



HAL
open science

La formation d'une nouvelle régulation sociale en Tchécoslovaquie

Jiří Večerník

► **To cite this version:**

Jiří Večerník. La formation d'une nouvelle régulation sociale en Tchécoslovaquie : Cahiers du CEFRES N° 3f, Transition politique et transition économique dans les pays d'Europe centrale et orientale. Cahiers du CEFRES, 1994, Transition politique et transition économique dans les pays d'Europe centrale et orientale, 3f., pp.19. halshs-01169998

HAL Id: halshs-01169998

<https://shs.hal.science/halshs-01169998>

Submitted on 30 Jun 2015

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

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

Cahiers du CEFRES

N° 3f, Transition politique et transition économique dans les pays d'Europe centrale et orientale

Olivier Bouin, Marie-Elizabeth Ducreux (Ed.)

Jiří VEČERNÍK

La formation d'une nouvelle régulation sociale en Tchécoslovaquie

Référence électronique / electronic reference :

Jiří Večerník, « La formation d'une nouvelle régulation sociale en Tchécoslovaquie », Cahiers du CEFRES. N° 3f, Transition politique et transition économique dans les pays d'Europe centrale et orientale (ed. Olivier Bouin, Marie-Elizabeth Ducreux).

Mis en ligne en / published on : décembre 2010 / december 2010

URL : http://www.cefres.cz/pdf/c3f/vecernik_1994_nouvelle_regulation_sociale.pdf

Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

<http://www.cefres.cz>

Ce document a été généré par l'éditeur.

© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE



La formation d'une nouvelle régulation sociale en Tchécoslovaquie

Jiří Večerník

On s'accorde pour considérer que la transition vers l'économie de marché ne va pas sans la garantie d'une forte protection sociale. Pour la part de population incapable de s'adapter aux nouvelles conditions économiques, il est nécessaire d'empêcher un déclin trop brutal. Dans l'intérêt des avancées de la réforme, il faut préserver la paix sociale. Les traditions de la sociale-démocratie tchécoslovaque d'avant-guerre et la proximité de «l'Europe sociale» empêchent un retour au «capitalisme sauvage» du XIX^e siècle. Aucun parti, aucune formation politique ne met en doute l'importance revêtue par la dimension sociale dans le processus de transformation. La population lui accorde un intérêt primordial.

Certes, il nous faut bien déplorer l'absence d'un débat concret qui porterait sur la politique sociale, sur un nouveau système de régulation sociale. De fait, la réforme économique est introduite sans aucune conception explicite qui saisisse le rapport entre sphère économique et sphère sociale, et ses principales dimensions. Derrière les arguments conservateurs se dissimule la conviction qu'efficacité et égalité sont antinomiques, qu'une assurance sociale accordée trop généreusement met en péril la motivation au travail. Quant aux arguments sociaux-démocrates, ils dissimulent un effort certain pour empêcher que n'augmentent excessivement les différences sociales, et préserver l'intégrité de la société. L'appareil d'État réadapte la nouvelle législation au fur et à mesure que surgissent les problèmes. Toutefois ni les conceptions mises en application, ni les conceptions envisageables d'un point de vue théorique, ne sont articulées en termes plus généraux, et ce aussi bien au niveau académique, que dans le domaine politique.

Cette carence a encore d'autres explications. En premier lieu ni la sphère académique, ni le lobby socio-politique, après des années d'enfermement dans les doctrines marxistes-léninistes et la routine des prestations sociales établies, ne disposent de l'appareil conceptuel requis. Deuxièmement, tout débat sur la politique sociale, quel qu'il soit, éveille des soupçons à l'égard de la connotation trop «socialiste» de tels problèmes¹. Troisièmement, dans l'enfilade des problèmes urgents posés par le règlement des rapports entre les États et les principales avancées de la réforme économique, et face à la doctrine libérale des économistes au pouvoir, les questions de politique sociale ne paraissent plus aussi impérieuses. Quatrièmement, attendu que la grande privatisation, toujours en cours, et l'entreprise privée commençante, ont réussi à absorber un nombre surprenant de travailleurs, nos problèmes sociaux sont loin de paraître aussi graves que chez nos voisins polonais ou hongrois, par exemple.

Nous tenterons d'esquisser ici quelques-uns des problèmes liés au nouveau système de régulation sociale tel qu'il se met peu à peu en place. Nous nous interrogerons avant tout sur les bases à partir desquelles il se forme, en nous demandant si, en la matière, l'héritage du passé constitue un fardeau, ou au contraire, comporte ses avantages. Interviennent ensuite les problèmes sociaux sans précédent qui accompagnent le début de la réforme, et les nouveaux défis lancés par l'Europe et le monde à la «Tchéco-Slovaquie» démocratique. Nous traiterons en dernier lieu des adaptations, plus précisément des transformations des institutions et du système de régulation sociale.

Notons que l'on ne saurait fournir dès à présent de pronostic satisfaisant sur la forme concrète qu'empruntera, dans notre société, la régulation sociale. Celle-ci trouvera sa formulation progressive dans les confrontations concrètes entre forces politiques et tactiques économiques, possibilités nationales et pressions internationales. Elle reflétera toujours un certain compromis entre les ambitions sociales et les possibilités économiques. Il est toutefois possible et nécessaire d'ouvrir et de mener à bien un tel débat, de le nourrir en outre d'un appareil conceptuel clair.

¹. Ainsi que Johan De Deken l'a mis en évidence, «le régime léninien a effectivement discrédité tout ce qui rappelait, fût-ce de loin, le socialisme» [De Deken 1992, p.21]. De la même manière, Ferge a montré qu'en comparaison du passé, la politique sociale représente à présent l'échelon le plus faible dans l'activité des partis socialistes [Ferge 1992, p.210]

1. L'HERITAGE DU SOCIALISME REEL: LES DEUX VISAGES DES GARANTIES SOCIALES.

La politique sociale menée par la Tchécoslovaquie communiste présentait deux niveaux et deux visages bien distincts. Elle était proclamée comme universelle, fondée sur le travail et les largesses. Avec la «proclamation du socialisme» par la Constitution de la RSTC en 1960, chacun pouvait bénéficier de soins médicaux gratuits et d'une pension de retraite. Le principal médiateur de ce système universel était le droit au travail, non point au seul titre nominal (comme le soulignait l'idéologie), mais surtout à titre «réel». Chacun pouvait être membre de la «classe ouvrière» (ou de la classe soeur des paysans de coopératives) et profiter ainsi des «conquêtes du socialisme». L'État-Parti s'occupait de ses citoyens et leur prodiguait les soins indispensables; comparées aux salaires, les allocations étaient relativement élevées. Dans les organisations internationales, nos délégations faisaient orgueilleusement état des performances relativement bonnes du système social en Tchécoslovaquie, État sans chômage, ne connaissant ni grandes différences sociales, ni pauvreté officielle.

En réalité, ce système était foncièrement totalitaire: tout individu était sous contrôle sa vie durant. Les allocations, familiales et autres, n'étaient pas si élevées que cela, elles en avaient seulement l'apparence en regard de la faiblesse des salaires réels. À l'instar des retraites, ou de toutes autres prestations, les salaires étaient des instruments commodes dont l'État communiste pouvait user pour exercer un contrôle sur ses sujets. Rien à voir avec une quelconque efficacité: pour l'attribution d'une assurance sociale, on ne tenait absolument pas compte de l'efficacité du travail accompli, mais surtout de la durée de l'emploi et de la loyauté envers le régime. Ainsi, au fur et à mesure que l'individu vieillissait, les allocations dont il bénéficiait finissaient souvent par descendre au dessous du minimum vital, n'étant pas indexées sur l'inflation. Une partie de la population (en particulier la catégorie la plus âgée des retraités) s'en trouvait nettement marginalisée, car le rapport entre allocations et salaires l'avantageait de moins en moins, quant à la retraite, elle ne permettait qu'une subsistance minimale.

La clef pour expliquer la politique sociale du régime totalitaire, c'est l'universalité de l'emploi (obligatoire) et du contrôle (exercé par l'État), donc en aucun cas l'universalité des largesses et de la solidarité sociales. Le travail ne faisait pas office de droit, mais de devoir, en même temps que de mécanisme de contrôle. La connexion, aussi forte que possible, entre structures économiques et structures politiques, servait à mettre les gens sous la coupe du pouvoir centralisé. L'universalité et le degré réellement inférieur des prestations sociales attribuées par l'État décidaient de l'avenir de l'homme. En même temps, le manque total de transparence dans le financement du budget des retraites était censé faire montre, dans une perspective paternaliste de bon dirigeant, des dons généreux dont l'État gratifiait son peuple. Aucune règle ne déterminait quand et comment distribuer ou augmenter les allocations, comment et quand en introduire de nouvelles. En fin de compte, même l'indicateur statistique du coût de la vie se retrouvait manipulé en termes politiques: ne pas décourager les gens, et présenter la stabilité des prix comme le triomphe du socialisme.

