Les réformes des retraites dans les pays d'Europe centrale et orientale : entre influences internationales et déterminants nationaux

Slavina SPASOVA [1]

La transition politique et économique des pays d'Europe centrale et orientale dans les années 1990 passe par des réformes drastiques, notamment de leurs systèmes de retraite. Si l'influence des institutions internationales, notamment de la Banque mondiale, dans la promotion d'un système de retraite à trois piliers a été fondamentale dans l'instauration de ce modèle en Pologne, Hongrie et Bulgarie, l'auteure insiste sur la marge de manœuvre des acteurs nationaux, qui se manifeste aujourd'hui par des remaniements de ce modèle allant de la réduction de la taille de la composante en capitalisation à sa pure suppression.

À la fin des années 1990, la Bulgarie, la Hongrie et la Pologne réforment profondément leur système de retraite et adoptent toutes les trois un nouveau système à « trois piliers » selon le modèle promu par la Banque mondiale. Ces réformes systémiques [2] ont vocation à être durables. Or, ces trois pays envisagent dès 2010 d'engager un processus venant remettre en cause, chacun à différents degrés, le deuxième pilier par capitalisation, avec l'idée de transférer les cotisations destinées aux fonds privés vers les Instituts de sécurité sociale du premier pilier. Cette décision est fortement

1. Doctorante, Centre d'étude de la vie politique (Cevipol), Université libre de Bruxelles (ULB).
2. La « réforme systémique » (ou son synonyme « réforme paradigmatique ») suppose des changements structurels dans le système de retraite à travers, dans le cas étudié, la réduction des retraites par répartition et la mise en place d'une composante importante obligatoire par capitalisation. De son côté, le terme « réforme paramétrique » ne suppose que des changements paramétriques (âge, indexation, etc.) sans remettre tout le système en question.

critiquée fin 2010 par la Commission européenne [3]. De leur côté, les gouvernements avancent que cette réforme leur permettra de trouver des ressources financières dans un contexte de déficits publics importants.

Finalement, seule la Hongrie opère un changement radical en supprimant totalement le deuxième pilier par capitalisation. En Pologne, cinq points de cotisations initialement destinées au deuxième pilier par capitalisation sont transférés vers le premier pilier par répartition, et le taux des cotisations au deuxième pilier passe de 7,3 % à 2,3 %. En Bulgarie, le projet de transférer les fonds accumulés dans le deuxième pilier par certaines catégories de travailleurs (travail difficile et pénible) vers un fonds de solidarité de préretraite de l'Institut national de sécurité sociale (premier pilier) est invalidé par la Cour constitutionnelle.

Le modèle en trois piliers est une construction théorique de la Banque mondiale. Cette terminologie se répand après que le modèle s'est diffusé (selon les particularités nationales) dans certains pays d'Europe centrale et orientale (PECO) à la fin des années 1990. En réalité, les régimes de retraite en Europe occidentale sont très diversifiés, et les classifications des régimes de retraite dépendent de l'institution qui les produit (Banque mondiale, OCDE, UE). Cette classification en trois piliers est donc critiquée et qualifiée de normative par nombre d'auteurs, comme Cornilleau et Sterdyniak, d'après lesquels elle vise à uniformiser les régimes de retraite et surtout à faire disparaître les retraites par répartition. D'après eux, au moins cinq piliers à la fois complémentaires et en concurrence allant du plus social au plus individuel coexistent : le système public d'allocations forfaitaires, le régime social contributif par répartition, les retraites d'entreprises, les fonds de pension et l'épargne libre. Ils questionnent aussi l'existence d'un sixième pilier constitué de cumul travail/retraite ainsi qu'un septième comprenant les systèmes de préretraite, chômage aménagé, etc. (Cornilleau, Sterdyniak, 2003). En conséquence, pour analyser les réformes dans les PECO, il est important de garder à l'esprit qu'il existe un flou conceptuel et une diversité des régimes de retraite. Le régime proposé par la Banque mondiale en 1994 vise principalement à séparer la fonction d'épargne et la fonction redistributive des pensions et de les placer dans deux piliers obligatoires gérés et financés différemment : un premier pilier par répartition, réduit [4], géré par l'État, et un deuxième financé entièrement par capitalisation et géré par des organismes privés. Un troisième piler consisterait dans l'épargne privée individuelle et volontaire (World Bank, 1994:10-18).

3. « Hungary, Bulgaria Challenge Rehn on Pensions », Euractiv.com, 7 December 2010, http://www.euractiv.com/en/euro-finance/hungary-bulgaria-challenge-rehn-pensions-news-500297 ; « Poland Saves on Pensions to Cut Budget Deficit », Euractiv.com, 29 March 2011, http://www.euractiv.com/en/euro-finance/poland-saves-pensions-cut-budget-deficit-news-503577.
4. La Banque mondiale suggère que le taux de remplacement pension/salaire moyen du premier pilier soit de maximum 20 % dans les PECO (World Bank, 1994:285).

Dans le contexte européen, où les réformes des retraites sont à l'ordre du jour de plusieurs des anciens membres de l'Union européenne, comprendre la dynamique et les transformations de pays ayant introduit une composante importante en capitalisation permet d'éclairer certaines logiques à l'œuvre dans l'agenda européen. Et notamment au regard d'une des principales recommandations du *Livre blanc – Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables* de la Commission européenne, qui consiste à encourager les États membres et les acteurs sociaux à développer des régimes de retraite complémentaires et obligatoires par capitalisation. Or, « les possibilités offertes en matière d'épargne-retraite complémentaire dans le cadre des dispositifs professionnels existants et du troisième pilier sont insuffisantes et peu satisfaisantes du point de vue du rapport coût-efficacité et de la sécurité dans de nombreux États membres. Il serait donc utile que l'Union européenne favorise plus activement l'amélioration de la couverture des citoyens (hommes et femmes) et la diffusion des bonnes pratiques, notamment par un ciblage optimal des incitations fiscales visant à favoriser les régimes de retraite par capitalisation » (Commission européenne, 2012:18).

Ainsi, les trois pays étudiés dans cet article soulèvent la question de la pérennité et de la viabilité du modèle à trois piliers promu et mis en place dans les années 1990 et qui, en quelque sorte, a constitué une expérimentation pour la Banque mondiale. Comment ces réformes ont-elles été conçues ? Quels étaient les débats et les positions des acteurs sociaux lors de leur mise en place ? Comment les développements politiques ont-ils affecté leur pérennité ? Pour répondre à ces questions, nous examinons la période de mise en œuvre de ces réformes pour observer, d'une part, le rôle des idées véhiculées par les organisations internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international, Union européenne, Agence des États-Unis pour le développement international, Organisation internationale du travail) et, d'autre part, le rôle des acteurs nationaux.

L'article commence par une revue de littérature [5] (I) qui permet d'exposer son cadre conceptuel. La deuxième partie se concentre sur le rôle et les mécanismes utilisés par les organisations internationales dans la mise sur agenda et la mise en œuvre des réformes (II). La troisième partie présente le jeu politique des acteurs principaux et les développements institutionnels

5. L'article est basé sur une revue de la littérature portant sur les réformes des retraites dans les pays d'Europe centrale et orientale, sur des documents officiels (rapports et notes des organisations internationales et des gouvernements, débats parlementaires, etc.) ainsi que sur des publications dans les médias. Nous utilisons aussi des données recueillies lors de quatre entretiens semi-directifs conduits entre 2009 et 2013 avec le vice-président de la Confédération syndicale bulgare KT Podkrepa (Comité économique et social européen, Bruxelles, 12 mars 2009), un conseiller sur les questions de protection sociale de la Confédération européenne des syndicats (CES, Bruxelles, 24 avril 2009), un ancien représentant du conseil d'administration de la Banque nationale bulgare et négociateur des programmes du FMI (Comité économique et social européen, Bruxelles, 11 février 2011), et le président de la Confederation of Independant Trade Unions in Bulgaria (CITUB ou KNSB) (Siège du KNSB, Sofia, 28 mai 2013).

de ces réformes (III). La quatrième partie se concentre sur l'analyse des remaniements politiques des réformes au cours des dix dernières années (IV).

I. Considérations théoriques sur l'analyse politique des réformes des retraites

Avant 1989, les politiques sociales constituent une des bases les plus importantes de la légitimité des régimes communistes. Tous les citoyens bénéficient d'une assurance sociale universelle. Face à la tentation de classer le système de retraite existant dans les régimes communistes comme un « régime par répartition », il convient d'exposer leurs différences. En Europe occidentale, le système par répartition est basé sur le prélèvement d'« une cotisation sur les actifs pour assurer aux retraités une pension proportionnelle à leurs revenus d'activité » (Cornilleau, Sterdyniak 2003:3). En général, dans les régimes communistes, les travailleurs n'effectuent aucun transfert de cotisation pour les retraites, qui sont entièrement payées à l'État par les entreprises étatiques : il n'existe pas de budget séparé pour la sécurité sociale ou les retraites. Cette situation reflète l'idéologie des régimes en place, qui prône la standardisation des revenus et du standard de vie. Le régime comporte plusieurs avantages : âge de la retraite bas (environ 50 ans pour les femmes et 55 pour les hommes), critères peu stricts pour les pensions d'invalidité, retraites pour des retraités qui continuent à travailler sous une forme ou une autre, etc. Les montants que touchent les retraités sont relativement homogènes : seules les retraites des groupes privilégiés exerçant des professions stratégiques (régaliennes) sont largement supérieures au montant moyen (Cerami, 2006).

Avec la dissolution du Bloc de l'Est et la fin du Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM ou Comecon), la perte des marchés externes est très rapide, entraînant une forte diminution de la production intérieure et de l'emploi. Inévitablement, ces pays sont confrontés à des dettes extérieures et des déficits publics importants, accompagnés d'une forte augmentation de l'économie informelle. Dans cette situation, les retraites anticipées sont souvent utilisées comme un levier contre le chômage.

Au début des années 1990, le taux de dépendance des personnes âgées [6] est de 21,9 % en Bulgarie, de 22,5 % en Hongrie et de 17,3 % en Pologne. Le ratio de dépendance économique du système de retraite [7] est respectivement de 55,1 %, 49 % et de 39,3 %. À cause de la détérioration économique, la forte diminution des naissances et l'importante émigration, ce dernier indicateur ne cesse d'augmenter pour arriver en 1995 à 77,5 % en

6. Dans cette source de l'OIT, le taux de dépendance des personnes âgées est calculé comme un rapport entre le nombre de personnes âgées supposées être inactives économiquement de 65 ans ou plus et le nombre de personnes en âge de travailler (20-64 ans).
7. Le rapport « nombre de retraités/nombre de cotisants ».

Bulgarie (et de 103,3 % en 2000, le plus élevé de l'ancien Bloc de l'Est), 65,5 % en Hongrie et 54,2 % en Pologne (Hirose, 2011).

Au cours de cette période, marquée par des réformes socialement douloureuses, la protection sociale est mise au second plan. Elle devient rapidement la principale cible des politiques de coupes budgétaires demandées par les organisations financières internationales. Un objectif que les acteurs nationaux intègrent rapidement. Les premières réformes systémiques portent sur les pensions de retraite. La Hongrie (1998) et la Pologne (1999) sont les premiers pays à mettre en œuvre des réformes systémiques avec l'introduction d'un système à trois piliers, suivis par la Bulgarie (bien que le vote final n'ait lieu qu'en 2002), la Lettonie (2001), la Croatie (2002), l'Estonie (2002), la Lituanie (2004), la Slovaquie (2005), la Roumanie (2008) (Fultz, 2012).

