

Bulgarie

Feu le tigre des Balkans, de l'impasse économique à la crise politique

Violaine DELTEIL *

Entrée dans l'Union européenne (UE) en 2007, la Bulgarie n'a pas eu le temps de profiter longtemps des bénéfices de l'intégration. Heurté de plein fouet par une crise importée, le pays le plus pauvre de l'Union doit dire adieu en 2009 à neuf années consécutives de croissance soutenue (5,5 % du PIB en moyenne pour la période 2000-2008), égalant les performances des pays baltes et de la Roumanie, et surpassant celle des autres pays d'Europe centrale et orientale (PECO), dont la croissance tournait autour de 3-3,5 % du PIB. La chute vertigineuse des investissements directs étrangers (IDE) et des exportations, sur lesquels le tigre des Balkans a bâti son rattrapage, fait reculer le PIB de 5,5 % en 2009, selon le Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW). Le chômage, tombé à 5,6 % en 2008 après un pic à 18,1 % en 2000, repart en flèche pour atteindre 10,2 % en 2010 et 12,4 % en 2012. La reprise timide amorcée en 2011 – +1,8 % du PIB – ne se confirme pas en 2012 – +0,8 %, selon le WIIW. Reflétant le grippage d'un régime économique « dépendant », construit sur le dogme de l'austérité budgétaire tout autant que

sur le *dumping* fiscal et social, la panne de croissance est plus que préoccupante. Si elle remet en cause le rattrapage d'un pays dont le PIB/tête équivaut à 43 % de la moyenne communautaire et le salaire moyen plafonne à 387 euros en mars 2013, elle accroît le « risque de pauvreté et d'exclusion sociale » qui touche 49 % de la population en 2011 (Eurostat). La stagnation risque encore de faire obstacle à la lutte contre l'économie informelle (35-50 % du PIB selon les estimations), qui, conjointement à la corruption et à la mafia, constitue l'un des points noirs du pays.

Révélee par la crise, l'impasse économique est le fruit amer de la politique court-termiste menée par le Premier ministre démissionnaire Boïko Borissov. Arrivé au pouvoir en juillet 2009 au plus fort de la crise, dans la foulée de la victoire du parti GERB (« Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie », centre-droit, affilié au Parti populaire européen – PPE) aux élections législatives qui détrônent les socialistes, Borissov est élu largement sur un discours aussi ferme que populiste associant dénonciation de l'héritage communiste et

* Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle, Laboratoire IEEC.

promesse d'éradication de la corruption endémique et du crime organisé. Ancien pompier, entraîneur de l'équipe nationale de karaté, propriétaire de l'une des plus grandes sociétés de sécurité privée du pays, maire de Sofia puis secrétaire général du ministère de l'Intérieur ¹, Borissov n'a pas été l'homme providentiel qu'il annonçait. Malgré quelques avancées sur la réforme du système judiciaire et quelques purges médiatiques dans les rangs de responsables issus des services secrets coupables de délits d'initiés ou de crimes économiques, le Premier ministre sortant n'a convaincu ni Bruxelles – qui a reporté *sine die* l'adhésion du pays à l'espace Schengen, privant le pays d'une intégration pleine et entière à l'UE –, ni la population de son engagement à lutter contre le clientélisme et la corruption logées au cœur de l'Etat. Pas plus qu'il n'a réussi à convaincre cette dernière, lourdement frappée par la crise, des vertus d'une cure d'austérité prolongée. Un double échec qui précipite la chute du gouvernement en février 2013, après une vague de contestation aussi longue qu'inédite.

Une transition tardive : du report des réformes au monétarisme encadré

A la chute du régime communisme, la Bulgarie dispose de bien peu d'atouts pour répondre au triple défi d'une transition imposant démocratie, économie de marché et restructuration en profondeur de l'appareil productif. Héritant d'une économie centralement administrée, dominée par l'industrie lourde et orientée vers le marché soviétique, la Bulgarie fait

les frais d'une crise de « transformation systémique » parmi les plus profondes de l'ancien bloc soviétique. A la différence des pays voisins, l'absence d'une opposition structurée a laissé aux anciennes élites du Parti communiste les coudées franches pour reporter la mise en œuvre des réformes et, profitant du flou juridique des droits de propriété, capter *via* les privatisations formelles ou informelles ² une partie importante de la richesse nationale. Sur fond d'ouverture commerciale rapide, ce n'est pas ici la thérapie de choc et les restructurations, mais bien plutôt la forte instabilité politique ³, conjuguée au déficit de réformes et d'investissements dans la sphère productive, qui dictent la chute vertigineuse du PIB et de l'emploi, respectivement de -40 % et -28 % entre 1989 et 1997 (Eurostat), ainsi que l'explosion de la pauvreté. Incapable de faire face aux échéances relatives à la dette extérieure, confrontée à une dépréciation brutale de la monnaie, à une fuite massive de capitaux dérivant de la crise bancaire et des scandales financiers, et à une hyperinflation rognant fortement sur les niveaux de vie, la Bulgarie est contrainte de se placer sous la tutelle du FMI et d'un « directoire financier » arrimant le lev au Mark puis à l'euro, dans un régime de change fixe neutralisant la politique monétaire. Sorti vainqueur des élections en juillet 1997 au détriment des ex-communistes, le gouvernement d'Ivan Kostov (« Union des forces démocratiques », de droite), est l'ordonnateur d'un virage monétariste et d'une politique de discipline budgétaire qui permettent de juguler l'inflation. L'accélération des

