

# Place et avenir de la petite et moyenne entreprise en Europe de l'Est post-communiste

Autor(en): **Dembinski, Pawel H.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **4 (1992)**

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-833024>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Place et avenir de la petite et moyenne entreprise en Europe de l'Est post-communiste

Pawel H. Dembinski

### *Introduction<sup>1</sup>*

Dans les années 60, alors que la théorie de la convergence croyait discerner les signes avant-coureurs du syncrétisme de l'économie de marché d'un côté et de la planification centralisée de l'autre, les responsables des économies de l'Europe de l'Est commençaient à échanger les expériences avec les gestionnaires des multinationales occidentales. En effet, bien avant que la détente n'ait fait fondre les glaces de la guerre froide, il est apparu que malgré de profondes différences systémiques, les préoccupations liées aux méthodes de gestion de très grands ensembles se retrouvaient - bien qu'à des niveaux différents - à la fois dans l'économie de marché et dans les économies centralement planifiées. Dans le contexte des économies occidentales, notamment américaines, les anciennes techniques de gestion étaient mises à mal par la croissance rapide qu'ont connue les grandes entreprises américaines dans l'immédiat après-guerre. Cette évolution interpellait les managers et l'économie d'entreprise en tant que science.

Il en allait autrement dans les économies centralement planifiées de l'Europe de l'Est où les problèmes de gestion prenaient les dimensions de l'économie nationale dans son ensemble, assimilée par certains à une seule entreprise. Ainsi, pour les économies centralement planifiées de l'Europe de l'Est, les préoccupations gestionnaires apparaissaient au sommet de l'appareil de l'Etat et, en tant que telles, appartenaient au domaine de l'économie politique. A la source des échanges d'expériences se trouvait la conviction partagée par les protagonistes que les problèmes rencontrés étaient de même nature et que seule l'échelle changeait.

Aujourd'hui, avec 20 ou 30 ans de recul, le souvenir de ces échanges d'expériences fait quelque peu sourire. Entre 1960 et 1990, d'une part le mythe de la croissance à tout prix des entreprises s'est quelque peu terni dans les économies occidentales et d'autre part, les démocraties populaires ont été progressivement contraintes d'abandonner leur pari initial de parvenir à la centralisation quasi totale de leur gestion économique. Le processus de désorganisation qui a finalement conduit à l'effondrement du système de l'économie centralement planifiée (système ECP) a été si vigoureux, qu'aujourd'hui, de l'avis unanime des experts occidentaux, ce sont justement les compétences gestionnaires qui font le plus défaut dans les économies en transition.

Sous l'effet conjoint des crises pétrolières, des possibilités ouvertes par la révolution informatique, de la libéralisation progressive des relations éco-

<sup>1</sup> Cette contribution s'insère dans le projet de recherche «Monétisation, privatisation et internationalisation des économies Est-européennes» financé par le Fonds National de la Recherche Scientifique (projet N° 4028-029272)

nomiques internationales et de la consolidation du rôle des services dans les économies modernes, les charmes et les avantages de la petite et moyenne entreprise ont été redécouverts aussi bien par les entrepreneurs, par les gouvernements et par les opinions publiques des pays occidentaux. Selon une grande enquête internationale<sup>2</sup>, dès 1970 la part de l'emploi dans les petites entités (moins de 500 personnes) n'a cessé d'augmenter dans tous les pays industrialisés. Ainsi, au Japon 75% de l'emploi industriel se trouve dans les PME (petites et moyennes entreprises), environ 50% dans la CEE et près de 35% aux Etats-Unis. Le «retour» à la PME s'explique par un ensemble complexe de phénomènes où les possibilités technologiques, la spécialisation internationale et les rapports inter-entreprises jouent un rôle majeur.

Alors que le visage des économies occidentales changeait sous la pression de l'environnement technologique, politique et social, les économies de l'Europe de l'Est fonctionnaient dans un cadre parfaitement mais artificiellement statique - pas de révolution technologique, pas de crise énergétiques pas de libéralisation des échanges pas d'avènement de la civilisation des loisirs. Malgré les efforts continuels mais aussi limités de réforme, la logique fondamentale de l'économie planifiée est restée inchangée jusqu'à l'effondrement brutal du système ECP en 1989-90. Il n'est dès lors par étonnant de constater que les PME en sont quasiment absentes. Ainsi, en dépit de l'absence de sources statistiques cohérentes, la part des petites et moyennes entreprises dans l'emploi total est dérisoire: très probablement moins de 5% pour l'emploi industriel et au mieux 15% pour ce qui est de l'emploi total. Ces chiffres comprennent les indépendants et les entreprises familiales.