Ces réformes paradigmatiques des systèmes de pension ont fait l'objet de plusieurs travaux qui peuvent être distingués selon qu'ils mettent l'accent sur la diffusion d'idées, notamment par les organisations internationales, ou selon qu'ils insistent, au contraire, sur le rôle central des acteurs nationaux, le rôle dominant de l'État et l'influence des phénomènes de « dépendance au sentier » (*path dependency*) dans les changements institutionnels.

I.1. Rôle des organisations et acteurs internationaux dans la diffusion de nouvelles recettes de réforme des retraites

Une première catégorie de recherches met l'accent sur la diffusion de nouvelles idées par des « communautés épistémiques » (*epistemic communities*) qui « représentent un réseau de professionnels avec une expertise et des compétences reconnues dans un domaine particulier, ainsi qu'une prétention à faire autorité en matière de politiques pertinentes sur ce domaine précis » (Haas, 1992:3).

Influence idéationnelle des organisations internationales

Le rôle de ces communautés épistémiques est très saillant après une crise politique et/ou économique majeure à travers le conseil et l'expertise. Ces communautés peuvent définir « l'intérêt propre d'un État ou des factions en son sein » et « l'aider à définir ses politiques » (Haas, 1992:15).

Dans cet ordre d'idées, nous préférerons la notion de persuasion ou d'influence « idéationnelle » plutôt qu'« idéologique » de la part des organisations internationales. En premier lieu, les organisations diffèrent dans leurs conceptions des réformes ; par ailleurs, ces conceptions évoluent au fil du temps et se caractérisent par une certaine porosité. Deuxièmement, à la différence de l'idéologie qui entretient un lien étroit au pouvoir, l'influence idéationnelle est beaucoup plus subtile, diffuse et vise une socialisation par le biais de « techniciens de la transition » qui intègrent ces modèles

(experts administratifs et économiques, etc.). Néanmoins, son impact est puissant et les acteurs peuvent penser qu'ils ont le choix dans la conception et la mise en œuvre des politiques.

Dans ce cadre, les organisations et acteurs internationaux – tels que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, mais aussi des organismes étatiques nationaux comme l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) – jouent un rôle primordial dans la conception, la mise sur agenda et la mise en œuvre des réformes systémiques, ou paradigmatiques, des retraites.

Un des pionniers de ces approches est Deacon qui, au début des années 1990, essaie de classer et catégoriser les États-Providence en transformation des pays d'Europe centrale et orientale. Toutefois, bien que son analyse ait fait l'objet de nombreuses critiques en raison de l'instabilité et de l'évolution rapide des régimes de ces pays, un de ses apports importants n'en demeure pas moins l'analyse approfondie du rôle des organisations internationales et en particulier de la Banque mondiale, du FMI et de l'OCDE. Il souligne que l'impact de la globalisation économique sur les politiques sociales dans la région était limité. En revanche, l'influence de la globalisation politique et idéologique a joué un rôle majeur, particulièrement sur les stratégies de privatisation et de restructuration, à travers la conditionnalité des aides des financeurs internationaux (Deacon *et al.*, 1997 ; Deacon, 2000). Cette influence serait due davantage à l'« orientation idéologique » des experts de ces organisations qu'au souci de compétitivité économique. Ces dynamiques sont, selon Deacon (2000:157), les plus appropriées pour expliquer la mise en œuvre du deuxième pilier dans les systèmes de retraites. D'autres auteurs soulignent également l'importance des idées et des stratégies d'expertise véhiculées par ces organisations. Orenstein (2003) met ainsi en évidence que le système à plusieurs piliers est un phénomène global : c'est un nouveau paradigme qui a tendance à se propager dans le monde entier. Cette influence idéationnelle s'exerce au travers du procédé des « bonnes pratiques » mettant en avant des exemples régionaux pionniers, en particulier au moment de la mise sur agenda des réformes (*ibid.*, 2003).

Un rôle limité de l'Union européenne sur les réformes des retraites

Les recherches plus récentes d'Orenstein démontrent que ces organisations internationales ont eu un impact décisif dans la « privatisation partielle » des systèmes de retraite dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale. Selon l'auteur, le fait que ces réformes aient eu lieu pendant le processus précédant l'adhésion à l'Union européenne a contribué à déplacer le modèle social de l'UE vers davantage de libéralisation en matière de salaires et vers une stratégie libérale de développement par réduction des

dépenses et des protections publiques [8]. L'UE se serait réparti les rôles avec le FMI et la Banque mondiale et aurait ainsi fait le jeu de ces acteurs transnationaux en leur laissant la question de la mise à l'agenda des réformes dans le domaine de la protection sociale. Il y aurait eu une « division du travail » entre les acteurs transnationaux à travers des campagnes internationales de diffusion de ces idées. Ces développements montrent aussi que, sous certaines conditions, la « persuasion idéationnelle » peut s'avérer un mécanisme de transformation plus efficace que la conditionnalité européenne (les conditions d'adhésion que l'UE impose, connues sous le terme d'*acquis communautaire*). Finalement, l'encouragement à la libéralisation dans le domaine de la protection sociale (*out-liberalizing*) se serait avéré efficace pour les États candidats à l'entrée dans l'UE pour deux raisons principales. Tout d'abord, cette tactique correspondrait à leur stratégie globale de développement économique et visant à en faire une zone de bas salaires et de bas coûts de production. Deuxièmement, elle semblerait permettre à ces États, au poids politique relativement faible au sein de l'UE, de pouvoir se prévaloir d'un *leadership* politique en matière de réformes économiques consistant à pousser la libéralisation économique dans l'UE plus loin. La conditionnalité de l'acquis communautaire, élément essentiel du processus d'adhésion, a, dans la période de post-adhésion, de plus en plus été remplacée par les stratégies de libéralisation et de *dumping* social, entraînant en retour des changements dans toute l'UE (Orenstein, 2008).

Ces facteurs externes ont certainement joué un rôle clé en tant que facteur idéationnel dans les réformes systémiques ou paradigmatiques qui seront mises en place au sein de ces trois pays. Toutefois, se pose la question de la manière dont ces idées ont été mises en œuvre concrètement. Quels sont les acteurs chargés de cette mise en œuvre ? Quels sont les termes du débat ? Comment expliquer les développements les plus récents ? Ces questions ont été notamment posées par un second champ de travaux qui se concentrent sur le processus de la « dépendance au sentier », mettant l'accent sur le poids des anciennes institutions et, en particulier, sur le rôle de l'État et des acteurs sociaux.

I.2. Poids des institutions nationales et rôle des acteurs internes

Müller met en exergue que, malgré l'émergence et l'influence d'une nouvelle orthodoxie en matière de retraites (Müller, 2003:61), basée sur le modèle de la Banque mondiale, ce sont finalement les acteurs internes qui ont pris la décision finale quant à la forme que cette réforme devait

8. Orenstein utilise la notion de « sur-libéralisation » (« *out-liberalizing* ») en expliquant que la « privatisation des systèmes de retraite a permis aux libéraux des pays d'Europe centrale et orientale de "sur-libéraliser" l'Union européenne en tentant de généraliser une stratégie de développement de bas salaires et de bas coûts, et en tenant d'exercer un *leadership* en matière de politiques économiques communautaires » (Orenstein, 2008).

prendre. Parmi les facteurs internes, est soulignée l'importance de certains *leaders* politiques qui sont « [des] individus courageux et impliqués, souvent économistes de marché, aptes à transmettre une vision néolibérale cohérente » (Müller, 2003:61). Si certains auteurs confirment l'influence importante du FMI, à travers ses programmes d'ajustement, sur les restrictions des politiques sociales, ils mettent surtout l'accent sur le pouvoir important des gouvernements dans leur mise en œuvre. D'ailleurs, les gouvernements ont souvent fait des erreurs, décidant de restrictions ayant des conséquences bien plus graves que prévu en matière sociale. Le choix des domaines des réformes et l'activité des acteurs sociaux (syndicats, organisations d'employeurs, organisations civiques) seraient ainsi cruciaux dans la mise en œuvre des réformes (Noorudin, Simmons, 2006). L'importance du soutien politique aux réformes à différents niveaux – politique, administratif et citoyen – pour permettre la mise en œuvre des réformes systémiques serait primordiale. Dans cette équation, la mise en place de la réforme est influencée autant par les individus que par le contexte politico-institutionnel national (Barr, 2002).

Plusieurs auteurs ont démontré qu'au début de la transition, il est impossible de concevoir un vide institutionnel dans les systèmes de protection sociale de ces pays qui aurait été rempli par des modèles et des politiques « prêts à porter » prodigués par les organisations internationales et qu'il aurait suffi d'importer. La mise en place des réformes systémiques relève clairement d'une « dépendance au sentier » politique et institutionnelle (Inglot, 2008 ; Cerami, 2006). Dans ce cadre, il est important de tenir compte du système de relations professionnelles, qui serait « un modèle transitoire » à « forts traits étatistes » (Kohl, Platzer, 2007:614). Hyman souligne que l'État postcommuniste n'est pas faible et est le premier instigateur du libre marché et de la mise en œuvre des réformes libérales dans tous les domaines (Hyman, 2001). Comme nous le verrons ultérieurement, les réformes des politiques publiques, et en particulier des retraites, sont décidées, en tout cas formellement, au sein d'organes tripartites, incluant des représentants de l'État et des « partenaires sociaux ». Toutefois, pendant cette période, le tripartisme est caractérisé par la forte domination de l'État et la négligence des interlocuteurs sociaux. En l'occurrence, Hèthy (1999) montre que les forces politiques ont longtemps utilisé le tripartisme comme une solution intérimaire pratique qui leur permettait de parvenir à des compromis de courte durée et qui leur assurait légitimité, représentativité et soutien politique. Ost (2000) met en exergue l'avènement d'un « corporatisme illusoire » de ces institutions tripartites, ces dernières étant instrumentalisées et ne servant qu'à légitimer les nouveaux systèmes politiques en place, au lieu de constituer les arènes pour résoudre les conflits de classe.

Ces deux points de vue, l'un mettant l'accent sur le rôle des acteurs internationaux et l'autre sur l'importance des institutions et des acteurs nationaux, ne sont pas mutuellement exclusifs mais plutôt complémentaires (Orenstein, 2003:173-175). Cette complémentarité permet d'analyser le rôle important de la diffusion de nouvelles idées et de tracer le chemin qu'elles ont pris au niveau national.

I.3. Un cadre conceptuel englobant le rôle des acteurs externes et le poids des institutions et acteurs internes

À la lumière des derniers événements qui concernent les systèmes de retraite dans les trois pays étudiés, la présente contribution vise à revisiter les stades initiaux des réformes des retraites ainsi que les moments cruciaux de leur évolution. Notre hypothèse principale consiste à affirmer que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont joué un rôle crucial dans la mise à l'agenda de ces modèles, mais que la mise en place effective des réformes et le développement à long terme de ces nouveaux modèles est *principalement* le résultat de choix politiques internes.

La question qui se pose est de trouver un cadre conceptuel pertinent pour englober tous les aspects des questionnements posés par la littérature sur le rôle des acteurs externes et des acteurs et institutions nationaux. Pour répondre à ce défi, nous nous inscrivons dans l'approche proposée par Palier et Mandin sur le rôle des organisations internationales dans les systèmes de protection sociale en Europe occidentale. Leur modèle est basé sur « le cheminement logique » (les interactions cognitives) et « le cheminement sociologique » (les interactions sociales) des réformes (Palier, Mandin, 2009). Le « cheminement logique » consiste à analyser les idées mises à l'agenda par les organisations internationales, à travers le diagnostic (la construction du problème par l'organisation internationale), les valeurs (les principes de légitimation des réformes), les normes d'action (l'orientation générale de l'action publique) et les instruments (les outils d'action) (Palier, Mandin, 2009:178-179). Le « cheminement sociologique » représente le processus par lequel les idées s'incarnent dans le contexte politico-institutionnel du pays. Comme discuté plus haut, dans le contexte particulier des réformes des retraites dans les pays postcommunistes, il s'agit d'étudier le rôle de l'État, des interlocuteurs sociaux et des experts, dans un processus de dépendance au sentier.

