleurs, les derniers développements de l'actualité politique semblent présenter des éléments de contestation quant aux programmes gouvernementaux¹²⁴. Ainsi, tout au plus on se permettra d'ajouter que face à cette introduction de la logique de marché, on pourra toujours anticiper l'apparition d'autres formes de contre-mouvement. On pourrait même postuler que l'adhésion future à l'Union Européenne pourrait constituer un facteur qui pousserait les politiciens polonais à adopter des modèles de gestion de pensions plus apparentés aux caractéristiques européennes. À moins que ce ne soient les pays européens qui finissent par adopter des modèles plus libéraux en adoptant le modèle de *pilarisation*...

¹²⁴ En effet le syndicat OPZZ avait au printemps 1999 rompu tout dialogue avec le gouvernement. Un des sujets litigieux demeurait le domaine des pensions. Voir RFL/RE NewsLine, 5 septembre 1999

Chapitre 3

La réforme du système de santé en Hongrie

Le présent chapitre vise à étudier la relation entre l'introduction de la logique de marché et la réaction de contre-mouvement dans le cas de la réforme de la santé de la Hongrie post-communiste. Cette étude de cas s'inscrit dans la problématique générale de la thèse qui cherche à vérifier la nécessaire convergence des rôles et fonctions de l'État qui serait provoquée par des contraintes issues de la mondialisation. On peut rappeler l'hypothèse générale qui stipule qu'une tentative d'introduction de la logique de marché que l'on a identifié au cadre idéologique libéral dans le domaine des politiques sociales engendre une réaction de contre-mouvement qui devra être associée à l'autonomie de l'État. Le chapitre est donc articulé autour des éléments principaux de l'hypothèse soit l'introduction de la logique de marché et le contre-mouvement. La relation entre le contre-mouvement et l'autonomie de l'État sera abordée en conclusion.

La première section concerne l'étude du cadre idéologique justifiant l'introduction de la logique de marché. L'idéologie a été définie comme étant un paradigme visant à interpréter de manière compréhensive la réalité. L'idéologie à laquelle on fait référence, l'idéologie libérale, reste identifiable d'après les trois grands pôles évoqués dans le cadre théorique soit l'individualisme, l'État minimal et le marché autorégulateur. Afin d'appliquer le cadre théorique de la thèse à la situation de la réforme de la santé en Hongrie, il faudra démontrer la présence d'un tel cadre idéologique en identifiant les valeurs explicites et implicites favorisées, entre autres, par les institutions financières internationales. Il faudra également

démontrer que ce cadre propose une soumission de la société aux mécanismes du marché. Cette première section comprend donc l'étude des valeurs qui sont véhiculées par les institutions internationales. Elle présente également une analyse plus spécifique de la façon dont la théorie économique est utilisée afin de justifier l'implantation de la logique de marché dans le domaine de la santé. L'étude du cadre idéologique permettra de comprendre la notion de souveraineté de l'individu en relation avec la notion de solidarité et d'équité et le sens particulier que leur donne l'idéologie. D'autre part, l'étude de la théorie économique permet de conclure qu'elle demeure insuffisante pour guider les différentes politiques de santé, ces dernières devant être également guidées par le principe d'équité, sujet à plusieurs interprétations. Ces diverses interprétations risquent d'entrer en conflit avec les exigences de l'économie de marché.

Ensuite, une analyse des différentes réformes qui ont été accomplies dans le domaine de la santé en Hongrie à la lumière de cette discussion de nature théorique sera effectuée. Finalement, on étudiera des exemples de contre-mouvement. Ces derniers pourront être identifiés d'après leurs caractéristiques essentielles c'est-à-dire dans la mesure où ils représentent des politiques ou des pratiques qui dépassent les limites imposées par le cadre idéologique libéral et qui ont pour fonction de protéger la société des dislocations sociales engendrées par la soumission de l'ensemble de la société à la logique de marché. Ce faisant, on pourra également vérifier les sous-hypothèses concernant la proximité de l'Europe (*h2*) et la présence d'institutions qui sous le régime communiste remplissaient déjà des fonctions de protection sociales (*h1*).

3.1 L'introduction de la logique de marché

a) Analyse des principes explicites qui orientent le rapport de la Banque mondiale.

Afin de bien comprendre la dynamique entre l'introduction de la logique de marché et le contre-mouvement, il est essentiel de comprendre en quoi les différentes réformes dans le domaine de la santé en Hongrie peuvent être interprétées comme étant fidèles à l'idéologie libérale. Dans un premier temps, les analyses et les rapports publiés par la Banque mondiale et le FMI sur la question des réformes de la santé sont des documents qui seront analysés. Loin d'être les vecteurs uniques de la tentative d'introduction de la logique dans un ensemble de sphères d'activités sociales, ces institutions demeurent toutefois des acteurs essentiels de la diffusion d'une certaine compréhension de la réalité que l'on peut associer au cadre idéologique libéral. Ces dernières possèdent également un statut au niveau du système international qui leur confère une certaine autorité, si ce n'est que par l'octroi de prêts conditionnels comme on l'a démontré au chapitre 1. Dans le cas spécifique de la réforme de la santé en Hongrie, la Banque mondiale a été particulièrement influente dans ses recommandations mais également dans l'ampleur des programmes octroyés à ce domaine¹²⁵.

Cette idée des institutions financières internationales vecteurs d'une idéologie se comprend par l'analyse des valeurs défendues par celles-ci. Comme le souligne Janos Kornai dans une publication de la Banque mondiale, bien qu'à l'origine les prescriptions et analyses aient voulu offrir dans le passé une perspective qui se voulait exempte de valeurs et ne prendre en considération que des objectifs d'ordre technique répondant aux critères d'efficacité et

¹²⁵ L'annexe 3 donne une liste non exhaustive et à titre indicatif seulement des différents programmes de la Banque mondiale touchant le domaine de la santé tels que relevé par le Structural Adjustment Participatory Review Initiative (SAPRI). István György Tóth, "Background Papers for Field Work: Theme 1 The Reform of Public Sector Involvement in Social Provisions World Bank recommendations, their impacts on policy formulation and on social conditions, Hungary, 1988-1998", SAPRI background study, 26 janvier 2000, <http://www.worldbank.org/research/sapri/hungary/hungtheme1.htm>

d'efficience, cette volonté d'objectivité demeure pratiquement difficile¹²⁶. Ainsi, pour reprendre les mots de l'auteur :

“... it would be a mistake to give the impression that this book is value free. This is a pro-reform collection of articles. Positions can be deduced from every chapter.(...)From all this, it becomes apparent that what the authors collectively support is not just any reform. They consider changes in specific direction to be justified and desirable.”¹²⁷

Ce changement dans un sens spécifique fait référence à un ensemble de valeurs qui reviennent continuellement dans les différents textes analysés. Ces valeurs sont la souveraineté des individus, l'importance de la liberté, la justice sociale, la décentralisation et l'efficience. Il importe d'analyser le sens particulier que donne l'idéologie libérale à ces valeurs. Étudions dans un premier temps la conception de la souveraineté de l'individu.

“(...) [The book] advocates that society should make a shift toward greater individual sovereignty, compared with the situation before the change of the system. All in all this mean a reduction of the role of the state and the establishment of new state organizations compatible with the market economy.”¹²⁸

Certes, le fait que les réformes proposées aillent dans le sens d'une diminution de la taille de l'État par rapport à un système qui se voulait totalitaire dans une transition vers la démocratie reste une évidence. Mais il importe ici de comprendre que la notion de la souveraineté de l'individu est présentée dans un contexte où cette dernière risque d'entrer en conflit avec les

¹²⁶ János Kornai “*The general trends and philosophy of public finance reform*” dans Lajos Bokros et Jean-Jacques Dethier “Public Finance reform during the transition :the experience of Hungary” World Bank, Washington, 1998 p. 41 Janos Kornai est un éminent intellectuel qui a certes beaucoup écrit sur les questions d'économies de type socialistes et sur les conditions de la transition. À ce sujet, les écrits qui sont analysés sont ici perçus comme émanant de la Banque mondiale à cause des valeurs qui y sont présentées. Nous reconnaissons que ce n'est pas la pensée de l'auteur en tant que telle que nous assimilons à la tentative d'introduction de la logique de marché mais bien ce texte en particulier.

¹²⁷ *ibid.*

¹²⁸ *ibid.*

activités de l'État. Plus concrètement, l'équation exposée suggère qu'une augmentation des activités de l'État corresponde automatiquement à une diminution de la souveraineté de l'individu en limitant ses choix. D'où l'idée de réduire le rôle de l'État et d'assurer sa compatibilité avec l'économie de marché. Il existe dans ce raisonnement une équation entre la notion de la souveraineté de l'individu et le concept de l'économie de marché. Cette équation est fondée sur une certaine conception de l'individu qui, dans ses activités sociales et économiques, a la possibilité d'agir en tant qu' "*entrepreneur*", "*investisseur-épargnant*", "*employé*" et "*consommateur*". Ces derniers épithètes représentent les différentes dimensions de l'individu étudiées par l'auteur afin de présenter la différence entre l'ancien et le nouveau régime¹²⁹. Afin de créer un contexte favorable à l'économie de marché, l'État doit éviter d'entrer en conflit avec la souveraineté de l'individu entrepreneur-investisseur-épargnant-employé-consommateur. On peut ainsi conclure que l'idée de la souveraineté de l'individu fait avant tout référence à une souveraineté qui se limite aux fonctions nécessaires à la mise en place d'un système de marché. Il ne s'agit plus de la souveraineté de l'individu en tant que telle mais plutôt de la souveraineté de l'individu-consommateur ou de l'individu-entrepreneur. Dans cette perspective, on peut établir un lien entre la réduction de l'individu dans sa dimension économique (l'*homo oeconomicus*) et le cadre idéologique libéral.

"Where possible and rational, the earlier centralized institutions should be replaced by decentralized ones. This decentralization is not simply a means of more efficient operation. It has value in itself, because it increases the scope for initiative, and reduces the individual dependance on the political sphere and political power."¹³⁰

Le concept de la décentralisation revient continuellement dans les préoccupations des

¹²⁹ *ibid.* pp. 25-29

¹³⁰ *ibid.* p.41

institutions financières internationales. Cette constante préoccupation face à la décentralisation est issue de la conception selon laquelle toute activité de l'État risque potentiellement d'empiéter sur la souveraineté individuelle. Ainsi, un État centralisé équivaudrait à un État bureaucratisé insensible aux réalités particulières des régions et donc à une utilisation des ressources qui risque de ne pas être efficace. Même si ce raisonnement est valable, il implique, lorsqu'on le combine à l'ensemble des valeurs issues du cadre idéologique libéral, une diminution de la capacité d'intervention de l'État. En effet, si l'on combine la décentralisation, avec par exemple une politique budgétaire stricte, il est fort probable que les institutions nouvellement créées n'auront pas les ressources suffisantes pour répondre aux besoins auxquels elles doivent répondre¹³¹.