1. Dans le gouvernement de Simeon Saxe-Cobourg-Gotha, 2001-2005.

2. Non ouvertes aux IDE.

3. Sept gouvernements se succèdent entre 1989 et 1997. Trois d'entre eux sont de gauche (1989-1990 ; 1992 ; 1995-1997), un de droite (1991-1992), les autres renvoyant à une coalition de transition (1990-1991) et à deux gouvernements d'intérim (novembre 1994-janvier 1995 ; février-avril 1997).

Encadré 1

Les gouvernements bulgares depuis 1997

Mai 1997-juillet 2001 : gouvernement d'Ivan Kostov, « Union des forces démocratiques », droite.

Juillet 2001-août 2005 : gouvernement dirigé par l'ancien roi de Bulgarie, Simeon Save-Cobourg-Ghota, coalition du « Mouvement national Simeon II » (centre-droit) et du « Mouvement pour les droits et liberté » (parti représentant la minorité turque).

Août 2005-juillet 2009 : gouvernement de Sergeï Stanishev, Parti socialiste bulgare.

Juillet 2009-février 2013 : gouvernement de Boïko Borissov, « Citoyens pour le développement européen de la Bulgarie » (GERB), centre-droit.

Mars 2013 : gouvernement (par intérim) de Marin Raïkov, indépendant.

réformes, le lancement de vastes programmes de privatisation et l'introduction de mesures destinées à attirer les capitaux étrangers assurent au pays de renouer avec la croissance au printemps 1999, tout en creusant encore des niveaux d'inégalités les plus élevés de la région ¹.

**Les liaisons dangereuses
du « capitalisme dépendant »**

Introduite en 2003, sous le gouvernement de Simeon Save-Cobourg-Ghota arrivé au pouvoir en 2001, l'option de la défiscalisation compétitive s'impose rapidement comme pivot de la politique économique. Elle s'appuie sur un taux unique d'imposition sur les sociétés et le revenu des personnes physiques fixé à 10 %, en deçà des taux les plus bas

pratiqués dans l'UE, Irlande et pays baltés inclus. De concert avec le coût du travail le plus compétitif de l'UE, cette fiscalité attractive se révèle payante. Associée à une vague d'accélération des privatisations, cette politique de compétitivité par les coûts permet au pays d'attirer des flux d'IDE records ² et d'engranger un stock d'IDE rapporté au PIB de 83,7 % pour 2007, près de deux fois supérieur à la moyenne des dix PECO – 46,4 % du PIB (WIIW, 2010). Plus significativement orientée vers les secteurs des services et de l'énergie que dans les pays voisins, plus spéculative aussi, cette manne d'IDE participe à modeler un régime économique moins intégré dans la chaîne de valeur des firmes ouest-européennes. Sensiblement moins « extraverti », soit moins tiré par les exportations

1. Sur la décennie 1990, le coefficient de Gini, qui mesure les inégalités de revenus, est passé de 0,23 à 0,43 (Eurostat). Il est situé entre 0 et 1, 1 correspondant à la situation la plus inégalitaire.
2. Pour l'année 2007, les flux d'IDE par tête s'élèvent à 1 187 euros, soit le ratio le plus élevé des PECO (en moyenne 505 euros) derrière l'Estonie. Les flux d'IDE rapportés à la formation brute de capital fixe révèlent un écart plus marqué encore, avec un ratio de 102,5 % pour la Bulgarie contre 24,4 % pour la moyenne des PECO (WIIW, 2010).

BULGARIE

que la plupart des PECO, le modèle bulgare est aussi plus directement « dépendant » des flux d'IDE et des transferts monétaires des migrants, qui atteignent selon les chiffres officiels un pic de 8,2 % du PIB en 2003 avant de s'établir à partir de 2007 à 3-4 %¹, selon la Banque mondiale, sans compter le rôle croissant joué par les recettes du tourisme. Largement dépendante d'arbitrages extérieurs, la vigueur de la croissance jusqu'en 2007 peut aussi compter sur quelques ressorts domestiques, comme le boom de la construction, l'accès au crédit ou le rattrapage modéré des revenus soutenant la demande interne.

De facteur clé de croissance et de rattrapage, cette forte dépendance aux IDE constituera un canal privilégié de diffusion de la crise. Les flux d'IDE par tête enregistrent un recul extrêmement marqué, passant de 1 182 euros en 2007 à 217 en 2010 (WIIW). La baisse des exportations en 2009 (-23 %), plus marquée que celle des pays voisins qui ont bénéficié de la bonne santé de l'économie allemande et des mesures de soutien à l'automobile à l'Ouest de l'Europe, fait le reste pour frapper l'économie.