Or en général, la population ne renvoyait pas une image totalitaire de ce système de contrôle. Il était tout aussi bien perçu comme un prolongement des traditions sociales-démocrates, un élargissement de la politique sociale d'avant-guerre, et une expression des traditions anciennes d'une société tchèque sans classe. Récupérant cette tradition, et bombardant les gens de propagande, l'État-Parti réussissait à convaincre un grand nombre que le système socialiste, qui offrait la garantie des prestations sociales, valait mieux que les incertitudes du capitalisme. Le paternalisme d'État avantageait une bonne part de la population, en particulier celle qui avait massivement soutenu, à l'origine, le parti communiste, à savoir les couches inférieures de la classe ouvrière et une partie des paysans. Pas à pas, les autres catégories de la population ont elles aussi appris à tirer profit du système. Le travail remplacé par l'emploi, la qualification suppléée par des diplômes, des différences de salaires réduites en dehors du cadre de l'économie formelle, et l'attente des soins de l'État pendant toute l'existence, tels sont devenus les attributs du mode de pensée propre aux nouvelles générations.

Aujourd'hui, les deux aspects de cette politique sociale, ses deux visages, restent présents tant dans les attentes des gens que dans leurs réactions aux décisions politiques. D'une part, nous sommes témoins d'un net effort d'émancipation, du courage certain qu'ont les nouveaux acteurs de compter désormais sur leurs propres forces. Mais d'autre part, il faut bien constater qu'un certain nombre d'anticipations perdurent, fruits de l'accoutumance à un paternalisme d'État prodiguant toutes les assistances possibles. D'un côté, donc, des efforts pour écarter l'État de la position monopoliste qu'il occupait jusqu'alors en matière d'économie et dans la société, et limiter son rôle au strict minimum. De l'autre, des tentatives visant à stabiliser ses fonctions et à reproduire le pouvoir de la bureaucratie étatique.

2. DES PROBLEMES NOUVEAUX: AU NIVEAU CONCRET, AU NIVEAU SYSTEMIQUE.

La transformation économique mise en oeuvre a entraîné nombre de problèmes sociaux. Tout d'abord la libéralisation des prix a conduit à un abaissement général du pouvoir d'achat des salaires, et donc à une menace de pauvreté touchant de nouvelles catégories de population. Ensuite la démolition du monopole d'État et le début de la privatisation de l'industrie a ouvert sur le chômage, réalité jusqu'ici inconnue. Au près de la «pauvreté ancienne», qui menaçait surtout les familles nombreuses et les retraités les plus âgés, apparaît une «nouvelle pauvreté» liée, d'une part, au chômage, d'autre part, à la faible capacité d'adaptation aux conditions nouvelles dont font preuve certains ménages - ceux qui ne parviennent pas à mettre à profit les possibilités nouvelles qui s'offrent à eux, ou ne peuvent mobiliser des sources économiques de substitution (transfert dans des secteurs en expansion du marché du travail, revenus d'appoint, utilisation de biens immobiliers anciens ou fraîchement acquis etc.). La distribution des revenus s'entrouvre manifestement plus vite qu'elle ne répond aux nécessités de l'économie renaissante, et qu'on ne l'accepte communément.

Mais plus que tous les problèmes sociaux pris individuellement, c'est la *transformation du système dans sa totalité* qui est fondamentale. Avec le régime communiste, toutes les garanties sociales étaient ancrées dans le domaine du travail, c'est-à-dire fondées sur la position de l'individu en tant que travailleur. Le salaire faisait office d'«aide à l'emploi» pour tous ceux que le marché du travail aurait dû exclure pour leur productivité insuffisante, leur sous-qualification ou leur faible efficacité. En même temps, il fonctionnait comme une retraite minimale pour les travailleurs performants, qui auraient normalement mérité bien plus. Les entreprises assuraient la construction d'appartements et le fonctionnement d'écoles maternelles. Tout un chacun avait droit à la retraite au titre de son emploi précédent. Les salaires étaient nivelés, parce qu'ils avaient pour fonction de maintenir à un minimum de frais, une masse de travailleurs loyale, productive, mais que rien d'autre ne différenciait². L'attribution administrative du travail allait automatiquement de pair avec l'assistance sociale, les «certitudes sociales». Il s'agissait en somme d'un système unique, géré et orienté de façon centralisée. La meilleure expression de cet état de fait (qui perdure), c'était l'impôt prélevé sur le salaire, qui contenait l'impôt sur le revenu, les cotisations aux assurances de santé et assurance sociale, et devait encore remplir une fonction nivellisante et nataliste.

Avec la transformation économique, ce système a commencé à se démêler et à se différencier. Tout d'abord, l'obligation de travailler (et d'employer) a été éliminée, et un marché du travail a commencé de se mettre en place. L'État cesse d'administrer le travail, mais se retrouve face à de nouveaux devoirs: fixer le salaire minimal, s'occuper des chômeurs et favoriser la création de nouvelles possibilités d'emploi. Ensuite, attendu que toute personne en âge d'activité ne pouvait rester sans travail, et donc sans un certain revenu, la seule donnée à déterminer était le montant du minimum vieillesse. À présent il faut aussi fixer le revenu minimum général garanti par l'État (qui n'avait auparavant qu'un caractère indicatif, et non décisif). L'assurance de santé et l'assurance vieillesse, autrefois financées sur le budget de l'État, deviennent également indépendantes et forment des fonds dissociés, alimentés par les employeurs et les employés. Les institutions de la politique sociale se séparent de la sphère de production, en partie aussi du budget de l'État, et l'assistance sociale se constitue à partir d'une combinaison de ressources budgétaires, fonds et sources privés. Bref, la politique sociale change de support et de structure institutionnelle: un citoyen indépendant succède au travailleur en état de dépendance, et des institutions clairement distinguées, étatiques, privées ou publiques, remplacent les administrations indistinctement entremêlées du Parti-État.

La transformation du système recèle deux grands problèmes, dilemmes, ou même paradoxes, dont le premier a trait au caractère de la citoyenneté, le second à la fonction des institutions.

T. H. Marshall (en 1964) a décrit ainsi le processus logique de formation d'une société moderne: naissance d'un État national, mise en place des bases du capitalisme, développement d'une démocratie politique, enfin établissement d'une citoyenneté sociale: au XVIII^e siècle, les droits civiques ont fondé la liberté individuelle; le XIX^e siècle a vu l'instauration des droits politiques; et c'est la formulation des droits sociaux, c'est-à-dire de ce qui «délivre l'homme de la pauvreté», qui caractérise le XX^e siècle. Mais avec la mise en place de notre «nouvelle démocratie», cette succession se trouve inversée. Paradoxalement, on constate à travers les attentes de la population et les activités des institutions d'État que la dernière de ces étapes est la seule chose que nous voulions conserver de l'héritage communiste. D'un point de vue extérieur et formel, les «certitudes

² Nous avons analysé en détail la fonction de reproduction des salaires en liaison avec l'hypothèse du caractère foncièrement exploiteur du «socialisme réel» [Večerník 1991a].

sociales» apparaissaient, elles aussi, comme une forme spécifique de citoyenneté sociale, mis à part le caractère totalitaire, la base productive, les effets marginaux etc., qu'elle pouvait avoir de l'intérieur. Aussi ne peut-on se permettre de baisser à l'excès le niveau d'assistance, car cela ne manquerait pas d'ébranler la confiance de la population dans le nouveau régime; c'est alors qu'une politique de gauche pourrait mettre sur pied, avec succès, une stratégie de désagrégation et de tentatives de retour au dirigisme d'État. Mais d'un autre côté, pour envisager des largesses sociales de n'importe quel ordre, il n'y a pas eu création de conditions requises, qu'elles soient matérielles, institutionnelles, ou même liées à la psychologie sociale.

Quant aux fonctions des institutions, on peut dire à juste titre que la société communiste était sur-institutionnalisée. Au lieu du mécanisme de marché, au lieu de normes morales, de communautés locales, associations et mouvements informels, c'étaient les institutions qui régnaient sur toutes les sphères de la vie. Peu importe que le pouvoir ait toujours tiré les ficelles, que tous les secteurs aient été très étroitement connectés les uns aux autres par des liens officiels ou non. La réaction logique qui s'ensuit aujourd'hui est donc de désinstitutionnaliser la société, d'ouvrir un espace aux processus spontanés, de caractère économique ou social: de frayer une voie menant d'un État social à une société sociale. Il en est de même en économie, où l'élimination du dirigisme d'État entraîne logiquement une réaction d'adhésion à la doctrine libérale, de foi proclamée en «la main invisible du marché».

Mais à présent que l'intégrité du mécanisme politico-économico-social a été anéantie, un besoin impérieux d'institutions nouvelles se fait sentir. Dans des conditions de vide normatif et de désert associatif³, on peut difficilement remplir l'espace de liberté nouvellement conquis par une action collective spontanée et souhaitable. Une action individuelle, dictée par des instincts de survie simples, hérités du communisme, peut fréquemment avoir des effets destructeurs. Si «la main visible du Parti» a perdu son pouvoir universel, et si la société civique se forme graduellement, un besoin n'en apparaît pas moins: celui de remplir le vide laissé par de nombreuses institutions, indépendantes les unes des autres, qui seraient à la fois la manifestation et la garantie d'une société s'organisant dans la pluralité.

Ces deux paradoxes (la priorité donnée à la citoyenneté sociale sur la citoyenneté politique, et le besoin d'institutions nouvelles au milieu des structures en décomposition du pouvoir et du chaos normatif) ne peuvent être résolus qu'au prix d'incessants compromis. De toute évidence, guérir de l'anomalie communiste ne saurait se faire en ligne droite. L'une de ces guérisons passe naturellement par le compromis social, consistant à ouvrir des voies praticables conduisant d'un État paternaliste à une économie de marché qui ne soit pas, toutefois, impitoyable ou nihiliste sur le plan social.