“The requirement of social justice can be interpreted in several ways. The idea expressed in this book is that if state subsidies provide shelter from consequences of poor performance, this conflicts with the public's sense of justice. The same applies if rich and poor alike receive state subsidies paid for out of the taxpayer's pocket. The state should primarily assist those in need of help, and primarily in ways that support their effort to adapt.¹³²”

Soulignons dans un premier temps que la préoccupation première lorsque l'auteur fait référence à la justice sociale est d'éviter d'encourager les piètres performances. Le terme performance n'est pas précisé mais on peut déduire qu'il fait référence à une performance dans sa dimension économique de la part des firmes autant que des individus. En fait, le premier souci que l'on associe à la justice sociale n'est pas nécessairement de protéger les individus face aux aléas du marché mais bien avant tout d'éviter d'encourager des comportements de

¹³¹ La relation entre la décentralisation et la gestion des fonds par les gouvernements locaux est à ce sujet très intéressante. Voir à ce sujet Julia Szalai, “Conflicting Interests and the Transformation of Social Security in Hungary”, SOCO Research Paper no 10, Vienne, Avril 1994

¹³² János Kornai, op. cit. p.41

dépendance. Dans ce sens, la justice sociale devient avant tout la justice des contribuables et le devoir de l'État est de maximiser les investissements de ces derniers. C'est dans cette optique que l'on doit interpréter le souci constant, dans les propositions de réformes, de cibler la population qui est dans le besoin. On peut ainsi établir le lien entre la notion de la souveraineté de l'individu et cette notion de la justice sociale. La préoccupation face à la dépendance est issue de la conviction que l'intervention de l'État limite la souveraineté de l'individu. Une diminution de l'intervention de l'État dans les sphères d'activités sociales ne correspond pas à une diminution des droits fondamentaux des individus mais bien à une augmentation de leur capacité d'autodétermination. C'est ainsi qu'il faut interpréter l'idée d'adaptation. Elle est issue d'une conception qui comprend le système de type communiste comme étant un système paternaliste visant à forcer les individus à être heureux alors que le système libéral devrait permettre aux individus de prospérer ou d'échouer en fonction de leurs propres comportements et attitudes. Cette logique implique qu'à terme, dans un système parfaitement fidèle à l'idéal libéral, certains phénomènes particuliers, comme par exemple la pauvreté, ne peuvent plus être analysés en tant que phénomènes de nature sociale mais plutôt en tant que conséquence des comportements et attitudes des individus. En ce sens, les politiques visant à réduire la pauvreté seront donc orientées sur l'éducation en cherchant à modifier les attitudes et sur des mesures coercitives visant à forcer les individus à se prendre en main. Le marché représente en ce sens l'institution idéale visant à forcer les individus à s'adapter en fonction des nécessités du marché. Cette conception de la justice sociale exclut la possibilité pour l'État de créer des programmes qui seraient universels parce qu'il est injuste, au sens de l'idéologie libérale, d'utiliser des fonds publics pour des services destinés

à des individus qui auraient les moyens de se les payer à travers les mécanismes du marché.

“It is not just the fiscal anxieties of economists that call for sustainable proportions between state revenues and expenditures to develop in the long term. The same demand arises from the desire to see that benefits and burdens are equitably distributed over generations. This generation has no right to leave “time-bomb” for the next generation in the form of defective financial constructions in the budget system including pensions, health care or education.¹³³”

Ce serait une grave erreur d'exposer les valeurs prônées par les institutions financières internationales sans souligner le souci constant d'équilibre budgétaire dans les finances publiques. Il suffit ici d'indiquer que cette préoccupation d'éviter la bombe à retardement financière pour les générations futures exclut le raisonnement inverse qui stipule que le fait de cesser d'investir dans les domaines de protection sociale comme la santé et l'éducation risque également d'avoir des conséquences pour les générations futures. En soi, le fait de vouloir équilibrer les finances publiques n'est pas nécessairement problématique. Cependant, la combinaison de cette exigence avec l'ensemble des valeurs analysées plus haut correspond à une diminution des fonctions de protection sociales de l'État afin de les rendre compatibles avec l'économie de marché afin de soumettre les différentes activités sociales à ces exigences.

Il a été démontré dans ce texte de la Banque mondiale qu'il existe un ensemble de valeurs explicites que l'on a associé au cadre idéologique libéral et que ce cadre implique une soumission d'un ensemble d'activités sociales à la logique de marché. Ces principes s'appliquent cependant à des considérations qui sont d'ordre général. Il semble maintenant essentiel de démontrer qu'il existe également une tentative d'introduction de la logique de marché dans le domaine particulier de la santé.

¹³³ *ibid.* p.42

b) Problèmes reliés à la tentative d'introduction d'une logique de marché dans le domaine de la santé

Les recommandations prônées par les institutions financières internationales ciblées comme étant les vecteurs principaux de la diffusion de l'idéologie libérale ne sont pas exclusivement issues des considérations d'ordre général analysées dans la partie précédente. En effet, les recommandations faites par ces institutions peuvent également être issues de considérations émanant d'un certain nombre de théories économiques. Il ne s'agit pas ici de prétendre qu'il existe deux types de recommandations, l'un étant fondé sur des valeurs explicites visant à orienter de manière générale le sens des réformes et l'autre issu des théories économiques et donc implicitement objectives face à des problèmes particuliers et concrets. En fait, les théories économiques justifiant l'introduction de la logique de marché sont une composante essentielle de l'idéologie libérale.

L'étude du document de la Banque mondiale "*Public and Private Roles in Health*"¹³⁴ devient en ce sens utile dans l'optique où, l'application de réformes conformes aux postulats normatifs étudiés précédemment risquent d'engendrer des incohérences au sein du système et que même une institution ciblée comme favorisant l'introduction de la logique de marché émet des réserves quant aux rôles à accorder aux secteurs public et privé. Selon cette étude, l'intervention de l'État reste justifiée et souhaitable pour trois raisons d'ordre théorique. La première repose sur la notion même de la santé qui, interprétée en termes économiques, reste associée à un bien pouvant être conçu à la fois comme un bien public et privé pour lequel

¹³⁴ Philip Musgrove "*Public and Private Roles in Health*", World Bank discussion Paper no 339, World Bank, Washington, 1996, 79 pages

l'intervention de l'État peut se justifier par certaines externalités. Cette notion regroupe un ensemble de phénomènes qui ne peuvent être intégrés au marché. Une seconde raison provient du fait que l'État, pour certains services, demeure mieux placé que les compagnies d'assurances privées pour imposer un partage des risques et pour amoindrir les incertitudes quant à la relation entre les besoins et la demande. Ainsi, la notion de marché permet, lorsque certaines conditions (optimales) sont présentes, d'établir un équilibre entre l'offre de service et la demande. Dans le cas particulier du domaine de santé, l'idée de demande reste insatisfaisante puisqu'elle correspond jusqu'à un certain point à un besoin qui ne dépend pas de ses choix mais de sa condition.

Un troisième argument théorique invoqué pour justifier l'intervention de l'État dans le domaine de la santé est la présence de pauvreté. Ainsi, dans un monde sans pauvreté (comme le répète le slogan de la Banque mondiale) l'intervention de l'État, nonobstant les exceptions précédemment évoquées, devrait être réduite à un minimum puisque l'ensemble de la population aurait théoriquement les moyens financiers de se procurer une assurance privée conforme au niveau de couverture qu'ils désirent. Le phénomène de la pauvreté implique que l'État peut se permettre de subventionner les individus qui ne possèdent pas les moyens financiers suffisants pour répondre à leur besoin à travers le mécanisme de marché.

Conséquemment, la Banque mondiale propose un certain nombre de politiques conformes au schéma théorique. Ces politiques sont présentées en délimitant le domaine d'intervention entre ce que ne devraient pas faire les gouvernements et ce qu'ils devraient faire. Sans avoir à présenter exhaustivement les recommandations de ce rapport en particulier, une conclusion intéressante concerne le financement du système de santé. Alors que la

compétition est perçue comme étant souhaitable dans l'offre de service en tant que tel, la compétition dans le financement ne l'est pas nécessairement puisque ce dernier implique des plus grands coûts administratifs et parce que la compétition entre les assureurs risque de créer une sélection inéquitable en refusant l'accès à une certaine catégorie de la population.

Il est pertinent d'étudier ici les justifications données par la Banque mondiale concernant l'intervention de l'État dans le domaine de la santé. Les premières justifications découlent des implications des théories économiques sur la nature des biens publics et privés. L'idée sous-jacente à ce raisonnement est de déterminer quelles sont les fonctions et activités qui sont plus efficacement administrées selon qu'elles soient gérées par le marché ou par l'État. On doit souligner ici que la difficulté théorique repose sur l'assimilation du concept de la santé à un bien. Cette assimilation définit la santé en tant que bien qui possède des dimensions à la fois publiques et privées. Dans cet ordre d'idées, la justification de l'intervention provient de considérations strictement économiques dans le sens où il est parfois plus efficace d'utiliser les activités publiques, comparativement aux mécanismes de marché, afin de maximiser l'utilisation des ressources disponibles. Ce raisonnement d'ordre théorique reste insuffisant puisqu'il est élaboré en fonction de prémisses qui considèrent que la pauvreté n'existe pas et que tous les individus ont les moyens d'acquérir une assurance selon le niveau de couverture qu'ils désirent. Le phénomène de la pauvreté (considéré ici comme exogène dans le système théorique élaboré), rend donc nécessaire l'intervention de l'État non plus selon des considérations strictement économiques mais éthiques.

Certes, ces considérations éthiques compliquent le débat, d'un point de vue strictement économique puisque le niveau d'intervention devient alors tributaire d'un choix que l'on

catégorise comme étant politique et non d'une rationalité économique. La rationalité économique, la même utilisée afin de justifier l'implantation de la logique de marché dans un ensemble de sphères d'activités sociales, devient dans le cas particulier du système de santé, insuffisante pour guider les politiques à adopter dans ce domaine. Les politiques dans le domaine de la santé devront donc répondre aux critères d'efficience qui découlent de la rationalité économique et d'équité (pour reprendre les termes de la Banque mondiale) qui découlent d'un choix politique. Certes la notion d'équité peut évidemment conduire à plusieurs interprétations. Le sens que lui donne la Banque mondiale reste conforme à l'idée de la justice sociale évoquée précédemment. Elle considère comme étant problématique le fait qu'un système financé publiquement profite à des personnes qui auraient les moyens de payer des services à même leurs ressources personnelles. Cette notion d'équité s'apparente ici à l'idée de justice sociale correspondant à une certaine conception de la solidarité, conception qui veut que seules les personnes vraiment dans le besoin puissent avoir accès à une aide qui provient des fonds publics. La difficulté dans cette mesure est que les fonds publics sont soumis, dans le contexte de la mondialisation et de la transition, à des contraintes budgétaires sérieuses qui peuvent limiter la capacité de l'État d'offrir une couverture adéquate pour les personnes dans le besoin. Forcément, la définition que l'on donne au niveau de personnes vraiment dans le besoin reste ouverte et pose le risque d'exclure certaines catégories de la population qui ne peuvent répondre aux critères établis mais qui demeurent incapables de se procurer par leurs propres moyens des assurances émanant du secteur privé. L'idée de ne cibler l'aide que pour une catégorie particulière de la population mène implicitement à la création de plusieurs systèmes de santé, un pour les personnes ayant les moyens et un autre pour les personnes dans

le besoin. Selon les termes mêmes de la Banque mondiale, “...*the mere fact that some people receive more generous health care is necessarily not a problem, as long as they pay for it*”¹³⁵.