Tous les indicateurs ne sont pas dans le rouge, et la Bulgarie peut s'enorgueillir d'avoir particulièrement bien résisté à la crise sur le terrain de l'endettement. Le déficit budgétaire n'a dépassé que temporairement les 3 % du PIB en 2009 et 2010 (respectivement -4,3 % et -3,1 %), tandis que la hausse de la dette (de 13,7 % en 2008 à 16,3 % en 2011) place encore le pays bien en deçà du plafond des 60 % établi par le Traité de l'UE.

Passé le choc de la crise, et en dépit de la bonne santé budgétaire, la

situation reste préoccupante. La reprise qui s'amorce en 2011 (+1,8 % du PIB) s'avère n'être qu'une éclaircie passagère, liée à la conjonction de facteurs externes favorables : hausse du prix des matières premières (premier poste des exportations), vigueur de la production agricole soutenue par la Pac, diversification des débouchés industriels du pays qui vient plus que compenser la baisse des exportations vers l'UE (de 62 à 59 %).

Le retour à une croissance quasi nulle en 2012 (+0,8 %), tirée par la consommation domestique (+4 %), reflète le grippage des ressorts de la croissance « dépendante ». Si les exportations reprennent une croissance positive pour les années 2011 et 2012, et permettent de résorber une partie du déficit commercial, la reprise des flux d'IDE ne ramène cette manne étrangère qu'à un cinquième de son niveau historique. La capacité limitée du pays à tirer parti des bénéfices de l'intégration communautaire – qui contraste avec les pays d'Europe centrale – est encore plus nette au regard des piètres résultats du pays en matière d'absorption des fonds structurels : seulement 19 % des fonds alloués à la Bulgarie pour l'exercice 2007-2013 ont été consommés en janvier 2012, selon la Commission européenne. En cause, un cofinancement difficile à tenir en période de restriction budgétaire, une corruption endémique qui n'épargne pas l'attribution des fonds (raison qui conduit l'UE à geler le versement dû pour 2008) et des capacités administratives faibles, qu'une récente recentralisation de la gestion des programmes opérationnels placée sous l'autorité du Premier ministre est censée améliorer.

1. Selon de nombreux experts, ces chiffres officiels sous-évaluent largement l'ampleur des transferts (notamment ceux issus des migrations saisonnières) qui au total pourrait atteindre le double de ceux précités.

Tableau 1. Données macroéconomiques

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB (évolution annuelle en %)	6,4	6,2	-5,5	0,4	1,8	0,8
Prix à la consommation (évolution annuelle en %)	8,4	12,3	2,8	2,4	4,2	3,0
Consommation des ménages (évolution annuelle en %)	9,1	3,4	-7,6	0,6	-0,2	nd
Investissement (évolution annuelle en %)	11,8	21,9	-17,6	-18,3	-9,7	nd
Balance commerciale (solde, millions d'euros)	-7246	-8597	-4173	-2763	-2156	nd
Déficit public (en % du PIB)*	1,1	1,7	-4,3	-3,1	-2,0	nd
Dette publique (en % du PIB)**	17,2	13,7	14,6	16,2	16,3	18,7
Taux de chômage (en % de la population active)	6,9	5,6	6,8	10,2	11,2	12,4

Sources : Institut national de statistiques bulgare (INSB).

* Eurostat.

** 3^e trimestre 2012, Eurostat.

En contrepoint, le potentiel de croissance interne reste fortement compromis, limité par le déficit d'investissement, le marasme du secteur de la construction, la politique de gel des salaires et des retraites, la faiblesse de la dépense sociale, et encore un resserrement du crédit découlant de la détérioration du bilan des banques. En hausse en 2012, chômage, arriérés de salaires, dettes inter-entreprises et prêts non performants pèsent aussi de plus en plus sur la croissance domestique.

**Orthodoxie budgétaire
et fiscalité attractive :
des dogmes au cœur des débats**

Se targuant d'avoir jugulé la crise en un temps record tout en maintenant le cap de la discipline budgétaire, le

gouvernement Borissov persiste dans le choix d'une rigueur budgétaire hissée au rang de dogme. En témoigne l'introduction d'un « Pacte de stabilité financière » (*Fiscal Board*) voté par le Parlement, visant à plafonner les dépenses de l'Etat à 40 % du PIB, à limiter le déficit budgétaire à 2 % et la dette publique à 40 % du PIB, et le projet, non validé, de soumettre toute modification de la fiscalité directe à un débat public et à une majorité qualifiée de 160 votes (deux tiers des députés). Preuve plus tangible encore, le nouveau serrage de vis décrété par surprise par l'ancien ministre des finances Simeon Djankov pour l'année 2012, qui divise par trois les objectifs de déficit public initialement fixé à 1,3 % du PIB.