3. DIFFERENTS TYPES DE CAPITALISME: DEFIS THEORIQUES OU REELS?

Après la chute du communisme, on réclamait d'une seule voix la démocratie politique et l'économie de marché. L'enthousiasme général des débuts (en partie sincère, mais en partie feint, aussi) a progressivement laissé place à une pluralité d'opinions. On prend peu à peu conscience du fait qu'il n'y a pas un seul et unique «capitalisme réel», que sa forme concrète se précisera avec le temps, plus exactement que cette forme s'imposera d'elle-même dans la confrontation de divers courants politiques et stratégies économiques. En effet l'État peut se dégager plus ou moins radicalement de l'économie, et le rapport entre l'État et le marché peut être réglé sous différentes formes. Nous les présenterons ici dans un classement simple: en capitalismes étatique, corporatiste et libéral.

Le capitalisme étatique.

Le capitalisme étatique est issu de plusieurs traditions, dont l'une est plus libérale et pragmatique, l'autre plus socialiste et égalitaire. Le «libéralisme social» de l'économie classique (J. S. Mill) a abouti à la conception keynésienne de l'interventionnisme étatique et à celle du système social selon Beveridge. La branche socialiste, née de la pensée de Fabian et de la politique sociale-démocrate, a servi de base à l'État social de type scandinave, tout en ayant été exploitée pour le socialisme réel de type totalitaire. L'État modifie le capitalisme de diverses manières [Putterman 1990]: a) il apporte des correctifs aux dysfonctionnements du marché (monopoles, externalités, incapacité à fournir des biens publics; b) il opère la redistribution des revenus issus de la participation au marché; c) il réalise la stabilisation macro-économique par des opérations

³ Terme employé par Claus Offe lorsqu'il évoque l'absence totale de société civique dans les pays post-communistes. [Offe 1992].

orientées vers le marché du travail et le capital (politique keynésienne); d) il intervient en faveur d'une certaine orientation de l'économie (politique industrielle). Certes, les interventions de l'État devraient être à la fois suffisamment indépendantes et suffisamment légitimes, résultat qui n'est pas facile à obtenir. La première de ces exigences vire facilement à l'autoritarisme et au pouvoir bureaucratique, la seconde à la formation de lobbies et à la dispersion (parcellisation) des activités de l'État et des moyens qu'il met en oeuvre. En politique sociale, c'est le «welfare state» social-démocrate, fondé sur le plein emploi, qui correspond le mieux à un capitalisme étatique; l'État développe activement une politique de l'emploi et fonctionne lui-même comme un employeur très important [Kolberg, Esping-Andersen 1992].

Capitalisme néo-libéral

Le capitalisme néo-libéral ou «à régulation minimale» est le fruit d'une combinaison d'éléments libéraux et d'éléments conservateurs visant «une économie libre et un État fort». Ce programme, qui se retrouva sur le devant de la scène dans les années soixante-dix et quatre-vingt, est orienté contre le capitalisme étatique aussi bien que corporatif, et représenté par la «Nouvelle droite». Il part de ce que les pannes d'un gouvernement sont toujours et en tous lieux plus probables et graves que celles du marché. L'intervention de l'État ne peut être ni rationnelle (on ne saurait exprimer le vouloir d'acteurs dispersés), ni universelle (elle est obligatoirement soumise à des groupes de pression), elle désagrège le marché et génère de l'inefficacité. La politique étatique est inévitablement clientéliste, divers groupes influant sur le gouvernement et imposant leurs intérêts spécifiques. Plutôt que des intérêts généraux, il est probable qu'un État imposera en priorité des intérêts particuliers, affirment les partisans du libéralisme. Plutôt qu'à des projets bien motivés et orientés, la bureaucratie d'État tend nécessairement à une gestion de routine fondée sur des règles qui sont fixées par avance et viennent toujours, en outre, renforcer sa propre position. Voilà pourquoi l'État s'efforce de diminuer ses propres pouvoirs (par le recours à la dérégulation, la dé-étatisation, la privatisation, le dégrèvement fiscal), en même temps que d'affaiblir le rôle d'autres institutions, (syndicats, associations professionnelles etc.). Dans le capitalisme libéral, la politique sociale de l'État est limitée à un filet de sécurité qui fonctionne toujours pour les individus comme solution de dernière instance, et peut avoir sur eux de sérieux effets marginalisants et stigmatisants. Dans la typologie dressée par Esping-Anderson, il s'agit d'un «welfare state» résiduel. [Esping-Anderson 1990].

Le capitalisme corporatif

La conception du capitalisme corporatif découle de deux orientations intellectuelles, dont l'une est plutôt communautaire, l'autre de classe⁴. D'un côté, elle a pour origine la solidarité selon Durkheim, la doctrine démocrate-chrétienne ou l'associationnisme saint-simonien. Contrairement à la conception d'une «économie autonome, agissant selon sa logique cohérente, indépendamment du reste de la vie sociale des hommes» [Block 1985, p.18-19], on avance l'argument de l'enracinement naturel (embeddedness) de l'économie dans la vie civique. Le fonctionnement de l'économie de marché exige la confiance et la coopération entre les principaux groupes d'intérêt de la société, et donc leur intégration aux négociations politiques. D'un autre côté, on prend aussi pour point de départ la conviction de Marx concernant la scission de la société en classes, et une conception de la politique comme expression des intérêts économiques. Pour les ouvriers, la solution rationnelle consiste alors à suivre une stratégie d'adaptation au capital [Przeworski 1986].

En se fondant sur l'idée d'un partenariat social, et de négociations entre les acteurs collectifs, des intérêts divers peuvent s'articuler, soit par le biais de compromis, soit par la redéfinition de ces intérêts. Avec la création d'institutions encadrant les négociations et de réseaux de «partenaires sociaux», cette «tierce voie» vient suppléer aussi bien le mécanisme de marché que le mécanisme d'État. Certes, il faut se demander dans quelle mesure tous les intérêts d'importance peuvent y être représentés et mis en valeur. Le corporatisme peut facilement dégénérer en cartels d'intérêt, en particularisme et en clientélisme, et conduire à la marginalisation et l'exclusion de groupes non représentés (jeunesse, personnes âgées, handicapés) et même de catégories professionnelles (professions libres). Ce «corporatisme sélectif», tout en résolvant ainsi les conflits de courte durée, n'en contribue pas moins à ouvrir de nouveaux champs de conflits durables [Aleman 1990]. Le corporatisme assure une politique sociale performante, qui s'appuie sur l'assurance sociale particulière et l'aide sociale universelle.

⁴. À la différence du corporatisme autoritaire, qui est fondé sur une organisation par corporation de la société, de type pré-industriel, le néo-corporatisme libéral est le résultat d'une trame complexe d'intérêts de type sectoriel et de classe, dans une société caractérisée par sa grande mobilité sociale [Aleman 1990, p.139].

* * *

L'idée de «construction du capitalisme» d'après un concept théorique élaboré est aussi irréalisable que l'a été la «construction du socialisme» selon l'idéologie marxiste-léniniste et le plan à long terme. Cependant les types évoqués font indubitablement office de modèles et de stratégies. Ils sont présents dans les attentes de la population, dans les programmes et activités des partis politiques, dans les plans d'action des institutions étatiques et autres. Accorder une préférence marquée à un seul d'entre eux est difficilement possible. Si l'on se réfère aux traditions d'avant-guerre, la Tchécoslovaquie appartient, aux côtés de l'Autriche et de l'Allemagne, à la sphère de formation corporative. Néanmoins, eu égard à l'héritage du passé et aux problèmes du présent, elle peut être fortement attirée par l'une des variantes du capitalisme étatique. Le besoin de rompre les liens qui l'unissaient au paternalisme communiste l'orienta à nouveau vers un capitalisme néo-libéral avec participation minimale de l'État. Aujourd'hui, des éléments des trois modèles trouvent leur place ici, et sans l'ombre d'un doute, il en ira de même à l'avenir. Le caractère et le pouvoir des acteurs sociaux dépendra de la proportion des éléments libéraux, étatiques et corporatifs.

Tandis que ces types ont valeur d'exemples absolus, l'évolution réelle peut prendre une autre tournure. Mais tandis que le «capitalisme réel» a connu une formation très longue et une croissance organique découlant de traditions précises, en Europe centrale, il s'agit là d'un changement précipité, ce qui fait toute la différence. En outre, tandis qu'à l'Ouest, choisir tel ou tel type signifie apporter un certain correctif au système tel qu'il est, le rôle de la propriété privée de l'industrie de marché restant immuable, dans notre cas, il s'agit d'une activité fondatrice dans tous les sens, et d'une transformation en parallèle du système politique, économique et social.

Le régime communiste a laissé derrière lui une psychologie égalitaire très profondément ancrée dans les mentalités, une structure sociale étouffée, et de grandes attentes reportées sur un État censé assurer le règlement des affaires privées. Cela peut évidemment conduire à un corporatisme de type quelque peu différent, qui allie l'autorité de l'État à une politique populiste dont l'instrument éprouvé au fil du temps est justement une politique sociale généreuse conquérant le soutien de tranches importantes de la population. Une telle politique peut revêtir aussi bien une forme sociale-démocrate qu'une forme coopérative participative.