En conclusion, on doit souligner qu’il existe un conflit entre d’une part l’ensemble des valeurs qui justifient l’implantation de la logique de marché dans les activités sociales et son application, même au plan théorique dans le domaine particulier de la santé. Il existe un ensemble de valeurs qui visent à transformer la société dans un sens où la souveraineté de l’individu devrait être favorisée au maximum et dans lequel l’allocation des ressources est tributaire des mécanismes du marché. D’autre part, la théorie économique reste insuffisante à elle seule pour élaborer de telles politiques.

Considérant que la théorie économique, celle-là même utilisée afin de justifier la soumission de l’ensemble des activités sociales à la logique de marché, propose pour le cas particulier du domaine de la santé, des politiques fondées sur des principes en dehors de cette logique marchande, on pourrait être tenté de déceler un exemple de contre-mouvement. Ce n’est cependant pas le cas. En effet, bien que les recommandations de la Banque mondiale prennent en considération le principe d’équité pour élaborer les politiques de soin de santé, le sens qu’elle lui donne reste tout à fait conforme au sens que lui donne l’idéologie libérale. On ne peut donc parler, comme la définition du contre-mouvement le stipule, de politique en dehors du cadre idéologique libéral.

Certes, il existe une autre dimension que l’on ne peut occulter concernant cette problématique. Il s’agit du fait que la traduction des principes généraux visant à favoriser le marché comme mécanisme d’allocation des ressources dans le domaine de la santé en

¹³⁵ *ibid.* p. 56

politiques concrètes peut mener à différentes interprétations dans le cas de problèmes spécifiques et concrets. Si l'on considère que l'État doit avoir un rôle de régulation et de financement dans le système de santé, quels sont les facteurs qui permettront de déterminer, par exemple, la manière de rémunérer les spécialistes; les frais qui seront couverts ou non par les assurances publiques? Quels sont les mécanismes qui permettront d'établir les frais pour certains services ou activités? Dans ces cas particuliers, l'élaboration de politiques en fonction des critères de souveraineté de l'individu, décentralisation, efficience et compétitivité peut devenir davantage problématique et c'est dans ces conditions particulières que les politiques étant considérées comme étant des exemples de contre mouvement pourront être ciblées. Pourtant, ces problèmes de nature plus technique quant à l'implantation d'un ensemble de politiques fidèles à un cadre idéologique ne sont pas en soi suffisants pour expliquer les différentes modalités du contre-mouvement. Il faut, afin de bien étudier l'articulation entre l'implantation de la logique de marché et le contre-mouvement, étudier le contexte dans lequel ce dernier est effectué. C'est donc dans cette optique, c'est-à-dire le cas de la transition vers l'économie de marché de la Hongrie, que doit s'étudier cette dynamique.

3.2 Les contre-mouvements

La situation de la Hongrie dans le domaine des politiques sociales en général et dans le domaine de la santé en particulier représente un cas classique de la situation à laquelle doivent faire face les différents pays en transition. Ces derniers ont dû faire face, comme il a déjà été démontré au premier chapitre, à des récessions particulièrement virulentes qui ont créé une augmentation des besoins sociaux. Parallèlement à cette augmentation de besoins, les ressources publiques se sont vues, à cause d'un ensemble de facteurs comme l'ouverture des

marchés et la vulnérabilité des États face aux institutions financières internationales, diminuer de manières drastiques. Le système de protection social hérité de l'ère socialiste, et donc implicitement associé au régime déchu et discrédité, se devait d'être transformé de la même manière que l'ont été les sphères économiques et politiques de l'organisation sociale. Dans ce contexte, la croyance dans la possibilité pour les mécanismes du marché de solutionner les problèmes auxquels était confrontée la société était présente dans les programmes politiques des gouvernements¹³⁶. Ainsi, le premier programme du gouvernement post-socialiste ne faisait pas de différence entre la privatisation dans le domaine de la santé et la privatisation dans l'économie en général : *“Government measures are planned to take effect in 1990 to implement the privatisation of health care together with economic privatisation”*¹³⁷. Cette perception de la problématique peut s'expliquer par le fait que les questions sociales en général et de la santé en particulier n'étaient pas prioritaires à l'ordre du jour du gouvernement. En effet, si l'on admet l'hypothèse que les mécanismes du marché sont capables de gérer l'ensemble des activités sociales, l'idée d'élaborer des politiques spécifiques à un champ d'activité en particulier, comme ici le domaine de la santé, devient superflu. On peut, en ce sens, retrouver des éléments qui semblent inspirés de l'idéologie pro-marchandisation dans un programme du Forum démocratique hongrois en 1990, (parti dominant de la coalition du gouvernement après les premières élections) comme, par exemple : *“there should be free competition for different forms of health insurance”* ou encore *“insured people must be*

¹³⁶ Eva Orosz, “Hungary” dans Norman Johnson Ed, *“Private Markets in Health & Welfare”* BERG editor, Oxford, 1995, p.104

¹³⁷ Hungary, Ministry of Welfare, *“The National Renewal Programme”*, Budapest, 1991, cité dans *ibid.*

influenced by economic means to practice preventive health care”¹³⁸. Ces idées s’apparentent aux concepts étudiés précédemment de la souveraineté de l’individu et de sa responsabilisation face à ses comportements et attitudes.

L’étude de la tentative d’introduction de la logique marchande dans le système de santé hongrois peut cependant être poussée plus loin que quelques exemples des grandes lignes des programmes de ministères ou de partis politiques. L’étude des réformes plus spécifiques représente un exercice plus complexe que le simple fait d’identifier quelques éléments d’idéologie dans les documents guidant les réformes. Cette complexité est due à la nature de la problématique étudiée. En fait, parce que l’on cherche également à étudier les influences des institutions héritées du régime de type soviétique, et que le système de santé en Hongrie a été développé sous ce régime, on pourra également mettre l’accent sur les difficultés d’implantation des politiques fidèles au cadre idéologique à cause de raisons qui émanent des conséquences même des théories économiques justifiant l’implantation de la logique de marché. Les raisons émanant des conséquences des théories économiques ont été discutées dans la section précédente et font référence à l’insuffisance des prémisses théoriques pour guider les politiques d’élaboration et la nécessité de recourir à certains principes d’équité. Les raisons qui seront étudiés subséquentement font davantage référence aux caractéristiques des politiques sociales du régime de type communiste ainsi qu’aux contraintes de nature institutionnelle et politique face à la volonté de marchandiser et de privatiser le régime de santé. Les aspects de la réforme retenus, concernent la mise sur pied du Fonds d’Assurance Sociale qui deviendra le Fonds d’Assurance Santé, la privatisation des compagnies

¹³⁸ Hungarian Democratic Forum, *Policy Document on Health care* 1990 cité dans *ibid.*

pharmaceutiques, les systèmes de subvention aux médicaments ainsi que la privatisation de la pratique des médecins concernant les services hors hôpital¹³⁹.

L'idée de vouloir créer un fonds indépendant du budget général de l'État visait dans un premier temps à procéder à une gestion plus rationnelle des ressources allouées à la santé. En effet, le but recherché est d'établir un équilibre entre les ressources disponibles et les dépenses consacrées à la santé. Si le budget des ressources consacrées à la santé est incorporé dans le budget de l'État, il existe un risque que les pouvoirs politiques surfinancent ou sous-financent le système de santé. Le financement du système de santé doit donc passer à travers un processus de négociations politiques qui risque, si l'on considère d'une part l'héritage communiste qui consistait à sous-financer les secteurs non-productifs dont la santé et le peu de priorité que les premiers dirigeants post-communistes accordaient à la santé, d'être sous-financé ¹⁴⁰. La création d'un tel Fonds vise à dépolitiser le processus d'allocation des ressources pour un certain secteur afin de faire correspondre les ressources disponibles avec les besoins. Dans cet ordre d'idées, les ressources correspondent aux contributions directement prélevées par l'État, payées par les employeurs et les employés. Cette volonté de dépolitisation peut être associée à une volonté de faire d'une question politique, un problème de nature économique. Un autre avantage, dans l'optique de la logique marchande, de créer le Fonds d'Assurance Santé (FAS) réside dans le fait que ce dernier peut agir comme acheteur de services qui sont offerts par les différents fournisseurs de services. Cet aspect peut

¹³⁹ On peut retrouver à l'annexe 4 un résumé des principales réformes dans l'administration du système de santé au cours de la période étudiée.

¹⁴⁰ Éva Orosz, Guy Ellena, & Melitta Jakab, *"Reforming the Health Care System: The Unfinished Agenda"* dans Lajos Bokros & Jean-Jacques Dethier, op cit., p. 125

définitivement être associé à la logique de marché. En effet, en instaurant une compétition entre les différents fournisseurs de services, on espère créer une meilleure gestion des ressources que si ces dernières étaient gérées de manière, pour reprendre le langage des institutions internationales, monopolistique, centralisée et bureaucratique. Dans cette logique, le FAS reste responsable face à la population car son autorité émane du gouvernement démocratiquement élu. Certes, le FAS n'est pas l'unique organisme dont les activités sont reliées au système de santé. En effet, les gouvernements central et locaux remplissent certaines fonctions telles que les investissements dont les activités de recherche et de formation (ainsi, les gouvernements locaux propriétaires des hôpitaux sont responsables par exemple des investissements à long terme tels que construction ou rénovations des infrastructures). Néanmoins, le FAS reste l'acteur le plus important dans le domaine de la santé¹⁴¹ et ses fonctions couvrent les services de santé, les subventions aux médicaments, les paiements de congé de maladie, de maternité et d'invalidité. Pourtant, le FAS peut également être perçu comme étant un organisme pouvant être à la source du contre-mouvement. En effet, dans ses caractéristiques institutionnelles, le FAS est dirigé par soixante membres dont la moitié sont issus de représentants des employeurs et l'autre moitié est composée de représentants syndicaux qui sont élus, pour des mandats de quatre ans, par les employés d'après une liste proposée par les syndicats¹⁴². Ainsi, bien que le FAS doive en théorie être indépendant du gouvernement central, ce dernier a la responsabilité de financer les déficits du FAS. Ainsi, le

¹⁴¹ Edgardo Ruggiero, "Health Care Reform in Hungary" dans "Public Finance Reform in Hungary", FMI 1998 p.48

¹⁴² Judith Pataki "A New Era in Hungary's Social Security Administration" dans RFE/RL Research Report, vol. 2, no 27, 2 juillet 1993, pp57-58

FAS peut devenir une institution possédant une forme d'indépendance politique, parce que les membres restent autonomes dans l'élaboration de leur budget, sans avoir à se conformer aux restrictions budgétaires strictes chères aux institutions financières internationales. Cette situation en fait une institution qui peut être à la source de différentes formes de contre-mouvement.

Un autre aspect de la réforme concerne la possibilité pour les médecins de devenir travailleurs autonomes dans les services hors hôpitaux, parallèlement à la possibilité pour les patients de choisir leur médecin. Encore ici, on peut percevoir une volonté d'instaurer un mécanisme de compétition fidèle à la logique de marché. En fait, un des problèmes ciblé par les autorités était le nombre trop élevé de médecins par habitant, (33 pour 10 000 habitants alors que la moyenne de l'Europe de l'Ouest est de 25 pour 10 000)¹⁴³. L'idée d'instaurer cette compétition répondait donc à un besoin "d'éliminer" à travers les mécanismes de marché les médecins incompetents. De plus, la rémunération des médecins a été modifiée pour une rémunération fondée sur la performance c'est-à-dire une rémunération *per capita*. Certes, un autre des problèmes identifié par les autorités concernait également la trop grande facilité pour les patients d'avoir accès aux services en milieux hospitaliers, qui par définition sont plus coûteux. Dans l'esprit de la réforme, la performance des médecins aura été reliée à la capacité de ces derniers de filtrer les patients ayant vraiment besoin de services hospitaliers.