Alpha et Omega de la politique économique de Borissov, accompagnées d'auto-satisfecit à répétition, rigueur

budgétaire et fiscalité attractive ont réduit drastiquement les marges de manœuvre en matière de politique macroéconomique. Non sans lien avec le carcan d'un « directoire financier » incontesté et l'annonce de risques croissants sur le financement de la dette externe, c'est moins le dogme budgétaire que la politique fiscale qui a concentré la critique à l'égard d'une politique aux lourdes conséquences sociales. Faisant écho à des annonces début 2013 de l'abandon de la *flat tax* en République tchèque et Slovaquie, l'opposition, menée par le socialiste Stanishhev, appelle désormais à l'introduction d'une dose de progressivité pour l'impôt sur le revenu. Plus offensives, les

deux centrales syndicales – Confédération of Independant Trade Unions of Bulgaria (CITUB, ou KNSB en bulgare) et Podkrepa (encadré 2) – plaident aussi pour le relèvement du taux d'imposition des sociétés, arguant de l'impact décroissant de cette arme fiscale sur l'attraction des IDE (dans un contexte où le taux à 10 % est devenue la norme des Balkans occidentaux), comme des effets contre-productifs d'une telle mesure sur la montée en gamme du modèle économique.

Sourd à ces revendications et attentif au *lobbying* du milieu des affaires avec lequel il est réputé entretenir des relations étroites, le gouvernement réitère en outre sa ferme opposition à une harmonisation

Encadré 2

Les organisations syndicales et patronales déclarées représentatives selon les critères de la nouvelle loi de 2011

CITUB ou KNSB (Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie) : ancien syndicat unique réformé, comptabilisant 35 fédérations et 328 232 membres au dernier recensement de 2008, membre de la Confédération européenne des syndicats (CES) et de la Confédération syndicale internationale (CSI).

Podkrepa (« force » en bulgare) : syndicat issu de l'opposition à l'ancien régime, cofondateur du parti politique « l'Union des forces démocratiques », regroupant 29 fédérations et comptant 91 738 adhérents, membre de la CES et de la CSI.

BCK (Union du *business* bulgare), couvrant 69 branches professionnelles de 26 secteurs, et 1 863 entreprises, membre de Business Europe et de l'Organisation internationale des employeurs.

BTPP (Chambre de commerce et d'industrie bulgare) : 29 branches professionnelles de 12 secteurs, et 2 662 entreprises, membre d'Eurochambres.

AIKB (Association du capital industriel bulgare) : 9 branches professionnelles de 9 secteurs, et 1 194 entreprises, membre du Centre européen des employeurs et entreprises fournissant des services publics (CEEP).

KRIB (Confédération des employeurs et industriels bulgare – la voix du *business* bulgare) : 27 branches professionnelles de 15 secteurs, et 3 278 entreprises, membre de la Chambre internationale de commerce.

« par le haut » de la base d'imposition sur les sociétés à l'échelle de l'UE ; projet dont la réalisation semble s'éloigner encore, avec les récentes baisses de la fiscalité sur les sociétés introduites en Hongrie et Slovaquie (pour atteindre respectivement 10 % et 17 %). Que Plevneliev, président de la République bulgare élu en janvier 2012 et issu du GERB se soit récemment autorisé à conseiller l'introduction d'une *flat tax* attractive à un Obama cherchant à l'inverse des alliés pour attaquer la « falaise fiscale » donne une idée de l'ancrage du dogme fiscal dans l'agenda de la majorité.

**Un agenda social sous le contrôle
du ministère des Finances
et d'un tripartisme instrumental**

Austérité budgétaire et recherche à tout crin d'une compétitivité par les coûts conduisent le redouté ministre des Finances à attaquer sur plusieurs fronts le fragile modèle social bulgare ¹. Premier élément d'une politique visant à contenir le coût du travail, le gouvernement procède à une baisse drastique du taux de contribution au régime de retraite, de 23 % à 16 % entre 2006 et 2010, creusant le déséquilibre financier du régime de base. En octobre 2007, il réduit imprudemment le taux de contribution au régime d'indemnisation du chômage (de 3 % à 1 %), précipitant le régime dans le rouge. Non moins drastique, trois années consécutives de gel du salaire minimum (2009-2011) sont décrétées, avant que le gouvernement ne concède à la mi-2012 une revalorisation du salaire minimum de 7,4 % (portant ce dernier à 310 leva, soit 159 euros). Une augmentation bien

insuffisante pour compenser l'érosion des niveaux de vie dictée par l'inflation (12,3 % en 2008, autour de 3 % pour les années suivantes).

Enfin, associées à ou tenant lieu de réformes, des coupes budgétaires sévères impactent les secteurs de la santé (fermeture de petits hôpitaux), la recherche (avec fusion et fermeture de départements), l'éducation (fermeture d'écoles en milieu rural, réduction de 5 000 postes d'enseignants). Se targuant d'avoir réduit significativement le taux d'abandon scolaire (10,9 % en 2010) en conditionnant les aides familiales à la scolarisation, le gouvernement néglige cependant d'ouvrir le chantier de la formation professionnelle, cruciale pour résoudre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, point noir du système éducatif du pays.