Les quelques indications statistiques suffisent pour mettre en évidence le contraste saisissant quant au rôle que jouent les PME d'un côté dans les économies développées, et de l'autre, dans les économies en transition de l'Europe de l'Est. A l'évidence, la transition vers l'économie de marché ne saurait être réussie sans qu'apparaissent massivement en Europe de l'Est, des PME. Elles sont le garant de dynamisme, d'innovation, de flexibilité, de création d'emploi, de redéploiement sectoriel et régional des activités économiques; et, «last but not least» elles sont le creuset où doit se forger une nouvelle mentalité, une nouvelle perception de l'économie<sup>3</sup>.

La première section s'attache à la nature et au statut de l'entreprise au sein du système ECP, ce rappel est indispensable pour saisir pleinement les effets de l'inertie qui s'exercent dans le tissu économique des pays de l'Est et que les politiques de transition doivent à tout prix surmonter. La deuxième section se penche sur la nature et les instruments de la transition actuellement utilisés par des pays de l'Europe de l'Est. Finalement, la troisième section résume les raisons qui empêchent actuellement un foisonnement des PME en Europe de l'Est.

<sup>2</sup> W. SENGERBER, G. LOVEMAN, M. PIORE, «The Re-emergence of Small Enterprise: Industrial Restructuring in Industrial Countries», *OIT*, Genève 1990, 312 p.

<sup>3</sup> «The Promotion of Small and Medium-Sized Enterprises», *International Labour Office*, International Labour Conference, 72nd Session, 1986, Geneva, 100 p.

### *L'entreprise, un pseudo-agent économique en ECP<sup>4</sup>*

De nombreux travaux ont montré à quel point l'emprise de la planification sur le tissu économique était incomplète dans les pays de l'Est. Cette situation a naturellement conduit le système ECP (le système de l'économie centralement planifiée) d'une part, à chercher sa légitimité doctrinale par le simulacre de la planification-révision et d'autre part, à obtenir les ressources dont il avait besoin à travers la réquisition. Ce terme souligne le fait que le système ne s'approprie pas les ressources disponibles, mais s'arroge uniquement la compétence de les utiliser pour ce qu'il pense être le plus grand bien de la société. C'est à cause de ses velléités de réquisition que le système ECP a été confronté au dilemme lié à la nature de l'entreprise au sein d'une économie centralement planifiée.

Il y a au moins trois points de vue qui permettent de définir une entreprise: le point de vue technologique, le point de vue juridique et finalement, le point de vue économique. Dans les économies de marché, le terme «entreprise» renvoie simultanément aux trois dimensions. Il n'en va pas de même dans une économie gouvernée par le système ECP.

*L'entreprise en tant qu'unité de production:* dans la perspective technique, l'entreprise - ou l'usine - est un lieu où se déroule un processus spécifique de transformation de la matière, qui combine les moyens de production dont elle dispose et le travail dont elle s'assure la collaboration. Parallèlement à la transformation technologique, l'entreprise produit également de la valeur. Autant la transformation technologique peut être identique d'un environnement systémique à un autre, autant les résultats en termes de valeur sont tributaires de la convention comptable et des prix.

*L'entreprise en tant qu'entité juridique:* dans l'économie de marché, l'ordre juridique donne à l'entreprise sa «personnalité morale» et reconnaît ainsi son autonomie par rapport à l'environnement. En tant que personne morale, l'entreprise est soumise à un certain nombre de devoirs et d'obligations que précise le code des obligations<sup>5</sup>. Ainsi, en économie de marché, la personnalité morale de l'entreprise naît donc de la conjonction d'un cadre juridique conférant une autonomie à la personne morale; du capital physique ou financier; de l'accord des propriétaires de ce dernier, auxquels il appartiendra de gérer l'entreprise dans le respect des obligations qu'elle contracte face à son environnement.

Du point de vue strictement juridique, les éléments constitutifs de la personnalité morale d'une entreprise sont identiques dans le cadre d'une économie centralement planifiée. Toutefois, elle repose sur le principe de la propriété sociale des moyens de production, par conséquent le système ECP est l'unique gestionnaire de toutes les entreprises. C'est à lui qu'il appartient de

<sup>4</sup> Cf. P. DEMBINSKI, «Logic of the Planned Economy: the Seeds of the Collapse», *Oxford University Press*, Clarendon Press, Oxford, 1991.

<sup>5</sup> M. JENSEN, W. MECKLING, «Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure» in *Journal of Financial Economics*, N° 3, 1976, p. 310.

«doter» l'entreprise des moyens de production ou de capital initial. C'est aussi lui qui, par voie législative ou simplement administrative, impose à l'entreprise ses obligations qu'il se réserve à tout moment le droit de modifier. Finalement, c'est encore le système, en tant que destinataire de la production qui garde la mainmise sur la gestion de l'entreprise. Ainsi, dans le cadre du système ECP l'entreprise même si elle est juridiquement distincte, n'a aucune autonomie organisationnelle par rapport à ce dernier.

