

N° 285

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1990

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) à la suite d'une mission effectuée en Tchécoslovaquie, Pologne et Hongrie ainsi qu'à Moscou du 28 février au 14 mars 1990 pour étudier l'évolution économique de ces pays et leurs relations économiques, commerciales et financières avec la France,*

Par M. Jean FRANÇOIS-PONCET  
et MM. Bernard BARBIER, William CHERVY,  
Francisque COLLOMB, Jean FAURE, Philippe FRANÇOIS,  
Bernard HUGO, Robert LAUCOURNET et Louis MINETTI,

Senateurs.

TOME I

L'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE DE LA TCHÉCOSLOVAQUIE,  
DE LA POLOGNE ET DE LA HONGRIE

CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Trégouet, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse...

Jean Besson, François Blaizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moynard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>COMPOSITION DE LA DELEGATION</b> .....	9
<b>AUDITIONS PREALABLES AU DEPLACEMENT DE LA DELEGATION</b> .....	11
<b>PROGRAMME DU SEJOUR DE LA DELEGATION</b> .....	13
<b>INTRODUCTION</b> .....	21
<b>CHAPITRE PREMIER : LE LEGS DU PASSE</b> .....	25
<b>A. L'EMPREINTE COMMUNISTE :</b> .....	26
<b>1. Une économie de commandement</b> .....	26
<i>a) Collectivisation</i> .....	26
<i>b) Planification</i> .....	26
<i>c) Subventions</i> .....	27
<b>2. Un appareil industriel désuet</b> .....	28
<i>a) Une industrie lourde, hypertrophiée et obsolète</i> .....	28
<i>b) Une hyperconcentration des entreprises</i> .....	29
<i>c) Une production inadaptée à la demande interne, de médiocre qualité et dépourvue de capacité compétitive</i> ...	29
<i>d) Une production forte consommatrice de matières premières et d'énergie</i> ..	30



<b>3. Un environnement pollué</b> .....	30
<b>4. Des infrastructures insuffisantes et vieilles</b> .....	33
<b>5. L'isolement du marché mondial : le C.A.E.M.</b> .....	33
<i>a) Règles de fonctionnement</i> .....	33
<i>b) Bilan du C.A.E.M.</i> .....	34
<b>6. Une évolution en trois étapes</b> .....	35
<i>a) La période stalinienne</i> .....	36
<i>b) Les tentatives de réformes et leur échec</i> .....	39
<i>c) La stagnation et le déclin économiques conduisent à la crise politique</i> .....	42
 <b>B. DES SPECIFICITES NATIONALES</b> .....	 43
<b>1. Les atouts tchécoslovaques</b> .....	44
<i>a) Une agriculture nationalisée mais relativement productive</i> .....	44
<i>b) Une tradition industrielle ancienne et vivante</i> .....	45
<i>c) Une dette extérieure faible</i> .....	46
<i>d) Une bonne image internationale</i> .....	46
<b>2. Les handicaps polonais</b> .....	46
<i>a) L'implosion agricole des paysans propriétaires mais installés sur de très petites surfaces et dépourvus de moyens de production</i> .....	47
<i>b) Une dette extérieure écrasante</i> .....	48
<i>c) Des graves déséquilibres intérieurs</i> .....	48

<b>3. L'avance hongroise</b> .....	50
<i>a) Un réformisme constant depuis 1968</i> .....	51
<i>b) Résultats positifs dans le secteur du commerce</i> .....	52
<i>c) Résultats appréciables dans le secteur agricole</i> .....	53
<i>d) Des handicaps non surmontés : dette extérieure, inflation, stagnation de la production</i> .....	54
<b>CHAPITRE II : VERS L'ECONOMIE DE MARCHE</b> .....	65
<b>A. DES ORIENTATIONS COMMUNES</b> .....	67
<b>1. Libération des prix, suppression des contrôles rétablissement de la concurrence</b> .....	67
<i>a) Suppression des subventions</i> .....	67
<i>b) Abandon des contrôles</i> .....	68
<i>c) Deconcentration des "combinats"</i> .....	69
<b>2. Privatisation des entreprises</b> .....	70
<i>a) La similitude des méthodes</i> .....	70
<i>b) Le casse-tête du financement</i> .....	72
<i>c) L'inévitable lenteur du processus</i> .....	74
<b>3. Le redéploiement des échanges extérieurs</b> .....	74
<i>a) Un double objectif</i> .....	74
<i>b) Limites</i> .....	75
<b>4. Le choc social</b> .....	78
<i>a) Traumatismes de la période de transition</i> .....	78
<i>b) Qualité incertaine de l'encadrement</i> .....	80
<i>c) Stabilité et détermination des Gouvernements</i> .....	83

<b>B. DES VOIES NATIONALES</b> .....	86
<b>1. L'audace polonaise</b> .....	86
<i>a) Une réussite : le plan de stabilisation</i> .....	87
<i>b) Une préoccupation : le recul de la production</i> .....	89
<i>c) Une inquiétude : le chômage</i> .....	90
<i>d) Un espoir : la revitalisation de l'économie</i> .....	91
<i>e) Un atout : le consensus social et politique</i> .....	91
<sup>5)</sup> <b>2. La continuité hongroise</b> .....	92
<i>a) L'engagement libéral</i> .....	92
<i>b) La privatisation commencée</i> .....	93
<i>c) Une contrainte : la dette</i> .....	94
<b>3. La prudence tchécoslovaque</b> .....	96
<i>a) Les conditions politiques de la transition</i> .....	96
<i>b) Une marge de manoeuvre économique et financière</i> .....	97
<i>c) Rythme et ampleur du changement</i> .....	97
<i>d) Le problème slovaque</i> .....	99
<b>CHAPITRE III : LA NÉCESSITÉ ET LES FORMES DU SOUTIEN OCCIDENTAL</b> .....	101
<b>A. DES DEMANDES JUSTIFIÉES</b> .....	101
<b>1. Dangers de la transition</b> .....	101
<b>2. Pénurie de techniciens et de gestionnaires formés</b> .....	102

<b>3. Endettement</b> .....	102
<b>4. Manque de capitaux</b> .....	103
<b>5. Accès au marché occidental</b> .....	104
<b>B. REPONSES DE L'OCCIDENT</b> .....	104
<b>1. Décisions des gouvernements et des institutions internationales</b> .....	105
<i>a) Programmes d'assistance</i> .....	105
<i>b) Ouverture des marchés</i> .....	107
<i>c) Limites de l'aide publique</i> .....	110
<b>2. Le comportement des entreprises</b> .....	112
<i>a) Facteurs d'hésitation</i> .....	112
<i>b) Orientations des investissements</i> .....	114
<b>3. La hiérarchie des efforts</b> .....	116
<i>a) Priorité polonaise</i> .....	116
<i>b) Consolidation de la dette et soutien des monnaies</i> .....	119
<i>c) La formation des hommes</i> .....	120
<i>d) Modernisation de l'appareil productif</i> .....	121
<b>C. POSITION RELATIVE DE LA FRANCE</b> .....	122
<b>1. Atouts de l'Allemagne</b> .....	122
<i>a) Proximité, tradition, langue</i> .....	122
<i>b) Efficacité des entreprises et des collectivités territoriales</i> .....	123
<i>c) Échanges bilatéraux</i> .....	123