Mis en parallèle avec un agenda social dominé par la rigueur, l'élan donné par le gouvernement Borissov au dialogue social tripartite a de quoi surprendre. Activant les consultations au sein du Conseil national pour la coopération tripartite (CNCT) et du Conseil économique et social, introduisant des conseils tripartites régionaux, multipliant les commissions et groupes de travail tripartites consultatifs dans les ministères et agences nationales (emploi, formation professionnelle, conditions de travail, sécurité nationale), le gouvernement transforme le tripartisme « de façade » des premiers temps de la transition – faiblement opérant et souvent contourné – en véritable répertoire de l'action publique. La pratique confirme cependant la difficulté des syndicats à tirer partie d'un dialogue social largement instrumentalisé par l'exécutif. Si les années 2010-2012 permettent aux partenaires sociaux de renforcer leur

1. Le ratio dépenses sociales/PIB s'établit à 15,5 % en 2008 contre 27,5 % pour la moyenne de l'UE (Eurostat).

rôle de force de propositions, notamment autour des paquets « anticrise » et des mesures de politique d'emploi, elles montrent aussi les limites d'un jeu tripartite soumis au déséquilibre criant et croissant des rapports de force.

Outil de légitimation de réformes douloureuses, sinon « second pouvoir exécutif » (Petkov, Vladirov, 2011), le tripartisme fait aussi les frais – sous couvert de crise et de pressions externes – d'un retour de l'unilatéralisme gouvernemental remettant en cause les pactes sociaux négociés. Une première fois avec l'introduction en force d'une mesure de révision du paiement des trois premiers jours de congé maladie en 2010¹ (venant, selon les syndicats, enfreindre les droits sociaux des salariés) ; une seconde fois en 2011, avec la décision de passer outre le « pacte social » négocié sur les retraites pour reculer autoritairement l'âge légal de départ en retraite (voir *infra*), deux mesures qui conduisent les syndicats à quitter temporairement la table du CNCT et à lancer des manifestations et menaces de grève.

Minée par un des taux de syndicalisation les plus faibles de l'UE (17,5 % avant la crise²) et un pouvoir de mobilisation de plus en plus ténu au niveau national comme local, l'unité à toute épreuve (ou presque) de CITUB et Podkrepa – actée dès 1995, avec le recul de la politisation des deux centrales – est de faible portée pour faire contrepoids à un gouvernement tout autant perméable au *lobbying* des organisations patronales qu'à l'agenda néolibéral du FMI et de la Banque mondiale,

via le financement de nombreux projets d'ingénierie sociale (Petkov, Vladirov, 2011). De manière plus aigüe qu'ailleurs en Europe, le « macrocorporatisme démobilisé » (Baccaro, Howell, 2010) place les syndicats dans un dilemme délicat. Si le jeu du tripartisme et de la coopération garantit aux organisations l'accès à la « consommation » de fonds structurels (au travers de la gestion de différents programmes), l'affirmation d'une posture gestionnaire comporte le risque réel d'entamer encore une légitimité syndicale en souffrance.

Le régime de retraites : variable d'ajustement prioritaire

Comme ailleurs en Europe, le régime de retraites est l'un des volets de l'Etat-providence les plus directement impactés par la crise. Introduit en 2000 après un long processus consultatif (Shopov, 2006), le système des retraites à trois piliers fondé sur un régime contributif de base et deux régimes financés sur fonds de pension (l'un obligatoire, l'autre facultatif) voit sa soutenabilité financière largement compromise à partir de 2007. Si les deux derniers piliers sont temporairement très affectés par la crise financière (enregistrant des taux de retour négatifs entre -20 % et -24 % pour 2008), le déficit du régime de base se creuse fortement sous l'effet de la baisse drastique du taux de contribution. Mobilisant le budget de l'Etat pour apporter à partir de 2009 une contribution au régime de base (équivalent à 12 % de la pension individuelle), le

1. La mesure gouvernementale vise à faire supporter le paiement des deux premiers jours de congé par les employeurs et le troisième par les salariés, remettant en cause un financement initialement à la charge de l'employeur pour le premier jour et à la charge de l'Institut national de sécurité sociale pour les jours suivants

2. Le taux de syndicalisation est remonté à 21,2 % en 2011 du fait des destructions d'emplois industriels plus syndicalisés (Institute for Social and Trade Union Research – ISTUR/CITUB).

gouvernement impose dans la foulée une réforme du régime de retraites ¹. Motivée par un vieillissement démographique parmi les plus aigus de l'UE ², facilitée par les recommandations de l'UE et les révisions engagées dans nombre de pays européens, la réforme des retraites est la pierre angulaire des négociations tripartites entre 2009 et 2011. Celles-ci aboutissent en novembre 2010 à un accord avec les partenaires sociaux qui prévoit : le gel des pensions jusqu'en 2012 ; une augmentation à partir de 2012 de quatre mois par année de la durée de cotisations nécessaire pour partir à la retraite, qui passera à 37 ans pour les femmes et 40 ans pour les hommes en 2020 ; une hausse de 1,8 point du taux de contribution et le maintien de la contribution du budget de l'Etat. En 2011, le « pacte social » tripartite sur les retraites est cependant rompu. Arguant de pressions externes, le gouvernement décide autoritairement d'élever l'âge légal de quatre mois par année, à partir de 2012, pour atteindre 63 ans pour les femmes et 65 pour les hommes en 2021 (contre 60 et 63 en 2012).