En économie de marché comme en économie centralement planifiée le devoir prioritaire de l'entreprise est d'obéir à la volonté de ses propriétaires. Cependant, en économie de marché cette volonté est circonscrite par les contrats que l'entreprise passe avec son environnement et les obligations que lui impose la loi. En économie centralement planifiée par contre, la volonté des propriétaires ne se heurte à aucune de ces deux limites: les contrats ne lient que les démembrements d'un même propriétaire et peuvent donc être dissous uniquement par sa volonté. De plus ce propriétaire unique fabrique et modifie la loi à sa guise.

*L'entreprise en tant qu'agent économique*: l'ordre juridique de l'économie de marché subordonne la survie de l'entreprise à sa capacité de créer un état de fait comptable qui se caractérise par une différence positive entre ses recettes et ses dépenses. La qualité «d'agent économique» de l'entreprise prend naissance dans la dimension économique qui en fait une personne morale disposant de moyens nécessaires pour honorer ses engagements libellés en termes de valeur.

En économie centralement planifiée toutes les entreprises appartiennent au même propriétaire ce qui rend insaisissable la frontière entre une entreprise individuelle et son environnement. Ainsi, on peut se demander si le système ECP octroie à l'entreprise le statut d'agent économique au sens que l'économie de marché donne à ce terme.

La réponse est positive si l'on considère l'ensemble du secteur socialisé comme une seule entreprise dont l'environnement serait fait des ménages et des entreprises privées, nationales et étrangères. La réponse est par contre ambiguë si l'on considère séparément les différentes personnes morales<sup>6</sup>.

Le système ECP cherche à organiser la production de façon à assurer simultanément que les biens qu'il se réserve pour son auto-consommation soient de qualité et de quantité adéquates, et que la valeur comptable des biens de consommation corresponde au volume des rémunérations qu'il verse. Si chaque unité de production se conformait automatiquement à la fois aux normes exprimées en valeur et à celles exprimées en quantité/qualité des biens produits, il serait facile au système d'amener le tissu économique à réaliser ses plans. Puisqu'il en va en réalité autrement, le système a le choix

<sup>6</sup> De nombreux travaux ont été consacrés à la nature de l'entreprise dans le cadre du système ECP dont l'ouvrage de D. GRANICK, «Enterprise Guidance in Eastern Europe», Princetown UP, 1975, est sans aucun doute le plus original. Voir également: W. KUCZYNSKI, «The State Enterprise under Socialism» in *Soviet Studies*, vol. XXX, N° 3, juillet 1978 et R. PORTES, «The Enterprise under Central Planning» *Review of Economic Studies*, vol. XXXVI, 1969, pp.197-212.

entre les options suivantes: soit il donne aux entreprises le statut et l'autonomie d'un agent économique et les oblige ainsi au respect absolu de l'équilibre comptable, soit il maintient les entreprises dans la plus stricte obéissance, l'équilibre comptable devenant dans cette perspective secondaire. Considérons les avantages et les inconvénients des deux situations.

*Si l'entreprise devait fonctionner comme un agent économique, si donc elle était tenue à l'équilibre comptable, il faudrait que deux conditions aient été préalablement satisfaites:*

1. Que le système se soit aliéné le droit d'intervenir dans la gestion de l'entreprise - c'est-à-dire qu'il ait subordonné l'exercice de ses droits de propriétaire au respect par l'entreprise des obligations contractuelles.
2. Que les entreprises n'aient aucune influence sur les prix et ne bénéficient d'aucune garantie générale de débouchés pour leurs produits.

Il est évident que si le système venait à réaliser ces deux conditions, il perdrait toute emprise sur la composition physique de la production, donc perdrait l'assurance de voir ses besoins en auto-consommation satisfaits. En outre, il devrait se résigner à ce que les activités non rentables cessent d'elles-mêmes, ce qui l'obligerait à introduire dans l'économie un mécanisme automatique assurant le transfert des moyens de production des entreprises en faillite vers des activités productives rentables. Un tel automatisme est incompatible avec l'ingérence continue du système dans l'allocation des moyens de production. Par contre cette solution offre l'avantage d'un meilleur contrôle des coûts de production, c'est-à-dire, elle garantit une plus grande efficacité économique.

Le système ECP garde une emprise infiniment plus grande sur l'assortiment produit et sur son utilisation *si l'entreprise demeure confinée au statut du «pseudo-agent» économique*. L'efficacité de la réquisition s'en trouve donc améliorée par rapport à la situation précédente car rien ne limite l'ingérence continue du système dans l'activité de l'entreprise, alors que plus rien ne garantit l'efficacité économique.