4. DILEMMES ET LIMITES DES CHANGEMENTS.

Derrière le changement radical de vocabulaire, on ne sait jamais trop dans quelle mesure il ne s'agit pas là de formes nouvelles aux contenus anciens, ni dans quelle mesure les liens avec le passé sont véritablement rompus. La prédominance de la citoyenneté sociale dans le spectre transitoire des valeurs, et le besoin de désinstitutionnaliser en même temps que de ré-institutionnaliser la société, ne sont que les manifestations d'une situation globalement paradoxale et confuse, où les choix fondamentaux à opérer ne sont pas clairs. Nous attirerons ici l'attention sur certains de ses paramètres en rapport direct avec la régulation sociale.

1. Parmi les slogans préférés des managers du socialisme réel, on trouvait «*nous ne pouvons partager, distribuer que ce que nous fabriquons*», à savoir que «*pour assurer des mesures sociales, il faut d'abord gagner de l'argent*». Aujourd'hui, le point de vue mécanique du budget a toujours cours, c'est-à-dire que l'argent destiné à la sphère sociale doit être économisé dans la sphère économique ou, d'un autre côté, qu'une politique sociale plus économe permet un financement plus intense de la modernisation économique, de manière soit directe (par des aides de l'État), soit indirecte (en diminuant l'imposition des chefs d'entreprises). À l'encontre de cet antagonisme, il y a le point de vue de l'équilibre dynamique, selon lequel tout investissement dans la sphère sociale est investissement dans le capital humain et la paix sociale. Tandis que, dans la perspective libérale, la politique sociale est un facteur externe par rapport à l'économie, dans la perspective corporative, elle fait partie intégrante de la vie économique. Dans l'optique keynésienne, de tels investissements accroissent en outre la demande globale. En termes généraux, une population satisfaite du point de vue social, et des forces de travail bien assurées, entraînent à long terme une plus grande productivité. Cet aspect est d'autant plus important que - contrairement aux pratiques du communisme - il est maintenant nécessaire de mettre l'accent sur la qualité et l'efficacité du travail.

2. En économie [Okun 1975], on a formulé la règle du *choix entre efficacité et égalité* (efficiency/equality trade off). Là où les salaires sont alignés, la motivation au travail fait défaut. Là où il y a une chance de gain proportionnel à la performance, les efforts des travailleurs augmentent. D'après les principes néoclassiques, les salaires doivent être flexibles même dans le sens de la baisse, parce que c'est la seule façon d'inciter les chefs d'entreprises à employer des forces de travail moins performantes, et par là de faire diminuer le chômage. Aussi les salaires-planchers (un salaire minimum fixé), aussi bien que les salaires-plafonds ou

retraites-plafonds, sont-ils inacceptables. D'un autre côté, il existe aussi la conviction que le travail humain est plus que tout une activité sociale [Polanyi 1957] et que le fait de récompenser le travail par de l'argent n'est que l'une des nombreuses compensations apparaissant aussi sous d'autres formes et ayant un caractère globalement social. La sécurité de l'emploi et sa récompense doivent respecter les principes de la justice et soutenir - et donc en aucun cas saper - l'intégrité sociale de la société⁵.

3. Il n'existe pas de point de vue unique sur *la manière dont le capitalisme se forme véritablement dans les pays post-communistes*. D'une part, on est généralement persuadé qu'il s'agit d'un «capitalisme politique», c'est-à-dire se constituant sans les classes bourgeoises établies ni leurs associations d'intérêt. Il est imposé d'en haut par la nouvelle élite, et d'après ce qu'elle propose; les anciens «apparatchiks» se transforment en nouveaux «entrepreneurs» [Staniszki 1991]. D'autre part il est difficile d'admettre que le nouveau régime se forme dans un vide social, car il s'agit bien plutôt de la métamorphose de vieilles formes d'organisation et liaisons sociales. Au lieu de transition, nous ferions donc mieux de parler de transformations où «l'introduction d'éléments nouveaux se combine aux adaptations, à un nouvel arrangement, à des permutations et reconfigurations de formes d'organisations existantes» [Stark 1992, p.300]. A la place de la perspective de «non-système» et du vide institutionnel propre à la science politique, et au lieu de projets économiques utopiques, fondés sur des possibilités théoriques de choix libres, il existe une perspective sociologique selon laquelle il s'agit d'une transformation de structures anciennes (parallèles) et de routines (informelles). Cependant plutôt que d'un projet architectural consistant, c'est là un conglomérat d'éléments divers (bricolage), travail d'amateurs, comme le fait remarquer David Stark.

4. Jusqu'à présent, c'est *l'accord entre la démocratie et le marché*, entre les droits et libertés politiques et économiques, qui prévaut. Mais en réalité, ce rapport est loin d'être aussi clair qu'il n'y paraît. En fait l'indépendance des acteurs économiques a précédé, d'un point de vue historique, la naissance de la démocratie politique. Les nouvelles exigences d'accumulation du capital n'ont pas toujours besoin d'être légitimées par des procédures démocratiques. Les nouvelles classes d'entrepreneurs peuvent se constituer le plus rapidement à partir des anciennes élites, on peut même penser que ce sont ces élites qui, dans leur propre intérêt économique, ont provoqué la chute des régimes communistes [Možný 1991; Mink, Szurek 1992]. Naturellement il s'agit de savoir comment ces gens se comporteront en tant qu'acteurs d'une économie de marché. Prenant pour exemple «l'effet de tunnel» (selon la formule de Hirshman), Claus Offe a montré que l'ouverture de la démocratie et l'introduction de l'économie de marché peuvent se bloquer mutuellement: la démocratie peut bloquer la privatisation et la marchandisation; et si l'économie de marché échoue dans la distribution des sources, les pannes du marché conduisent à un tel cumul d'insatisfaction que la démocratie est supplantée par un pouvoir autoritaire et populiste [Offe 1991].

* * *

Dans les contrastes ou dilemmes présentés, une argumentation ne peut être probante qu'au niveau théorique, c'est-à-dire du point de vue des diverses perspectives théoriques. Et cependant, dans la réalité sociale qui traverse de rapides transformations, où n'existent ni critères pour agir, ni indicateurs convaincants de résultats, une discussion de spécialistes n'apporte pas de solution unique. Nous ne pouvons éviter ni d'être enfermés dans des prévisions s'accomplissant d'elles-mêmes, ni de choisir à dessein des arguments comodes dans une réalité chaotique. Le choix s'opère par la décision politique, et il s'agit seulement de savoir s'il est l'expression d'une «volonté politique» particulière, ou fondé sur les intérêts réels des acteurs sociaux.

5. LES ACTEURS: PARTIS POLITIQUES, ÉTAT ET ATTENTES DE LA POPULATION.

On a dit et répété que le démontage du communisme ouvrait sur une situation sans précédent, où presque toutes les variables étaient inconnues. Les acteurs des changements se redéfinissent eux-mêmes (auto-définition et définition par les autres), ainsi que leur champ d'intérêt et les buts qu'ils proposent. Peu à peu, les partis politiques se dessinent aussi en regard de la politique sociale. L'État réagit, il fait face aux

⁵ Fred Block tient pour très malheureux le dilemme, aujourd'hui à la mode, entre accumulation capitaliste et politique sociale. En s'appuyant sur «l'enracinement» des activités économique dans la structure sociale, argument de Polanyi, il montre que le caractère de + en + central du 'facteur humain' signifie que la politique sociale devrait occuper le premier plan de la reconstruction sociale. À une époque où la production des richesses dépend des capacités à résoudre les problèmes humains, le complexe formé par les politiques, par l'intermédiaire desquelles les sociétés modèlent le progrès humain, devient un facteur central de l'efficacité économique» [Block 1985:30].

nouveaux problèmes et fait valoir des exigences qui rapprochent le système social du système occidental. D'autres institutions essaient d'occuper le devant de la scène, prétendant à la représentation des nouvelles classes sociales: union des entrepreneurs, syndicats, associations professionnelles.

Si nous comparons les programmes des *partis politiques*, nous constatons qu'ils reflètent pour l'instant la cristallisation de deux principes de base. D'un côté, le «marché sans épithète» des pères de la réforme économique et des partis conservateurs tchèques, ODS et ODA, mais aussi KDH. À la base, la combinaison d'une assurance sociale pour tous et de prestations d'aide sociale éprouvées. Certes, on met particulièrement l'accent sur des prestations sociales ciblées plutôt qu'universelles, par référence à un État social résiduel et au principe de subsidiarité: à la base de l'activité sociale, il y a l'individu, la famille et la localité, quant à l'État, c'est l'ultime refuge du citoyen; la politique sociale devrait être aussi désinstitutionnalisée que possible, dans l'intérêt des associations locales» [Liberté et prospérité (programme électoral de l'ODS) 1992, p.16]. D'autre part il y a l'«économie sociale de marché» de l'OH et du CSSD, se réclamant toutefois du modèle social-démocrate allemand ou autrichien plutôt que scandinave. Le programme de l'HZDS est lui aussi esquissé en termes d'«économie de marché régie au niveau social et écologique». LSU et KSCM exigent en outre l'indexation régulière des salaires et des allocations sociales, et la suppression de la régulation des salaires. Au lieu de catégories marxistes, l'aile gauche du spectre politique a recours aux catégories keynesiennes d'interventions étatiques étendues, y compris dans la politique industrielle. Les programmes des partis chrétiens commencent juste à refléter une position sociale nette (voir le slogan des KDH-CSL: «Au lieu du filet, le trampoline»).