Dans la partie suivante, le « cheminement logique » est analysé à travers les idées et modèles véhiculés par les « communautés épistémiques » impliquées dans les réformes des retraites dans ces trois pays. Il s'agit en particulier de la Banque mondiale, mais aussi du Fonds monétaire international et, pour l'analyse du cas de la Bulgarie, de l'Agence des États-Unis pour le développement international.

La deuxième partie présente une comparaison des trois cas, et se concentre sur l'importance des acteurs nationaux, afin de mettre en évidence leur poids dans la réception et la mise en œuvre de ces modèles inédits. En ce sens, il est essentiel d'identifier quels sont les différents acteurs nationaux (politiques, syndicalistes, experts, etc.) pour analyser le « cheminement sociologique » des modèles véhiculés et comprendre comment ces acteurs intègrent ces nouveaux modèles et façonnent la transformation des anciennes institutions.

II. « Le cheminement logique » dans la construction des modèles des réformes des systèmes de retraite en Hongrie, Pologne et Bulgarie

L'influence de ces organisations internationales est multi-facettes. Elle peut s'exercer par la conditionnalité d'octroi des prêts, ce qui est le cas en particulier de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, par les conditions d'accès qu'ils imposent, dans le cas de l'Union européenne, ou par le niveau d'assistance technique qu'ils fournissent, à l'instar de la Banque mondiale et de l'Agence américaine pour le développement international (Schmähl, Horstmann, 2002:77-79).

Tout d'abord, nous allons nous concentrer sur les idées véhiculées par la Banque mondiale, car c'est l'organisation qui a conçu et mis à l'agenda les réformes systémiques dans ces pays. Ensuite, nous allons mettre en évidence les éléments d'influence importants du Fonds monétaire international, de l'Agence américaine pour le développement international et de l'Union européenne. Certains acteurs secondaires seront aussi abordés, comme l'Organisation internationale du travail et les agences de notation.

II.1. La Banque mondiale, un organe majeur de promotion du nouveau modèle de retraite

Dès le début de la transition, la Banque mondiale est impliquée dans la restructuration des économies de ces trois pays par l'octroi de prêts. Son rapport *Averting the Old Age Crisis* (World Bank, 1994) est le document dans lequel elle propose sa philosophie de systèmes à trois piliers qui sera suivie par ces trois pays. Plus que de simples recommandations pour les pays d'Europe centrale et orientale, ce document propose toute une philosophie quant à l'avenir des systèmes de retraite partout dans le monde pour assurer « la sécurité des personnes âgées tout en promouvant la croissance » (*ibid.*, 1994). Son rôle est important dans l'établissement du diagnostic, mais également quant aux valeurs, normes d'actions et instruments mobilisés.

Diagnostic : la nécessité de réformer les systèmes de retraite

Le diagnostic dressé de la situation de ces pays se fonde surtout sur leur situation démographique et leurs indicateurs économiques, tels que la dette extérieure et le déficit public. Au milieu des années 1990, l'âge de départ en retraite dans ces pays est d'environ 55 ans. Le ratio de dépendance économique du système de retraite, selon le calcul de la Banque mondiale, est de 77 % en Bulgarie, de 66 % en Hongrie et de 49 % en Pologne (World Bank, 1994:373). Le taux de remplacement retraite/salaire varie entre 60 et 75 %, ce qui est jugé insoutenable pour les finances publiques (*ibid.*, 1994:149). Un des arguments de la Banque mondiale consiste à rappeler que, après la Deuxième Guerre mondiale, les pays occidentaux étaient à un stade de développement similaire, mais que les taux de remplacement des pensions par répartition étaient de 15 % à 20 %. Elle pointe également que, même au début des années 1990, il était de 30 à 50 % du salaire net. En conséquence, la Banque mondiale prône une diminution des taux de remplacement des retraites par répartition, et propose leur abaissement graduel à 30-40 % pour progressivement arriver à 20 % de taux de remplacement (*ibid.*, 1994:285).

Un autre argument que la Banque mondiale met en avant est le niveau élevé des dettes des États de ces pays, et elle insiste en particulier sur la « dette implicite des retraites publiques [9] », qui, bien que « difficilement estimable », varie de 100 % à 250 % pour les pays de l'OCDE et les PECO (World Bank, 1994:266). Selon ses calculs, il est important d'augmenter l'âge de départ à la retraite et de réformer le système en diminuant le premier pilier pour significativement réduire cette dette. Au début des années 1990, le taux de dépendance des personnes âgées [10] était parmi les plus élevés en Bulgarie (37,2 %) et en Hongrie (35,9 %) ; en Pologne, il était parmi les moins élevés (27,8 %) (*ibid.*, 1994:345). Elle estime, en outre, que ces indicateurs augmenteront rapidement dans les prochaines années (*ibid.*, 1994:373).

C'est surtout la Hongrie qui est pointée du doigt pour le ratio de dépendance économique de son système de retraite jugé anormalement élevé par rapport au taux de dépendance des personnes âgées (World Bank, 1994:138). La Banque mondiale souligne que cette situation est essentiellement le résultat de mauvais choix politiques dans la gestion des retraites par répartition (*ibid.*, 1994:146). Pourtant, le cas bulgare est presque identique à celui de la Hongrie. Cet écart de traitement entre la Hongrie et la Bulgarie peut s'expliquer par la situation politique bulgare, peu favorable,

9. *Implicit public pension debt* (net) : « Valeur que représentent les retraites du secteur public en souffrance moins les réserves de retraite accumulées » (World Bank, 1994:xxii).
10. La Banque mondiale calcule cet indicateur comme un rapport entre le nombre de personnes âgées supposées être inactives économiquement de 65 ans ou plus et le nombre de personnes en âge de travailler (20-59 ans).

du point de vue de la Banque mondiale, à des changements systémiques. En Hongrie, la situation politique est en revanche favorable, les acteurs partageant les idées de la Banque mondiale, ce qui constitue pour elle la condition primordiale à la réussite des réformes.

Au regard de ce bilan, la Banque mondiale prône la nécessité d'une réforme rapide, systémique et paneuropéenne (Holzmann *et al.*, 2003).

Valeurs véhiculées par la Banque mondiale : liberté individuelle et responsabilisation

Pour justifier la mise en place d'un deuxième pilier par capitalisation obligatoire et d'un troisième volontaire, la Banque mondiale s'appuie sur des valeurs et objectifs devant conduire à un système socialement efficient. Ces valeurs se retrouvent à travers les notions de liberté individuelle et de responsabilisation (Holzmann *et al.*, 2003). La Banque mondiale propose ainsi d'accroître l'épargne privée à long terme et d'augmenter la part des marchés des capitaux privés pour financer la croissance ; elle propose également de décentraliser le deuxième pilier de retraite obligatoire par capitalisation en le confiant au secteur privé.

Un des arguments les plus importants pour persuader ces pays aux systèmes politiques en pleine recomposition consiste à avancer que les nouveaux systèmes seront difficilement remaniables et sujets au « risque politique ». Le pilier par capitalisation et les réserves accumulées devraient être gérés par des organismes privés pour les protéger d'une influence politique et stimuler la création des marchés de capitaux. Au lieu de se fier à l'État, les individus responsables doivent se fier au marché : il s'agit donc de créer un marché de capitaux et de diminuer le rôle redistributif de l'État. En conséquence, le système sera protégé du « risque politique », c'est-à-dire mis à l'abri des pressions politiques sur l'architecture des systèmes que la Banque mondiale considère comme inefficaces et inéquitables (World Bank, 1994:22-23).

Modalités de mise en œuvre des réformes

Dans ces trois pays, la norme d'action de la Banque mondiale est d'entretenir une stricte rigueur budgétaire qui conditionne l'octroi des prêts et présuppose la privatisation partielle du système de retraite.

Pour faire face aux futurs déficits des systèmes de retraite, la Banque mondiale promeut comme instrument principal le modèle à trois piliers, supposé résoudre les problèmes et l'instabilité des systèmes de régime public à prestations définies. Puisant son inspiration dans le « modèle » chilien, elle plaide pour une réduction du rôle de la puissance publique au seul premier pilier, financé par répartition, et pour avoir deux autres piliers par capitalisation, le deuxième obligatoire et le troisième volontaire, tous deux gérés par

des organismes privés. Ce faisant, le risque doit être diversifié jusqu'au plus haut degré grâce à un mixte de gestion publique et privée et à la détermination des bénéfices conjointement par les acteurs politiques et le marché. À la base du financement, on retrouve les salaires et les revenus du capital, à travers des investissements des régimes par capitalisation dans une variété de titres, publics et privés, actions et obligations nationales et étrangères.

La mise en œuvre des réformes est conditionnée par des décideurs politiques, administrations et experts fortement déterminés à réformer les anciens systèmes ; selon la Banque mondiale, tel n'était pas vraiment le cas au début des années 1990 (World Bank, 1994:291). À l'époque, les privatisations de type mixte conduisant à la mise en place de systèmes partiellement capitalisés, comme en Argentine et en Uruguay, sont perçues comme un premier pas vers une privatisation totale. L'expérience démontrera à la Banque mondiale que la flexibilité et l'innovation dans la définition des programmes et des opérations est primordiale pour obtenir l'accord des gouvernements. Outre la mise à l'agenda et l'aide à la mise en œuvre des réformes, la Banque mondiale accompagne également leur suivi. Elle organise des séminaires où les avancées des réformes sont présentées, accompagnées d'une comparaison avec les anciens États membres de l'UE. Chaque État y expose son système de retraite. Deux grands objectifs sont recherchés : premièrement, il s'agit d'insister sur les différences dans les réformes entreprises, afin d'établir un palmarès des pays réformateurs, de mettre en avant les bonnes pratiques et de les diffuser dans l'ensemble de la région. Une distinction est faite entre les pays qui se sont engagés dans des réformes paramétriques et ceux qui ont entamé des réformes paradigmatiques. Ce faisant, la Banque mondiale met en exergue que la plupart des PECO ont entamé un virage idéologique profond et des réformes systémiques, en préconisant aux anciens États membres de suivre cet exemple et d'aller au-delà des réformes paramétriques : pour ce faire, elle compte sur l'effet d'entraînement qu'aura sans doute l'adhésion des nouveaux pays membres (Holzmann *et al.*, 2003).

Toutefois, il est intéressant de remarquer que ces idées, véhiculées par la Banque mondiale, évoluent avec le temps. Tout au début des années 1990, le « consensus de Washington [11] » prévaut ; dans ce cadre, le système chilien entièrement privatisé dans les années 1980 est considéré comme le modèle à suivre par les pays de l'ancien bloc communiste. Avec le temps, un

11. Le « consensus de Washington » est un terme utilisé par l'économiste John Williamson en 1989, qui désigne l'ensemble des mesures devant, d'après les institutions financières internationales siégeant à Washington (Banque mondiale et Fonds monétaire international), avec le soutien du Trésor américain, être appliquées aux économies (principalement d'Amérique latine) pour faire face à des dettes extérieures d'une grande ampleur. Elles consistent en une stricte discipline budgétaire, une réorientation des dépenses publiques, la libéralisation des taux de change et du commerce extérieur, etc. (Williamson, 1989). Une information détaillée et la réponse de Williamson sur l'interprétation du terme ces 20 dernières années est disponible sur : John Williamson, What Should the World Bank Think about the Washington Consensus?, http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=351.