Afin de faciliter la compréhension des sources du contre-mouvement, il est impératif de comprendre certaines caractéristiques propres au système socialiste de *fin de régime* hongrois. Malgré le contrôle strict et centralisé de l'État sur un ensemble de sphères

¹⁴³ Éva Orosz, Guy Ellena, et Melitta Jakab, op. cit. p. 236

d'activités, les individus possédaient une certaine autonomie dans la sphère familiale. Cette autonomie dans cette sphère non couverte par le contrôle de l'État a permis le développement d'activités économiques informelles, que l'on pourrait associer à des entreprises familiales, parallèlement aux activités économiques formelles des entreprises d'État. Une autre caractéristique de la période du socialisme de fin de régime correspond à une augmentation en terme de transferts de l'État central aux individus et pour les entreprises¹⁴⁴. Ces ressources étaient ainsi souvent utilisées comme compléments de revenus pour les individus mais également comme moyens pour les entreprises d'État d'accéder à une certaine indépendance par rapport aux contrôles stricts de l'État¹⁴⁵. Cette indépendance provenait de la capacité pour les entreprises d'État d'accumuler de manière informelle les salaires non versés des employés qui bénéficiaient de congé de maladie ou de pensions d'invalidité (ces derniers étant couverts par l'État) afin d'augmenter le salaire des employés qui travaillaient réellement, alors que des augmentations de salaires déclarées auraient signifié des pénalités et une imposition plus lourde (les salaires étant contrôlés par l'État central).

L'idée exprimée ici est que les entreprises utilisaient les différents fonds consacrés aux services sociaux en général comme moyen d'acquérir une certaine indépendance face à l'État dans la fin du régime socialiste. Le fait d'utiliser de manière flexible les différentes politiques sociales dont les congés de maladie a transcendé le changement de régime. En effet, dans le contexte de la récession suivant le changement de régime, l'ouverture des marchés et la

¹⁴⁴ Il s'agit ici de transferts sociaux comme par exemple l'introduction d'allocations pour la garde des enfants (introduits en 1985) ou l'apparition d'un grand nombre de pensions de retraites anticipées, Julia Zsai, p.8

¹⁴⁵ *ibid.* p.9

privatisation, les firmes confrontées à l'obligation de mettre à pied des employés ont souvent trouvé le moyen de "négocier" les mises à pied à l'aide de congés de maladie ou encore d'utiliser les pensions d'invalidité comme moyen de mise à la retraite anticipée. Certes, cette entente tacite nécessite un certificat médical procuré par les autorités concernées. Il est cependant dans l'intérêt des représentants du système de santé de faire preuve de "flexibilité". En effet, ces derniers ont intérêt à ce que des ressources supplémentaires soient octroyées à leur secteur sous-financé¹⁴⁶.

Il est maintenant pertinent de discuter si l'on peut assimiler cette situation à un exemple de contre-mouvement. D'une part, la transition a créé un environnement économique et social déstabilisant dans le sens où les forces du marché ont mené plusieurs firmes à "rationaliser" leurs effectifs. Dans la mesure où les mises à pied peuvent s'effectuer de manière moins conflictuelle grâce à des mécanismes d'accommodation informelle, on peut établir un parallèle avec le besoin d'autoprotection de la société tel que décrit par Polanyi face à la déstabilisation causée par l'introduction de la logique de marché. Ainsi, les différentes tentatives de marchandiser la profession médicale en liant la rémunération à la performance n'ont pas réussi à éviter cette situation¹⁴⁷. L'idée est ici d'affirmer que le phénomène de contre-mouvement a résisté à la tentative d'introduction de la logique de marché en créant un mécanisme de protection face aux aléas de la marchandisation.

Le second exemple de contre-mouvement identifié concerne la relation entre le FAS et les subventions accordées aux compagnies pharmaceutiques à travers le système de

¹⁴⁶ *ibid.*

¹⁴⁷ Éva Orosz, Guy Ellena et Melitta Jakab, *op.cit.* pp 239-240

subventions pour les prix des médicaments. Cette étude concerne la relation entre les intérêts souvent conflictuels entre un certain nombre d'acteurs du système (l'administration du FAS, l'administration du gouvernement central, les producteurs de produits pharmaceutiques (étrangers et locaux), les distributeurs de ces produits, les consommateurs) et la tentative d'établir des politiques afin que les fonds centralisés (le FAS) soient fidèles aux principes du marché. L'étude permet d'établir qu'il existe un conflit entre les exigences économiques engendrées par un déficit constant du FAS¹⁴⁸ et les différents intérêts liés à l'application de la politique des subventions aux prix des médicaments¹⁴⁹.

Une étude dans ce domaine en particulier est pertinente parce qu'elle permet également d'illustrer un grand nombre de caractéristiques propres à la situation des pays en transition dans un secteur en particulier. Ainsi, les questions d'ouverture des marchés, d'inflation, de difficultés économiques, de privatisation ne sont pas étrangères à cette étude d'une politique sociale en particulier. Afin d'avoir une compréhension juste de la situation, il importe de comprendre que l'ouverture du marché des produits pharmaceutiques hongrois a permis l'introduction d'un nombre important de nouveaux produits provenant de l'occident. Ces produits, bien que souvent plus efficaces avec des effets secondaires moins marqués que les produits hongrois, étaient également significativement plus dispendieux. Cette situation, combinée à l'inflation et à la dévaluation du forint, monnaie hongroise, a provoqué une augmentation du prix des médicaments (avant subventions) de l'ordre de 250% entre 1990-

¹⁴⁸ Edgardo Ruggiero, op. cit. p. 56

¹⁴⁹ Julia Szalai, op.cit., pp. 23-32

1993¹⁵⁰. Cette situation a signifié une augmentation des subventions aux prix des médicaments octroyées par le FAS ainsi qu'une augmentation en termes réels des prix pour les consommateurs. Une solution afin de diminuer les dépenses du FAS aurait été de diminuer le niveau des subventions des médicaments ce qui implicitement aurait mené à une augmentation des prix pour les consommateurs. Le gouvernement central, par l'entremise du ministère de la sécurité sociale se trouvait donc dans un dilemme entre l'obligation de financer les déficits chroniques du FAS ou de réduire de manière substantielle les subventions accordées aux médicaments, laquelle option aurait entraîné des conséquences politiques que les dirigeants n'étaient pas prêts à assumer. Ainsi, pour reprendre les mots de Szalai :

“While the effect of drug subsidies was decreasing from the point of view of consumers, the trend of growing drug prices significantly increased however the Price subsidies for Drugs (PSD) expenditures of the Health insurance Fund (HIF). This controversy led to a series of conflicts between the HIF and the government. The necessity to reduce PSD expenditures was put firmly in the agenda. A reduction in expenditures could have been achieved by decreasing PSD with an accompanying increase in drug fees paid by the consumer. Because of the great political and social sensitivity of the issue, such a decision would not have been easy to make. Thus, the government, or rather the Ministry of Welfare postponed year by year the decision for fear of expected negative public reactions. With this postponement, the Ministry tried to shift the burden of accumulated tensions onto the HIF-budget.”¹⁵¹

Cette problématique peut s'expliquer par le fait que les critères techniques utilisés afin de définir les modalités de subventions des médicaments émanent du gouvernement central et non du FAS qui est supposé être indépendant. Dans cette situation, le pouvoir politique, à travers des arrangements institutionnels, est à la source du contre-mouvement, c'est-à-dire de l'impossibilité pour le FAS de mener à bien une politique fidèle aux prescriptions du marché.

¹⁵⁰ *ibid.* p.26

¹⁵¹ *ibid.*

Il est également pertinent de discuter de la relation entre les représentants des compagnies pharmaceutiques domestiques nationales et les dirigeants du FAS. Avant la transition, lorsque les compagnies domestiques dominaient le marché¹⁵², ces dernières avaient intérêt à exiger des prix “modérés” en échange de quoi le FAS subventionnait indirectement les prix de leurs médicaments afin que l’exercice reste profitable pour les compagnies. Les compagnies domestiques, qui en 1990 était composé de cinq firmes accaparant 95% du marché¹⁵³, prenaient en considération les intérêts du FAS afin de fonder une relation profitable pour les deux partenaires. Avec l’ouverture des marchés, cette relation entre ces acteurs du système de santé a été maintenue. Ainsi, le FAS a pu établir un certain nombre de mesures favorisant ces dernières comparativement aux compagnies étrangères¹⁵⁴. Le même type de comportement peut être observé dans le cas des distributeurs de produits pharmaceutiques. Il faut spécifier que dans le système de contrôle des prix propre au système socialiste, la distribution des médicaments était également subventionnée. Cette pratique n’a pas cessé depuis le changement de régime. Dans ce cas, les fonds du FAS ont pu être utilisés par les distributeurs de médicaments comme des fonds afin de les aider à se restructurer suite à la

¹⁵² En 1990 les compagnies nationales avaient accès à 74% du marché Hongrois. Cette part de marché a graduellement chuté pour atteindre 47% en 1994. Greg Felker, Shekhar Chaudhuri & Katalin Gyorgy “The Pharmaceutical Industry in India and Hungary”, World Bank Technical Paper no 392, Washington, 1997, p.31

¹⁵³ *ibid.* p.32

¹⁵⁴ Peter Vince, *“Dilemmas of the Transformation for Public Health Insurance in Hungary: Malfunctions of the System of Price Subsidy for Drugs”* dans International Review of Comparative Public Policy, vol. 7, 1996, p.

privatisation de leur compagnie¹⁵⁵. En ce sens, le FAS est devenu de manière informelle un instrument d'aide à la privatisation. Ainsi, comme le constate Vince : *“The HIF had to carry the burden of supporting new private ventures. Thus, the HIF was again forced into a role it was not originally intended for: to support privatization and enterprise formation.”*¹⁵⁶

Ces deux dernières situations sont certes moins évidentes à classer en tant que contre-mouvement. Il s'agit néanmoins de cas dans lequel les différents acteurs tentent de se protéger (que l'on peut associer à un mécanisme d'autoprotection) à travers une utilisation des politiques qui ne sont pas dans les normes de la logique du marché.