Les dernières années de l'histoire des démocraties populaires montrent à l'évidence que le système ECP a systématiquement ignoré le caractère mutuellement exclusif des deux termes de l'alternative et a continuellement cherché une voie médiane qui assurerait l'efficacité économique, sans pour autant entraver l'efficacité de la réquisition. Les recherches du système en la matière se situaient autour de l'axe centralisation-décentralisation<sup>7</sup>. A défaut de pouvoir se permettre de faire de l'entreprise un agent économique, le seul aspect sur lequel a porté la (dé)centralisation est la personnalité juridique de l'entreprise.

<sup>7</sup> La littérature consacrée à ce sujet est trop abondante pour être citée ici. Mentionnons toutefois l'ouvrage de W. BRUS, «Les problèmes généraux du fonctionnement de l'économie socialiste», Maspéro, Paris, 1968, 256 p., celui édité par N. SPULBER, «Organisational Alternatives in Soviet-Type Economies», Cambridge UP, New York, 1979 et plus récemment l'ouvrage de J. KORNAI, «Socialisme et économie de la pénurie», Economica, Paris, 1984, qui a posé le problème en termes de «paternalisme du centre face à l'entreprise».

A chaque changement organisationnel, il y a transfert du pouvoir de décision lié à la refonte des personnalités juridiques. Cependant, aussi larges qu'aient été les compétences transférées vers des entités subalternes, elles ne sont définissables que par défaut puisque le système reste à la fois dépositaire des moyens de production et législateur. L'agent subalterne est donc libre de décider seulement là où les organes supérieurs n'interviennent pas; ces plages de liberté sont très malléables et en réalité, sont modifiées bien plus souvent que n'ont lieu les refontes des personnalités juridiques. Compte tenu de cette instabilité chronique, il serait vain d'étudier la distribution - éphémère par définition - du «pouvoir de décision» en matière économique, par contre il est intéressant d'observer les règles qui président à son allocation.

En économie de marché il est clair que pouvoir de décision et responsabilité vont de pair pour l'entreprise qui doit répondre simultanément et constamment à trois interpellations que lui adresse son environnement: que produire, comment produire et pour qui produire. Ces trois questions délimitent le pouvoir de décision de l'entreprise dont la responsabilité consiste à garantir sa propre survie. Le pouvoir de décision est donc, en économie de marché, le seul moyen dont dispose l'entreprise pour assumer cette responsabilité.

En économie centralement planifiée, aucun organe économique n'a de responsabilité aussi clairement délimitée. Comme les décisions du pseudo-agent ne sont pas gagées sur ses moyens de production, son pouvoir de décision n'est pas pondéré par une responsabilité économique directe. Le non-respect de l'équilibre comptable ne mettant pas automatiquement en danger la pérennité de l'entreprise, les décisions prises par elle, engagent bel et bien toute l'économie et sont gagées sur la responsabilité pénale et administrative des hommes qui les prennent. Ceci conduit à la *décentralisation de l'irresponsabilité*. Ainsi, les espoirs d'améliorer l'efficacité économique ont été systématiquement déçus car toutes les décentralisations ont porté sur la simple délégation de pouvoir de décision sans délimitation correspondante des responsabilités.

L'absence de responsabilités clairement définies conduit ceux qui détiennent le pouvoir de décision, et donc ceux qui risquent d'être sanctionnés un jour pour le «mauvais usage» qu'ils en auraient fait, non pas à mieux assumer les responsabilités, mais à se prémunir contre d'éventuelles sanctions. Vu que les sanctions peuvent avoir de nombreuses causes et origines, la protection est tout aussi complexe. Elle va du recours aux moyens illégaux, pour adapter les résultats économiques aux attentes et aux désirs du système, jusqu'à la constitution des réseaux de clientèle dont les membres se protègent mutuellement. Certains troquent leur influence politique ou économique contre des biens ou services auxquels d'autres ont accès du fait de leurs fonctions; d'autres profitent de leur séjour aux postes clés pour se garantir une retraite paisible, dans l'appréhension constante d'une mutation soudaine.

Tous ces comportements sont autant de moyens par lesquels le tissu économique se rebelle contre l'emprise du système. Par conséquent ce sont autant d'énergies et de ressources qui, non seulement sont détournées de la recherche de l'efficacité économique mais pire encore, sont utilisées pour entraver

la réquisition qu'opère le système. Les dysfonctionnements sont parfois si profonds que, pour restaurer sa capacité de réquisition amoindrie et assurer sa survie, le système recourt à son pouvoir dissuasif et à sa compétence législative pour opérer des purges parmi les responsables de l'économie<sup>8</sup>.