<b>2. Le nécessaire effort de la France</b> .....	125
a) <i>Quel intérêt pour la France ?</i> .....	125
b) <i>Aide publique</i> .....	126
c) <i>Présence des entreprises</i> .....	126
<b>CONCLUSION</b> .....	129



## COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION

La délégation de la commission des Affaires économiques et du Plan se composait de neuf Sénateurs :

- **M. Jean François-Poncet**, Sénateur du Lot-et-Garonne, président de la commission et membre du groupe du Rassemblement démocratique et européen, qui conduisait la mission ;

- **M. Robert Laucournet**, Sénateur de la Haute-Vienne, vice-président de la commission et membre du groupe socialiste ;

- **M. Philippe François**, sénateur de Seine-et-Marne, vice-président de la commission et membre du groupe du Rassemblement pour la République ;

- **M. Bernard Barbier**, Sénateur de Côte d'Or, secrétaire de la commission et membre du groupe de l'Union des Républicains et des Indépendants ;

- **M. Francisque Collomb**, Sénateur du Rhône, secrétaire de la commission et rattaché administrativement au groupe de l'Union centriste ;

- **M. Louis Minetti**, Sénateur des Bouches-du-Rhône, secrétaire de la commission et membre du groupe communiste.

- **M. Bernard Hugo**, Sénateur de l'Ardèche et membre du groupe du Rassemblement pour la République ;

- **M. William Chervy**, Sénateur de la Creuse et membre du groupe socialiste ;

- **M. Jean Faure**, Sénateur de l'Isère et membre du groupe de l'Union centriste,

Elle a été accompagnée, pendant une partie de son voyage, par deux journalistes français : M. Jérôme Dumoulin (L'Express) et M. Marc Ullman (R.T.L. ; Paris Match).

## AUDITIONS PRÉALABLES AU DÉPLACEMENT DE LA DÉLEGATION

Avant de se rendre en Tchécoslovaquie, Pologne et Hongrie, ainsi qu'à Moscou, la délégation a entendu un certain nombre de personnalités compétentes.

### Mardi 9 janvier 1990

- **M. Georges Mink**, Chercheur au CEDUCEE, spécialiste des questions polonaises ;

- **M. Gérard Duchêne**, Professeur à l'Université de Lille II ;

- **Mme Marie Lavigne**, Professeur à l'Université de Paris I ;

- **M. Peter Colotka**, Ambassadeur de Tchécoslovaquie en France, **M. Ryszard Fijalkomwski**, Ambassadeur de Pologne en France et **M. Gabor Nagy**, Ambassadeur de Hongrie en France ;

- **M. Georges Sokoloff**, Conseiller scientifique auprès du C.E.P.I.I. à Paris.

- **Mme Hélène Carrère d'Encausse**, Professeur des Universités à l'I.E.P. de Paris ;

### Mardi 23 janvier 1990

- **M. Pierre Hassner**, Directeur de la recherche à la F.N.S.P. (C.E.R.I.) ;

- **M. Jean-Claude Paye**, Secrétaire général de l'O.C.D.E. ;

- **M. Paul Boccara**, Professeur d'économie à l'Université d'Amiens ;

- **M. Serge Raslovleff**, Délégué pour les pays de l'Est chez Pechiney ;

- **M. Jacques Bloz**, Directeur Europe au ministère des Affaires étrangères.

Mercredi 24 janvier 1990 - Entretiens à Bruxelles :

- **MM. Klaus Van Derpas et Karl Falkenberg**, conseillers au Cabinet de M. Jacques Delors, Président de la Commission des Communautés européennes ;

- **MM. Jorge Braga de Macedo**, Directeur des Economies nationales à la Commission des Communautés européennes et **Jean-François Pons**, Directeur des Affaires monétaires à la Commission des Communautés européennes ;

- **M. Pablo Benavides Salas**, Directeur "Task Force" Pologne/Hongrie ;

- **M. Pascal Lamy**, Directeur du Cabinet de M. le Président Jacques Delors ;

- **M. Hywel Ceri Jones**, Directeur "Task Force" Ressources humaines, Education, Formation et **M. Denis Winkler** ;

- **M. John Madisson**, Conseiller des Affaires internationales agricoles.

## PROGRAMME DU SEJOUR DE LA DELEGATION

\*\*\*

*Séjour en Tchécoslovaquie : Bratislava et Prague*

### MERCREDI 28 FEVRIER

- 15 h** Arrivée à l'aéroport de Vienne.  
Départ pour Bratislava
- 17 h 30** Réception par M. Rudolf Schuster, président du Conseil national slovaque, en présence des représentants des commissions du plan et du budget.
- 19 h 00** Dîner offert par M. Rudolf Schuster.

### JEUDI 1er MARS

- 9 h 30** Entretien avec M. Rudolf Kri, Président du bureau des prévisions et statistiques.
- 11 h 00** Reception au VPN (Public contre la violence). Entretien avec MM. Milan Knacko, Fedor Gáll, Martin Bùtora, Peter Fatar, Victor Zajac et Juray Flanik.
- 12 h 30** Déjeuner offert par M. Alexander Varga, Vice-Premier Ministre du gouvernement slovaque avec M. Jan Ducky, Ministre de l'industrie du gouvernement slovaque.
- 15 h 30** Départ pour Prague.

### VENDREDI 2 MARS

- 9 h 00** Entretien avec M. Jaroslav Vostatek, Vice-ministre du gouvernement fédéral tchécoslovaque et avec M. Josef Kreuter, Conseiller de M. Komarek, Premier Vice-Président du Gouvernement fédéral.

11 h 00

Entretien avec M. Stank, premier vice-président de l'Assemblée fédérale et avec MM. Givi Bezecny, chef du comité pour la planification et le budget, Bohumil Servus, chef-adjoint du comité pour la planification et le budget, Zdenek Lastovicka, chef du comité pour l'industrie, les transports et le commerce à la chambre des peuples, Martin Kontra, chef du comité pour l'industrie, les transports et le commerce à la Chambre des nations, Zdenek Fendych, secrétaire du comité pour la planification et le budget, Antonin Zeiman, secrétaire du comité pour l'industrie, les transports et le commerce, Václav Kmonier, secrétaire du comité pour l'agricole, Zdenek Vanicek, chef du département du ministère des affaires étrangères, Pavel Novar, chef du département pour les relations étrangères de l'Assemblée fédérale, Peh Jull, membre du département de la presse.

12 h 30

-Déjeuner de travail à l'Assemblée fédérale.

14 h 30

Entretien avec M. Frantisek Pavelka, vice-ministre des finances.

### SAMEDI 3 MARS

20 h 00

Dîner à l'Ambassade.

### DIMANCHE 4 MARS

9 h 00

Réunion de travail avec M. Humann, Ambassadeur de France en Tchécoslovaquie, et ses principaux collaborateurs à l'Hôtel Intercontinental.