3.3 Conclusion

Pour le cas de la réforme de la santé en Hongrie, il serait téméraire d'affirmer que tous les éléments de l'hypothèse se confirment. Si l'on peut certes observer des exemples de contre-mouvements qui peuvent être interprétés comme étant des formes de mécanismes d'autoprotection face aux aléas de la logique autorégulatrice du marché, il n'est pas évident que ces contre-mouvements conduisent nécessairement à l'élaboration de politiques au niveau de l'État en dehors de la logique de marché. L'idée d'associer cette forme de contre-mouvement à une forme d'autonomie de l'État en relation à l'idéologie serait téméraire. L'illustration de contre-mouvement présentant l'État en relation avec le FAS demeure l'exemple le plus fidèle à la définition du contre-mouvement élaborée. Les autres illustrations sont moins évidentes à catégoriser. En effet, ne pourrait-on pas affirmer que dans la réalité,

¹⁵⁵ La privatisation des compagnies pharmaceutiques s'est effectuée de manière graduelle. Après la vente de Chinoin à une multinationale en 1991, la privatisation a été plutôt prudente. Encore en 1997, l'État se devait de posséder au moins 25% des parts des grandes compagnies pharmaceutiques. Greg Felker, Shekhar Chaudhuri & Katalin Gyorgy, op. cit. p.36

¹⁵⁶ Peter Vince, op. cit, p.240

toutes les compagnies ont tendance à agir en fonction de leurs intérêts et que l'utilisation des institutions politiques afin de poursuivre les objectifs de rentabilités est une pratique normale du capitalisme comme il se pratique partout sur la planète. Le libéralisme, tel qu'il est prôné par le cadre idéologique libéral n'existe pas.

Ce raisonnement omet toutefois de considérer la situation de la transition qui suppose la soumission d'un ensemble d'activités sociales aux exigences de l'économie de marché. C'est cette relation entre la déstabilisation sociale et les réactions de la société qui nous permet de comprendre comment, considérant les particularités propres au cas étudié, l'implantation de la logique de marché entraîne des conséquences déstabilisatrices et éventuellement des mouvements de protection.

On pourrait affirmer que certains éléments, comme le fait que le système de santé soit encore largement public (la part du privé ne correspond pas à plus de 3% des ressources totales consacrées à la santé¹⁵⁷), constituent une déviation face à l'orthodoxie de la rationalité économique. Cependant, cette étude permet davantage de confirmer que les différents acteurs et agents de la société ont appris à utiliser les mécanismes de protection sociale pour en faire des outils visant à amoindrir les coûts sociaux de la transition. Ce que cette étude permet de révéler et qui est pertinent pour la confirmation de la sous-hypothèse *h1* est le fait que certaines institutions et pratiques issues du régime communiste aient pu être utilisées afin de devenir la source d'un mouvement de protection. Certes, le fait que l'on puisse difficilement identifier une politique émanant du gouvernement comme étant un exemple incontestable de contre-mouvement pourrait impliquer que l'idée de l'autonomie par rapport au cadre idéologique

¹⁵⁷ Edgardo Ruggiero p.48

reste restreinte. Pourtant, au niveau de la société, à travers des mécanismes institutionnels, les différents groupes d'intérêts, les associations professionnelles, ou les syndicats, on peut observer la possibilité d'utiliser les différents mécanismes qui se veulent être des tentatives de marchandisation afin d'amoindrir l'insécurité créée par la situation de la transition.

La grande absente de cette étude de cas reste l'Union européenne en tant que modèle alternatif. On avait émis l'hypothèse que cette présence puisse favoriser l'émergence du contre-mouvement. Devant l'absence de référence dans le discours à cette proximité on pourra postuler que dans ce cas, la proximité de l'Union Européenne ne semble pas avoir influencé les conditions du développement du contre-mouvement. Cette situation sera discutée de manière plus élaborée dans la conclusion générale.

Chapitre 4:

Conclusion générale

La problématique générale de la thèse cherchait à savoir si dans la réalité, les pressions inhérentes à la mondialisation agissent dans le sens d'une réduction du rôle de l'État à celui de facilitateur des mécanismes du marché dans un nouvel ordre international mondialisé dominé par les normes de la gouvernance dite globale, dont les institutions financières internationales sont les principaux vecteurs. Parce que le domaine des politiques sociales exprime une certaine compréhension des rôles et fonctions de l'État dans sa relation avec l'organisation de la société, la thèse se proposait d'étudier cette question de convergence dans ce domaine en particulier. Le contexte retenu afin d'aborder cette question s'est arrêté sur les pays en transition de l'Europe de l'Est. La logique justifiant ce choix stipulait que l'identification d'une possibilité de divergence par rapport aux limites imposées par l'idéologie libérale dans un cas où sa présence semble peu probable renforcerait l'infirmité de la thèse de la convergence. La possibilité de divergence par rapport aux limites imposées par l'idéologie libérale a été associée à la notion d'autonomie de l'État.

À partir de la constatation de certaines lacunes au niveau du statut de la théorie en science politique et en relation internationale, le cadre théorique a introduit les thèses de Karl Polanyi. Celles-ci ont pu être réactualisées parce qu'on a pu établir certains parallèles avec les caractéristiques de la mondialisation contemporaine. La perspective polanyienne a permis d'envisager de manière compréhensive l'émergence de contre-mouvements, suite à l'introduction de la logique de marché, contre-mouvement que l'on a associé à la possibilité

d'autonomie de l'État. La perspective polanyienne, en insistant sur la dynamique entre un projet et ses conséquences, a été à la source de l'hypothèse générale (*H*) qui portait sur l'application de cette dynamique au domaine des politiques sociales. Parce que cette hypothèse générale restait insuffisante pour apprécier la complexité dans laquelle évoluait la dynamique polanyienne, on a voulu raffiner le modèle théorique à l'aide de deux sous-hypothèses qui cherchaient à vérifier l'influence de la proximité de l'Europe et de la persistance des institutions issues du passé soviétique.

Ce dernier chapitre veut, en plus de présenter une synthèse des résultats obtenus, offrir une réflexion sur les questions engendrées par le travail de recherche. Ainsi, à la suite de la présentation des principaux résultats, on trouvera une réflexion sur les études de cas en particulier et une réflexion plus générale sur les constatations et les questionnements qui, bien que liés à la problématique générale, n'ont pas été abordés spécifiquement dans le corps de la thèse.

4.1 Résumé de la vérification des hypothèses

On pourrait présenter, en synthèse, les résultats principaux en relation avec l'ensemble des hypothèses¹⁵⁸. Voici donc le résumé des principaux résultats obtenus au sein des études de cas.

¹⁵⁸ Afin de faciliter la lecture, on a reproduit ici les hypothèses présentées au chapitre méthodologique.

H : L'introduction de la logique de marché dans le domaine des politiques sociales associée à l'idéologie libérale provoque une réaction de contre-mouvement visant à protéger la société que l'on peut associer à une forme d'autonomie de l'État.

h1 : La persistance d'institutions et de politiques qui remplissaient sous le régime communiste les fonctions de protections sociales devrait favoriser le développement de contre-mouvement.

h2 : La proximité de l'Union européenne en tant que modèle alternatif devrait favoriser le développement du contre-mouvement

4.1 Vérification de *H2* dans les études de cas

Étude de cas	Présence de l'introduction de la logique de marché	Présence de contre-mouvement(s)	Association du contre-mouvement à l'autonomie de l'État
Pologne	confirmée	confirmée pour la période étudiée	confirmée
Hongrie	confirmée	confirmée	infirmée

On donnera une tentative d'explication à l'infirmité de l'assimilation du contre-mouvement à l'idée de l'autonomie de l'État dans la considération des études de cas. On a, par ailleurs, précisé dans ce tableau que même si au cours de la période étudiée, on a pu déceler la présence de contre-mouvements en Pologne, la dernière réforme adoptée dont la mise en application ne fait pas partie de la période étudiée, évoque davantage une adoption des normes et des valeurs associées à la mondialisation qu'une possibilité d'autonomie en relation à l'idéologie. On peut également résumer les résultats quant aux sous-hypothèses dans le tableau suivant :

4.2 Vérification de *h1* et *h2* dans les études de cas

Sous-Hypothèse/Étude de cas	Vérification	Commentaires
<i>h1</i> /Pologne	confirmée	Institutions relatives aux politiques sociales et également institutions politiques
<i>h1</i> /Hongrie	confirmée	Institutions mais également pratiques et comportements associés à l' <i>ancien régime</i>
<i>h2</i> /Pologne	Confirmée	Exemple manifeste de l'effet de proximité
<i>h2</i> /Hongrie	Infirmée	Absence de données qui permettraient de conclure

Même si *h1* reste confirmée dans les deux cas, on doit reconnaître que la réduction de la notion de reconstruction institutionnelle aux institutions relatives aux politiques sociales semble insuffisante au niveau de ses capacités explicatives. Ainsi, dans le cas de la Pologne, les institutions héritées du régime communiste qui ont joué un rôle significatif, comme par exemple la continuité de la constitution, étaient avant tout politiques. Dans le cas de la Hongrie, il ne s'agit pas tellement d'institutions formelles mais bien des attitudes et des pratiques qui ont été héritées du régime de type soviétique et qui ont permis une forme de protection que l'on a associé au contre-mouvement.

4.2 Considérations particulières sur les études de cas

Un des objectifs des études de cas, invoqué dans la méthodologie, faisait référence à l'utilisation de la perspective polanyiennne dans les politiques sociales en général, et de cette généralisation s'est justifié le choix d'étudier le domaine de la santé et le domaine des pensions. Ces deux domaines ont pourtant des fonctions différentes. Ainsi, les modalités d'administration du régime de pensions et de la santé conservent un nombre de différences fondamentales qui méritent d'être étudiées et qui pourraient éventuellement expliquer également certaines différences observées lors des études de cas. La gestion d'un régime de pension reste au niveau de l'administration moins complexe que celui d'un régime de santé. Bien que les modalités de calculs des cotisations, contributions et distributions puissent faire place à un vaste ensemble de possibilités, à terme, le service se réduit à l'attribution de paiements. D'autre part, les services offerts par le domaine de la santé font référence à un ensemble de réalités hétéroclites qui implique une pluralité d'acteurs. L'idée même de la santé en tant que besoin demeure problématique parce qu'elle peut impliquer des choix de nature

éthique. Cette question soulève la comparabilité de ces deux domaines. L'idée de comparer des systèmes de protections sociales divergents était-elle mal fondée?

Les études de cas ont démontré que, si les différentes formes de contre-mouvement différaient selon les études de cas, les tentatives d'introduction de la logique de marché étaient fondées sur un cadre idéologique cohérent. On a pu identifier le même type d'arguments, valeurs et théorisation (avec leurs limites) dans les deux domaines de protection sociale. L'idée d'étudier la dynamique polanyienne dans ces deux domaines était fondée sur le postulat que cette dynamique ne serait pas fondamentalement altérée par la nature des systèmes dans lesquelles elle se développe. Pourtant, on aura noté que la théorisation invoquée afin de justifier l'introduction de la logique de marché au sein du système de santé reste elle-même insuffisante pour gérer les problèmes identifiés. En reconnaissant explicitement la nécessité de recourir à des notions d'éthique, on reconnaît la possibilité d'un débat, ce qui diminue fortement le caractère totalisant de l'idéologie. Dans ces conditions, on devrait s'attendre à une possibilité plus grande d'élaborer des politiques en dehors du cadre idéologique associée à l'idée d'autonomie relative de l'État au cadre idéologique. Comment expliquer alors le fait que ce soit dans ce cas particulier que notre association du contre-mouvement avec cette possibilité d'autonomie n'est pas confirmée ?