« virage idéationnel » aurait eu lieu (Orenstein, 2013) : Stiglitz, économiste en chef et vice-président de la Banque mondiale (1997-2000), au début des années 2000, avait en effet fortement critiqué la privatisation des systèmes de retraite. Même si la Banque mondiale a déployé des efforts considérables pour contredire sa position, les critiques internes se sont répandues. Deux rapports internes critiques sur ce sujet sont sortis en 2005 et 2006, au moment du départ de Holzmann, le responsable du service des pensions ; il a été remplacé par un expert en marché du travail qui ne s'intéressait que peu aux systèmes de retraite (Orenstein, 2013). Plus globalement, certains analystes observent que la Banque mondiale remettrait elle-même en cause le libre-échange dans son rapport sur le développement mondial en 2007. En 2008, elle aurait fait les premiers pas vers la reconnaissance du fait que la lutte contre la pauvreté et la recherche du développement durable exigent un État fort et une planification à long terme reposant sur une dépense publique de qualité [12].

II.2. Autres acteurs externes impliqués dans l'impulsion de réformes systémiques

En soutien ou en complément de la Banque mondiale, d'autres acteurs internationaux ont joué un rôle majeur, notamment en accordant des prêts aux États membres.

Fonds monétaire international

Le Fonds monétaire international agit souvent en partenariat avec la Banque mondiale. Au début des années 1990, c'est une des organisations qui promeut le plus fermement la libéralisation, la privatisation et la stabilisation macroéconomique comme conditions principales de l'octroi de fonds. Le FMI a le droit de surveiller fermement la politique monétaire des États (Cerami, 2006:73). Dès 1990, des fonds sont alloués à la Bulgarie par la Banque mondiale et le FMI dans un contexte de crise et d'hyperinflation ; l'inflation passe de 122 % en février 1991 à 339 % début 1992, explosant jusqu'à 1 044,7 % en 1996. Cette crise sans précédent est à l'origine de l'introduction d'un Régime de conseil monétaire (European Commission, 2003:10). Au début des années 1990, la Pologne et la Hongrie doivent également recourir à des emprunts auprès du FMI, et doivent se soumettre en contrepartie – on parle de conditionnalité – à des politiques de rigueur budgétaire et à la mise en œuvre de réformes en matière sociale, notamment dans le domaine des retraites. En 1995, le FMI met en garde la Hongrie face à l'état insoutenable des dépenses publiques et en particulier par rapport au système des retraites (Inglot, 2008).

12. A. Faujas, « Le démantèlement progressif du "consensus de Washington" », *Le Monde Économie*, 8 avril 2010, http://www.lemonde.fr/talents-fr/article/2010/04/08/le-demantelement-progressif-du-consensus-de-washington_1329286_3504.html.

Sans rentrer dans les détails, il est important de souligner que la position du FMI évolue également. Ce dernier sera plus souple que la Commission européenne lors du débat sur la décision hongroise de supprimer le deuxième pilier (voir *infra*). Il a aussi permis à la Lettonie de réduire son deuxième pilier pour pallier aux déficits des finances publiques (Orenstein, 2013).

En général, après le début de la crise de 2008, le FMI assouplit ses critères en matière de déficits budgétaires systémiques, de taux d'inflation et de libre circulation des capitaux. En 2013, il reconnaît également que le plan de sauvetage de la Grèce comporte en germe plusieurs « échecs notables » et souligne les dysfonctionnements de la *troïka* (FMI, Banque centrale européenne et Commission européenne) [13].

Agence des États-Unis pour le développement international

L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) joue un rôle important, en particulier en Bulgarie. L'Agence, qui a fait sa première apparition dans le pays au début des années 1990 pour aider à l'organisation des premières élections, a été le plus important donateur bilatéral pendant la transition économique des années 1990. Son activité s'est élargie à de nombreuses missions, au point que l'Agence est devenue un des principaux moteurs dans la mise en place d'un État de droit, l'aide aux collectivités locales, le soutien au développement du secteur privé ou la stabilisation du secteur financier. Elle participe aussi très activement à la réforme du système de retraite : « USAID était virtuellement l'unique donneur bilatéral à aider la Bulgarie à réformer un système de retraite paralysé. Elle a versé environ 10 millions de dollars au pays pour l'aider à établir un système de retraite moderne, « à trois piliers », qui combine financements publics et privés. En 2007, les actifs gérés par le système complémentaire privé étaient excédentaires d'un milliard, couvraient 90 % de la population en âge de travailler, et était un modèle pour la région [14]. »

Union européenne

Le rôle de l'Union européenne dans le domaine social est d'autant plus faible que l'acquis communautaire n'y a aucune force obligatoire et les politiques sociales ne sont pas une priorité pendant le processus d'élargissement. À cela s'ajoute le fait que, lors de la conception des réformes des retraites, la Hongrie et la Pologne ne sont pas encore officiellement candidates à l'adhésion, l'ouverture des négociations ayant lieu en mars 1998. Concernant la Bulgarie, elles débutent en février 2000. En matière de réforme des systèmes de retraite, l'UE s'aligne plutôt sur la vision de la

13. A. Villechenon, « Crise grecque : derrière le *mea culpa* du FMI, le procès de la *troïka* », *Le Monde*, 6 juin 2012, http://www.lemonde.fr/economie/article/2013/06/06/crise-grecque-derriere-le-mea-culpa-du-fmi-le-proces-de-la-troika_3425029_3234.html.
14. USAID, Agence des États-Unis pour le développement international en Bulgarie, http://bulgaria.usaid.gov/106/page.html.

Banque mondiale et le FMI pour pouvoir se conformer au critère économique de Copenhague [15] (Cerami, 2006).

L'accent est mis notamment sur le fait que les pays candidats participeront à l'Union économique et monétaire (UEM), qui fait partie de l'acquis communautaire, et que « le fait de remplir les critères de Maastricht [16] sera ainsi déterminant » (European Commission, 2003:11). La restriction budgétaire constitue la condition primordiale pour atteindre le critère économique de Copenhague. Cette forme de conditionnalité en matière économique exerce une grande pression à travers l'exigence de réduction des déficits et de limitation des dépenses publiques, à commencer par les dépenses sociales, dont les retraites (Schmähl, Horstmann, 2002 ; Orenstein, 2008). Il faut souligner également que l'UE n'a pas de vision claire sur les systèmes de retraite avant 2000. C'est en 2001 qu'elle se met en quête d'une nouvelle stratégie dans ce domaine, à travers la « Méthode ouverte de coordination » (MOC). Un conseiller sur les questions de protection sociale de la Confédération européenne des syndicats (CES), fin observateur de ces pays, constate que si l'UE n'a pas vraiment eu d'influence directe sur les réformes des retraites, elle a pris le relais de la Banque mondiale dans la promotion du développement d'un deuxième pilier obligatoire par capitalisation [17]. C'est surtout ces dernières années que ces recommandations deviennent claires à travers plusieurs initiatives qui ont abouti au *Livre blanc – Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables*, publié en 2012.

Organisation internationale du travail

Le rôle de l'Organisation internationale du travail (OIT), également impliquée pendant ces années dans la construction de nouveaux modèles de protection sociale, est resté limité en Europe centrale et orientale. Après la Deuxième Guerre mondiale, l'OIT est le *leader* dans la promotion de modèles de protection sociale mais elle est remplacée par la Banque mondiale

15. Pour adhérer à l'UE, un nouvel État membre doit remplir les trois critères de Copenhague (1993) : le critère politique : présence d'institutions stables garantissant la démocratie, État de droit, droits de l'homme, respect et protection des minorités ; le critère économique : existence d'une économie de marché viable et capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union ; le critère de l'acquis communautaire : capacité à assumer les obligations découlant de l'adhésion, et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire (Europa Glossaire, Critères d'adhésion (critères de Copenhague), http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/accession_criteria_copenhague_fr.htm.).
16. Les critères de convergence (critères de Maastricht) doivent être respectés par les États membres pour qu'ils puissent entrer et se maintenir dans l'Union économique et monétaire européenne (zone euro). Ils sont au nombre de quatre : 1. stabilité des prix : le taux d'inflation d'un État membre ne doit pas dépasser de plus de 1,5 % celui des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix ; 2. situation des finances publiques : interdiction d'avoir un déficit public annuel supérieur à 3 % du PIB [N-1]. Interdiction d'avoir une dette publique supérieure à 60 % du PIB [N-1] ; 3. taux de change : interdiction de dévaluer sa monnaie ; 4. taux d'intérêt à long terme qui doit pas excéder de plus de 2 % ceux des trois États membres présentant les meilleurs résultats en matière de stabilité des prix (Europa Glossaire, Introduire l'euro : les critères de convergence, http://europa.eu/legislation_summaries/other/l25014_fr.htm).
17. Entretien de l'auteur avec un conseiller sur les questions de protection sociale de la Confédération européenne des syndicats, 24 avril 2009.

dès les années 1980 (Orenstein, 2003). Des acteurs syndicaux reconnaissent « le rôle méthodologique important » de cette organisation dès lors qu'il s'agit d'organiser un modèle de négociations sociales. L'OIT joue ainsi un certain rôle en prodiguant des conseils aux interlocuteurs sociaux et en élaborant d'importants rapports sur l'état de la protection sociale [18]. Son impact devient pourtant plus important avec la crise économique de 2008, lorsqu'elle plaide pour un seuil minimum universel en matière de retraites partout dans le monde : l'établissement d'un tel seuil permettrait de pallier à l'incomplétude de la couverture sociale des retraités et à leur appauvrissement dans certains pays (Orenstein, 2013).

Agences de notation

Les agences de notation sont également des acteurs importants, bien qu'on en parle peu dans les travaux scientifiques. Ces agences suivent de près les réformes engagées et, à travers leur activité de notation des États, exercent une pression en vue d'une libéralisation et d'une privatisation des systèmes de retraite. Ainsi, après la mise en route de la nouvelle réforme de 1998 en Hongrie, Moody's a considérablement amélioré sa note (James, 1998). À l'inverse, la « renationalisation » du deuxième pilier par le gouvernement hongrois a été considérée très négativement par Moody's, qui a immédiatement baissé sa note. Selon l'agence, cette décision aurait eu pour effet d'augmenter les dépenses publiques alors qu'il aurait mieux valu « assainir » le budget de l'État [19].

Après avoir mis en lumière le rôle de la Banque mondiale et des autres acteurs externes pour véhiculer des idées et fournir des instruments en vue des réformes paradigmatiques des systèmes de retraite, cet article se concentre maintenant sur le stade de mise en œuvre de ces réformes par les acteurs nationaux.

Le rôle des organisations internationales est différent selon le degré de dépendance financière ou d'adhésion de ces pays. L'importance de la Banque mondiale est primordiale à ce premier stade de mise en place des réformes, mais la diffusion de ces idées est rapide, et elle est reprise par des réseaux d'élites transnationaux qui se retrouvent dans toutes les organisations.

III. Le « cheminement sociologique » des réformes ou l'importance de l'échelon national

Les idées principales véhiculées par les organisations internationales impliquées dans la réforme des systèmes de retraite dans les trois pays

18. Entretien de l'auteur avec le vice-président du syndicat bulgare « KT Podkrepa », Comité économique et social européen, 12 mars 2009.
19. M. Cobley, « Moody's Blasts Hungary's Pension Reforms », *Financial News*, 17 February 2011, http://www.efinancialnews.com/story/2011-02-17/moodys-hungary-pensions?ea9c8a2de0ee111045601ab04d673622.

examinés vont poursuivre leur « cheminement sociologique » au niveau national. Pour retracer ce processus, il s'agit d'analyser les dispositifs de « réception, traduction, retraduction, recyclage, appropriation, réappropriation » d'idées dans les débats nationaux (Palier, Mandin, 2009:200). À cet égard, il est important de saisir les interactions entre organisations internationales et acteurs internes, et de comprendre la complexité des visions et des intérêts des différents acteurs nationaux.