10 h 15

Départ pour Moscou.

16 h 15

Accueil de la délégation.

19 h 30

Dîner d'arrivée chez M. Michel Peissik .

*Séjour en U.R.S.S. : Moscou*

**LUNDI 5 MARS**

- 9 H 45** Entretien avec M. Klepatsky, responsable des questions du CAEM à la directions des pays socialistes du Ministère des Affaires étrangères.
- 13 h** Déjeuner de travail à l'hôtel National avec les principaux responsables des services de l'Ambassade. ↵
- 15 h** Entretien avec M. Stefan Sitarian, président de la commission d'Etat pour les relations économiques extérieures.
- 17 h** Entretien avec M. Jourkine, directeur de l'Institut de l'Europe.
- 20 h** Dîner à la résidence, offert par M. Jean-Marie Mérillon, Ambassadeur de France en Union soviétique.

**MARDI 6 MARS**

- 9 h 30** Entretien avec M. Nikolai Petrakov, directeur-adjoint de l'Institut d'économie et de mathématiques, conseiller économique du président Gorbatchev.
- 11 h** Entretien avec M. Zawodinsky, adjoint au secrétaire exécutif du CAEM.
- 14 h** Déjeuner de travail, au Soviet suprême, avec M. Victor Koutcherenko, président de la commission du Plan, du budget et des finances ainsi qu'avec plusieurs membres de la commission.
- 16 h 30** Entretien avec M. Olef Bogomolov, directeur de l'Institut de l'économie du système socialiste mondial.
- 21 h 30** Arrivée à Varsovie.

*Séjour en Pologne : Varsovie*

**MERCREDI 7 MARS**

- 9 h 00** Entretien avec le chargé d'affaires et le conseiller commercial à la résidence.
- 10 h 30** Entretien avec M. Wielowiejski vice-maréchal du Sénat et M. Wujec, député, secrétaire général du groupe parlementaire de Solidarité.
- 11 h 30** Rencontre avec M. Cezary Jozefiak, président de la commission des affaires économiques du Sénat et avec MM. les Sénateurs Jerzy Dietl, Zdrisław Nowicki, Henryk Wilk, August Chtekvoski, Edmund Bilicki, Mieczysław Trochimink, Benedykt Pszcrotkowski et Jan Koztowski, membres de cette commission.
- 13 h** Déjeuner offert par M. Wielowiejski, vice-maréchal du Sénat, au restaurant de la Diète.
- 15 h 30** Entretien avec M. Kulczycki, directeur de la coopération avec les pays occidentaux au ministère du commerce extérieur.
- 17 h** Entretien avec M. Janicki, ministre de l'agriculture.
- 18 h 15** Entretien avec M. Mackiewicz, ministre du commerce intérieur.
- 20 h** Dîner à la résidence avec les principaux interlocuteurs de la délégation.

**JEUDI 8 MARS**

- 9 h** Entretien avec le vice-premier ministre, ministre des finances, M. Balcerowicz.
- 10 h** Entretien avec Wojtowicz, premier vice-président de la Banque nationale.
- 11 h 30 à 16 h 30** Visite de l'entreprise URSUS (fabrique de tracteurs et de matériels agricoles). Entretien avec le Directeur de l'Ursus, le président du comité d'établissement du syndicat de branche

"OPZZ" et le président du comité d'établissement de Solidarité.

- 17 h 00** Entretien avec M. Kuczynski, conseiller du premier ministre pour les affaires économiques.
- 19 h 00** Dîner offert par M. Christian Saillard, conseiller commercial à l'Ambassade de France avec la participation des représentants de sociétés françaises installées en Pologne.

#### **VENDREDI 9 MARS**

- 9 h** Entretien avec M. Syryczyk, ministre de l'industrie.
- 10 h 30** Entretien avec M. Lis, vice-ministre des finances, chargé des privatisations.
- 12 h** Entretien avec MM. Bogdan Skwarka et Krzystof Oksiuta, collaborateurs de M. Balazs, ministre chargé des relations sociales en milieu rural.
- 13 h** Dîner offert par Mme Skibniewska, Présidente de l'association France-Pologne au château de Wilanow.
- 16 h 00** Visite du château royal de Varsovie, avec M. le Professeur Gveysztov, président de l'Académie des sciences.
- 20 h** Dîner offert par M. Jean-François Terral, chargé d'affaires, à son domicile avec des représentants de la presse.



*Séjour en Hongrie : Budapest*

**SAMEDI 10 MARS**

- 9 h 00** Décollage pour **Budapest**.
- 10 h 15** Arrivée à l'aéroport Ferihegy 2.
- 12 h 30** Déjeuner de travail offert par M. Ernő Kemenes, président de l'office national de la planification.
- 15 h à 16 h 15** Entretien avec Ernő Kemenes et plusieurs de ses collaborateurs.
- 16 h 30** Entretien avec M. Ivan Major, membre de l'alliance des démocrates libres.

**LUNDI 12 MARS**

- 10 h** Entretien avec M. Istvan Fodor, président par intérim du Parlement.
- 11 h 30** Entretien avec M. Janos Martony, commissaire du gouvernement, chargé de la privatisation.
- 16 h** Entretien avec des représentants du Forum démocratique.
- 18 h** Réception de l'honneur de la délégation à la résidence de l'Ambassadeur.

**MARDI 13 MARS**

- 9 h** Départ pour Szekesfehervar.
- 10 h** Présentation de l'usine Vidéoton de Srekesfeherian et entretien avec M. János Kárzmér, président-directeur général du groupe Vidéoton.
- 11 h** Visite des installations industrielles.

- 12 h 30 - 13 h 15** Déjeuner offert en l'honneur de la délégation par la direction de l'usine Vidéoton.
- 14 h - 15 h 45** Visite de la coopérative agricole "Szabad Elet". Entretien avec M. Tamas Bodizs, président de la coopérative et avec M. Labzlo Nemeth, Directeur général adjoint du Ministère de l'agriculture.
- 17 h** Entretien avec M. Ferenc Bartha, président de la banque nationale de Hongrie.

### **MERCREDI 14 MARS**

- 9 h** Entretien avec M. Peter Medgyessy, vice-premier ministre en charge des questions économiques.
- 10 h** Entretien avec M. Andras Gabor, président de la chambre de commerce de Hongrie, directeur général de TUNGSRAM. Entretien avec M. Lázlo Fador, vice-président de la chambre de commerce de Hongrie et avec M. István Kovacs, président de la section française de la chambre de commerce de Hongrie.
- 12 h 30** Déjeuner de travail à la résidence de l'Ambassadeur.
- 16 h 30** Départ pour Paris.

\*\*\*

Mesdames, Messieurs,

Les derniers mois de l'année 1989 marqueront, dans l'Histoire, l'effondrement de quarante ans de domination communiste sur les nations d'Europe centrale et orientale. 1990 sera, n'en doutons pas, l'année de la réunification allemande, hier encore considérée comme improbable avant la fin du siècle.

Brusquement, l'Histoire de l'Europe s'accélère et c'est avec une joie immense que l'Occident accueille cette victoire des Droits de l'Homme et des Libertés.