La droite et la gauche sont principalement d'accord sur l'harmonie fondamentale entre la démocratie et le marché (mais nullement sur les priorités à donner), sur la nécessité d'une réforme économique (mais nullement sur sa forme ni son rythme) et sur le caractère inévitable de certains «investissements sociaux dans la réforme» (mais nullement sur leur proportion tolérable). Les orientations des partis politiques se distinguent dans les décisions concrètes à prendre en matière d'allocations, d'impôts ou de régulation des salaires.

Le gouvernement ne dispose évidemment pas de liberté d'action. Ses activités sont orientées par les partis politiques aussi bien que par les institutions internationales, par la personnalité des dirigeants aussi bien que par l'accoutumance routinière de la bureaucratie au pouvoir. Ben Deacon a fait une démonstration intéressante des influences diverses, et même contradictoires, que peuvent exercer les différentes organisations internationales. D'un côté le Fond monétaire international, ou la Banque mondiale, exigent un «filet de sécurité» minimal. D'un autre côté le Bureau international du travail propose d'implanter des droits sociaux les plus larges possibles, le cas échéant de fonder le nouveau système sur une citoyenneté sociale qui permettrait d'imposer la flexibilité du marché⁶. Tandis que, d'un côté, l'union tripartite est rejetée, comme une institution maintenant au pouvoir les cadres de la nomenclature syndicale, de l'autre, elle est implantée comme un instrument de paix sociale et de politique de salaires élevés qui ne s'accorde pas avec le reste de l'Europe. De même, le «Comité économique et social du parlement européen» s'est violemment dressé contre ceux qui voudraient imposer une économie de marché sans particule «sociale». Il existe donc une grande différence entre les influences des institutions internationales siégeant aux États Unis, «dont la pensée en matière de politique sociale trouve son origine dans l'individualisme américain», et les institutions européennes, «où la politique sociale a un caractère corporatif et social-démocrate» [Deacon 1992].

Les syndicats occupent une position de représentation des «travailleurs» dans les commissions tripartites. Le soutien que leur accorde l'opinion publique n'est cependant pas tout à fait unanime. Quoique 76% des interrogés (parmi les intéressés) tiennent les syndicats pour indispensables au bon fonctionnement de la société, 62% seulement pensent que leur activité contribue au développement démocratique, et 57% affirment que l'activité des syndicats profite à l'économie nationale. Seuls 59% des syndiqués sont au courant de l'activité de leur organisation. Certes, le degré d'activité est encore faible, bien des membres restent dans les syndicats plus par la force de l'habitude que par besoin que l'on défende leurs intérêts [«Attentes et attitudes économiques», juin 1991].

Il est tout à fait compréhensible que les attentes de la populations ne revêtent pas non plus de forme tranchée. Pendant les journées de novembre 1989, on a beaucoup dit qu'il fallait se tenir prêt à se serrer la

⁶ Je me suis déjà exprimé tout à fait négativement sur la proposition d'introduire le «revenu de base» (basic income) en Tchécoslovaquie ou dans d'autres pays communistes comme en terrain optimal. Le «revenu minimal de base», en tant qu'allocation à laquelle chacun a droit, aurait des conséquences destructrices sur le budget de l'État - dans une conjoncture où la psychologie d'État paternaliste perdure, et où les institutions financières et sociales fonctionnent mal.

ceinture. Chacun acceptait apparemment la nécessité d'une meilleure gestion pour contrebalancer la dévastation économique. Au début, les pensées libérales jouissaient d'un large espace pour se présenter et attirer les gens à elles. En même temps, la plupart des gens ne pouvaient encore se figurer une économie qui ne serait plus sous surveillance de l'État. D'après nos enquêtes [tableau 1], les gens se prononçaient tout ensemble pour «laisser une liberté totale à l'entreprise privée» et pour «un contrôle de l'économie par l'État». Cet amalgame positif, en même temps que contradictoire, est peu à peu remplacé par des points de vue moins positifs, mais aussi moins contradictoires: ceux qui pensent qu'on devrait laisser une liberté totale à l'entreprise privée, ou que l'État devrait se mêler de la sphère économique, sont bien moins nombreux aujourd'hui. Dans ce cas précis, ces positions sont un peu plus tranchées, on en arrive peu à peu à une polarisation de l'opinion⁷.

Néanmoins les attentes reportées sur l'État demeurent considérables: plus de la moitié de la population s'exprime pour que l'État fixe plus généralement les prix, garantisse un travail à tous, un appartement à chaque famille qui n'arrive pas à en obtenir un, et limite en même temps la hausse des salaires, de manière à ce que l'on n'en arrive pas à une inflation [tableau 2]; 21% des gens interrogés en République tchèque et 25% en République slovaque pensent même que l'État devrait fixer la somme maximale d'argent qu'un homme est en droit de gagner. L'analyse a montré que les attitudes fermes étaient également en minorité en juin 1992, et que moins de 20% de la population se prononçaient pour une orientation exclusivement libérale, en majorité des personnes ayant une meilleure instruction, une meilleure situation et vivant en pays tchèques, des électeurs d'ODS ou ODA en général [tableau 3]. Une position exclusivement de gauche est encore moins représentée, car les demandes d'intervention de l'État sont aussi accompagnées, la plupart du temps, d'une adhésion plus ou moins forte au marché. Une part considérable de la population se caractérise par des attitudes ambivalentes, et ce plus dans les résultats positifs (attente d'un marché libre et d'un État fort) et moins dans les résultats négatifs (refus conjoint de la liberté du marché et des interventions de l'État). Notons que la cristallisation des attitudes de la population n'est en rien plus lente que la différenciation de la scène politique.

Il en est de même pour le choix entre «un marché sans épithète» et «une économie sociale de marché», qui sont plus souvent utilisés comme des slogans politiques que comme des choix économiques réellement sociaux. Il faut remarquer qu'une telle question a divisé la population en deux moitiés⁸. Les groupes de sondés penchant pour l'une ou l'autre des variantes ne sont descriptibles que jusqu'à un certain point en catégories démographiques, sociales, économiques, politiques et territoriales. Comme le montrent les dates, toute hypothèse sur la structure sociale qui fonde un tel choix serait prématurée pour l'instant.

Certaines attitudes autoritaires et protectionnistes sont beaucoup plus étroitement liées à l'alternative sociale de marché, quoique même un choix libéral ne les exclue pas. À travers nos enquêtes, la variante populisto-autoritariste s'avère plus acceptable pour les gens d'un certain âge, de localités plus modestes, moins instruits et moins bien rémunérés; de la même façon, elle bénéficie d'une légère préférence auprès de la population slovaque⁹.

À n'en pas douter, la scène sociale est déjà préparée à l'apparition de nouveaux acteurs sociaux sous l'aspect de groupes et mouvements sociaux représentant des intérêts de propriété, intérêts professionnels ou locaux. Néanmoins, tandis que, d'une part, certains intérêts et types d'activités nouveaux poussent à la formation d'associations, qui n'en accomplissent pas pour autant leur mission de façon suffisante, d'autre part, les champs ouverts par les ambitions des dirigeants politiques ne se remplissent qu'avec beaucoup

⁷ En mars 1990, 80% des interrogés, qui s'exprimaient délibérément pour la liberté totale de l'entreprise privée, se sont également prononcés en faveur d'un contrôle de l'économie par l'État (50% de «oui catégorique», 30% de «plutôt oui»). En juin 1992, les chiffres n'avaient diminué «que» de 20% (29% de «oui catégorique», 32% de «plutôt oui»). Tandis qu'en 1990, seule la première proposition (sur la libre entreprise) correspondait approximativement à une position déclarée sur l'axe «droite-gauche», en juin 1992 ces deux opinions étaient déjà très bien situés sur les deux axes en question (Enquêtes sur «Les attentes et attitudes économiques»).

⁸ D'après les informations de juin 1992, 5% des interrogés auraient donné la priorité au régime socialiste au pouvoir jusqu'en novembre 1989. 48% optaient pour «un marché sans épithète» et 47% pour «une économie sociale de marché».

⁹ À la question «Au lieu de discussions sur les diverses façons de régler la situation actuelle, ne vaudrait-il pas mieux pour nous qu'une forte poigne soit à la tête du pays, et que quelqu'un nous dise clairement ce qu'il faut faire?», 22% ont répondu par un «oui catégorique» en juin 1992, et 34% par un «plutôt oui». À la question «Pensez-vous qu'il soit nécessaire de protéger notre nation des influences étrangères?», 25% de «oui catégorique» et 42% de «plutôt oui».

d'hésitation¹⁰. Naturellement la structure sociale «étouffée» naguère peut redevenir actuelle assez rapidement (et même se radicaliser, le cas échéant) par la similitude de certaines destinées individuelles, par l'existence de problèmes communs et, corrélativement, de besoins d'action collective.