Au-delà des considérations purement systémiques qui ont empêché l'émiettement du tissu économique des démocraties populaires, un autre facteur a encore amplifié la tendance à la concentration de l'activité économique dans des très grandes entités. Il s'agit du climat d'insécurité économique qui résulte du contexte de la pénurie durable. En effet, dans une économie de pénurie tout acheteur est en permanence exposé au risque de manquer de tel ou tel bien ou service. Manquer d'un input est synonyme pour l'entreprise de l'interruption de la production, de la non-réalisation du plan, de recherches effrénées, de coûts supplémentaires, etc. Ainsi, pour diminuer autant que possible leur dépendance par rapport aux fournisseurs, le comportement normal des entreprises «socialistes» consistait à développer autant que possible les productions des inputs à l'intérieur. Cette tendance a entraîné tout naturellement une croissance horizontale des entreprises.

Alors que les entreprises socialistes diminuaient leur dépendance face aux fournisseurs en diversifiant leurs propres activités, les entreprises occidentales prenaient le chemin inverse au nom de la spécialisation et de la sous-traitance. La spécialisation extrême des productions, notamment dans le domaine des services, doublée d'un vaste réseau de fournisseurs et de sous-traitants a donné lieu dans les économies occidentales à l'accroissement du nombre des PME, alors que le tissu économique des démocraties populaires évoluait vers la concentration toujours plus poussée des activités de productions.

A cette liste des facteurs explicatifs ajoutons encore l'argument selon lequel la structure industrielle des démocraties populaires devait reposer sur des monopoles sectoriels. Cette structure permettait, pensait-on, de maximiser les économies d'échelle sans que les effets néfastes du monopole puissent se manifester, les prix étant fixés par le centre.

Même si l'absence traditionnelle des PME dans les pays de l'Europe de l'Est s'explique aisément par des considérations idéologiques (propriété sociale des moyens de production), systémiques (l'entreprise réduite au statut de pseudo-agent économique) et économiques (l'intégration des activités sous la menace de la pénurie et recherche des économies d'échelle), il n'en demeure pas moins qu'avec l'abandon de ce cadre, les considérations susmentionnées perdent toute leur pertinence. La seule manière de limiter l'importance des effets pervers découlant du tissu économique hérité du passé, en d'autres termes, la seule façon d'accomplir rapidement la transition vers une économie de marché, est l'augmentation rapide du nombre d'entreprises, notamment des PME en mains privées. Un nombre élevé d'entreprises

<sup>8</sup> L'on trouvera une analyse socio-politico-économique, désormais classique, de cette classe dans M. VOSLENSKY, «La nomenklature: les privilégiés en URSS», Paris, Belfond, 1980. Une édition mise à jour existe uniquement en allemand, «Nomenklatura, die herrschende Klasse in der Sowjetunion», München, Molden, 1984.



est nécessaire non seulement à l'apparition du marché - donc de la concurrence sans laquelle l'efficacité allocative de l'économie ne saurait augmenter - mais aussi à la spécialisation, donc à l'accroissement de l'efficacité productive et du niveau de satisfaction de la population.

La section suivante s'interroge sur la manière dont les préoccupations susmentionnées se retrouvent dans le diagnostic qui sous-tend les politiques économiques qualifiées de «thérapies de choc» que la Pologne a énergiquement mis en application dès le début 1990, alors que la Hongrie et la Tchécoslovaquie s'en inspirent à plus d'un titre.

### *La thérapie de choc - signe d'impuissance de la pensée économique*

En 1989-90 l'Europe de l'Est a changé d'identité en s'émancipant définitivement de l'emprise du marxisme. Le revirement politique a été quasi immédiatement sanctionné par une nouvelle légitimité dérivée du verdict des urnes. La page d'histoire intitulée «démocraties populaires» ayant été définitivement tournée, il est aujourd'hui presque malséant d'évoquer le passé à quelque titre que ce soit. Si cette pudeur est compréhensible pour ce qui est de la politique, elle est particulièrement nocive dans le domaine économique comme le montre la section précédente. En effet, même si la «révolution de 1989» a fait voler en éclats le système ECP en rejetant les dogmes dérivés du marxisme qui lui donnaient sa cohésion, les éléments hérités de ce système - les structures, les mécanismes et les comportements - continuent à forger la réalité des économies post-communistes.

La transition, dont il est tant question aujourd'hui, consiste à soumettre à la logique du marché les économies de l'Europe de l'Est. Il ne s'agit donc point d'une création *ex nihilo*, mais bien d'une reconversion progressive de décombres de l'économie planifiée en un système de marché. Néanmoins, de nombreux experts tant à l'Est qu'à l'Ouest oublient ce fait fondamental, et confondent table rase et héritage légué par l'ordre ancien.