Mais, où conduiront ces bouleversements ? Quel sera l'avenir des peuples de l'Europe de l'Est qui rejettent, aujourd'hui, le totalitarisme ? Quelle nouvelle carte du continent européen va résulter de ces changements ?

Aucune réponse ne peut être apportée avec certitude à ces questions. Mais, à l'évidence, le rythme et le succès des évolutions en cours seront conditionnés par la réussite des mutations économiques engagées ou envisagées. L'aspiration à la liberté a, certes, balayé les anciens régimes politiques fondés sur la crainte et la présence militaire soviétique. Mais, elle n'a pas été la seule à motiver le rejet du totalitarisme. La pénurie chronique, dans laquelle le communisme avait plongé ces pays a, également, puissamment contribué à la détermination des peuples. Les librairies n'ont pas été les seuls magasins de Vienne et de Berlin envahis par les Hongrois et les Allemands de l'Est, quand les frontières, dessinées par le Rideau de Fer, se sont ouvertes. Les boutiques d'alimentation, d'électroménager, d'électronique et les concessionnaires d'automobiles ont vu, eux aussi, affluer les nouveaux touristes. L'ampleur des frustrations semble telle que, si l'année 1990 ne permet pas de convaincre les populations est-européennes que la prospérité économique accompagnera dans un délai raisonnable les conquêtes démocratiques, celles-ci pourraient être menacées et, éventuellement, compromises.

Quel est aujourd'hui le bilan de 40 ans de collectivisme, comment les nouveaux dirigeants entreprennent-ils cette périlleuse traversée vers l'économie de marché, de quels atouts disposent-ils

mais aussi quels obstacles risquent-ils de rencontrer, quels soutiens les pays occidentaux doivent-ils et peuvent-ils apporter ?

C'est pour tenter d'apporter une première réponse à ces questions que le 29 novembre 1989, la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat a désigné une mission d'information chargée d'étudier l'évolution économique de la Hongrie, de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, ainsi que leurs relations économiques, commerciales et financières avec la France. Le Sénat en a accepté le principe lors de sa séance du 2 décembre 1989.

Pourquoi ces trois pays ? Essentiellement parce qu'ils présentent un caractère commun : plus nettement que leurs voisins, y compris le plus puissant d'entre-eux, l'U.R.S.S., ils ont choisi l'économie de marché. Certes les méthodes et les rythmes sont différents. Mais, par delà l'audace polonaise, la continuité hongroise et la prudence tchécoslovaque, les orientations sont communes et clairement déterminées. Mieux que d'autres, sans doute, ces pays permettent de comparer les moyens mis en oeuvre, de mesurer les chances de succès des réformes en cours mais aussi les obstacles rencontrés.

La mission d'information, composée de M. Jean FRANÇOIS-PONCET, Président, et MM. Bernard BARBIER, William CHERVY, Francisque COLLOMB, Jean FAURE, Philippe FRANÇOIS, Bernard HUGO, Robert LAUCOURNET et Louis MINETTI, a tout d'abord procédé, au cours des mois de janvier et février 1990, à un grand nombre d'auditions de personnalités économiques et politiques (1).

Du 28 février au 14 mars, elle s'est rendue en Pologne, en Hongrie et en Tchécoslovaquie et a effectué un bref séjour à Moscou. Elle a pu, grâce à la diligence et à la compétence de nos ambassadeurs et de leurs collaborateurs, rencontrer les plus hauts responsables politiques et économiques de ces pays(2). Qu'il soit permis à cette occasion, à la délégation, de souligner la qualité de l'accueil qui, par tous et à chaque occasion, lui a été réservé.

---

(1) Voir Pages 11 et 12 les auditions effectuées par la mission d'information.

(2) Voir Pages 13 à 19 le programme de la mission

Ce sont les conclusions adoptées par la mission d'information et la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat qui font l'objet du premier tome du présent rapport.

Mais, sur des bouleversements économiques si complexes et si rapides, il ne saurait y avoir d'appréciations définitives et certaines. Aussi, dès son retour, la mission d'information a souhaité faire part de ses conclusions et les soumettre au débat. C'est pourquoi, elle a organisé le 10 avril 1990, au Sénat, un colloque placé sous le haut patronage de M. Alain POHÉR, Président du Sénat, sur le thème "Mutation économique en Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie : réussite ou échec ?". Les actes de ce colloque constituent le second tome de ce rapport d'information.

## CHAPITRE PREMIER

### Le legs du passé

En 1938, la Tchécoslovaquie possédait une des économies industrielles les plus développées d'Europe ; en Hongrie et en Pologne, l'agriculture familiale dominait, mais il en était de même dans de nombreux autres pays européens. L'Est de l'Europe était en retard sur l'Ouest, mais l'écart restait limité. L'Europe toute entière progressait, plus ou moins, du même pas.

En 1989, après 40 ans de communisme, un immense fossé s'est creusé entre ces pays et le reste de l'Europe. Le décalage éclate sur tous les plans. Celui des niveaux de vie : Tchécoslovaquie, 5.650 \$ par personne, Hongrie, 5.200 \$ par personne, Pologne, 4.200 \$ par personne, alors qu'il s'établit dans la C.E.E. à 8.800 \$ en moyenne (1) et qu'il est de 19.000 \$ en R.F.A. et de 16.500 en France. Celui des structures, calquées à l'Est sur celles que Lénine et Staline ont imposées à l'U.R.S.S. Celui du développement industriel, centré dans les démocraties populaires sur les secteurs les plus propres à soutenir l'économie de guerre soviétique, c'est-à-dire sur l'industrie lourde.

De sorte que, dans leur volonté de rejoindre le peloton des économies occidentales, les nouveaux régimes ont un double handicap à surmonter. Il leur faut créer de toutes pièces les législations, les institutions et les mentalités nécessaires au développement d'une économie de marché. Il leur faut aussi réorienter profondément et moderniser leurs capacités de production, ainsi que les infrastructures de leurs économies pour les adapter aux exigences de la concurrence internationale.

L'empreinte communiste n'a pas, pour autant, effacé les spécificités nationales, héritées d'un long passé. Les caractéristiques nationales, économiques, mais aussi culturelles et psychologiques, pèseront lourd dans la balance, au fur et à mesure que l'Europe centrale et orientale progressera dans la difficile traversée qu'elles

---

(1) Source Centre d'Etudes prospectives et d'Informations internationales (C.E.P.I.I.)

entreprennent du totalitarisme et du collectivisme vers la démocratie et le marché.

## A. L'EMPREINTE COMMUNISTE

Les pays visités par la mission sénatoriale ont basculé dans l'orbite soviétique en 1945. L'U.R.S.S. leur a imposé son propre mode d'organisation économique et politique, en même temps que ses propres priorités de développement. Son objectif affiché a été de les intégrer dans un système régional d'échanges fondé sur la division du travail et destiné à soutenir son effort militaire. La résistance opiniâtre des responsables de ces pays, jointe à la lourdeur bureaucratique du système, n'ont jamais permis, il est vrai, au C.A.E.M. de devenir un ensemble performant. Celui-ci n'en a pas moins contribué, avec la collectivisation et la planification, à la désuétude des appareils industriels et à leur isolement par rapport au marché mondial.