Les réformes paradigmatiques des systèmes de retraite nécessitent d'abord d'être articulées dans un discours global présentant toutes les apparences de la cohérence, avant que ce discours soit testé dans un environnement politico-institutionnel national donné. Les organisations internationales s'attendent par ailleurs à ce que s'opère un effet domino dans la région, encouragé par des comparaisons visant à repérer les bonnes pratiques. Les propos du vice-président du syndicat bulgare KT Podkrepa sont explicites de ce point de vue : « Les pays qui ont achevé [les réformes systémiques] avant nous, ce sont la Pologne et la Hongrie. Et là… vraiment, ces deux pays se sont vus obligés de mettre en place des pensions de retraite par capitalisation, qui en Europe n'avaient pas obligatoirement leur place. C'est le modèle de retraites latino-américain. On voit maintenant qu'en Pologne et en Hongrie les premiers problèmes commencent. Après nous, ce sont les Pays baltes qui ont suivi. Nous, en tant que syndicat, suivons ces développements de près et sommes en contact avec des personnes dans ces pays [20]. »

III.1. Genèse des réformes après la chute des régimes communistes

En Hongrie et en Pologne, dès les premières années de la transition, une réforme systémique est proposée par certains représentants de l'État. En Hongrie, en 1995, le ministre des Finances du gouvernement de coalition socialistes-libéraux, Lajos Bokros, propose de privatiser complètement le système de retraite avec un projet de réforme proche du modèle chilien et soutenu par la Banque mondiale. Ce projet, bien que rejeté, constitue la base des propositions suivantes (Müller, 2003:85).

Après 1989, la Pologne se retrouve dans une crise économique profonde. Plusieurs membres de Solidarność occupent des postes clés au Gouvernement. En lien avec une équipe de conseillers du FMI, parmi lesquels Jeffrey Sachs, le vice-Premier ministre et ministre des Finances Leszek Balcerowicz fait une proposition de réforme radicale des retraites qui est rapidement approuvée dans son principe en décembre 1989. Néanmoins, cette réforme systémique suscite une importante opposition politique et sociale, ce qui lui vaut d'être retardée pendant quelques années. En 1997,

20. Entretien de l'auteur avec le vice-président du syndicat bulgare « KT Podkrepa », membre du Comité économique et social européen, 12 mars 2009.

l'aile politique de Solidarność, l'Akcja Wyborcza Solidarność (AWS), gagne les élections et entame quatre grandes réformes, parmi lesquelles la réforme structurelle des retraites (Golinowska, Zukowski, 2002).

En Bulgarie, jusqu'en 1996, seules des réformes paramétriques sont proposées. En 1995, une séparation du budget des retraites et du budget de l'État est opérée. En 1997, après la plus grande crise économique et politique dans l'histoire contemporaine bulgare, un régime de conseil monétaire est instauré par le FMI. Le gouvernement de centre-droit de l'Union des forces démocratiques (SDS [21]), disposé à suivre les recommandations des organisations financières internationales, entame des réformes structurelles et, en premier lieu, la réforme systémique du système de retraite (Shopov *et al.*, 2005).

III.2. Mise en œuvre de la réforme par les acteurs nationaux

Un processus de réforme passe par plusieurs étapes allant des recommandations formulées par les organisations internationales à l'adoption finale par les Parlements. À chacune des étapes, différents acteurs sont appelés à prendre part à l'identification des problèmes et à la formulation des solutions, et exercent une influence qui dépend en grande partie des moyens et des arguments qu'ils sont capables de mobiliser pour la défense de leurs intérêts.

En Hongrie, au début des années 1990, les premières recommandations de la Banque mondiale visent uniquement à opérer des réformes paramétriques du régime par répartition. À partir de 1993, elle recommande l'introduction d'un volet en capitalisation, mais doit faire face au refus des experts hongrois. L'implication de la Banque mondiale ne devient explicite qu'en 1994 avec son rapport destiné à promouvoir le modèle à trois piliers. À partir de 1995, à la demande du ministère des Finances, le bureau de la Banque mondiale à Budapest devient un des principaux acteurs impliqués dans la réforme des retraites. Son aide consiste principalement à pourvoir des experts et à octroyer des ressources financières importantes (Czúcz, Pintér, 2002:277-305).

En Pologne, la privatisation totale du système de retraite est proposée en 1991 par deux experts nationaux. Cette option très radicale est toutefois vite rejetée. Après 1994, la Banque mondiale s'implique en publiant des recommandations en faveur de la mise en place d'un système à trois piliers, qui rencontre l'assentiment du ministre des Finances Grzegorz Koldoko. Ce dernier propose la « Stratégie pour la Pologne », qui inclut des réformes systémiques dans plusieurs domaines, parmi lesquelles figure la privatisation des pensions. La proposition approuvée par le Parlement polonais, un Bureau de gestion de la réforme est mis en place. Ce dernier

21. Sayuz na demokratichnite sili.

est composé d'experts nationaux et internationaux dont l'une des figures de proue est un conseiller économique de la Banque mondiale, Michal Rutkowski (Müller, 2003:75-78).

Dans le cas bulgare, la Banque mondiale ainsi que le FMI commencent à allouer des prêts dès 1991. La Banque mondiale conditionne ses prêts à « la diminution de la dette publique et à l'accroissement de l'efficacité des dépenses publiques », qui passent par la mise en œuvre d'un système de retraite à trois piliers (Noncheva, 2008:2). Un conseiller sur les questions de protection sociale à la Confédération européenne des syndicats (CES), qui a suivi de près les réformes des pensions dans les pays d'Europe centrale et orientale, souligne la conditionnalité de ces aides, particulièrement dans le cas bulgare : « Alors, ce que j'ai constaté en Bulgarie, c'est que l'approche a été quand même très dépendante du modèle de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Tout simplement parce que ces organismes ont conditionné et conditionnent toujours leur aide à une certaine […] rigueur budgétaire. Et notamment à une conception très libérale de l'économie impliquant que l'État se désengage au maximum et notamment des systèmes de retraites [22]. » Comme le souligne un responsable syndical, les bases du nouveau modèle avaient déjà été assises avant 1997 avec l'aide de la Banque mondiale [23]. Outre ces deux organisations, l'USAID joue également un rôle en Bulgarie en tant que principal pourvoyeur de fonds bilatéral. Elle est impliquée dans la mise en œuvre du troisième pilier d'épargne volontaire à travers un soutien et un financement d'un groupe de travail, le Bulgarian Pension Project (USAID, 2009). En effet, cette réforme des retraites revêt une importance primordiale dans les relations bilatérales entre la Bulgarie et les États-Unis.

Dans les trois pays étudiés, la Banque mondiale a financé des voyages en Argentine et au Chili à des experts nationaux de sécurité sociale, des journalistes, des syndicalistes et des députés. À côté des modèles sud-américains, des experts originaires de certains États européens ayant opéré des réformes systémiques ont également été mobilisés : ainsi, la réforme suédoise a eu une influence dans le cas polonais (Müller, 2003).

III.3. Débats et négociations en vue des réformes

En Hongrie, le ministère des Affaires sociales et la Caisse d'assurance publique (CAP), dans laquelle les syndicats occupent une place importante, s'opposent au projet de réforme de Lajos Bokros (1995-1997). Cette situation aboutit à un conflit interministériel de deux ans entre plusieurs acteurs. Finalement, le successeur de Lajos Bokros, Péter Medgyessy, membre du

22. Entretien de l'auteur avec un conseiller sur les questions de protection sociale à la Confédération européenne des syndicats, 24 avril 2009.
23. Entretien de l'auteur avec le vice-président du syndicat bulgare « KT Podkrepa », Comité économique et social européen, 12 mars 2009.

Parti socialiste hongrois (MSZP [24]), parvient à faire promulguer cette réforme. Pour sa préparation, une équipe soutenue par la Banque mondiale est mise en place avec à sa tête le commissaire Gyorfi, du ministère des Finances, empiétant de ce fait sur les compétences du ministère des Affaires sociales. Ce n'est qu'au stade final de la négociation qu'un dialogue avec l'opposition est mis en route. La réforme entre en vigueur en janvier 1998 (Fultz, 2002).

En Pologne, le projet de Grzegorz Koldoko rencontre aussi l'opposition du ministère du Travail et des Affaires sociales. Une nouvelle proposition de privatisation partielle – le basculement vers un système partiellement par capitalisation – est soutenue par le secteur financier ainsi que par le syndicat Solidarność. Là aussi, le conflit interministériel dure près de deux ans. Le blocage se résout avec la nomination d'un ancien membre de Solidarność devenu indépendant, Andrzej Baczkowski, au poste de ministre des Affaires sociales. Il parvient à rapprocher la vision du ministère des Affaires sociales de celle du ministère des Finances et, malgré un nouveau changement de gouvernement, la réforme est finalisée selon les lignes arrêtées par le gouvernement précédent. Ewa Lewicka, l'expert principal de Solidarność pour les pensions devient vice-ministre du Travail en charge de la réforme de la Sécurité sociale. Le nouveau système est mis en place à partir de janvier 1999 (Müller, 2003).

À la différence des cas polonais et hongrois, la réforme bulgare est principalement menée par le ministère du Travail et des Affaires sociales, avec l'aide de plusieurs experts nationaux et internationaux : le ministère des Finances n'y joue qu'un rôle secondaire. Cette situation n'est pas due à une architecture institutionnelle spécifique, mais à l'importance de la personnalité du ministre des Affaires sociales, Ivan Neykov, un ancien syndicaliste de la Confédération des syndicats indépendants en Bulgarie (KNSB ou CITUB). Cette expérience l'aide à faire passer la réforme auprès des syndicats, et elle entre en vigueur en janvier 2002 [25].

III.4. Rôle joué par les organisations syndicales

En Hongrie, le groupe de travail ne consulte les acteurs sociaux que lors de la finalisation de la réforme, au sein des organes tripartites et en particulier du conseil de supervision des fonds de pension. Outre le lancement d'une importante campagne de communication, le fait que le premier syndicat hongrois, la Confédération nationale des syndicats hongrois (MSZOSZ [26]), composante du Parti socialiste hongrois au pouvoir dans la coalition gouvernementale, facilite le consentement des syndicats

24. Magyar Szocialista Párt.
25. Entretien avec I. Neykov dans *Tema* (hebdomadaire bulgare d'actualité politique), n° 10, 16 mai 2003. http://www.temanews.com/index.php?p=tema&iid=361&aid=11825.
26. Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége.

à la privatisation partielle du système. Les organisations des retraités ne s'y opposent pas vraiment non plus : en effet, d'une part, le gouvernement leur a assuré que les actuels retraités ne seraient pas affectés par les changements ; d'autre part, ces organisations sont indirectement représentées par le syndicat MSZOSZ incluant plusieurs retraités. En Hongrie, les changements les plus sensibles du premier pilier par répartition sont négociés en même temps que l'introduction très importante et très médiatisée du deuxième pilier obligatoire par capitalisation, ce qui a pour effet de passer sous silence des changements importants des retraites par répartition. Les lois sont votées très rapidement au Parlement, non seulement grâce à la majorité parlementaire dont la coalition jouit, mais aussi aux négociations prélégislatives avec les syndicats. Le principal opposant à la réforme est le parti conservateur de Viktor Orbán (Union civique hongroise – Fidesz) qui, dès son élection en 1998, entame des changements (Müller, 2003:76-79).