On s'attardera sur une constatation qui découle de l'analyse des études de cas mais qui n'avait pas été anticipée par l'élaboration du cadre théorique. Il s'agit de la politisation du débat. Dans le cas de la Pologne, la réforme des pensions a fait l'objet de débats d'ordre politique. Les partis politiques ont joué un rôle dans leur récupération de ce débat en vue de considération électorale. On peut comprendre la dynamique de ce débat en termes de conflits

entre, par exemple, les pouvoirs exécutifs et les pouvoirs législatifs ou entre les branches judiciaires dans le cas de la décision de la cour constitutionnelle. Pour le cas de la Hongrie, la question de la réforme de la santé a eu des répercussions au niveau du conflit entre les différents partis qui ont eu moins d'impact dans l'actualité politique¹⁵⁹. Certes, on a pu observer des conflits entre, par exemple, le gouvernement et le FAS ou entre différents ministres au sein du gouvernement. Cependant, les modalités des réformes ont été souvent prises dans le cadre de décisions administratives qui relevaient de décisions d'experts. Il semblerait donc que ce facteur ait joué un rôle prépondérant dans les modalités du contre-mouvement. Ainsi, alors qu'en Pologne ce dernier a pu être associé à l'idée d'autonomie de l'État en relation avec le cadre idéologique, le contre-mouvement identifié en Hongrie prend davantage la forme de comportements, pratiques et attitudes au niveau des acteurs concernés que de politique explicite émanant de l'État en tant que tel. Dans ce cas, l'État joue un rôle en tant qu'agent du contre-mouvement qui reste très limité si ce n'est que d'offrir les cadres institutionnels au sein desquels se développent les comportements. Cette constatation a des implications non seulement pour la situation des pays en transition mais également pour l'ensemble des pays démocratiques. Dans la mesure où l'on comprend les questions de politiques sociales en tant que domaine d'expertise où l'on réduit les problèmes à des considérations techniques, on tend à limiter la possibilité de débats et donc implicitement la possibilité d'élaboration d'alternative. Cette constatation sur l'idée de la dépolitisation des

¹⁵⁹On pourrait donner en exemple la différence entre le nombre de nouvelles comportant la mention Health et Hungary et Pension et Poland dans le moteur de recherche de RFL/RL, qui n'est il est vrai, qu'une agence de presse parmi d'autres mais qui peut donner un exemple de l'ampleur de l'importance de ces débats. On devra spécifier que le fait que l'on n'ait pu trouver de tels types de débats en Hongrie pourrait être dû non pas à l'absence de tels débats dans l'actualité mais également à la recherche effectuée.

débats dans une société démocratique n'est pas originale en soi mais reste inattendue et pourrait éventuellement, dans le cadre d'études plus approfondies, se révéler fertile pour une analyse d'inspiration polanyienne.

4.3 La mondialisation, l'autonomie de l'État et la démocratie

L'intérêt de la thèse dépasse pourtant la stricte vérification d'une ou d'un ensemble d'hypothèses. Les analyses associées à l'introduction de la logique de marché, ou à l'idéologie, ont permis d'identifier des idées, des logiques et des justifications qui mériteraient des études plus approfondies. On se permettra en conclusion de développer brièvement ces quelques idées et de tenter de les mettre en relation avec la problématique de la thèse.

Premièrement, l'idéologie libérale telle qu'on l'a définie reste caricaturée et ne reflète nullement sa richesse et son hétérogénéité. Cette caricature demeure pourtant utile dans la mesure où il existe des intellectuels, penseurs, institutions internationales, gouvernements ou partis politiques qui partagent cette compréhension de l'idéologie et prennent des décisions en fonction de cette compréhension, décisions qui ont néanmoins des impacts non négligeables sur des populations et des sociétés humaines. Le problème fondamental avec une telle compréhension de la réalité est que l'idéal que l'idéologie cherche à créer reste impossible à atteindre parce que justement non naturel et parce qu'il ne comprend l'être humain que dans une dimension combien réductionniste. Le marché pur et parfait demeure une idée (certes fertile) qui ne pourra pourtant jamais se matérialiser dans les termes définis par cette idéologie.

Jamais ? On est en présence d'un paradoxe dans le plus pur sens du terme. Dans la mesure où on analyserait dans une perspective typiquement polanyienne une société dont les individus ont intégré pleinement leur identité en tant qu'*homo oeconomicus*, et que leurs

comportements et attitudes se reflètent en ces termes, on pourrait avoir théoriquement une société de marché dans le sens littéral du terme. L'analyse de cette société nous enseignerait que ses valeurs sont fondées sur un individualisme économique et la croyance dans le caractère naturel du marché. De plus, on peut postuler que cette idéologie étant pleinement intégrée, l'idéal d'État minimal pourrait devenir possible. La question demeure à savoir si cette compréhension réduite du libéralisme reste suffisamment cohérente pour être réalisable. La thèse était fondée sur un postulat qui répondait par la négative à cette question mais le débat reste néanmoins ouvert.

Nous avons choisi d'adapter le cadre théorique polanyien au contexte spécifique de la transition afin d'aborder ce type de question. Dans le cas des pays en transition en particulier, son utilisation demeure originale dans les débats sur la transitologie qui ont tendance à orienter les problèmes et solutions proposées en fonction de la question d'adaptation aux exigences de l'environnement international. En insistant sur les difficultés inhérente à certains aspects, dans ses fondements et ses valeurs, de l'idéal libéral, la perspective polanyienne permet d'en apprécier les limites et surtout d'envisager des solutions alternatives aux problèmes engendrés par l'introduction de la logique de marché.

Dans un tout autre ordre d'idées, on s'attardera également aux implications normatives de l'utilisation de tels cadres théoriques sur la question de l'autonomie de l'individu. On peut aborder ce type de question avec la question de la dé-problématisation de la pauvreté. En orientant le discours sur la nécessaire "adaptation" aux conditions engendrées par le changement de système dans les pays en transition, les décideurs pratiquent une forme d'ingénierie sociale, celle-là même moralement condamnée par Hayek. Dans la littérature,

cette question a souvent été liée aux fameux *legs du communisme*. Selon cette approche, les citoyens auraient acquis des réflexes et attitudes sous le régime communiste qui seraient incompatibles à leur intégration à l'économie de marché. On peut citer un exemple éloquent de ce type d'analyse :

“Forty years of communism have left their imprint on individuals habits, attitudes, behavior. Survey results consistently hint at the prevalence of certain mental residues ranging from high risk aversion and the inclination toward grab and run behavior and to negative egalitarianism.”¹⁶⁰

Ce type de raisonnement mène implicitement à délégitimer les revendications et les valeurs de ceux qui auraient été “contaminés” par les effets de quarante ans de communiste. Dans cette perspective, l'action politique de certains types d'individus, ceux que l'on associe à un mouvement réactionnaire, peuvent être carrément écartés du processus démocratique. C'est dans cette perspective que l'on doit comprendre cette citation, éloquente, d'un sociologue polonais concerné par la difficulté de faire face aux forces réactionnaires :

“This is [l'auteur fait référence à des méthodes d'imposition de la démocratie et du capitalisme], therefore the achievement of liberalism through non democratic means, the battle for democracy with non-democratic methods, the imposition of freedom through force”¹⁶¹

On constate ici une volonté d'imposer des changements irréversibles, même au prix de mesures qui vont à l'encontre de l'idéal démocratique que l'on pourrait associer à l'idée de contradiction entre le libéralisme comme il a été défini et la démocratie. La citation de Polanyi présentée en début de thèse offre une belle interprétation de cette contradiction. Pourtant, la victoire finale de la tendance à laquelle il fait référence n'est probablement pas au sens strict,

¹⁶⁰Jon Elster, op. cit. p.159 Ces pauvres individus qui ont survécu le communisme peuvent toujours se consoler parce que l'aversion au haut risque peut également constituer une manifestation de l'intelligence rationnelle (!)

¹⁶¹Piotr Sztompka cité dans Tadeusz Kowalik, op. cit. p.102

une victoire finale, une fin de l'histoire mais au contraire la capacité de subordonner les mécanismes du marché aux exigences de la société.

Annexe 1

Chronologie: Pologne; gouvernements et élections législatives 1990-1998

1989

Août-

-Tadeusz Mazowiecki Solidarité nommé Premier ministre (caractérisé par une plus grande indépendance envers Walesa, va même aller jusqu'à se présenter contre lui pour les présidentielles)

1990

-Décembre

Lech Walesa élu Président supporté par Solidarité

Jan Krzysztof Bielecki nommé Premier ministre, soutenu par KLD-Congrès libéral démocrate [*néolibéral-pro-occident*] et PC-Accord du centre [*Capitaliste, Chrétien-démocrate, anti-Walesa*]. Le premier choix de Walesa était Olszewski, qui est un avocat de Solidarité mais ce dernier était réticent envers Balcerowicz. Walesa a donc nommé plutôt Bielecki, qui était leader du KLD.

1991
27 Octobre
élections législatives

27-oct-91		Pourcentage		
		Diète	Senat	
Union démocratique	UD	12,3	62	21
<i>Centriste, pro-marché, intellectuel, pro-Europe, Faction libérale, interventionniste favorable à la séparation Eglise-Etat, Faction Modérée, Ethique Chrétienne, anti-populiste</i>				
Alliance de la gauche démocratique	SLD	12	60	4
<i>SdRP Pour l'État providence, parti successeur des communistes + OPZZ successeur du syndicat associé au communisme défenseur des travailleurs et des pensionnaires</i>				
Action électorale catholique	WAK	8,7	49	9
<i>deviendra ZChN droite nationaliste, cléricale, corporatiste</i>				
Accord du centre	PC	8,7	44	9
<i>Capitaliste, chrétien-démocrate, anti-Walesa</i>				
Parti paysan polonais	PSL	8,7	48	8
<i>Interventionniste, agraire, éthique chrétienne</i>				
Confédération pour une Pologne indépendante	KPN	7,5	46	4
<i>anticommuniste, anti-Russie, nationaliste, loi et ordre</i>				
Congrès libéral démocrate	KLD	7,5	37	6
<i>Neolibéraux, pro-occident, Faction Janusz Lewandowski, laisser-faire classique, Faction Lech Mazewski, anti-Etat, pro-économie de l'offre, conservateurs, séculiers</i>				
Accord paysan	PL	5,5	28	7
<i>Catholique pro-subsidations agricoles</i>				
Solidarité		5,1	27	12
<i>Syndicaliste, protectionniste, socialement conservateurs</i>				
Parti des amateurs de bière	PPP	3,3	16	0
Autres		11,9	43	20

Taux de Participation 41%

-Décembre

Jan Olszewski nommé Premier ministre soutenu par PC, ZChN-Démocrate chrétien [droite, nationaliste, interventionniste et corporatiste] PL-Alliance paysanne [pour les subventions agricoles, catholiques], PSL-Parti paysan polonais [interventionniste, agraire, éthique chrétienne]

1992

-Juin

Chute du gouvernement Olszewski à la suite d'un scandale concernant une liste d'officiels, incluant Walesa, qui auraient collaborer avec la police secrète communiste. Waldemar Pawlack, nommé Premier ministre, associé au PSL. Incapable de former un nouveau gouvernement.