Si le monde communiste n'a jamais effacé les spécificités nationales, l'empreinte commune qu'il a imposée constitue le lourd boulet dont la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne devront se libérer pour rattraper l'Occident et renouer avec le progrès.

### 1. Une économie de commandement

Trois mots caractérisent le système économique imposé par l'Union soviétique à la Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie : collectivisation, planification et subventions.

#### a) *Collectivisation*

97 % de la production tchécoslovaque est étatisée. En Hongrie, malgré les réformes, le secteur privé ne participait en 1989 qu'à concurrence d'environ 10 % au P.I.B. En Pologne, si l'agriculture est restée pour l'essentiel privée, 90 % de l'industrie est collectivisée.

#### b) *Planification*

Conçu et mis en oeuvre au niveau central, le plan ne se borne pas à fixer des objectifs macroéconomiques et à décider des moyens affectés à leur réalisation. Il arrête le détail des entrées et des sorties pour toute l'économie. Le système ainsi créé est indifférent aux

choix des ménages. Il est totalement hiérarchique : les plans de niveau inférieur ne sont que des segments des plans de niveau supérieur.

Il fixe des prix qui ne traduisent ni l'équilibre de l'offre et de la demande, ni le coût des facteurs, mais les choix des planificateurs. Il incite les directeurs d'entreprises à respecter les objectifs quantitatifs et à négliger la qualité des produits : un plan en tonnes pousse à la fabrication de produits lourds.

Il engendre de telles complexités qu'il rend impossible toute coordination verticale et provoque pénuries et goulets d'étranglement. Il secrète, au sein de la bureaucratie, l'apparition de véritables féodalités qui se répartissent entre elles, de puissance à puissance, investissements et ressources au point que l'économie dite "de commandement" devient une véritable économie de "marchandage".

Système infernal, dont l'expérience a montré qu'il était, de surcroît, irréformable.

### *c) Subventions*

A prix artificiels, subventions généralisées ! Fixés à des niveaux dérisoires pour des raisons idéologiques -démontrer la supériorité sociale du communisme-, politiques -réactions de la population- ou économiques - élaboration du plan- les prix des produits de base, des produits industriels, ainsi que les loyers, n'ont pu être maintenus à leur bas étiage qu'en recourant à des subventions massives. En Pologne, les subventions à la production et à la consommation représenteraient, selon la C.E.E., 20 % du P.N.B. et 50 % des dépenses budgétaires.

En Pologne, en Hongrie, en Tchécoslovaquie comme en U.R.S.S., la direction effective du système a été assurée par le parti. L'administration n'était chargée que de la mise en oeuvre bureaucratique des décisions. Les grands choix, mais aussi la nomination des dirigeants du niveau central aux niveaux des entreprises était assurée par la hiérarchie du parti communiste en fonction de critères plus politiques que techniques. Cette mainmise totale du parti sur tous les rouages était un facteur de cohésion. Mais elle explique pourquoi toutes les tentatives de réforme se sont heurtées à un veto politique. Elle permet également de comprendre pourquoi, en U.R.S.S., Gorbatchev a fait passer la réforme politique avant les réformes économiques.



## **2. Un appareil industriel désuet**

Imposée par l'Union soviétique, la stratégie retenue a, partout, privilégié l'industrie lourde au détriment des industries de transformation, la constitution de grandes unités de production, de préférence au développement des petites et moyennes entreprises, et la production à tout prix, quoi qu'il en coûte en termes d'énergie et d'environnement.

### *a) Une industrie lourde hypertrophiée et obsolète*

Les tableaux figurant en annexe I du présent chapitre détaillent la structure industrielle des pays visités. Ils soulignent la prépondérance du secteur énergétique, de la métallurgie, de la chimie de base et de la mécanique lourde et traduisent la perpétuation des priorités qui s'étaient imposées pendant la première moitié du XXème siècle.

En Pologne, les activités minières représentent un septième de l'emploi et près de 20 % de l'investissement ; les industries mécaniques, un tiers des emplois et le quart des investissements. En Tchécoslovaquie, la métallurgie, la construction mécanique et la chimie représentent 50 % de la production industrielle ; les biens de consommation et les produits alimentaires moins du tiers. En Hongrie, les produits de base occupent plus de la moitié de la main d'oeuvre industrielle.

Au déséquilibre qui résulte de cette situation, s'est rapidement ajoutée l'obsolescence et le retard technologique.

En Tchécoslovaquie, la main d'oeuvre employée à la transformation industrielle des produits excède de 30 % celle des chaînes de production occidentales équivalentes. En 1985, 4 % seulement des processus de fabrication de l'industrie tchécoslovaque étaient automatisés. En 1986, la part de l'acier produit en coulée continue atteignait moins de 10 % du pourcentage habituel en Europe occidentale.

Selon M. Marian Calfa, premier ministre tchécoslovaque, membre du parti communiste, les entreprises de son pays ont entre cinq et quinze ans de retard sur leurs homologues occidentales.

*b) Une hyperconcentration des entreprises*

Le regroupement des capacités de production en grands "combinats" a été partout de règle.

En Tchécoslovaquie, 47 entreprises emploient 25 % de la population active et du capital fixe et réalisent un tiers de la production. En Pologne, les entreprises de 1.000 à 5.000 salariés regroupent 50 % de la main d'oeuvre. En Hongrie, 270 entreprises industrielles réalisent 83 % de la production, 80 % des bénéfices et assurent 75 % de l'emploi.

Les combinats jouissent, le plus souvent, d'une position de monopole ou de quasi monopole.

Ils ont constitué un facteur d'inertie technologique et sont, aujourd'hui, un important obstacle à la privatisation.

*c) Une production inadaptée à la demande interne, de médiocre qualité et dépourvue de capacité compétitive*

La faiblesse des investissements dans le secteur des produits intermédiaires et des biens de consommation a engendré partout des difficultés d'approvisionnement et un état endémique de pénurie.

Situation qui n'a pas épargné la Hongrie où, cependant, les commerces sont les mieux achalandés : quatre années d'attente sont nécessaires pour y acquérir une automobile. Aussi, lorsqu'en 1988, les frontières se sont ouvertes, les Hongrois se sont-ils rués en Autriche, d'où, en moins d'un an, ils ont ramené 50.000 voitures particulières.

Ainsi s'explique aussi le développement d'une économie parallèle qui, selon l'Institut de recherche économique de Budapest représentait, en 1986, de 6 à 7 % du revenu total de la population.

Inadaptée à la demande en raison de ses structures, l'industrie l'est aussi par la mauvaise qualité de ses produits. Phénomène qui se traduit, même en Tchécoslovaquie, par une augmentation des stocks de produits intermédiaires ou finis dont la valeur aurait augmenté de 20 milliards de couronnes de 1985 à 1988, de 10 milliards pour la seule année 1988.