6. ADAPTATION, OU NOUVEAU VISAGE DU SYSTEME SOCIAL?

La mise en place d'un nouveau système de régulation sociale ne consacre pas une rupture totale avec le passé communiste, dans le sens normatif aussi bien qu'institutionnel. Sa réforme incorpore en même temps le caractère de la constitution d'avant-guerre, qui était le rejeton de l'État social corporatif bismarckien, fondé sur une assurance différenciée selon le statut social et sur des allocations complémentaires de l'État. Pendant la période précédente également, le système d'assistance sociale tchécoslovaque était apparemment fondé sur l'assurance, néanmoins les fonds avaient été supprimés après 1948, et de fait, les allocations étaient financées sur le budget. Aujourd'hui on transfère progressivement le système sur la base de véritables caisses d'assurance, et le régime des allocations subit une transformation parallèle. Parmi les allocations nouvelles, on a surtout introduit le salaire minimal et l'allocation de chômage. Une nouvelle législation a également réajusté l'institution du minimum social, en tant que prestations éprouvées d'aide sociale de l'État. Ensuite on a institué des normes permettant de réajuster sur l'inflation les taux des prestations existantes (retraites, allocations de maternité). Le système se transforme progressivement et en continu, quant aux propositions de reconstruction globale du système des allocations, elles ont été rejetées.

Un système social spécifique se développe dans trois cercles de prestations: l'assurance sociale, l'aide sociale de la part de l'État, et l'assistance sociale. Le nouveau système d'assurance sociale, créé en 1993, comprend son propre programme de dé-étatisation et l'établissement d'un financement indépendant. Au lieu de financer le système dans sa totalité, l'État fera seulement office de caution ou de garantie. Ce système devrait également stimuler la création d'un système d'allocations complémentaires sur une base civique. L'aide sociale de l'État comprend ensuite une assistance ciblée et différenciée pour les ménages que leur revenu place au-dessus du seuil de pauvreté, mais qui sont en proie à des difficultés financières dans certaines situations. Un tel système entend contribuer à la résolution de ces problèmes, mais nullement prendre en charge entièrement les nouveaux coûts entraînés. L'attribution de prestations sociales se fonde sur un revenu minimum (le seuil de pauvreté officiel). L'assistance sociale s'oriente enfin vers les ménages qui, par leurs revenus, se trouvent au dessous du seuil de pauvreté, et elle tend à se faire la plus décentralisée possible. Les directives administratives doivent oeuvrer pour que le programme soit bien ciblé, et se donner des moyens de vérification: seuls ceux qui s'avèrent incapables de résoudre leurs difficultés financières par eux-mêmes pourront être concernés par ce programme. Un nouveau réseau d'institutions, plus efficace, sera construit pour rendre plus flexible l'aide sociale accordée aux ménages dans le besoin.

Le système des allocations et les services liés à l'emploi s'intégreront, se compléteront et se développeront au fil du temps. Leur objectif principal pourrait être, de temps à autre, réajusté politiquement, et leur budget se verra plus ou moins restreint par les possibilités économiques. Les arguments en faveur d'un système social de marché de type plutôt social-démocrate, et ceux qui préconisent un État social résiduel plutôt conservateur, sont à peu près de la même force aujourd'hui.

Ce sont d'abord ses traditions sociales-démocrates d'avant-guerre qui inclinent la Tchécoslovaquie vers *une large politique sociale*, fondée sur la reconnaissance généreuse d'une citoyenneté sociale. Les exemples de l'Autriche et de l'Allemagne, qui représentent la «sociale Marktwirtschaft» ou le «demokratischer Sozialstaat», sont tout aussi attrayants. Dans l'héritage du passé, l'expérience vécue du système des certitudes sociales, mis en oeuvre par l'État communiste et son paternalisme, garde une influence tout aussi grande aujourd'hui. Nous l'avons montré, les gens reportent sur l'État des attentes considérables, difficiles à contenter pour la plupart, et les exigences auxquelles il devrait, selon eux, satisfaire, portent la marque de cette expérience passée. Les changements intervenus dans le mécanisme économique ouvrent sur de grands espoirs pour l'avenir, mais aussi sur des problèmes cruciaux pour le présent. La politique sociale fait alors l'effet d'un tampon, qui permet aux gens de patienter: «Elle réduit le danger du cercle vicieux: tout d'abord dans un sens économique, pour autant qu'elle stabilise le pouvoir d'achat; puis dans un sens politique, pour

¹⁰ Dans le premier cas, nous pensons par exemple à la manière dont la privatisation du fonds des logements disponibles entraîna la création d'une «Union des locataires» d'un côté, d'une «Union des propriétaires de biens immobiliers» de l'autre. Dans le second cas, nous avons la fondation hâtive de partis à effectif minimal pour «les intérêts nouveaux qui sont en train d'apparaître».

autant qu'elle réduise le niveau de conflit dans la société» [Vobruba 1992, p.6]. La paix sociale représente un argument fort entre les mains des syndicats, et une arme puissante pour l'opposition politique.

C'est avant tout la nécessité de redonner vie à la responsabilité personnelle, systématiquement éliminée par le paternalisme communiste, en ce qui concerne son propre sort, et son propre bien-être, qui ferait pencher vers *une politique sociale résiduelle*. Cela signifie qu'il faut démêler l'enchevêtrement des garanties économique-sociales, c'est-à-dire «éliminer la confusion, qui règne toujours dans les critères de distribution sociaux et économiques» [Hartl, Večerník 1992, p.170], ou encore éliminer «les connections entre les fonctions économiques, politiques et sociales de l'Etat.» [Kolarska-Bobinska 1992, p.63]. Mettre en oeuvre n'importe quelle largesse sociale dans la période qui fait immédiatement suite au communisme signifierait se laisser prendre à son piège dans les deux sens évoqués: s'exposer au danger d'une continuité dans le comportement des individus aussi bien que dans les activités de l'État. Certes, à une époque où l'économie de marché démarre, où les institutions fiscales et sociales sont peu performantes, les limites réelles du budget parlent aussi en faveur d'une politique sociale économe. On ne peut financer des prestations généreuses avec des impôts non perçus.

Il ne semble pas aujourd'hui que le système social puisse nettement virer «à gauche» (vers un schéma universel fondé sur la citoyenneté sociale), ni «à droite» (vers un système résiduel ne compensant que de façon sélective l'assurance privée). Les discussions tournent autour du niveau des diverses allocations, plutôt qu'elles ne portent sur le système en tant que tel, ainsi ne voit-on les problèmes qu'au travers des contraintes du budget: les limites budgétaires sans cesse croissantes contraignent le gouvernement à couper dans les dépenses et à mener une politique sociale moins large. «La meilleure politique sociale est une bonne politique économique» a dit Václav Klaus en citant Ludwig Erhard [Klaus 1993]. C'est aussi pour cette raison que les allocations minimales n'ont pas été relevées proportionnellement à la hausse du coût de la vie et la durée d'attribution des allocations de chômage réduites de moitié, ainsi en vient-on aujourd'hui à tester certaines allocations¹¹, autrefois destinées à l'ensemble de la population, ou à une partie, sans tenir compte du montant des revenus. La politique d'un marché du travail actif a été dans une mesure certaine écartée par le gouvernement tchèque.

Le caractère du futur système de régulation sociale ne se profilera en aucun cas à travers des conceptions ou des actes révolutionnaires, mais au fil des changements, et des adaptations aux possibilités économiques et budgétaires nationales d'une part, à la pression du contexte centre-européen entourant la République tchèque et des institutions internationales d'autre part. Il sera nécessairement de type mixte, combinant des éléments de plusieurs systèmes. Quatre sections importantes agiront réciproquement dans un système de «checks and balances».

Tout d'abord, il est nécessaire de maintenir un équilibre précaire entre, d'un côté, les efforts destinés à compenser entièrement le coût croissant des prestations sociales et les initiatives qui pourraient miner la transformation, d'un autre côté la nécessité d'une rentabilité économique accrue. Ceci concerne les prix et le coût du travail (des salaires en hausse permettront d'assurer la subsistance de chacun mais diminueront l'avantage comparatif du faible coût du travail avec une possible stimulation de l'inflation); cela concerne également les relations entre la population économiquement active et la population qui ne l'est pas (jusqu'à aujourd'hui, les retraites ont augmenté plus vite que les salaires, ce qui a provoqué une détérioration du pouvoir d'achat des familles avec enfants).

En second lieu, il ne faut pas oublier de faire une distinction entre système cible (respectant le caractère de la société et les régions), et système instrumental (créant les conditions qui permettent de parvenir à un système cible). En d'autres termes, il faut prendre en compte la nature spécifique des transformations en cours. Tandis que le système cible devrait manifestement aboutir à la citoyenneté sociale universelle (à une sorte d'économie sociale de marché), le système instrumental donnera lieu d'évidence à une régulation sociale plus économe, où l'État fonctionnera principalement comme une institution de dernière instance, et où les prestations auront une fonction de motivation maximale pour le marché du travail. Mais les divers types de politique sociale ne sont pas séparés par des fossés, et le système peut être progressivement réadapté, en fonction des nouvelles possibilités qui se font jour, et des finalités poursuivies.

La troisième distinction à respecter, corollaire, est celle qui existe entre les modèles venus de l'Ouest et les possibilités de les mettre en application d'un point de vue systémique et budgétaire. Si nous sommes exposés

¹¹ Cela concerne concrètement les compléments compensatoires versés à chacun, à partir de 1990, par l'Etat, qui palliait ainsi la suppression des subventions pour maintenir les prix de l'alimentation. Aujourd'hui, ils ont été transformés en prestations-tests.