Les politiques d'emploi : l'activation et les jeunes sacrifiés

Sollicitées par l'importance des destructions d'emploi (-400 000 sur les quatre dernières années), le doublement du taux de chômage et de sa composante de long terme (qui atteignent

respectivement 12 % et 7 % en 2012), ou encore la progression du nombre de chômeurs découragés (149 900 en 2008 et 232 700 en 2011, selon l'INSB), les politiques d'emploi font l'objet d'une attention nouvelle, renforcée par l'intégration croissante de ce volet dans le dialogue social tripartite.

Entre 2008 et 2010, les dépenses dites « passives » au titre de la politique d'indemnisation progressent de 0,14 % à 0,44 % du PIB, pour couvrir respectivement 28,9 % et 39 % des chômeurs déclarés. Les indemnités perçues croissent également, passant d'une moyenne de 136,5 leva (soit 69,3 euros) à 192,3 leva (97,7 euros), suite à un amendement introduit en 2009 qui augmente légèrement le montant plancher journalier (de 6 à 7,2 leva), et abolit le montant plafond ³. Dans le même temps, l'abaissement imprudent, en octobre 2007, du taux de contribution dédiée à l'indemnisation du chômage (de 3 % à 1 %) fait basculer le régime en situation de déficit dès 2009.

Plus préoccupant, cette consolidation relative de l'amortisseur social va de pair avec une érosion significative des dépenses consacrées à la politique d'emploi « active ». Légèrement réduites entre 2007 et 2009, passant de 0,29 % à 0,24 % du PIB, ces dernières font les frais de la nouvelle rigueur budgétaire décrétée en 2010, pour tomber à 0,09 % du PIB. Une évolution que le gouvernement cherche à compenser en basculant 35 % du budget dédié aux politiques actives sur le programme opérationnel « Human

1. Fixé par le législateur, le niveau de la pension minimum est fixé à 68 euros en 2011, et 75 euros en 2013 (en deçà du seuil de pauvreté établi à 105 euros), celui de la pension maximum à 350 euros. La pension moyenne est de l'ordre de 150 euros (INSB).

2. Le ratio de dépendance des plus de 65 ans sur les 15-65 ans devrait atteindre 56 % en 2050.

3. Initialement, l'indemnité était fixée à hauteur de 60 % du salaire moyen calculé sur les neuf mois précédant le chômage, avec un montant plafond (9 leva par jour) pénalisant les salariés du haut de l'échelle salariale (dont l'indemnité réelle était trois à quatre fois inférieure à leur ancien salaire).

Ressource Development » financé par le Fonds social européen. Un glissement vertement critiqué par les syndicats et experts des politiques d'emploi, jugeant périlleux d'arrimer les ressources à une absorption incertaine des transferts communautaires (Beleva, 2011 ; Tomev, 2012).

Les mesures actives se révèlent en outre de piètres remèdes dans la période de crise, qu'il s'agisse des nombreuses mesures d'incitation à la reprise d'emploi, ou du récent dispositif de chômage partiel couplé à la formation introduit avec le premier « paquet anticrise » (fin 2008-mi-2009). Cette dernière mesure n'a permis de sauvegarder que 20 000 emplois, tandis que les mesures de formation n'ont été exploitées que de manière exceptionnelle (Beleva, 2011) ¹.

Enfin, la progression alarmante du chômage des jeunes conduit les partenaires sociaux à signer un accord tripartite (« First Job ») en juin 2012 ². Atteignant, selon les chiffres officiels, 30,3 % en 2012 (contre 23,4 % en moyenne UE), le chômage des 15-29 ans est estimé à près de 50 % par les partenaires sociaux. La part des 15-24 ans en « Neet » (ni en emploi ni en formation) grimpe de son côté de 17 % à 23 % entre 2008 et 2011 (Eurostat, 2012).

En toile de fond de cette question difficile, celle d'une éducation professionnelle

négligée qui, renforçant la pénurie de compétences, constitue un obstacle à la montée en gamme du modèle économique. Non moins critique, l'absence d'opportunités offerte à la jeune génération porte aussi en germe une poursuite de l'émigration, qui remonte en flèche depuis 2009 après les années de croissance marquées par un net recul des migrations ³, et concerne en 2011 un million de personnes pour une population résidente de 7,4 millions.

Gel des salaires et des pensions, poussées inflationnistes : un cocktail explosif

Fruit amer de la rigueur budgétaire et d'un tripartisme consultatif aux mains du gouvernement, les trois années consécutives de gel du salaire minimum et de modération des salaires réels (environ 1 % de hausse entre 2009 et 2011) placent la question de la revalorisation salariale en tête de l'agenda syndical. L'annonce de la reprise, mais plus encore les poussées inflationnistes à répétition font monter la pression dans le camp syndical, cependant que la croissance en berne, le chômage en hausse, et les nouvelles annonces de faillites et restructurations fournissent au gouvernement et au patronat des contre-arguments puissants.