En Pologne, le syndicat Solidarność (qui fait partie de la coalition électorale de droite Alliance électorale Solidarité – AWS) accepte la réforme et participe même à sa conception avec des experts et plusieurs de ses membres au gouvernement. Même le syndicat Alliance panpolonaise des syndicats (OPZZ [27], composante du parti Alliance de la gauche démocratique SLD [28]) accepte finalement la réforme et met en place un projet de fonds de pension conjointement avec la Chambre nationale du commerce, mais sans obtenir de licence. Les syndicats sont également impliqués dans des organes tripartites dès le début de la transition. Quant aux organisations de retraités, elles s'opposent beaucoup plus à la réforme paramétrique du premier pilier par répartition, qui les touche directement et immédiatement, qu'à la création d'un deuxième pilier obligatoire par capitalisation destiné à monter en charge progressivement. Une campagne d'information importante est lancée dans laquelle les promoteurs de la réforme jouent sur l'enjeu générationnel en mettant l'accent sur le fait que les actuels retraités ne seront pas touchés par la réforme (Müller, 2003:87 ; Golinowska, Zukowski, 2002:185-223).

En Bulgarie, l'opposition des syndicats n'est pas significative. Le fait que le ministre Ivan Neykov soit un ancien syndicaliste du KNSB est crucial pour expliquer qu'il entretienne de bonnes relations avec les syndicats et que la réforme avance. En outre, dès le début de la transition, les syndicats bulgares participent à des structures tripartites, de même qu'au Conseil de supervision de l'organisme public d'assurance sociale du premier pilier par répartition. Le président du KNSB souligne que leurs homologues occidentaux ne comprennent pas le soutien des syndicats bulgares à la privatisation, le Régime de conseil monétaire ou la réforme des systèmes de

27. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.
28. Sojusz Lewicy Demokratycznej.

pension : « Au début des années 2000, le syndicat a participé activement à la mise en place du système à trois piliers. Nous continuons de penser que ce n'était pas une erreur mais certaines personnes à l'étranger continuent de penser que peut-être ça l'était… Qu'il ne fallait pas introduire les fonds privés et continuer de soutenir le système par répartition. Mais on voit qu'en Europe de l'Ouest cela ne marche pas. Je pense qu'on a eu plus raison que tort [29]… »

En même temps, les syndicats soulignent qu'ils sont souvent contraints de quitter ces organes tripartites parce que les représentants de l'État (plusieurs ministres et vice-ministres) ne prennent pas en compte leur opinion [30]. La mise à l'écart des syndicats transparaît dans le discours des experts impliqués à l'époque dans ces réformes. L'argument d'un d'entre eux, qui prend part aux négociations avec le FMI, étant que les deux confédérations syndicales ne sont pas préparées et n'ont pas une compréhension suffisante des enjeux complexes : ainsi, ils préfèrent ne pas les inviter aux discussions avec le FMI et la Banque mondiale [31].

Les syndicats bulgares participent aussi aux fonds de pension privés : ainsi, le syndicat KNSB est à la base de la création et actionnaire (aujourd'hui minoritaire) de la compagnie privée d'assurances-retraites Doverie (Shopov *et al.*, 2005). Les organisations de retraités ne s'opposent pas fortement à la réforme. En Bulgarie, une importante campagne d'information publique est lancée et l'USAID soutient la mise en place d'une ligne téléphonique gratuite gérée par des experts pour expliquer les nouveaux droits et obligations en matière de retraite (USAID, 2009).

Il est important de souligner que, dans le cas bulgare, des débats importants ont également lieu au Parlement, mais ces derniers sont souvent liés davantage aux changements paramétriques du premier pilier (augmentation de l'âge, indexation) qu'à l'introduction du deuxième pilier par capitalisation (Shopov *et al.*, 2005). Bien que le gouvernement de l'Union des forces démocratiques (SDS) soit de centre-droit et que le Parlement représente tout l'échiquier politique, il n'y a jamais eu de motion de censure car les négociations sur la réforme étaient considérées comme transparentes, coordonnées et largement débattues [32].

Avant d'entamer la partie sur les développements récents (IV), il est important de s'attarder brièvement sur l'architecture des systèmes réformés dans les trois pays, tels qu'ils se présentent juste après les réformes (III.5).

29. Entretien de l'auteur avec le président de la Confédération des syndicats indépendants en Bulgarie (KNSB ou CITUB), Siège du KNSB, Sofia, 28 mai 2013.
30. Entretien de l'auteur avec le vice-président du syndicat bulgare « KT Podkrepa », membre du Comité économique et social européen, 12 mars 2009.
31. Entretien de l'auteur avec un ancien représentant du conseil d'administration de la Banque nationale bulgare et négociateur des programmes du FMI, 11 février 2011.
32. Entretien avec I. Neykov dans *Tema* (hebdomadaire bulgare d'actualité politique), n° 10, 16 mai 2003, http://www.temanews.com/index.php?p=tema&iid=361&aid=11825.

III.5. Nouvelle architecture des retraites après les réformes systémiques de la fin des années 1990

Initialement, l'architecture du système de retraite polonais, mis en place en 1999, consiste en trois piliers : le premier étatique et par répartition, le deuxième obligatoire par capitalisation et le troisième volontaire par capitalisation. Ce système devient obligatoire pour toutes les personnes nées après le 31 décembre 1968. Le premier pilier, géré par la Caisse des assurances sociales (ZUS [33]), perçoit 12,2 % de cotisations assuré-employeur. Le deuxième pilier obligatoire par capitalisation est construit à travers des comptes-épargne individuels alimentés par des cotisations de 7,3 % des salariés. Le troisième pilier volontaire consiste en comptes privés auprès d'intermédiaires financiers (assurances, banques, etc.). Parallèlement à ce régime, il existe aussi la Caisse d'assurances sociales des agriculteurs (KRUS [34]), intervenant pour les agriculteurs possédant plus d'un hectare et leur famille.

En Hongrie, le système à trois piliers entre en vigueur en 1998 et devient obligatoire pour tous les salariés entrés sur le marché du travail après le 30 juin 1998. Le premier pilier par répartition est alimenté par des cotisations de 23 % (employeur-salarié), et le deuxième pilier obligatoire par capitalisation par une cotisation de 8 % (Fultz, 2002).

Dans le cas bulgare, pour les première et deuxième catégories d'emplois selon le Code du travail (conditions dures ou nocives pour la santé : travail sous terre, sous l'eau, dans les airs), les cotisations s'élèvent à 21 % du salaire mensuel brut tandis que, pour tous les autres travailleurs, elles s'élèvent à 18 %. Le deuxième pilier obligatoire par capitalisation comprend une partie universelle et une partie professionnelle. La partie universelle est financée par un transfert d'une partie des cotisations obligatoires (5 %) auparavant gérées par le premier pilier par répartition et qui sont désormais gérées par des organismes privés. La partie professionnelle des retraites par capitalisation inclut des « fonds professionnels » pour les salariés qui travaillent dans la première et la deuxième catégorie de travail. Ces fonds sont financés par l'employeur (Shopov *et al.*, 2005).

IV. Dix ans après, des réformes systémiques déjà remises en cause ?

Nous avons vu en introduction que, dans les trois pays étudiés dans cet article, des décisions ont été prises à partir de 2010 pour remettre en cause, ou à tout le moins diminuer, les cotisations au deuxième pilier obligatoire par capitalisation, pourtant pierre angulaire de la réforme systémique

33. Zaklad Ubezpieczeń Spolecznych.
34. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Spolecznego.

décidée une décennie auparavant. Ces derniers développements sont-ils inhérents à un défaut de ces réformes ? En fait, les tensions et les contradictions en germe dans les systèmes de retraite et que les différents acteurs politiques vont mettre à jour jouent un rôle important.

IV.1. Nationalisation du deuxième pilier en Hongrie

En Hongrie, en 1998, soit juste après la mise en route de la réforme, le parti conservateur Union civique hongroise (Fidesz) gagne les élections et Viktor Orbán devient Premier ministre. Ce gouvernement s'oppose à la réforme pour des raisons nationalistes car il refuse l'ingérence des organisations internationales et le contrôle des fonds de pension par des compagnies étrangères. Rapidement, il prend des mesures pour retarder ou changer certains paramètres de la nouvelle réforme : gel des cotisations au deuxième pilier, possibilité d'en sortir pour les moins de 30 ans, etc. Toutefois, il ne peut pas remettre en cause la réforme elle-même. Ces mesures donnent toutefois déjà le ton des réformes qu'il entreprendra après sa nouvelle élection en 2010. Le système de retraite issu de la réforme est encore considérablement remanié en 2002, lors du retour de la coalition entre socialistes et libéraux. Le gouvernement pose de nouveau l'obligation de cotiser au deuxième pilier pour les moins de 30 ans, introduit un 13e mois de retraite et réintroduit l'augmentation progressive des cotisations au deuxième pilier prévue dans la réforme initiale (Simonovits, 2011).

Viktor Orbán est à nouveau élu en 2010 et décide de suspendre le transfert des contributions individuelles aux fonds de pension pendant une période de 14 mois et de donner la possibilité de sortir du deuxième pilier volontairement. Cette décision survient dans un contexte de crise économique et Viktor Orbán demande à l'UE de lui permettre de transgresser les critères de Maastricht et d'augmenter le déficit budgétaire de 3,8 % à 7,5 % du PIB, ce que la Commission européenne n'accepte pas. En conséquence, Viktor Orbán cesse d'emprunter auprès du FMI pour relâcher la pression sur les finances publiques. Toutefois, il continue de rembourser les prêts antérieurs (Simonovits, 2011). À cela s'ajoute le fait que le FMI accepte que la Hongrie diminue la part du deuxième pilier (Orenstein, 2013). Fin octobre 2010, il annonce la fermeture du deuxième pilier obligatoire par capitalisation. La décision de nationaliser le deuxième pilier est adoptée grâce à la large majorité que le parti du Gouvernement détient au Parlement, pratiquement sans débat public. En outre, des augmentations de cotisations sont imposées à ceux qui ne se désaffilieraient pas du deuxième pilier (Simonovits, 2011).

En 2012, la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg reçoit plus de 8 000 plaintes de citoyens hongrois concernant ces changements controversés du système de retraite. La Cour, dans l'impossibilité de

traiter un nombre si important de requêtes, demande aux principaux syndicats de déposer de nouveau ces plaintes, cette fois-ci en tant que recours collectifs, en mettant les parties civiles en annexe [35]. La Commission européenne de son côté envisage certaines sanctions, notamment financières, à l'encontre de la Hongrie à la suite de ces décisions unilatérales, mais aussi de certains changements dans la Constitution hongroise jugés non démocratiques [36].