à une puissante argumentation en faveur de la «décomodification» du travail, il n'est possible de l'accepter qu'après une large «marchandisation» de l'emploi et l'introduction de restrictions budgétaires sévères, y compris pour les citoyens. En réalité, le premier niveau consiste à «dépolitiser» le travail et l'assistance sociale, c'est-à-dire à le débarrasser du caractère confus, mélange de politique et de régime, et à séparer nettement marché et Etat, facteurs économiques et sociaux, distribution et redistribution. Cela concerne les mécanismes, les institutions et les échelles de valeur régissant l'action individuelle. C'est seulement sur une telle base que l'on peut commencer à parler de nouvelles relations entre les gens, d'une économie sociale et d'un statut social du travail.

Demeure enfin le problème de la structure sociale et de la formation de la société civile. Si le système communiste a délibérément brisé tous les liens sociaux informels, le marché qui émerge ne fonctionne absolument pas dans le sens inverse. Du fait des nouvelles relations de propriété et du durcissement du marché du travail et des finances, l'atomisation de la société poursuit son cours et de nouvelles sélections et lignes de division apparaissent¹². La société civile est en train de se constituer dans des conditions très difficiles, et le déséquilibre entre la structure sociale fondée sur l'économie et celle qui se fonde sur la morale est frappante. La politique sociale devrait donc favoriser la création d'institutions et de réseaux intermédiaires - «entre l'Etat et l'individu, afin de garantir une compétition civilisée et une régulation des conflits» [Gaas, Melvyn 1993, p.28]; elle devrait également protéger la société contre le risque de désintégration, et établir des mécanismes d'inclusion sociale.

Bien entendu, adopter des droits civiques larges dans une économie matériellement mise à sac et une société d'où l'éthique sociale a été évacuée ne pourrait être le fait que d'un populisme de courte vue, conduisant à une sape des sources de la reconstruction économique et sociale. Mais il nous paraît tout aussi clair qu'il ne peut exister une différence prononcée entre le système cible et le système instrumental, entre l'Europe «originelle» et l'«autre» Europe (selon l'expression de Jacques Rupnik), ou entre l'économie de marché et la société civile. Le gouvernement doit s'appuyer sur des groupes sociaux dynamiques et offrir des compensations sociales acceptables pour ceux qui ont vu leurs garanties sociales mises à mal, et dont les perspectives restent floues. Il doit en même temps soutenir les institutions d'intégration et encourager la création d'une riche infrastructure sociale.

Tableau 1 - Réponses à certaines propositions sur les revenus, l'entreprise privée et le chômage. (en pourcentages de «oui catégorique»)

| A. «Le capitalisme représente la seule voie possible de notre développement.» | | | |
|---|------------------|--------------------|---------------------|
| | Tchéco-slovaquie | République tchèque | République slovaque |
| mai 1990 | | | |
| déc. 1990 | 15,7 | 18,2 | 10,9 |
| juin 1991 | 16,7 | 20,3 | 10,4 |
| déc. 1991 | 14,9 | 19,1 | 7,3 |
| juin 1992 | 16,1 | 19,5 | 9,2 |
| B. «Il faut laisser une liberté totale à l'entreprise privée.» | | | |
| | Tchéco-slovaquie | République tchèque | République slovaque |
| mai 1990 | 45,5 | 49,7 | 37,3 |
| déc. 1990 | 41,6 | 45,8 | 33,5 |
| juin 1991 | 35,6 | 40,0 | 27,6 |
| déc. 1991 | 25,0 | 28,3 | 19,1 |
| juin 1992 | 28,9 | 33,6 | 20,2 |

¹² Il ne faut pas oublier le dicton d'Amitai Etzioni selon lequel «plus les gens acceptent le paradigme néoclassique comme guide pour leur comportement, plus leurs capacités sont amoindries dans une économie de marché.»

| C. «Les entreprises étrangères devraient disposer d'un champ d'action tout à fait ouvert.» | | | |
|--|------------------|--------------------|---------------------|
| | Tchéco-slovaquie | République tchèque | République slovaque |
| mai 1990 | 15,7 | 17,1 | 13,0 |
| déc. 1990 | 18,5 | 22,5 | 10,9 |
| juin 1991 | 16,7 | 19,3 | 12,0 |
| déc. 1991 | 13,3 | 15,9 | 16,6 |
| juin 1992 | 14,3 | 16,6 | 9,8 |

| D. «Dans la conjoncture nouvelle, l'économie devrait tout de même rester sous contrôle de l'Etat.» | | | |
|--|------------------|--------------------|---------------------|
| | Tchéco-slovaquie | République tchèque | République slovaque |
| mai 1990 | 52,6 | 52,0 | 53,9 |
| déc. 1990 | 40,7 | 39,7 | 42,7 |
| juin 1991 | 38,9 | 39,0 | 38,7 |
| déc. 1991 | 38,8 | 37,3 | 41,4 |
| juin 1992 | 31,8 | 29,2 | 31,5 |

| E. «Il est juste que les gens réellement capables aient beaucoup d'argent, pourquoi pas même des millions.» | | | |
|---|------------------|--------------------|---------------------|
| | Tchéco-slovaquie | République tchèque | République slovaque |
| mai 1990 | 38,3 | 40,3 | 34,3 |
| déc. 1990 | 42,9 | 47,3 | 35,2 |
| juin 1991 | 43,5 | 49,5 | 32,5 |
| déc. 1991 | 37,8 | 45,0 | 25,0 |
| juin 1992 | 38,4 | 47,4 | 28,7 |

| F. «Les différences de salaires devraient s'accroître.» | | | |
|---|------------------|--------------------|---------------------|
| | Tchéco-slovaquie | République tchèque | République slovaque |
| mai 1990 | 56,5 | 57,8 | 48,0 |
| déc. 1990 | 51,6 | 55,5 | 43,9 |
| juin 1991 | | | |
| déc. 1991 | 41,5 | 46,9 | 31,9 |
| juin 1992 | 36,2 | 43,4 | 29,1 |

D'après l'enquête sur «Les attentes et attitudes économiques» menée en 1990-1992 sur un échantillon de population de 25 à 60 ans.

Tableau 2 - Quelques attitudes face aux valeurs libérales et au rôle de l'Etat (en %)

| «Selon vous, l'Etat devrait-il fixer administrativement la majeure partie des prix?» | | | | |
|---|--------------------|---------------|---------------|---------------------|
| | oui catégorique | plutôt oui | plutôt non | certainement pas |
| RT | 15.6 | 32.1 | 34.8 | 17.5 |
| RS | 22.1 | 41.7 | 27.6 | 8.6 |
| «Selon vous, l'Etat devrait-il assurer un emploi à qui souhaite travailler?» | | | | |
| RT | 24.8 | 38.3 | 24.0 | 12.9 |
| RS | 38.0 | 40.4 | 16.4 | 5.2 |
| «Selon vous, est-il nécessaire que la privatisation progresse rapidement, au risque que les capitaux se retrouvent entre de mauvaises mains?» | | | | |
| RT | 8.1 | 19.7 | 39.4 | 32.8 |
| RS | 3.4 | 17.2 | 45.3 | 34.2 |
| «Pensez-vous que l'Etat devrait assurer un logement à toute famille ne parvenant pas à obtenir un appartement?» | | | | |
| RT | 18.2 | 44.7 | 27.2 | 9.9 |
| RS | 25.1 | 43.8 | 22.1 | 9.0 |
| «Pensez-vous que les mesures de politique sociale existantes, à savoir les allocations familiales, aides, sont suffisantes à l'heure actuelle?» | | | | |
| RT | 5.7 | 26.3 | 41.4 | 26.6 |
| RS | 3.3 | 12.1 | 43.3 | 41.4 |

| «Pensez-vous que l'Etat devrait enjoindre certains chefs d'entreprises à baisser les prix de leur production?» | | | | |
|--|------|------|------|------|
| RT | 18.5 | 30.0 | 29.1 | 22.5 |
| RS | 27.4 | 37.2 | 23.2 | 12.3 |
| «Il faut laisser une liberté totale à l'entreprise privée.» | | | | |
| RT | 33.2 | 34.6 | 25.0 | 7.2 |
| RS | 19.9 | 33.2 | 34.6 | 12.3 |
| «Il est juste que les gens réellement capables possèdent beaucoup d'argent, pourquoi pas même des millions.» | | | | |
| RT | 44.2 | 34.2 | 13.9 | 7.7 |
| RS | 27.5 | 34.9 | 21.8 | 15.8 |
| «Le fonctionnement du marché doit être complètement mis à l'abri des interventions de l'Etat.» | | | | |
| RT | 16.2 | 35.1 | 39.9 | 8.7 |
| RS | 12.4 | 33.1 | 39.9 | 14.5 |
| «Chacun est avant tout le propre responsable de sa pauvreté.» | | | | |
| RT | 16.2 | 30.5 | 36.2 | 17.0 |
| RS | 8.6 | 17.8 | 40.3 | 33.3 |

| | | | | |
|--|------|------|------|-----|
| «Dans notre pays, les gens s'enrichissent surtout malhonnêtement.» | | | | |
| RT | 33.6 | 44.3 | 19.5 | 2.5 |
| RS | 38.0 | 45.4 | 14.1 | 2.5 |

Enquête sur «Les attentes et attitudes économiques», juin 1992.