L'abondante littérature dite «soviétologique» est parfaitement incapable d'éclairer utilement la situation actuelle des pays post-communistes. En effet, une bonne partie de la production que la communauté scientifique occidentale avait consacrée aux économies de l'Europe de l'Est pendant les 40 dernières années s'est contentée de reprendre le discours d'auto-justification des réformateurs communistes de l'Est. C'est ce qui a permis à N. Davis, historien spécialiste de l'Europe centrale de dire en 1986 que les économistes soviétologues se répartissent en deux catégories: ceux qui ne savent pas comment le système fonctionne, et ceux qui ne peuvent l'expliquer. La situation n'ayant pas changé depuis cette date, une connaissance analytique de l'économie planifiée - notamment en ce qui concerne son tissu économique - fait toujours défaut, alors qu'aujourd'hui elle est indispensable pour poser les jalons de la transition aussi efficaces que possible. La théorie économique - et c'est nettement plus inquiétant - se trouve dans la même situation d'impuissance. Ses déficiences ne sont pas perçues par la majorité de la profession, ce qui explique la facilité avec laquelle elle propose des solutions toutes faites pour l'Europe de l'Est, avant même d'avoir correctement appréhendé les prémices du problème.

Dans cette situation le diagnostic qui emporte l'adhésion, à la fois des pouvoirs publics occidentaux et des économistes, est tout ce qu'il y a de plus standard mais aussi de plus inadapté à accélérer la transition vers l'économie de marché.

A peine les remous de «la révolution de 1989» ont-ils cédé la place à un début d'une consolidation politique et institutionnelle que le monde a pu prendre conscience de l'immensité des problèmes économiques des pays post-communistes. Les indicateurs conjoncturels usuellement utilisés brossent un tableau on ne peut plus sombre de la situation économique de l'Europe de l'Est, sans parler de celle de l'URSS:

- Une forte inflation.
- Un endettement extérieur considérable.
- Une croissance en panne, voire en chute libre.
- Un besoin de financement extérieur que l'équilibre précaire des balances commerciales n'est pas en mesure d'assurer.
- Une désorganisation profonde des finances publiques dont les déficits échappent en bonne partie à la quantification.
- Un taux de chômage en progression constante.

Il n'en faut pas plus pour que la théorie économique pose son diagnostic: les difficultés économiques dont souffrent aujourd'hui les pays de l'Europe de l'Est ont une forte composante conjoncturelle et proviennent d'un excès durable de demande globale par rapport à l'offre intérieure, amplifié par un désordre monétaire. Le taux de chômage initialement faible étayait, il y a quelques mois encore, cette analyse. Ce diagnostic ressemble à s'y méprendre à ceux qui ont été avancés pour les pays fortement endettés, notamment d'Amérique latine. Il s'agit de diagnostics - et de thérapies subséquentes - qui s'inscrivent dans le «mainstream economics», ou dans la pensée économique dominante de la fin du 20<sup>e</sup> siècle. L'étroitesse de son paradigme tient au postulat implicite selon lequel les problèmes économiques se posent - et par conséquent doivent être résolus - de la même manière dans tous les environnements institutionnels et sous toutes les latitudes.

Les thérapies proposées se réduisent donc à un savant - puisque obtenu grâce aux modèles économétriques - dosage des mesures suivantes:

- Rééquilibrage rapide des dépenses publiques, notamment par la suppression des subventions - souvent aux biens de première nécessité.
- Politique monétaire restrictive, avec des taux d'intérêt élevés et souvent un contrôle du crédit.
- Gel des salaires, notamment dans la fonction publique.
- Libéralisation des prix et l'abaissement des barrières douanières.
- Suppression des contrôles des changes sur les paiements courants.
- Réaménagement de la dette extérieure.

L'instrument de la conditionnalité a permis au Fonds Monétaire International de suggérer - certains diraient d'imposer - des politiques économiques

de ce type à de nombreux pays en voie de développement, aux prises avec des difficultés conjoncturelles. Les nouvelles équipes au pouvoir en Europe de l'Est ont cherché d'emblée à rendre le changement immédiatement perceptible et irréversible. Il n'est donc pas étonnant que la rupture s'exprimait avant tout par le symbolique. Au niveau économique cela signifie la mise en évidence de l'option libérale qui - manuels d'économie à l'appui - va en un temps record faire apparaître l'économie de marché et surtout la prospérité qui en découle.

Le recours au FMI, à son appui financier, à son cautionnement moral, à son expertise technique occupe sans aucun doute une place centrale dans ce processus d'exorcisme idéologique. Ainsi, avant que les nouveaux gouvernants, polonais notamment, aient pu mesurer l'ampleur de la tâche qui les attendait et se préparer pour l'accomplir, les équipes du FMI sont arrivées à Belgrade, Budapest et Varsovie et sont même allées jusqu'à Moscou l'été dernier. Il leur a fallu peu de temps pour poser les priorités et reconnaître presque à l'unisson que c'est d'un programme de stabilisation que les économies post-communistes avaient avant tout besoin: vérité des prix, politique monétaire restrictive, convertibilité de la monnaie, équilibre du budget avec en contre-partie une aide financière occidentale. Les accords de confirmations passés ces deux dernières années entre le FMI et les gouvernements de l'Est reposent sur les principes susmentionnés.