-
1. Ainsi, seulement 3 % des chômeurs participent à des mesures d'activation, soit le taux le plus faible de l'UE (Eurostat, 2012).
 2. Fixant l'objectif d'une réduction de 5 points du taux de chômage des moins de 25 ans, l'accord associe mesures d'information, de soutien à la formation et au retour à l'emploi à des exonérations de cotisations sociales (financées sur les ressources des « programmes opérationnels »)... sans répondre aux revendications de la principale organisation patronale (BIA), militant pour un assouplissement du Code du travail pour faciliter le licenciement des salariés arrivés à l'âge de la retraite et le recours à l'intérim.
 3. Selon les statistiques officielles, 48 % des migrants ont entre 20 et 39 ans et 20 % sont étudiants (INSB). L'émigration nette déclarée a crû respectivement de 19 039 personnes en 2009 et 27 720 en 2010, et ce en dépit d'une hausse parallèle des retours (INSB). D'après l'OCDE (2012), l'émigration réelle, approchée à partir des statistiques d'immigration des principaux pays de destination, serait bien supérieure.

Les syndicats en peine sur la question salariale

L'année 2012 aura été celle d'une bataille difficile pour les syndicats sur le terrain du salaire minimum, l'augmentation de 7,4 % concédée sous la pression syndicale par le gouvernement au mois de mai et hissant celui-ci à 159 euros contre 123 pour la période 2009-2011 (Eurostat), n'offrant qu'une compensation partielle à l'érosion des niveaux de vie.

La bataille syndicale se concentre largement sur le terrain des règles salariales. S'opposant fermement au projet des organisations patronales visant à remettre en cause le salaire minimum au profit d'une régionalisation de ce dernier, les syndicats mobilisent à répétition les normes communautaires ou, en dernier ressort, le « *benchmark* salarial » à l'échelle de l'UE pour appuyer leurs revendications. Ils réclament ainsi une convergence du ratio salaire minimum/salaire médian (40 % pour la Bulgarie) autour des 60 %, ce qui correspond au ratio revenu minimum/salaire médian recommandé par le Parlement européen dans la résolution 2010/2039 (Petkov, Vladirov, 2011), ainsi qu'un relèvement du ratio salaires/PIB de 35 % – l'un des plus bas ratios de l'UE – à 45 % pour 2017, reprenant l'objectif fixé par CITUB lors de son dernier congrès en juin 2012. Confrontés à une fin de non-recevoir sur le terrain de la revalorisation salariale, les syndicats restent aussi impuissants pour contrer l'introduction d'un nouveau système de rétribution de la fonction publique fondée sur la performance individuelle, portant le risque d'un nouvel envol des inégalités salariales¹. Au niveau des entreprises, la crise vient en outre rappeler de manière

redoutable les risques inhérents à un système de relations professionnelles très faiblement coordonné du fait de la faiblesse de la régulation de branche et très décentralisé. Si les syndicats réussissent, à force de revendications, à imposer au gouvernement de recourir à la clause d'extension des accords dans quelques branches depuis 2010, la couverture des salariés par les conventions collectives ne concerne encore que 38 % de ces derniers en 2012 – contre 30 % en 2007 (ISTUR, CITUB). Les syndicats demeurent en outre largement impuissants à faire respecter le Code du travail dans la majorité des entreprises des services, qui concentrent 70 % de l'emploi, et en particulier dans les entreprises de petite taille. Sur fond d'annonces de faillites et de chantage pesant sur l'emploi, le contournement par les employeurs de la législation se renforce, notamment sur le terrain des rémunérations. Multiplication des arriérés de salaires, refus des indexations automatiques, sous-déclaration des revenus, non-paiement des cotisations sociales ne cessent de prospérer, tandis que font leur apparition dans les accords d'entreprise des clauses permettant aux employeurs de déroger aux accords de branche et dégradant les conditions de travail.

L'inquiétude croissante des syndicats vis-à-vis de la dérégulation explique la cristallisation des tensions au sein du CNCT à l'occasion de la transposition de la directive UE sur l'intérim, finalement actée en 2012. Elle explique encore les récentes revendications syndicales visant à sanctionner les employeurs dérogeant au respect des normes salariales – fermement combattues par le patronat – et

1. Le nouveau système abolit le salaire à l'ancienneté et établit à 30 % du salaire la part variable calculée sur la performance individuelle (sur la base de critères laissant place à l'interprétation).

l'introduction d'un système d'assurance pour les salariés contre les impayés jusqu'ici resté lettre morte. Seule réponse gouvernementale, l'intensification des contrôles de l'inspection du travail, qui conduit à constater plus de 14 000 violations à la législation et au paiement des salaires, et à la collecte de plus de 60 millions de leva de sanctions.