Tableau 3a - Analyse des correspondances entre les attitudes face aux valeurs libérales et au rôle de l'Etat (après rotation Verimex).

| | facteur 1 (Etat fort) | facteur 2 (marché fort) |
|------------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| l'Etat fixer les prix | .63540 | -.35755 |
| l'Etat assurer un emploi | .74323 | -.19985 |
| la privatisation rapidement | -.31908 | .49883 |
| Etat assurer un logement | .71077 | .05364 |
| les allocations suffisantes | -.47592 | .11077 |
| l'Etat réguler les prix | .66322 | -.26464 |
| liberté de l'entreprise privée | .00940 | .79433 |
| gens capables millionnaires | -.26255 | .63319 |
| marché sans intervention de l'Etat | -.09651 | .69045 |
| chacun responsable | -.32540 | .52852 |
| l'enrichissement malhonnête | .47629 | -.21075 |

(pour la formulation des questions, cf. tableau 2)

Tableau 3b - Associations entre clusters et facteurs

| Cluster | facteur 1 (Etat fort) | facteur 2 (marché fort) | N = |
|---------|--------------------------|----------------------------|------|
| CL1 | -.8661 | 1.0910 | 349 |
| CL2 | 1.1452 | 1.3044 | 231 |
| CL3 | .6599 | -.1209 | 670 |
| CL4 | -.9398 | -.2939 | 479 |
| CL5 | .1495 | -1.5041 | 306 |
| | | | 2035 |

Tableau 3c - Corrélation entre clusters et certaines caractéristiques sociales.

| | CL1 | CL2 | CL3 | CL4 | CL5 |
|---------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Sexe | .0638* | -.0117 | .0345 | .0027 | .0310 |
| âge | -.0643* | .0318 | .0184 | -.0684** | .0848** |
| Formation | .1554** | -.0883** | -.1391** | .1072** | -.0327 |
| Droite/gauche | .3658** | .0664* | -.2112** | .0539* | -.2213** |
| Capital | .1363** | .0144 | -.0865** | .0112 | -.0589* |
| Commune | .0417 | .0041 | -.0158 | .0327 | -.0611* |
| RT/RS | -.1711** | -.0184 | .1343** | -.0840** | .1168** |

Enquête sur «Les attentes et attitudes économiques», juin 1992.

Tableau 4 - Préférences pour l'économie sociale de marché ou l'économie libre de marché.

Question: «Donnez-vous globalement la préférence:

- (1) à une économie sociale de marché, où l'Etat influe pour une part non négligeable sur l'économie?
- (2) à une économie libre de marché avec interventions minimales de l'Etat?»

| 1. économie sociale de marché | 2. marché libre |
|--|---|
| Femmes (56%) +++ | Hommes (54%) |
| Plus de 60 ans (62%) +++ | Moins de 29 ans (55%) ++ De 30 à 39 ans (53%) + |
| Ecole primaire (64%) +++ | Etudes supérieures (59%) +++ |
| Paysans (60%) + Ouvriers (54%) + Agriculture (54%) + | travailleurs spécialisés (56%) + Industrie (53%) + Finances (65%) + |
| capital < 200 000 (60%) ++ | Capital > 1 million (66%) ++ |
| Salaire < 2500 Kès (58%) +++ | Salaire > 7500 Kès (73%) +++ |
| ÈSSD (79%) +++ | ODA (64%) ++ |
| KSÈM (90%) + | ODS-KDS (71% +++) |
| HZSD (57%) +++ | SDL (78%) +++ |
| commune < 5000 hab. (55%) ++ | Grande ville (54%) ++ |
| République slovaque (57%) ++ | République tchèque (51%) ++ |

| | |
|--|--|
| «vous vous sentez vraiment pauvres» (67%) ++ | «vous ne vous sentez vraiment pas pauvres» (66%) +++ |
| «s'en sortent mal avec leurs revenus» (65%) +++ | «s'en sortent bien avec leurs revenus» (69%) +++ |
| «redoutent vraiment le chômage» (66%) +++ | «ne redoutent vraiment pas le chômage» (54%) ++ |
| «une forte poigne au gouvernement» (57%) ++ | «certainement pas de forte poigne au gouvernement» (66%) +++ |
| «il est vraiment nécessaire de protéger la nation des influences étrangères» (68%) +++ | «il n'est vraiment pas nécessaire de protéger la nation des influences étrangères» (77%) +++ |

Enquête sur «Les attentes et attitudes économiques», juin 1992.

Lecture: Parmi les femmes interrogées, 56% penchent pour une économie sociale de marché, tandis que 54% des hommes interrogés penchent pour une économie libre de marché.

Signification statistique:

+++ < 0.001

++ < 0.01

+ < 0.05

Bibliographie

- ALEMAN, U. 1990. *Neokorporatismus*. Frankfurt/M., Campus.
- BLOCK, F. 1985. «Social policy and accumulation. A critique of the New consensus», in: ESPING-ANDERSEN *et al.*, 1985.
- CASTLE-KANEROVA, M. 1992. «Social policy in Czechoslovakia», in: DEACON, 1992.
- DEACON, B. 1992. «The impact of supranational and global agencies on Central European national social policy». Conference on Social Responses to Political and Economic Transformation. Prague: CEU 29.-31. mai.
- DEACON, B. (ed.) 1992. *The New Eastern Europe*. London, Sage.
- DE DEKEN, J. J. 1992. «Social policy and politics of solidarity. Are there any prospects for social democracy in East-central Europe? Some reflections with particular reference to Czechoslovakia», in: M. WALLER, B. COPPIETERS & K. DESCHOUWER (eds.): *Social Democracy in East-Central Europe*. London: Frank Cass.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G., REIN, M., RAINWATER, L. (eds.) 1985. *Stagnation and Renewal in Social Policy*. New York: M. E. Sharpe.
- FERGE, Z. 1992. «Social policy regimes and social structure. Hypotheses about the prospects of social policy in Central and Eastern Europe», in: FERGE, KOLBERG 1992.
- FERGE, Z., KOLBERG, J. E. 1992. *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt/M.: Campus/Westview.
- HARTL, J., VEČERNÍK, J. 1992. *Economy, policy and welfare in transition*, in: KOLBERG, FERGE 1992.
- KOLBERG, J. E. ed. 1992. *Between Work and Social Citizenship*. New York: M.E. Sharpe.
- KOLBERG, J. E., ESPING-ANDERSEN, G. 1992. Welfare state and employment regimes», in: KOLBERG, J. E. 1992.
- MARSHALL, T.H. 1964. *Class Citizenship and Social Development*. Garden City/New York: Doubleday.
- MINK, G., SZUREK, J.-Ch. 1992. «Adaptation and conversion strategies of former communist elites» Paris, RESPO (cf. version tchèque in: *Sociologický časopis* 3, 1993).
- MOŽNÝ, I. 1991. *Proč tak snadno?* [Pourquoi si facilement?] Prague: Slon.
- KOLARSKA-BOBINSKA, L. 1992. «Socialist welfare state in transition», in: DEACON, SZALAI 1992b.
- LEIBFRIED, S. 1992. «Toward an European welfare state? On integrating poverty regimes into the European Community», in: Ferge, Kolberg 1992.
- OFFE, C. 1991. «Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe», in: *Social Research* 58 (4), pp. 865-892.
- OFFE, C. 1992. «The politics of social policy in East European transition. Antecedents, agents and agenda of reform». Conference on Comparative Studies of Welfare State Development: Quantitative and Qualitative Dimensions. Bremen 3.-6, september 1992.
- OKUN, A.M. 1975. *Equality and Efficiency, the Big Trade Off*. Washington: Brookings Institutions.
- PRZEWORSKI, A. 1986. «Material interests, class compromise and the transition to socialism», in: J. ROEMER 1986.
- PUTTERMAN, L. 1990. *Division of Labour and Welfare: An Introduction to Economic Systems*. Oxford University Press.
- ROEMER J. 1986: *Analytical Marxism*. Cambridge University Press.
- TITMUS, R.M. 1974. *Social Policy. An Introduction*. London: Allen & Unwin.
- STANISZKIS, J. 1991. *The Dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Experiment*. Berkeley: University of California Press.

- STARK, D. 1992. «From system identity to organizational diversity: analyzing social change in Eastern Europe». *Contemporary Sociology* 21 (3), pp. 299-304.
- Svoboda a prosperita* 1992. Volební program Obèanské demokratické strany. [Liberté et prospérité 1992. Programme électoral du Parti civique démocrate]
- VECERNIK, J. 1991a. «Distribuční systém v Československu: empirická fakta, výkladové hypotézy» [Le système de distribution en Tchécoslovaquie: faits empiriques, réponses hypothétiques]. *Sociologický časopis* 27 (1), pp. 39-56.
- VEČERNÍK, J. 1991b. «Income distribution in Czechoslovakia». *Bulletin BIRG* 13, August, pp. 14-18.
- VEČERNÍK, 1992. «Labour force attitudes in the transition to the market: The Czechoslovak case». *The Journal of Public Policy* 12 (2).
- VOBRUBA, G. 1992. «*Transnational social policy in processes of transformation.*» Contribution to the First European Conference of Sociology. Vienna, 26.-29. august 1992 (version tchèque in: *Sociologický časopis* 2, 1993).