Aujourd'hui, face à l'enlèvement évident de la situation économique en Europe de l'Est des interrogations prennent à nouveau le relais des certitudes. Après 40 ans d'une logique planificatrice et centralisatrice le passage à la logique de marché, l'essence du changement systémique, se résume-t-il vraiment à la simple stabilisation conjoncturelle?

Dans une économie de marché - ou assimilée comme le sont la plupart des économies des PVD - la conduite de la politique conjoncturelle repose sur des instruments bien connus que sont la politique monétaire - c'est-à-dire la gestion de la quantité de monnaie en circulation dans l'économie, la politique budgétaire, la politique du taux de change ainsi que la politique commerciale face à l'extérieur. Chacun de ces domaines de la politique conjoncturelle a une assise institutionnelle bien précise.

Les économies planifiées n'ont jamais eu besoin de politique conjoncturelle pour la simple et bonne raison qu'elles pensaient être à l'abri des fluctuations conjoncturelles. En effet, avec des prix fixes il n'y a pas lieu de craindre l'inflation, une monnaie servile et inconvertible ne présente aucun risque, ni interne ni externe, le déficit budgétaire automatiquement financé par la banque d'émission n'a pas d'incidence macroéconomique en absence de marchés financiers. Le seul problème dont souffraient les économies planifiées étaient l'insuffisance de l'offre par rapport à la demande, écart impossible à atténuer quand les prix sont fixes. Ainsi, la croissance a été la seule préoccupation économique véritable des démocraties populaires durant les 40 années de leur existence.

Pour cette raison, les instruments usuels de politique économique n'ont jamais fait partie des institutions de l'économie planifiée dont héritent - sous

bénéfice d'inventaire - les nouveaux gouvernements en Europe de l'Est. Par conséquent, ces mêmes gouvernements ne disposent pas aujourd'hui d'instruments pour mettre en œuvre les mesures préconisées par les programmes de stabilisation. Dans ce contexte, la poursuite des objectifs conjoncturels est dangereuse à double titre: elle peut entraîner des pertes de temps, de réserves et - ce qui est le plus grave - la dilapidation d'un capital de confiance politique et/ou conduire à une profonde récession, comme le montrent notamment les résultats de l'économie polonaise pour 1991.

Il y a donc de fortes chances que le programme de stabilisation suivi actuellement en Pologne échoue, son coût d'opportunité aura été élevé car les changements structurels et systémiques auront été retardés d'autant. En effet, les économies de l'Europe de l'Est ne diffèrent pas seulement de celles des pays de l'OCDE par la qualité de leurs indicateurs conjoncturels mais par le principe organisateur de leur activité économique. Par conséquent, aussi longtemps que des agents économiques privés - ménages et entreprises - ne reprendront pas à l'État et l'économie socialisée en général le pouvoir de décider la répartition du revenu national entre la consommation et l'investissement, la logique centralisatrice continuera à y régner en maître incontesté. L'enjeu essentiel de la transition n'est donc point conjoncturel mais systémique; il s'agit d'instaurer des mécanismes capables d'assurer à l'avenir une allocation efficiente des actifs économiques laquelle à son tour conduira à l'accroissement de la production, et par conséquent de la satisfaction. Si les pays de l'Europe de l'Est se laissent détourner de cette priorité absolue, ils risquent d'enliser leurs économies dans une suite sans fin de tentatives de stabilisation comme l'Amérique latine en fait la douloureuse expérience depuis des années.

L'enjeu de la transition est avant tout systémique: il s'agit d'augmenter de manière significative l'apport des activités économiques privées au PNB. Pour le moment cet apport demeure extrêmement faible et le développement du secteur privé se heurte à de nombreuses difficultés auxquelles est consacrée la troisième section.

### *Les obstacles sur la voie vers la privatisation de l'activité économique*

Le terme même de privatisation a au moins deux acceptions bien différentes: au sens restreint et courant il signifie le transfert des entreprises du secteur public vers le secteur privé alors qu'au sens plus large la privatisation signifie le passage d'activités économiques vers le secteur privé sans que cela n'implique nécessairement un transfert d'actifs<sup>9</sup>.