-Juillet

Hanna Suchocka nommée Premier ministre, supportée par UD-Union Démocratique [*Centriste, pro-marché, intellectuel, pro-Europe*], KDL, ZChN, PSL

1993

-Mai

Hanna Suchocka est défaite par un vote de non confiance, pourtant, elle restera en poste jusqu'en septembre

-Septembre

Élections législatives

19-sept-93 Sigles		Pourcentage	Diète	Sénat
Alliance de la gauche démocratique	SLD	20,6	171	37
Parti paysan polonais	PSL	15,3	132	36
Union démocratique	UD	10,7	74	4
Union des travailleurs	UP	7,2	41	2
Confédération pour une Pologne indépendante	KPN	5,6	22	0
Bloc non partisan pour la réforme	BBWR	5,4	16	2
Minorité allemande	ma	0,6	4	1
Fatherland Alliance	Ojczyzna	6,4	0	1
Solidarnosc	S	4,6	0	9
Accord du centre	PC	4,5	0	1
Congres liberal démocrate	KDL	3,8	0	1
Autres	Autres	14,8	2	7

Taux de participation 51%

Waldemar Pawlack, Premier ministre, PSL, SdRP-Sociaux démocrates

1995

-Mars

Josef Oleksi SdrP, PSL

-Novembre (19)

Kwasiniewski élu président (contre Walesa) SLD (Alliance de la Gauche démocratique)

1996

-Février

Włodzimierz Cimoszewicz SLD PSL (remplaçant Oleski à la suite d'allégation de collaboration avec le KGB et les services secrets russes)

1997

21 septembre élections législatives

21 sept 97 Sigle		Pourcentage	Diète	Senat
Action Électorale Solidarité	AWS	33,8	201	51
alliance de 30 partis et groupes de centre droit donc PC, ZChN, SKL, KPN, BBWR, SPR, NSZZ (syndicat associé à solidarité)				
Alliance de la gauche démocratique	SLD	27,1	164	28
Union pour la liberté	UW	13,4	60	8
UD - KLD				
Parti paysan polonais	PSL	7,3	27	3
Mouvement pour la reconstruction	ROP	5,6	6	5
Union des travailleurs	UP	4,7	0	0
Parti des pensionnaires	KPEIR	2,2	0	0
Union pour la politique réaliste	UPR	2	0	0
Minorité allemande	ma	0,6	2	0
Indépendants et autres	autres	3,3	0	5

taux de participation 48 %

-Novembre

Jerzy Buzek , Premier ministre AWS, UW

Source: Raymond Taras "Consolidating Democracy in Poland" Westview Press, Boulder, 1995

Annexe 2

Chronologie: Pension et politique en Pologne 1990-1993 (Incluant, lois, vetos, réformes)

25 Janvier 1992

Approbation par la Diète d'un budget provisoire présenté par Jan Olszewski, Premier ministre, prévoyant des coupes dans l'éducation, les pensions, et les subventions d'énergie

11 Février 1992

La cour constitutionnelle déclare certains articles de la loi sur les pensions votée en octobre inconstitutionnels. Décision encensée par les principaux syndicats : NSZZ Solidarité, Solidarité "80" et OPZZ

6 mai 1992

Le refus de la Diète de renverser la décision de la cour constitutionnelle provoque la démission du ministre des finances Andrej Olechowski. Cette décision devrait ajouter 2.2 milliards \$ au déficit déjà grand de 4.7 milliards, la somme précédente étant justement la limite fixée par le FMI. À ce sujet, une équipe du FMI était, au même moment à Varsovie afin de négocier un crédit de 2.5 milliards \$, suspendu l'automne précédent à cause de l'incapacité du gouvernement d'alors de résorber le déficit.

20 août 1992

Union de 6 syndicats demandant une hausse de 1 100 000 zlotys pour les pensions et les salaires.

12 octobre 1992

Le gouvernement accepte une révision du budget de 1992 qui prévoit une augmentation du déficit des 4.7 milliards \$ prévu à 5.9 milliards\$.

La révision prévoyait entre autres des diminutions générales des dépenses de 3.5%, l'augmentation des taxes de ventes, une réduction de l'indexation des pensions à l'inflation, l'augmentation des impôts sur le revenu des revenus élevés à 50% ainsi qu'une augmentation des taxes sur les produits importés.

Le FMI a signalé son accord avec le budget présenté.

11 décembre 1992,

Présentation du budget pour 1993 pour lequel le déficit prévu est de 5% du PIB.

Jacek Kuron, ministre du Travail a présenté parallèlement un projet de loi concernant les pensions prévoyant une diminution de l'indexation de 100% à 91% du salaire moyen.

12 décembre 1992

La Diète a accepté le budget présenté par le gouvernement pour l'envoyer devant le comité. Pourtant, la proposition du ministre Kuron concernant la diminution des pensions a été

rejetée (199 contre 196) ce qui devrait provoquer une dépense supplémentaire pour le gouvernement de 850 millions\$. Le ministre des finances Jerzy Osiatynski a indiqué qu'il tenterait de rééquilibrer le budget avec des formules de calculs de pensions différents pour que le budget soit conforme aux exigences du FMI.

4 février 1993

La révision de la loi sur les pensions qui prévoit une restauration des privilèges pour les travailleurs de certains emplois spécifiques. La loi risque d'augmenter le déficit de 2 milliards \$ US. La loi a été passée malgré l'objection du gouvernement, le ministre des finances Osiatynski comptait sur le Sénat pour renverser la décision de la Diète.

15 février 1993

Approbation du budget 1993 par la Diète (230-207). Cette dernière a accepté de suspendre certains articles de la loi sur les pensions qui aurait augmenté le déficit de 20 trillions de zlotys. Cette décision a été perçue comme un triomphe pour la coalition gouvernementale du gouvernement Suchocka.

6 Juin 1993

Le président Walesa a accepté d'utiliser son veto afin de ne pas passer la loi sur les pensions qui demande de restaurer les pensions pour certaines catégories de travailleurs.

Sources: RFE/RL, Financial Times, The Economist, Reuter

Annexe 3

Liste de projets de la Banque mondiale associée à la réforme du secteur de la santé en Hongrie

Projet	Montant millions USD	Date d'approbation
Structural Adjustment Loan	200	20/06/1990
Structural Adjustment Loan	250,1	19/06/1993
Pension Administration and Health Insurance Project	132	20/04/1993
Health Service and Management Project	91	20/04/93

source: István György Tóth "Background Papers for Field Work: Theme 1 The Reform of Public Sector Involvement in Social Provisions World Bank recommendations, their impacts on policy formulation and on social conditions, Hungary, 1988-1998", SAPRI background study, 26 janvier 2000, <http://www.worldbank.org/research/sapri/hungary/hungtheme1.htm>.

Annexe 4

Principales réformes du secteur de la santé en Hongrie

1989

-Création du Fonds d'Assurance Sociale

1989

-Autorisation de la pratique médicale privée

1990

-Introduction d'un mécanisme indépendant du budget de l'État d'assurance pour le Fonds d'assurance sociale

-Transfert de la propriété des hôpitaux vers les gouvernements locaux

-Changement dans la gestion des hôpitaux vers un système de gestion consensuelle (Équipe de gestion comprenant un directeur médical, un directeur économique et un directeur infirmier)

1991

-Établissement du service national de santé public qui transfère la responsabilité des centres locaux d'hygiène des gouvernements locaux vers le gouvernement central

1992

-Séparation du Fonds d'Assurance sociale en un Fonds de Pensions et un Fonds d'Assurance santé (seuil des contributions fixé à 23.5 % -19.5 pour les employeurs et 4 pour les employés)

1993

-Autorisation d'assurances de santé mutuelles et volontaires

-La gestion du Fonds d'assurance santé est établie en fonction de représentants des employés et des employeurs

-Réforme de la rémunération des médecins fondée sur des frais pour les services hors hôpitaux et sur un système de groupes de diagnostics (Diagnostic Related Group) pour les services en hôpitaux

1995

-Adoption de nouvelles listes concernant les médicaments remboursés par le FAS.

-Réduction du nombre des médicaments comportant des hauts taux de remboursements.

1996

-Réduction de la contribution de l'assurance santé des employeurs au FAS de 1,5%

-Augmentation de la responsabilité des employeurs pour les congés de maladie des employés (de 10 à 15 jours) employeurs doivent contribuer au tiers de la somme pour les congés de maladie

-Adoption d'une réforme visant à éliminer 10 000 lits dans l'ensemble des hôpitaux.

Source: Edgardo Ruggiero "*Health Care Reform in Hungary*" dans "Public Finance Reform in Hungary", FMI, Washington, 1998

Bibliographie

- AMSDEN Alice H, KOCHANOWICZ Jacek et TAYLOR Lance, "The Market Meets its Match" Harvard University Press, Cambridge, 1994
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE "Le Financement de l'assurance sociale en Europe centrale et orientale" Série Européenne no 20, AISS, Genève, 1993
- ATAL Yogesh "Poverty in Transition and Transition in Poverty" UNESCO, Paris, 1999
- AXLINE Andrew "Globalization, marginalization and integration: the new regionalism and developing countries" working paper 9501P, Département de Science Politique, Université d'Ottawa,
- BANQUE MONDIALE "Averting the Old Age Crisis" World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, Oxford, 1994
- BANQUE MONDIALE "Poland Policies for Growth and Equity" Country study, World Bank, Washington, 1994
- BATTY I. "*Mandatory Pension Fund in Hungary and Poland* dans Benefits and Compensation International, novembre 1997
- BEREND Ivan T.ed. "Long-Term Structural Changes in Transforming Central and Eastern Europe (the 1990's)" Südosteuropa-Gesellschaft/University of California, München, 1997
- BERTHOULD Gerald "*Toward a Comparative Approach: the Contribution of Karl Polanyi*" dans POLANYI-LEVITT Kari "The Life and Work of Karl Polanyi" Black Rose Books, Montréal, 1990, pp171-187
- BIENEFIELD Manfred "*Karl Polanyi and the Contradictions of the 1980's*" dans MENDELL, Marguerite et SALÉE Daniel "The Legacy of Karl Polanyi: market, States and Society at the end of the twentieth century" St-Martin's Press, 1991, pp3-28
- BIGGS Andrew "*Poland Moves Toward Pension Freedom*" Cato Institute, 9 juillet 1999, <http://www.socialsecurity.org>

- BOKROS Lajos et DETHIER Jean-Jacques “ Public Finance reform during the transition :the experience of Hungary” World Bank, Washington, 1998
- BRETON Gilles “*Mondialisation et science politique: la fin d'un imaginaire théorique*” dans Études Internationales, vol. 24. no 5, septembre 1993, pp 534-548
- BRYEZINSKY Mark “The Struggle for Constitutionalism in Poland” St-Martin’s Press, New York, 1998
- CHARLTON Roger, MCKINNON Roddy et KONOPIELKO Lukasz “*Pensions Reform, Privatization and Restructuring in the Transition: Unfinished Business or Inappropriate Agenda?*” dans Europe-Asia Studies, vol. 50, no 8, 1998, pp1413-1446
- CHARLTON Roger, MCKINNON Roddy et MUNRO Harry T. “*Exploring the Future of Pensions Pillarisations*” dans Futures, vol. 29, no 2, 1997, pp. 159-177
- CLASEN Jochen ed.. “Comparative Social Policy Concepts Theories and Methods” Blackwell,Oxford, 1999
- COUSSY Jean “*Économie politique internationale*” dans SMOUTS Marie-Claude ed. “Les Nouvelles relations internationales”, Presse de Science Po, Paris, 1998, pp 253-277
- COX Robert et SINCLAIR Timothy “Approaches to World Order”, Cambridge University Press,Cambridge, 1996
- CRAWFORD Beverly et LIJPHART Arend “*Explaining Political Change in Post-Communist Societies*”dans Comparative Political Studies, vol. 28, no 2, juillet 1995, pp 171-199
- CRAWFORD Keith “East European Politics Today” Manchester University Press, Manchester, 1996
- DEACON Bob ed. “The New Eastern Europe: Social Policy Past, Present and Future” Sage Publications, Londres, 1992
- DIAMOND Peter “*Pension Reform in a Transition Economy: Notes on Poland and Chile*” dans BLANCHARD Olivier J.,FREAT Kenneth A..et SACHS Jeffrey D. eds “The Transition in Eastern Europe vol. 2:Restructuring” University of Chicago Press, Chicago, 1994, pp71-101