Il n'est pas étonnant que, dans ces conditions, l'offre tchécoslovaque, polonaise ou hongroise se révèle fort peu compétitive sur le marché mondial. Il y a 20 ans, la Tchécoslovaquie figurait

parmi les 15 premiers exportateurs mondiaux dans le secteur de la construction mécanique, où elle fit jadis merveille. Elle n'a, depuis lors, cessé de perdre des parts de marché. Des 20 grands groupes tchécoslovaques de ce secteur, on estime que 6 seulement pourraient survivre s'ils devaient affronter la concurrence internationale à armes égales et à frontières ouvertes.

Les mêmes observations valent, a fortiori, pour la Pologne et la Hongrie dont la tradition industrielle a toujours été moins affirmée. Autant dire que le retour à l'économie de marché et l'insertion dans le système européen et mondial d'échanges passent par un immense effort de modernisation et de reconversion.

*d) Une production forte consommatrice de matières premières et d'énergie*

La prédominance de branches à forte consommation énergétique et les subventions qui ont artificiellement et systématiquement abaissé le coût de l'énergie ont poussé à des niveaux de consommation qui comptent parmi les plus élevés du monde.

En Tchécoslovaquie, la consommation énergétique par habitant est trois fois supérieure à celle de l'Europe de l'Ouest. Elle situe ce pays au quatrième rang mondial, derrière les Etats-Unis, le Canada et la R.D.A.

En Pologne, les subventions ont ramené le coût de l'énergie à 2 à 3 % du prix de revient des produits.

Or, le charbon polonais, le lignite tchécoslovaque et le gaz naturel hongrois ne satisfont qu'une très faible fraction des besoins. Ceux-ci sont presque entièrement couverts par l'Union soviétique.

### **3. Un environnement pollué**

En Tchécoslovaquie et en Pologne, la préoccupation écologique a été systématiquement négligée et la crise qui en résulte est devenue aiguë. Moins critique en Hongrie, la situation y est néanmoins préoccupante. Les statistiques de 1982-1984, enregistraient même une diminution d'un an de l'espérance de vie pour l'ensemble de la population en Tchécoslovaquie et en Hongrie et pour la population masculine en Pologne.

Le Parlement européen vient de publier (décembre 1989) un document d'information<sup>(1)</sup> qui dresse un premier bilan.

### ● Tchécoslovaquie

Une législation de pure forme (350 lois toutes inappliquées) n'a nullement protégé l'environnement tchécoslovaque, qui est empoisonné par des déchets industriels, urbains et agricoles. Tous les cours d'eau du pays sont pollués, parfois à l'extrême.

A Prague, un tiers des eaux usées est rejeté dans la Moldau sans traitement. Le taux d'épuration des eaux usées n'est que de 23,1 % en Bohême orientale, de 42,3 % en Bohême septentrionale, de 39,8 % à Bratislava ; la moyenne nationale s'établit à 68,8 %.

En 1982, 3,3 millions de tonnes d'oxyde de soufre, libérées par la combustion du lignite, ont été rejetées dans l'atmosphère, soit deux fois plus qu'en R.F.A. Les rejets atteignent des seuils impressionnants - dans le bassin de Bohême septentrionale, à proximité de Chomtur-, et augmenteront de 200.000 tonnes dans les années à venir si aucun programme de désulfuration n'est mis en place. Les atteintes aux bâtiments étaient évaluées à 15/20 milliards de couronnes en 1983. Dans le bassin charbonnier de la Bohême septentrionale, le taux de mortalité infantile était supérieur de 12 % à la moyenne tchécoslovaque. Les maladies mentales, l'hépatite et les maladies infectieuses et parasitaires atteignaient respectivement des taux supérieurs de 120,6 %, 220 % et 366 % aux moyennes nationales.

### ● Pologne

La situation y est tout aussi catastrophique. Les deux tiers des terres agricoles sont soumises à des pluies acides, 50 % des forêts sont menacées et de 7 à 10 % d'ores et déjà détruites.

La moitié des cours d'eau est polluée, rendant l'eau impropre, non seulement à la consommation domestique, mais aux usages industriels et agricoles. Le niveau de la nappe phréatique a baissé de 2 à 3 mètres dans la quasi totalité du pays. Le volume des

---

*(1) Parlement européen. Délégations interparlementaires. Document d'information de la Direction générale des études sur l'état de l'environnement dans les pays d'Europe de l'Est, 11 décembre 1989 - pe137-119.*

**eaux usées non épurées a augmenté de 1,5 % par an pendant les années 1970, de 0,3 % pendant les années 1980.**

**En Haute Silésie, sur un périmètre de 4.000 kilomètres carrés, 3 millions de Polonais vivent dans la région la plus polluée d'Europe : l'espérance de vie diminue dans des conditions alarmantes.**

### **● Hongrie**

**Pluies acides et émissions d'oxyde de soufre et de poussières y sont préoccupantes, mais ne semblent pas atteindre les seuils enregistrés en Tchécoslovaquie et en Pologne.**

**Une partie des pollutions serait d'ailleurs d'origine étrangère, ce que paraît corroborer la localisation des zones les plus atteintes.**

**Un programme de recyclage des eaux, adopté par les autorités, devrait réduire la consommation industrielle, limiter les contaminations d'origine agricole et protéger les réserves d'eau limitées dont dispose la Hongrie.**

**Le mouvement écologiste s'est beaucoup développé au cours des dernières années. Il est influent en Tchécoslovaquie et en Hongrie ; moins en Pologne. C'est sous la pression de ces mouvements que la réalisation du projet de barrage tchécoslovaquo-hongrois sur le Danube a été remise en cause par les deux pays.**

#### **4. Des infrastructures insuffisantes et vieillies**

Logements rares, télécommunications désuètes, liaisons routières insuffisantes et mal entretenues : les caractéristiques se retrouvent dans les trois pays visités.

En Tchécoslovaquie, les axes routiers principaux font bonne impression. Mais, le réseau secondaire est déficient, les réseaux ferroviaires et téléphoniques sont anciens et dégradés. Une grande partie du parc immobilier est à rénover et les logements manquent.

En Pologne, le réseau téléphonique est quasi inexistant dans les campagnes et ne suffit pas à assurer les communications internationales ou nationales. L'électrification du réseau ferroviaire est à peine entamée. Le déficit de logements dans les villes serait de l'ordre de 1,5 million et 2 millions d'unités.

En Hongrie, la situation appelle des commentaires analogues.

#### **5. Isolement du marché mondial : le C.A.E.M.**

Le Conseil d'assistance économique mutuel (C.A.E.M.), imposé par Staline à ses satellites européens en 1949, se voulait une réponse au Plan Marshall. Il a organisé la mobilisation des économies des vassaux de l'U.R.S.S. au service de la volonté de domination militaire de l'Europe. Son but était de spécialiser leurs capacités de production et de les intégrer dans un vaste système de planification dirigé de Moscou. En réalité, il a conduit à l'isolement progressif de l'Europe centrale et orientale par rapport au marché mondial et, par voie de conséquence, au sous-développement et au retard constatés aujourd'hui.