Une contestation qui se généralise... et déborde les syndicats

Dans un contexte de montée de la pauvreté et des inégalités sur fond de perspectives sombres sur le terrain de l'emploi ¹, l'annonce en janvier 2013 d'une nouvelle hausse de 13 % de la facture d'électricité, pouvant atteindre 200 euros dans un pays où le salaire moyen est à 400 euros et le niveau de pension à 150 euros, opère comme un détonateur ². La contestation sociale, jusqu'ici cantonnée à quelques secteurs hautement syndiqués visés par les coupes budgétaires (mines, transport ferroviaire, santé, éducation) et quelques fleurons de l'industrie bulgare au bord de la faillite ³, prend une intensité nouvelle, inégalée depuis la crise de 1997. Dix jours de manifestations rassemblant plus de 150 000 personnes dans 50 villes du pays, émaillées de violences inédites, s'en prennent au monopole des trois distributeurs d'électricité (deux tchèques, un autrichien) issus de la privatisation du secteur à la fin des années 1990 et réputés, selon l'opposition, proches du gouvernement. Aux appels en faveur de la renationalisation d'un secteur donné

en « cadeau » aux investisseurs étrangers s'adjoignent des slogans contre l'austérité, la vie chère, la corruption de la classe politique et la mafia, enfin la révision d'une Constitution jugée inapte à assurer l'équilibre des pouvoirs. Ni le limogeage de quelques ministres, dont le ministre des Finances Djankov, ni l'annonce d'une baisse des tarifs de 8 % pour le mois de mars, ni encore la révocation par le gouvernement d'un des distributeurs, ne suffisent à calmer la rue, acculant Boiko Borissov à remettre sa démission au Parlement le 20 février, avec une verve populiste inentamée : « Nous avons de la dignité et de l'honneur. C'est le peuple qui nous a confié le pouvoir, aujourd'hui nous le lui rendons. » Soutenu par 90 % des citoyens, porté par la jeunesse derrière le logo « Children of transition », le mouvement social aura montré tant le réveil de la société civile que le débordement des organisations syndicales par des manifestants sceptiques à l'égard des formes politiques instituées. N'ayant rejoint les manifestants qu'une fois actée la démission du gouvernement, les syndicats ont depuis repris du terrain, multipliant les revendications, depuis l'augmentation des salaires et pensions, la hausse du revenu minimum (à 60 % du seuil de pauvreté), la transparence et le contrôle parlementaire de la Commission de régulation de l'énergie et de l'eau, ou encore la révision des lois sur la protection de la concurrence et du consommateur.

1. Le coefficient de Gini atteint 0,35 en 2011, faisant de la Bulgarie le deuxième pays le plus inégalitaire de l'UE (Eurostat).

2. Sur les trois dernières années, le prix de l'énergie de chauffage a crû de 42,3 %, selon CITUB.

3. Fin 2012, le conflit le plus médiatique est celui de l'entreprise d'armes VMZ Sopot située à Sofia, pour laquelle le gouvernement cherche un repreneur capable d'honorer les massifs arriérés de salaires accumulés. Un conflit révélateur sur le plan des forces sociales, bien moins soutenu par le mouvement syndical que par l'émergence d'une jeune société civile de plus en plus visible sinon organisée, au-delà des questions environnementales ou politiques.

Conclusion

A l'heure où les PECO montrent des signes manifestes de résilience à la crise, la Bulgarie donne à voir un profil nettement plus préoccupant. Le budget de l'Etat est déficitaire et le pays risque sous peu d'être contraint de recourir aux marchés pour se financer. Si elle se prolongeait, la crise politique qui s'est ouverte en février 2013 pourrait à cet égard compliquer la donne. Quelle que soit l'issue de celle-ci, les marges de manœuvre seront de toute évidence étroites pour la nouvelle majorité qui devra s'atteler à ouvrir plusieurs chantiers de réforme – fiscalité, santé, éducation, formation professionnelle, etc. – pour tenter de sortir le pays de l'ornière d'un régime économique « *low road* », de moins en moins viable, et de plus en plus éloigné des objectifs de montée en gamme de la Stratégie 2020 de l'UE.

Au-delà, les vicissitudes de la crise bulgare mettent en lumière les écueils de l'intégration communautaire. Que l'adhésion à la zone euro ait cessé d'être un horizon désirable pour un pays qui jusqu'en septembre 2012 se présentait comme candidat modèle n'est qu'un élément de l'équation. Illustrant avec une acuité particulière les contradictions de

plus en plus patentes entre austérité et croissance à l'échelle de l'UE, la crise bulgare témoigne aussi des risques dérivés d'une intégration périphérique de « *capitalismes dépendants* ». Une leçon qu'il conviendrait de méditer à l'aune de l'adhésion prochaine des Balkans occidentaux à l'UE.

Sources :

Baccaro L., Howell C. (2010), « Institutional Change in European Industrial Relations: Reformulating the Case for Neoliberal Convergence », Paper prepared for the 9th European Congress of the International Relations Association, University of Copenhagen, June 28-July 1, <http://faos.ku.dk/pdf/iirakongres2010/track4/60.pdf/>.

Beleva I. (2011), *The EU Labour Market Crisis and Recovery Policies. The Bulgarian Response to the Crisis*, MPRA Paper n° 33505, <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/33505/>.

Petkov K., Vladikov A. (2011), « Bulgaria: Transition Revised – Social Fragmentation and the Increase of Poverty », *SEER, Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, vol. 14, n° 2, p. 197-214.

Shopov G. (2006), « The Political Context of the Pension Reform and the Link "Research – Policy" », *Economic thought Journal*, n° 7, p. 78-94.

Tomev L. (2012), « Employment Policies under Budget Austerity in Times of Crisis », *SEER, Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, vol. 15, n° 2, p. 143-167.