IV.2. Baisse des cotisations au deuxième pilier en Pologne

La Pologne ne connaît pas de changements majeurs dans les années qui suivent la mise en place de la réforme systémique. Seules quelques évolutions, initialement prévues, sont retardées par les gouvernements en vue des élections. Les gouvernements diffèrent ainsi des coupes dans les retraites par répartition ou maintiennent plus longtemps l'ancien régime de préretraite (Fultz, 2012). En mars 2011, la Pologne décide de diminuer les cotisations salariées alimentant le deuxième pilier obligatoire par capitalisation de 7,3 % à 2,3 % du salaire. Cette orientation est promue par le parti de centre-droit, la Plateforme civique (PO [37]), au pouvoir avec le Parti paysan polonais (PSL [38]) depuis 2007. Les électeurs de ce dernier parti bénéficient peu du deuxième pilier et bien davantage d'un fonds de pension largement subventionné et non réformé destiné aux paysans de la Caisse d'assurances sociales des agriculteurs (KRUS). L'idée de réduire le second pilier par capitalisation reçoit l'appui de la ministre des Affaires sociales, membre du PSL. Déjà au début des années 2000 et suite aux premiers déboires boursiers, une importante campagne médiatique avait mis l'accent sur les projections négatives sur les taux de remplacement futurs que pourraient garantir le deuxième pilier par capitalisation, ce que confirmaient des travaux de la Commission européenne et de l'OIT. Les principaux protagonistes de la modification intervenue en 2010 sont le ministre des Affaires sociales, le ministre des Finances, le ministre de l'Économie et le parti d'opposition, Droit et Justice (PiS [39]), ainsi que l'OPZZ et les fermiers indépendants. Pour eux, la création du deuxième pilier constitue une erreur et un fardeau pour le pays plutôt qu'une solution aux coûts des retraites car ce deuxième pilier est aussi touché négativement par les évolutions démographiques et sa gestion devient très coûteuse. S'opposent donc à cette nouvelle réforme les employeurs, le syndicat Solidarność, la Banque centrale de Pologne, la Bourse de Varsovie, les fonds privés de pension

35. « Les plaintes contre la Hongrie se multiplient à la Cour européenne des droits de l'Homme », Euractiv.com, 16 janvier 2012, http://www.euractiv.com/node/510159.
36. « Hungary's Constitutional Changes Fuel New Tensions », Euractiv.com, 11 March 2013, http://www.euractiv.com/future-eu/hungary-constitutional-changes-f-news-518383.
37. Platforma Obywatelska.
38. Polskie Stronnictwo Ludowe.
39. Prawo i Sprawiedliwość.

et certains économistes influents. Leurs arguments consistent à dire que remanier le système à un stade initial aurait des effets néfastes sur le volume commercial des marchés des actions et des obligations (Fultz, 2012).

IV.3. En Bulgarie, réformes paramétriques du premier pilier

En Bulgarie, après l'entrée en vigueur de la réforme en 2002, il n'y a pas de modifications significatives. Le premier changement d'importance est la création d'un « Fonds argenté », sorte de fonds de réserve pour les retraites. La loi créant ce « Fonds d'État de garantie de la stabilité du système des pensions » est votée en octobre 2008. Il doit accumuler 25 % de l'excédent budgétaire de l'État ainsi que 90 % des revenus des privatisations, plus certains autres revenus plus mineurs [40]. La particularité du système bulgare est aussi que l'État devient un troisième contributeur après les employés et les employeurs. Depuis 2009, il contribue à hauteur de 12 % du total des cotisations (Gancheva, 2011).

L'ex-Premier ministre Borisov, du parti de centre-droit Citoyens pour un développement européen de la Bulgarie (GERB), propose de transférer certains fonds de capitalisation vers le premier pilier par répartition, mais cette proposition n'est pas retenue [41]. Des économistes l'ont qualifiée de nationalisation des fonds du deuxième pilier et ont accusé le gouvernement de se soumettre au *diktat* des syndicats [42]. L'opposition de droite a considéré cette mesure comme susceptible d'aggraver la crise. Les organisations d'employeurs se sont également élevées contre cette mesure, d'aucuns allant jusqu'à la qualifier de vol [43]. Les deux grands syndicats affirmant être attachés au premier pilier par répartition se disaient favorables à la continuation de la réforme des retraites de la fin des années 1990 qui, grâce à son deuxième pilier par capitalisation, « diversifie » la protection sociale de la population [44].

Bien que le KNSB soutienne l'existence du deuxième pilier, son président exprime ses craintes en juillet 2013 quant au rachat de la plus grande compagnie d'épargne-retraite privée Doverie [45], qui détient un tiers de

40. Compte rendu, Parlement bulgare, 29 octobre 2008, http://www.parliament.bg/?page=plSt&lng=bg&SType=show&id=489.
41. Compte rendu, Conseil des ministres bulgare, 17 novembre 2011, http://pris.government.bg/prin/document_view.aspx?DocumentID=6TF5F2XKQrCLRL1agTiblA==.
42. G. Anguelov, « Nacionalizaciqta na pensionni fondove ne e reforma, a karpene » (La nationalisation des fonds de pensions n'est pas une réforme mais un ravaudage), *Investor*, 21 octobre 2010, http://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/georgi-angelov-nacionalizaciiata-na-pensionni-fondove-ne-e-reforma-a-kyrpene,107254/.
43. S. Galabarova, « Profesionalnite pensionni fondove minavat kam NOI » (Les fonds professionnels passés sous le contrôle de l'Institut national de sécurité sociale), *Trud*, 25 octobre 2010, http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=653791.
44. KNSB, « Position du Conseil exécutif du syndicat sur les rumeurs d'une nationalisation du deuxième pilier du système des retraites », 13 novembre 2012, http://www.knsb-bg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2612%3Aik-na-knsb-s-pozitsia-za-publichnite-vnushenia-za-natsionalizatsia-na-universalnite-pensionni-fondove-14-11-2012&catid=63%3A--&Itemid=171&lang=en.
45. Appartenant au Vienna Insurance Group AG/Wiener Versicherung Gruppe (VIG).

l'épargne-retraite privée bulgare et où le syndicat est actionnaire minoritaire (voir *supra*). La proposition d'achat vient d'United Capital PLC (compagnie britannique), dont, selon l'investigation des médias, une importante partie du capital est *offshore*. L'information ne paraît que sur le site Internet de la Vienna Insurance Group AG, l'actionnaire majoritaire, son argument étant qu'il préfère quitter le domaine de l'épargne-retraite pour se concentrer sur celui des assurances. Vu le manque d'informations, le syndicat se tourne vers l'Agence de sûreté nationale pour cette question qu'il qualifie « d'une haute importance pour l'État [46] ». La Commission de surveillance financière met en évidence qu'une telle offre n'a pas été déposée officiellement pour le moment. Des doutes sur les capacités de gestion du potentiel acheteur sont relayés partout dans la presse bulgare [47]. À cette situation s'ajoute la sortie surprenante du vice-président de KT Podkrepa (formé aux États-Unis sur le système de pension), qui qualifie le deuxième pilier d'abcès qui doit être enlevé progressivement et propose de transférer l'épargne cumulée vers le premier pilier [48].

Quant à la proposition officielle de 2010, la Cour constitutionnelle tranche finalement ce débat, en mai 2011, en déclarant la mesure anticonstitutionnelle car transgressant les libertés individuelles et le libre marché (Cour constitutionnelle, 2011). Des réformes paramétriques visant à limiter les dépenses sont donc plutôt privilégiées pour financer les retraites par répartition : l'élévation de l'âge légal de départ à la retraite et l'augmentation du nombre d'années de cotisations nécessaires pour les retraites par répartition.

Conclusion

À l'orée de 2010, dans un contexte de crise budgétaire, les gouvernements bulgare, hongrois et polonais ont décidé de transférer, totalement ou partiellement, des fonds des comptes épargne du deuxième pilier obligatoire par capitalisation vers le premier pilier des retraites par répartition. Ils provoquent ainsi de nombreuses réactions nationales et internationales : il est en effet intéressant de s'interroger sur les raisons pour lesquelles ces trois pays pionniers des réformes sur le modèle à trois piliers promu par la Banque mondiale décidaient d'opérer un tel virage. Entre-temps d'autres pays ont aussi remanié leur deuxième pilier ou n'ont pas effectué sa mise en place planifiée (Pays baltes, Roumanie, Slovaquie) (Hirose 2011, Orenstein 2013).

46. A. Genova., V. Popova, Entretien avec Plamen Dimitrov sur l'achat du Fonds Doverie, *Dnevnik*, 17 juin 2013, http://www.dnevnik.bg/intervju/2013/07/16/2104629_plamen_dimitrov_knsb_pritesnenieto_ni_za_neiasniia/.
47. V. Mihailov, « Ofshorka vse pak kupuva Doverie » (La compagnie *offshore* va quand même acheter Doverie), fakti.bg, 29 août 2013, http://fakti.bg/biznes/75340-ofshorka-vse-pak-kupuva-doverie.
48. M. Kostova, « Bez zaduljitelni vnoski za vtoriq stalb » (Pas de cotisations obligatoires pour le 2e pilier ?), *Pressa*, n° 183 (534), 8 juillet 2013.

Ces systèmes étant réputés durables et insensibles au « risque politique », leur exemple a été suivi selon différentes formes dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale. Comment, dès lors, expliquer que les trois pays aient remis ces réformes structurelles en cause ? Les réponses se trouvent-elles dans la philosophie même de ces réformes, dans un défaut de mise en œuvre, ou encore dans des développements politiques instables ? Pour apporter quelques éléments de réponse à ces questionnements, l'accent a été mis sur la période de mise en place des réformes en analysant comment elles ont été mises à l'agenda, quels ont été les processus de négociation et quels ont été les développements récents. Notre hypothèse principale est que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont joué un rôle crucial dans la période initiale de mise à l'agenda de ces réformes, mais que leur mise en œuvre et leur développement à long terme a principalement relevé de choix politiques internes. Pour parvenir à une telle analyse, les notions de « cheminement logique » et « cheminement sociologique » des réformes ont été mobilisées.

Concernant le « cheminement logique » dans lequel les acteurs externes occupent une place majeure, trois conclusions importantes doivent être relevées. Premièrement, dans les trois pays étudiés, l'influence d'organisations internationales, telles que la Banque mondiale, le FMI, et, en particulier dans le cas bulgare, l'USAID, s'est exercée à travers la diffusion durant les années 1990 tant de grandes idées que de prescriptions précises de politiques publiques. L'objectif étant de parvenir à une réforme paradigmatique des retraites qui devienne la référence paneuropéenne pour assurer la viabilité des systèmes de protection sociale. L'influence de ces acteurs internationaux et du modèle qu'ils promeuvent diffère des conclusions de Palier et Mandin relatives aux pays occidentaux. Dans ces derniers pays, les influences sur les réformes de protection sociale « ne sont pas avant tout théoriques ou idéologiques, mais ils [les acteurs internationaux] s'appuient le plus souvent sur la promotion d'outils d'action concrets » (Palier, Mandin, 2009:295). Il est à ce titre important de souligner que l'UE ne s'implique pas directement dans les réformes des retraites des pays d'Europe centrale et orientale au cours des années 1990. Cependant, elle exerce tout de même une influence indirecte à travers son exigence de stabilité financière et budgétaire inscrite dans les critères d'adhésion. Deuxièmement, les modèles proposés évoluent au fil du temps. En partant du modèle chilien de capitalisation intégrale du système de retraite qui s'inscrivait dans le cadre du consensus de Washington, la Banque mondiale recommande, tout d'abord, la privatisation complète des systèmes. Au fil du temps, confrontée aux réalités nationales rencontrées et à des débats internes, elle revoit sa position pour arriver à un modèle à trois piliers qui pourra être remanié et adapté selon les situations. Le FMI aussi revoit ses exigences, surtout après

le début de la crise en 2008. Troisièmement, à côté d'outils économiques et en particulier de prêts conditionnés à certaines réformes, la Banque mondiale, pour les trois pays étudiés, et l'USAID, pour la Bulgarie, ont agi à travers la socialisation formelle et informelle, en envoyant des experts et des hommes politiques de pays ayant déjà mis en œuvre avec succès des réformes de ce type. L'idée était de socialiser les décideurs politiques locaux avec ces nouveaux modèles.