##### *a) Règles de fonctionnement*

Rien ne ressemble moins à la C.E.E. que le C.A.E.M. Sous des apparences multinationales classiques, il organise, en effet, un système :

- totalement étatique : les accords sont conclus entre administrations publiques et les entreprises sont tenues de les appliquer ;

- totalement bilatéral : l'essentiel des transactions se fait entre l'U.R.S.S. et chacun de ses partenaires, celle-là fournissent l'énergie et les matières premières, ceux-ci les produits fabriqués ;
- entièrement fondé sur le troc, la valeur des produits étant déterminée administrativement par les "Commissions permanentes", générales ou sectorielles, qui utilisent 24.000 indices différents et fixent souvent pour un même produit des valeurs différentes d'un accord à l'autre ;
- caractérisé par le fait que les soldes commerciaux déficitaires ou excédentaires sont réglés en roubles dits "convertibles", mais qui ne le sont pas et qui laissent aux pays excédentaires des balances inutilisables.

Dans ce système primitif, où prix et monnaie n'ont de signification que comptable, on aboutit à des situations aberrantes, notamment à celle-ci : le taux de conversion implicite de la monnaie collective intra-C.A.E.M. était en janvier 1989, de 0,46 dollar pour la Pologne, de 1,60 dollar pour l'U.R.S.S., de 0,54 dollar pour la Hongrie et de 0,69 dollar pour la Tchécoslovaquie (1).

#### *b) Le bilan du C.A.E.M.*

Un triple échec a, peu à peu, miné le fonctionnement du C.A.E.M. : celui de la spécialisation, de l'efficacité et de la cohésion.

- La spécialisation des capacités de production des Etats-membres, objectif suprême du C.A.E.M., n'a jamais pu être atteinte. Les partenaires de l'U.R.S.S., attachés à leur indépendance, s'y sont farouchement opposés. Assoiffés d'autosuffisance, ils se sont efforcés de tout produire.

- L'efficacité économique a été freinée, et non soutenue, par l'appartenance au C.A.E.M. Fonctionnant en vase clos, le système a laissé les pays membres fabriquer des produits techniquement périmés et de mauvaise qualité. L'isolement de la concurrence internationale les a, peu à peu, décrochés du marché mondial. De sorte que l'U.R.S.S. est devenue le seul marché prêt à absorber les marchandises produites à l'intérieur du C.A.E.M. Ce qui rend les

---

(1) Voir "Le grand désordre des taux de change à l'Est" - Anita Tiraspolky, le Courrier des pays de l'Est n° 338 - mars 1989.

autres membres du C.A.E.M. prisonnier d'un système que pourtant ils dénoncent.

- Echech, enfin, de la cohésion. Celle-ci s'est relativement bien maintenue aussi longtemps que le système avantageait les satellites de l'U.R.S.S. Tel fut, notamment, le cas après le choc pétrolier de 1973, lorsque Moscou renonçant à aligner immédiatement le prix de ses fournitures sur les cours mondiaux, continua de les fixer sur la base d'une moyenne, calculée sur cinq ans, des prix internationaux. A partir de 1975, la réactualisation de la moyenne s'effectua d'année en année. Mais, les membres du C.A.E.M. continuaient d'y gagner.

La situation actuelle est différente. Pour deux raisons : d'abord à cause de la chute des cours du pétrole, dont le système retarde la répercussion sur les acheteurs ; ensuite, à cause des difficultés économiques qui assiègent l'U.R.S.S. Aux excédents commerciaux qu'elle enregistrait jadis, ont succédé des déficits. La Tchécoslovaquie et la Hongrie accumulent des créances stériles. Seule la Pologne reste débitrice (pour l'équivalent de 1,5 milliard de dollars). Par ailleurs, les fournitures de pétrole soviétiques diminuent et des retards de livraison sont partout signalés au premier trimestre de 1990.

Ainsi s'explique le concert d'imprécations qui s'est élevé lors de la dernière réunion du C.A.E.M. à Sofia, les 9 et 10 juin dernier, et les projets de réforme qui y ont été mis en chantier. Il demeure que la part des échanges que les Etats-membres effectuent à l'intérieur du C.A.E.M. reste élevée : 57 % pour la Tchécoslovaquie, 81,5 % pour la Pologne et 60,2 % pour la Hongrie (1).

## 6. Une évolution en trois étapes

L'évolution, qui, de 1953 à 1990, a conduit le système communiste à la faillite économique, n'a pas été linéaire, mais a été marquée, au contraire, par trois étapes sensiblement différentes : la période stalinienne, les tentatives de réformes, la stagnation et le déclin. Avec des décalages dans le temps, des accidents de parcours et d'importantes inflexions, tous les pays ont parcouru des routes

---

(1) Source : *le commerce des pays communistes en 1988 (en milliards de dollars)*. Centre d'études prospectives et d'informations internationales (C.E.P.I.I.). Estimations fondées sur la déclaration des pays et harmonisées pour tenir compte des différences nationales dans les méthodes de comptabilisation des échanges.



similaires, qui ont toutes débouché sur le même échec : faillite qui a beaucoup contribué au renversement des régimes en place.

*a) La période stalinienne*

Bolchévisation de la vie politique, collectivisation de l'économie, industrialisation intensive et réformes agraires caractérisent la période de 1945-1953.

● **Bolchévisation de la vie politique**

L'Union soviétique domine les trois pays visités. L'armée rouge y est présente partout. L'U.R.S.S. impose de lourdes réparations et revendique les biens allemands et italiens.

Détournant les accords de Yalta et de Postdam de leur signification, elle s'adjuge un véritable protectorat sur l'Europe de l'Est et s'appuie sur les partis communistes qu'elle crée en Pologne et en Hongrie ou sur ceux qui disposent déjà d'une forte implantation comme en Tchécoslovaquie. Tous les partis autres que le parti communiste sont progressivement évincés ou satellisés. Le régime de parti unique est partout instauré. En 1948, le même ordre règne à Prague, Varsovie et Budapest.

La transformation de l'économie qui s'en suit est radicale.

● **Collectivisation de l'économie**

Dès 1952, la part socialisée de la production industrielle est partout supérieure à 97 % et celle du commerce de détail grandement supérieure à 80 %.

**PART SOCIALISEE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE  
ET DU CHIFFRE D'AFFAIRES DU COMMERCE DE DETAIL EN 1952  
(en %)**

	INDUSTRIE	COMMERCE
TCHECOSLOVAQUIE	98	97
POLOGNE	99	93
HONGRIE	97	82

Comme en U.R.S.S., une banque centrale unique reçoit le monopole de toutes les opérations financières. Les opérations avec l'étranger sont réservés à des organismes spécialisés, subordonnés au ministère du commerce et les échanges commerciaux sont coordonnés par le Conseil d'Assistance Economique Mutuel (C.A.E.M.) créé en 1949.

En un bref laps de temps (1949-1951), structures et modes de gestions sont calqués sur le modèle soviétique.

**● Industrialisation et réformes agraires**

Une politique de développement industriel accéléré est mise en oeuvre. La relative faiblesse de l'industrie soviétique dans les secteurs de la mécanique, des appareils de précision, de la production de pétrole, d'acier, de produits chimiques incite Moscou à développer les industries de base dans les pays que la guerre place sous son contrôle.