- EKIERT Grzegorz et KUBIK Jan "*Contentious Politics in New Democracies*" dans World Politics, vol. 50, juillet 1998, pp547-81
- ELSTER Jon, OFFE Claus et PREUS Ulrich K. "Institutional Design in Post-Communist Societies" Cambridge University Press, Cambridge, 1998
- ESTRIN Alexandre et LENNOX Corrinne "*International Updates: Pension Reform, New Model Implemented in Croatia and Poland*" dans Social Security Bulletin, vol. 61, no 3, 1998, pp28-30
- EVANS Peter "*The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization*" dans World Politics, vol. 50, octobre 1997, pp 62-87
- EYAL Gil, "Anti-Politics and the Spirit of Capitalism"
<http://hi.rutgers.edu/szelenyi60/eyal.htm>
- FELKER Greg, CHAUDHURI Shekhar et GYORGY Katalin "The pharmaceutical Industry in India and Hungary" World Bank technical paper no 392, Washington, 1997
- FERGE Zsuzsa et KOLBERG Jon Eivind eds. "Social Policy in a Changing Europe" Westview Press, Boulder, 1992
- FERGE Zsuzsa "*The Psychological Legacy of State Socialism: Should we again be Re-Educated?*" dans Yearbook of Polish Labour Law and Social Policy Journal, vol. 6, 1994, pp 255-267
- FISHER Nicholas "*The Classification of Sciences*" dans OLBY R. C., CANTOR G.N. et HODGE M.J.S. "Companion to the History of Science" Routledge, New York, 1990, pp857-859
- FUKUYAMA Francis "The End of History and the Last Man" Avon, New York, 1992
- GILL Stephan et LAW David "*Global Hegemony and the Structural Power of Capital*" dans GILL Stephan "Gramsci, Historical Materialism and International Relations" Cambridge University Press, Cambridge, 1993, pp 93-124
- GERBIER Bernard "Globalisation ou régionalisation" dans Économies et sociétés, Hors Série no 33, 11/1995 pp 29-55
- GOWAN Peter "*Neo-Liberal Theory and Practice for Eastern Europe*" dans New Left Review, no 213, septembre-octobre 1995, no 213 pp 3-61

- HELLEINER Eric "*Great Transformation: A Polanyian Perspective on the Global Financial Order*" dans Studies in Political Economy, vol. 48, automne 1995, 149-164
- HIRST Paul et THOMPSON Grahame "*Globalization and the Future of the Nation State*" dans Economy and Society, vol. 24, no 3, août 1995, pp 408-422
- HOEN Herman W. "*Shock versus Gradualism in Central Europe Reconsidered*" dans Comparative Economic Studies, vol. 38, no 1, printemps 1996, pp 1-19
- INGLOT Tomasz "*The Politics of Social Policy Reform in Post-Communist Poland Government Response to the Social Insurance Crisis During 1989-1993*" dans Communist and Post-Communist Studies, vol. 28, no 3, 1995, pp361-373
- JANCZEWSKA Anna, Central and Eastern Europe Business Information Center, <http://www.iep.doc.gov/eebic/country/poland/market/pension.htm>
- FINER Catherine Jones "*Trends and Developments in Welfare States*" dans CLASEN Jochen ed. "Comparative Social Policy Concepts Theories and Methods" Blackwell, Oxford, 1999, pp 15-33
- KOCHANOWICZ Jacek "*Incomplete Demise: Reflections on the Welfare State in Poland after Communism*" dans Social Research, vol.60, no 4, hiver 1993, pp1445-1469
- KORNAI János "*The General Trends and Philosophy of Public Finance Reform*" dans BOKROS Lajos et DETHIER Jean-Jacques "Public Finance reform during the transition :the experience of Hungary" World Bank, Washington, 1998
- KRÓL Jaroslaw "*Private Retirement Pensions in Poland*" dans "Yearbook of Polish Labour Law and Social Policy Journal", vol. 7, Jagiellonian University Press, Carcow, Pologne, 1995
- LAIDI Zaki "*Espace, vitesse et sens à l'heure de la mondialisation*" dans Politique Étrangère, 61e année, printemps 1996, pp 289-297
- LAUX Jeanne K "Double Discourse: National Politics and Global Governance: Fables from Central Europe" Cahier de recherche no 9801p, Université d'Ottawa, 1995
- LAVIGNE Marie "The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy" Saint Martin's Press, New York, 1995
- LEONARD Peter "Postmodern Welfare Reconstructing an Emancipatory Project" Sage, London, 1997

- MARSHALL Don D. "*National Development and the Globalization Discourse: Confronting Imperative and Convergence notions*" dans Third World Quarterly, vol. 17, no5 pp 88, 1996
- MARK I. "*Chile's Private Pension Fund: Fêted abroad, Maligned at Home*" dans Financial Times, 18 janvier 1996, p.6
- MENDELL Marguerite et NIELSON Klaus "Europe: Central and East" Black Rose Books, Montréal, 1995
- MENDELL Marguerite et SALÉE Daniel "The Legacy of Karl Polanyi: market, States and Society at the end of the twentieth century" St-Martin's Press, New York, 1991
- MILANOVIC Branko "Income, Inequality, and Poverty during the transition from Planned to Market Economy" Banque mondiale, Washington, 1998
- MISHRA Ramesh "*Beyond the Nation State: Social Policy in a Age of Globalization*" dans Social Policy and Administration, vol. 32, no 5, décembre 1998
- MITTELMAN James H. "Globalization Critical Reflections" Lynne Reinner, Boulder, 1997
- MOSSE Eliane "*Les pays d'Europe centrale et orientale et l'Union européenne: aspects économiques*" dans Politique Étrangère, 61e année, no 1, printemps 1996, pp 151-163
- MUSGROVE Philip "Public and Private Roles in Health" World Bank Discussion Paper no 339, World Bank, Washington, 1996
- OFFE Clauss "*The Politics of social policy in east european transition: antecedants, agents and agenda of reform*" dans Social Research, vol. 60, no 4, hiver 1993, pp 649-685
- OROSZ Éva, ELLENA Guy, et JAKAB Melitta "*Reforming the Health Care System: The Unfinished Agenda*" dans BOKROS Lajos et DETHIER Jean-Jacques "Public Finance reform during the transition :the experience of Hungary" World Bank, Washington, 1998
- OROSZ Eva, "*Hungary*" dans JOHNSON Norman ed. "Private Markets in Health & Welfare" BERG editor, Oxford, 1995
- OSTASZEWSKI Krzysztof, International Centre for Pension Reform, témoignage, 1999, <http://pensionreform.org/articles/polandpreform.htm>

- PATAKI Judith "*A New Era in Hungary's Social Security Administration*" dans RFE/RL Research Report, vol. 2, no 27, 2 juillet 1993, pp57-58
- PERRAUDIN William & PUJOL Thierry "*Framework for the Analysis of Pension and Unemployment Benefits Reform in Poland*" IMF Staff Paper, vol. 41, no 4, décembre 1994, pp 643-675
- POLANYI Karl "La grande transformation: aux origines économiques de notre temps" Gallimard, Paris, 1983
- POLANYI-LEVITT Kari "The Life and Work of Karl Polanyi" Black Rose Books, Montréal, 1990
- REICH Robert "The Work of Nations" Vintage Books, New York, 1992
- ROTHSTEIN Bo "Just Institutions Matter the Moral and Political Logic of the Universal Welfare State" Cambridge University Press, Cambridge, 1998
- RUGGIERO Edgardo "*Health Care Reform in Hungary*" dans "Public Finance Reform in Hungary", FMI, Washington, 1998
- RUTKOWSKI Jan J "Welfare and the Labour Market in Poland: Social Policy during Economic Transition" Banque mondiale, Technical Paper no 417, Washington, 1998
- SLSANO Alfred "*The Great Transformation in the Oeuvre of Karl Polanyi*" dans POLANYI-LEVITT Kari ed. "The Life and Work of Karl Polanyi" Black Rose Books, Montréal, 1990
- SMOUTS Marie Claude "Les Nouvelles relations internationales", Presse de Science Po, Paris, 1998
- SRINIVAS P.S. et YERMO Juan "Do Investment Regulations Compromise Pension Fund Performance? Evidence from Latin America" Banque mondiale, Washington, 1999,
- STANFIELD J. Ron "*Karl Polanyi and the Contemporary Economic Thought*" dans POLANYI LEVITT Kari ed. "The Life and Work of Karl Polanyi" Black Rose Book, Montréal, 1990, pp195-207
- SWAAN Abram de ed. "Social Policy beyond Borders" Amsterdam University Press, Amsterdam, 1994
- SZALAI Julia "Conflicting Interests and the Transformation of Social Security in

Hungary” SOCO research Paper no 10, Vienne, Avril 1994

TARAS Raymond “Consolidating Democracy in Poland” Westview Press, Boulder, 1995

TÓTH István György, “Background Papers for Field Work: Theme 1 The Reform of Public Sector Involvement in Social Provisions World Bank recommendations, their impacts on policy formulation and on social conditions, Hungary, 1988-1998”, SAPRI background study, 26 janvier 2000, <http://www.worldbank.org/research/sapri/hungary/hungtheme1.htm>

TURNER John A. et GAINES David M. “*Private Pension Systems in Transition Economies*” dans BODIE Zvi, MITCHELL Olivia S. , & TURNER John A. eds “Securing Employer Base Pension an International Perspective” University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1996, pp 193-209

VACHET André “L’idéologie libérale l’individu et sa propriété” Presses de l’Université d’Ottawa, Ottawa, 1988

VINCE Peter “*Dilemmas of the Transformation for Public Health Insurance in Hungary: Malfunctions of the System of Price Subsidy for Drugs*” dans International Review of Comparative Public Policy, vol. 7, 1996

VINTON Louisa “*Poland’s Social Safety Net: an Overview*” dans RFL/RL Research Report, vol. 2, no 17, 23 avril 1997, pp 3-11

WAINRIGHT Hillary “*Civil Movements and the politics of Knowledge*” dans MENDELL Marguerite et NIELSON Klaus “Europe: Central and East” Black Rose Books, Montréal, 1995 pp.30-55

WALLERSTEIN Immanuel “After liberalism” The New Press, New York, 1995

WEISS Linda “*Globalization and the Myth of the Powerless State*” dans New Left Review, septembre-octobre 1997, no 225, pp 3-27

WILLIAMS David “*Constructing the Economic Space: The World Bank and the Making of Homo Oeconomicus*” dans Millenium Journal of International Studies” vol. 28, no1, 1999