Le changement systémique vers l'économie de marché ne peut en aucun cas se résumer à la simple privatisation des entreprises existantes, puisque comme nous l'avons indiqué dans la première section, la structure du tissu économique héritée du communisme n'est absolument pas adaptée à une économie de marché. Pour que cette dernière puisse fonctionner effective-

<sup>9</sup> E. SAVAS, «Taxonomy of Privatization Strategies» in *Policy Studies Journal*, vol. 18, Winter 1989-90, pp. 343-355.

ment il faut que le nombre des entreprises augmente fortement notamment dans la catégorie des PME. Cet accroissement du nombre des petites et moyennes entreprises ne peut venir que de deux sources:

1. La restructuration et le démembrement des entreprises «socialistes» héritées du passé peut déboucher sur l'apparition de nombreuses PME. Toutefois, il n'est pas dit que les entités issues de ce processus qui sont viables du point de vue technologique et physique, le soient également en termes économiques et financiers.
2. La création *ex nihilo* de nouvelles entreprises. Il peut s'agir aussi de la «légalisation» d'un certain nombre d'activités conduites antérieurement dans l'ombre, de l'adaptation aux nouvelles conditions d'anciens ateliers artisanaux. La possibilité de reprise par ces nouvelles entités de quelques actifs physiques (machines ou véhicules) aux entreprises du secteur public pourrait favoriser la multiplication de nouvelles PME.

La restructuration et le démembrement des entreprises «socialistes» ainsi que leur privatisation sont des processus extrêmement lents et complexes. Pour cette raison il est illusoire de penser que ce processus à lui seul, peut contribuer rapidement à l'accroissement du nombre des entreprises privées<sup>10</sup>. Par conséquent, c'est essentiellement par la création de nouvelles entreprises que doit progresser la construction de l'économie de marché en Europe de l'Est. Or la création de nouvelles entreprises butte actuellement en Europe de l'Est sur de trop nombreux obstacles qui sont à la fois objectifs et subjectifs. L'importance de ces obstacles ne diminuera que si les gouvernements au pouvoir mettaient en place une politique explicite et cohérente de promotion de nouvelles entreprises. Toutefois une telle démarche est incompatible avec le credo libéral et non-interventionniste actuellement en vogue en Europe de l'Est que V. Klaus résume par la boutade «Market economy. Full stop». La thérapie de choc veut, dans ses principes, forcer les entreprises existantes à s'adapter aux nouvelles contraintes. Ce faisant, elle passe sous silence le problème vital de la création d'entreprises et plus particulièrement de PME<sup>11</sup>.

Parmi les obstacles essentiels, mentionnons le sous-développement du système bancaire qui exige des entrepreneurs un niveau de garantie qu'ils ne sont pas en mesure de fournir. Dans cette situation, nombre de PME sont coupées du crédit, ce qui est particulièrement grave dans des pays où le capital financier privé n'existe quasiment pas. Pour la même raison, de nombreux projets d'entreprises ne se matérialisent pas.

Le caractère lacunaire et changeant de la législation fiscale constitue un autre obstacle essentiel à la création des entreprises, il en va de même des ambiguïtés qui entourent encore certains aspects de la propriété privée, notamment dans le cas du retour des biens à leurs anciens propriétaires.

<sup>10</sup> Cf. à ce sujet P. DEMBINSKY, «La privatisation: des questions en attente de réponses» in *La nouvelle Europe de l'Est: du plan au marché*, études publiées sous la direction de J.-D. CLAVEL et de J.C. SLOAN, Bruylant, Bruxelles, 1991, pp. 155-168.

<sup>11</sup> Ch. BROOKS, «La dynamique de l'entreprise, clef de la restructuration économique» in J.D. Clavel et J.C. Sloan, op. cit., pp. 209-235.

L'instabilité du niveau des tarifs douaniers et du cours de change expose les nouvelles entreprises aux risques concurrentiels qu'elles n'ont pas les moyens de maîtriser.

Le niveau relativement pauvre de la culture d'entreprise est un autre élément qui limite le nombre de projets d'entreprises.

Le coût du financement est prohibitif pour toutes les entreprises qui envisagent des programmes d'investissement de moyen terme.

La liste qui précède n'est pas, et de loin exhaustive. Elle indique uniquement les obstacles les plus importants que rencontrent les créateurs de PME. Leur effet dissuasif ne doit en aucun cas, être sous-estimé. Deux ans après le début de la transition, ses effets économiques tardent à se faire sentir et les économies post-communistes s'enlisent dans un marasme dont il leur sera très difficile de sortir à moyen terme. Sans une politique globale de stimulation et de soutien à la création des PME nationales, la transition actuellement en cours en Europe de l'Est risque de conduire ces pays vers l'anarchie économique doublée d'une économie de subsistance, plutôt que vers la prospérité dont l'économie de marché est la meilleure garante. Au moment où les frontières chancellent à nouveau et s'ouvrent sur le vide, le renforcement rapide du tissu économique national est le meilleur, l'unique atout dont disposent la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie pour rester à l'écart des tourbillons qui s'abattent sur cette partie de l'Europe. Dans ce contexte, l'assistance et l'expérience des pays occidentaux paraissent absolument primordiales, plus importantes que les réductions de dettes ou des investissements directs.