S'agissant du « cheminement sociologique », quatre remarques conclusives s'imposent. Tout d'abord, à la différence des pays d'Europe occidentale, nous avons montré, pour les trois pays étudiés, l'influence directe qu'implique la conditionnalité de l'octroi des prêts, en particulier de la Banque mondiale et du FMI. Toutefois, et cela touche à notre deuxième conclusion, il ne s'agissait pas seulement d'un processus *top-down*. Il convient de souligner le rôle extrêmement important, voire décisif, de personnalités nationales partageant ces mêmes idées lors de la mise en œuvre des réformes systémiques. De fait, il apparaît que, souvent, ces personnes ont reçu une solide formation au sein de ces organisations. Un des types de « rituels » des élites postcommunistes découle justement de l'interprétation managériale du monétarisme, en particulier le « rituel » de la restriction budgétaire (Eyal *et al.*, 1998:102). Troisièmement, les nouveaux modèles issus des réformes diffèrent dans leurs contenus. Ils sont marqués par le maintien de particularismes et la défense d'éléments intrinsèques aux modèles antérieurs dans une logique de « dépendance au sentier ». Cet état de fait est le fruit d'une adaptation des modèles-types aux prérequis sociaux défendus par différents acteurs lors des négociations nationales. Ainsi, en Pologne et en Hongrie, la « négociation » prend notamment la forme d'un conflit interministériel de près de deux ans. Le rôle et la perception des syndicats est complexe du fait, dans chaque pays, de certaines formes de participation gouvernementale. En Pologne, syndicats et Gouvernement en viennent même à « se confondre », les experts de Solidarność faisant partie des décideurs politiques. Les syndicats des trois pays ont également participé en tant qu'actionnaires des fonds privés de pension encouragés par ces mêmes réformes. Dans les trois pays, il n'y a pas eu de forte opposition aux réformes paradigmatiques entreprises, en particulier sur l'introduction d'un second pilier obligatoire par capitalisation : les réticences portaient plutôt sur les changements paramétriques dans le premier pilier par répartition. Une quatrième conclusion porte sur le fait que l'influence régionale et les interactions très prégnantes entre experts a permis d'assurer l'effet domino dans la région.

Les évolutions récentes et le transfert de fonds de pension du deuxième vers le premier pilier par répartition laissent ouvertes deux dernières questions. Celles-ci traduisent-elles une réponse de désarroi face à la crise ou

sont-elles l'expression d'un malaise dans la viabilité et l'efficience escomptées de ces modèles ? Plusieurs auteurs ont mis l'accent sur le rôle de la crise dans ces décisions (Simonovits, 2011 ; Fultz, 2012). D'autres, tout en insistant sur le rôle de la crise, mettent en lumière le rôle du changement idéationnel au sein des organisations internationales, qui seraient des organismes beaucoup plus souples que les *think tank* idéologiques nationaux (Béland, Orenstein, 2013). Dans ce contexte, l'importance de la crise dans les décisions de remaniement du deuxième pilier dans certains pays est prégnante, mais l'influence majeure serait idéationnelle et issue du discours qui a changé au sein des organisations entre 2005 et 2010 (Orenstein, 2013).

Même si des virages idéationnels ont eu lieu au sein surtout de la Banque mondiale et du FMI et qui ont permis une certaine marge de manœuvre, il est encore difficile d'évaluer leur portée future. Toutefois, il est intéressant d'examiner que l'UE s'est montrée intransigeante, dans la plupart des cas, sur la discipline budgétaire à observer. Jusqu'au *Livre blanc sur les retraites* (Commission européenne, 2012), l'UE avait pris des mesures « d'une manière assez fragmentée » (*ibid.*, 2012:9). Ce dernier constitue le premier document « programmatique » reprenant des mesures concrètes dans lequel l'UE s'appuie sur un discours des trois piliers. Les principales mesures proposées sont l'augmentation de l'âge de la retraite, la limitation de la retraite anticipée et le développement d'une épargne privée complémentaire. Toutefois, l'accent est mis sur la protection de cette dernière par les aléas du marché à travers les instruments de l'Union (Commission européenne, 2012).

Malgré l'influence idéationnelle qu'ont eue les organisations internationales sur la conception de ces réformes, leur développement reste une affaire de choix politiques internes. D'ailleurs, ces situations remettent profondément en cause un des arguments principaux de la Banque mondiale, à savoir que le système à trois piliers aurait protégé les systèmes de retraite des « risques politiques ». Après avoir examiné la mise en place des réformes et les développements politiques internes, nous avons décelé que les choix politiques comptaient dès la mise en marche des réformes. Dès que l'opposition politique de Viktor Orbán est arrivée au pouvoir, des remaniements importants ont été rapidement votés pour progressivement arriver à la suppression du deuxième pilier. En Pologne aussi le rôle du jeu politique était primordial pendant ces années. La même situation s'est retrouvée en Bulgarie, à ceci près que l'État devenait « un troisième contributeur » en réaction à l'insuffisance financière du modèle. Or, les piliers par capitalisation se sont avérés fragiles et sujets aux tergiversations politiques, au contraire de ce que la Banque mondiale avait escompté ; de plus, dans tous les pays, l'État est sollicité d'une manière ou d'une autre.

Mais, dans cette situation, le discours que la Banque mondiale et le FMI portaient est repris dans une certaine mesure par l'UE dans l'élaboration de lignes communes qui doivent être suivies par tous les États membres. En même temps, les remaniements au sein du deuxième pilier se sont produits un peu partout dans les PECO. En tout état de cause, il s'agit de changements plus profonds que de simples remaniements d'instruments de politiques publiques en réponse à la crise. Compte tenu de l'actualité récente de cette question, il est difficile d'évaluer la portée de ces situations. Pourtant l'on peut légitimement concevoir un changement de paradigme qui amènerait les acteurs politiques et sociaux à reconsidérer les normes internationales et à se réapproprier des outils politiques.

Références bibliographiques

Barr N. (2002), « *Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices* », *International Social Security Review*, vol. 55, n° 2, p. 3-36, April-June.

Béland D., Orenstein M.A. (2013), « International Organizations as Policy Actors: An Ideational Approach », *Global Social Policy*, vol. 13, n° 2, August, p. 125-143.

Cerami A. (2006), *Social Policy in Central and Eastern Europe. The Emergence of New European Welfare State*, Münster, LIT Verlag.

Commission européenne (2012), *Livre blanc – Une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables*, COM (2012)55 final, Bruxelles, 16 février.

Cornilleau G., Sterdyniak H. (2003), « Les cinq piliers de la retraite », Observatoire français des conjonctures économiques, Paris, 30 mai, http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-280.pdf.

Cour constitutionnelle bulgare (2011), Décision du 31 mai, http://www.constcourt.bg/Pages/Document/Default.aspx?ID=1538.

Czúcz O., Pintér M. (2002), « Transformation of Old-age Security in Hungary », *in* Schmähl W., Horstmann S. (eds.), *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 277-304.

Deacon B. (2000), « Eastern European Welfare States: The Impact of the Politics of Globalization », *Journal of European Social Policy*, vol. 10, n° 2, p. 146-161.

Deacon B., Hulse M., Stubbs P. (1997), *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*, London, Sage.

European Commission (2003), « Social Protection in the 13 Candidate Countries: A Comparative Analysis », Directorate-General for Employment and Social Affairs, European Communities, March.

Eyal G., Szelényi I., Townsley E. (1998), *Making Capitalism without Capitalists: Class Formation and Elite Struggles in Post-communist Central Europe*, London, New York, Verso.

Fultz E. (dir.) (2002), *La réforme des pensions en Europe centrale et orientale, Volume I – Restructuration avec privatisation : le cas de la Hongrie et de la Pologne*, BIT, Budapest.

Fultz E. (2012), « The Retrenchment of Second-tier Pensions in Hungary and Poland: A Precautionary Tale », *International Social Security Review*, vol. 65, n° 3, July-September, p. 1-25.

Gancheva A. (2011), « Bulgaria. National Report », *in* Hirose K. (ed.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe in Times of Crisis, Austerity and Beyond*, ILO, Budapest, p. 75-107, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---sro budapest/documents/publication/wcms_171551.pdf.

Golinowska S., Zukowski M. (2002), « Transformation of Old-age Security in Poland », *in* Schmähl W., Horstmann S. (eds.), *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 185-222.

Haas P.M. (1992), « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, p. 1-35.

Hèthy L. (1999), « Tripartism and Industrial Relations in Hungary », *in* Casale G. (ed.), *Social Dialogue in Central and Eastern Europe*, ILO, p. 180-201.

Hirose K. (ed.) (2011), *Pension Reform in Central and Eastern Europe in Times of Crisis, Austerity and Beyond*, International Labour Organisation, Budapest.

Holzmann R., Orenstein M., Mackellar L. (2003), « Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings », *in* Holzmann R., Orenstein M., Rutkowski M. (eds), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington, The World Bank, p. 1-47.

Hyman R. (2001), « Trade Union Research and Cross-national Comparison », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 7, n° 2, July, p. 203-232.

Inglot T. (2008), *Welfare States in East Central Europe 1919-2004*, Cambridge, Cambridge University Press.

James E. (1998), « New Models for Old-age Security: Experiments, Evidence and Unanswered Questions »,*The World Bank Research Observer*, vol. 13, n° 2, p. 271-301.

Kohl H., Platzer H.W. (2007), « The Role of the State in Central and Eastern European Industrial Relations: The Case of Minimum Wages », *Industrial Relations Journal*, vol. 38, n° 6, November, p. 614-635.

Müller K. (2003), *Privatising Old-age Security. Latin America and Eastern Europe Compared*, Cheltenham, Edward Elgar.

Noncheva T. (2006), « Le cas de l'Institut national de sécurité sociale en Bulgarie », Réunion régionale européenne, « Réformes de la sécurité sociale. Pouvoirs des gestionnaires » organisée par l'Association internationale de sécurité sociale, Vilnius, 17-19 mai.

Nooruddin I., Simmons J.W. (2006), « The Politics of Hard Choices: IMF Programs and Government Spending », *International Organization*, vol. 60, n° 4, p. 1001-1033.

Orenstein M.A. (2003), « Mapping the Diffusion of Pension Innovation », *in* Holzmann R., Orenstein M. and Rutkowski M. (eds.), *Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Washington, The World Bank, p. 171-194.

Orenstein M.A. (2008), « Out-liberalizing the EU: Pension Privatization in Central and Eastern Europe », *Journal of European Public Policy*, vol. 15, n° 6, p. 899-917.

Orenstein M.A. (2013), « Pension Privatization: Evolution of a Paradigm », *Governance*, vol. 26, n° 2, April, p. 259-281.

Ost D. (2000), « Illusory Corporatism in Eastern Europe: Neoliberal Tripartism and Postcommunist Class Identities », *Politics and Society*, n° 28, p. 503-530.

Palier B., Mandin L. (2009), « Le rôle des organisations internationales dans les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *in* Schemeil Y., Eberwein W.-D. (dir.), *Normer le monde*, Paris, L'Harmattan, p. 177-210.

Schmähl W., Horstmann S. (2002) (eds.), *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.

Shopov G. (ed.), Noncheva T., Tafradjiyski B. (2005), « The Pension Reform in Bulgaria: Bridging Social Policy Research and Policy Making » (Final Report), Global Development Network & Club Economika 2000, Sofia, July.

Simonovits A. (2011), « The Mandatory Private Pension Pillar in Hungary: An Obituary », *International Social Security Review*, vol. 64, n° 3, July-September, p. 81-98.

USAID, Agence des États-Unis pour le développement international, en Bulgarie, http://bulgaria.usaid.gov/106/page.html.

Williamson J. (1989), « What Washington Means by Policy Reform », *in* Williamson J. (ed.), *Latin American Readjustment: How Much Has Happened*, Washington, Peterson Institute for International Economics.

World Bank (1994), « Averting the Old Age Crisis », New York, The World Bank.