On assiste à une brutale augmentation des investissements et au lancement d'énormes projets. En Tchecoslovaquie, les seuls investissements industriels passent de 8,3 milliards de couronnes en 1949 à 22,4 en 1952. Plus de 530.000 paysans sont autoritairement transférés vers les usines et plus de 230.000 femmes, antérieurement sans emploi, sont embauchées.

Dans l'agriculture, les années 1950-1953 ont marqués le difficile passage de l'exploitation privée à l'exploitation collective. En dépit des différences économiques et sociales, tous les pays adoptent, à la suite des résolutions du Cominform de 1948, une politique de

collectivisation. Mais, les résultats sont loin d'être uniformes, comme le montre le tableau ci-dessous.

**PART DES TERRES AGRICOLES OU ARABLES COLLECTIVISEE EN 1950 ET**

**EN 1953**

(en %)

	1950		1953	
	Etatisé	Collectivisé	Etatisé	Collectivisé
Tchécoslovaquie	9 <sup>a</sup>	14 <sup>a</sup>	14	40
Pologne	11	2 <sup>a</sup>	12	7
Hongrie	4	3	13	26

a) 1951

Sources : *Economic survey of Europe since the War*, op. cit., tab. 63, p. 179 ; *East-Central Europe under the Communists*, avec un volume séparé pour chaque pays, New York, 1956-1957 : V. BUSEK (ed.), *Czechoslovakia* ; E. HELMRICH (ed.), *Hungary* ; O. HALECKI (ed.), *Poland*. In "Histoire économique de l'Europe de l'Est", Włodzimierz Brus.

La collectivisation des terres a été poursuivie après 1953, sauf en Pologne où la propriété privée est restée dominante.

A la mort de Staline, en 1953, l'essentiel est fait : le système soviétique s'étend à la Tchécoslovaquie, à la Pologne et à la Hongrie.

*b) Les tentatives de réforme et leur échec*

La destalinisation atteint aussi l'économie. La réaffirmation des identités nationales et les insuffisances du modèle soviétique de développement ont amené la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie à tenter de réformer le système qui leur avait été imposé. Réformes auxquelles l'URSS a fixé d'étroites limites, d'autant qu'elles s'accompagnaient de velléités d'émancipation politique jugées inacceptables à Moscou.

La répression de l'insurrection hongroise en 1956, celle du printemps de Prague en 1968 et le coup de force du général Jaruzelski en décembre 1981 ont successivement exprimé le refus soviétique de tout changement véritable. Il fallut attendre 1988 en Pologne (la table rôtie) et 1989, en Hongrie et en Tchécoslovaquie pour que, la "perestroïka" ayant été lancée par Gorbatchev en Union Soviétique, une réforme en profondeur du système puisse être envisagée.

Dans les limites étroites ainsi fixées par l'URSS, les tentatives d'adaptation du système n'en furent pas moins nombreuses.

● Réformes internes

Elles se sont données pour objectif d'assouplir la planification centrale et d'élargir le degré d'autonomie des entreprises en utilisant des indicateurs moins nombreux et des normes plus flexibles. Elles ont toutes cherché à réintroduire des "stimulants" inspirés de l'économie de marché dans la gestion des entreprises : profits, prix, rémunérations, systèmes d'imposition, mais sans toucher au mode de régulation de l'économie de sorte que la bureaucratie centrale a partout conservé ou repris le rôle dirigeant qui était le sien.

En Pologne, les tentatives de Gomulka, puis de Gierak se sont successivement enlisées dans l'inertie du système. En Hongrie, où les responsables ont été plus loin, des résultats heureux ont été

obtenus. Mais à Budapest comme ailleurs, la réforme a fini par s'enliser et rien de décisif n'a changé.

### ● Aggiornamento du CAEM

Le C.A.E.M. ne pouvait échapper au vent des réformes. Conçu à l'origine pour organiser la domination de l'U.R.S.S. sur ses satellites et les atteler à son propre relèvement (la Tchécoslovaquie expédie des usines démontées, puis des machines ; la Pologne doit vendre son charbon au tiers du cours mondial), la C.A.E.M. devient un cadre de coopération et l'instrument d'une intégration des économies membres. Des projets collectifs sont élaborés. Une charte est adoptée. Le programme de Bucarest prône, en 1971, la coopération pour le "développement de l'intégration économique socialiste".

En 1985, M. Gorbatchev tente, à son tour, d'insufler une nouvelle vie au C.A.E.M. en mettant l'accent sur la coopération entre les entreprises, par opposition à celle, peu satisfaisante, développée par les administrations ; il lance, d'autre part, un "programme complexe pour le progrès scientifique et technique jusqu'à l'an 2000".

Mais, pas plus que la réforme intérieure, la relance du C.A.E.M. n'a de lendemains. Elle se heurte au nationalisme renaissant de ses membres, ainsi qu'à l'impossibilité où se trouve l'U.R.S.S. de répondre à leurs besoins. Le C.A.E.M. survit, mais plus en raison de l'incapacité de ses membres à s'en passer que par la vertu de son propre dynamisme.

### ● Le recours à l'occident

La Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie ont toujours maintenu des liens économiques avec l'Occident, même au plus fort de la tension Est-Ouest. Leurs échanges avec l'Ouest avaient, certes beaucoup diminué, mais connaissaient une pente ascendante dans les années 1960.

Leur progression se heurtait, toutefois, à la volonté de ces pays d'équilibrer leurs échanges extérieurs. Or, la faible compétitivité de leurs produits interdisait une augmentation de leurs exportations.

Au début des années 1970, la Pologne suivie par la Tchécoslovaquie et la Hongrie, renoncent à cette orthodoxie. Elles adoptent une stratégie fondée sur l'importation massive de biens d'équipements occidentaux financés à crédit, le remboursement des

dettes contractées étant attendu de l'exportation des produits finis fabriqués avec les équipements acquis à l'étranger.

Le tableau ci-après résume cette évolution :

L'EQUILIBRE DES ECHANGES AVEC L'OUEST PAR PERIODES DE TROIS ANS

	1965/1967		1968/1970		1971/1973		1974/1976		1977/1979	
	Millions de dollars	Taux de couverture	Millions de dollars	Taux de couverture	Millions de dollars	Taux de couverture	Millions de dollars	Taux de couverture	Millions de dollars	Taux de couverture
Tchécoslovaquie	- 48	97	- 60	97	- 204	94	- 828	86	- 360	95
Pologne	240	112	276	111	- 1.068	82	- 5.928	62	- 3.360	80
Hongrie	- 36	96	- 84	94	- 204	92	- 1.416	74	- 2.184	74

Source : OCDE, série A. In *L'Europe centrale et orientale. Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies (RAMSES). IFRI 1989.*

La Tchécoslovaquie témoigne, par comparaison avec ses voisins, d'une grande prudence ; elle n'accepte que pour peu de temps un déséquilibre limité.

L'inadéquation de la base industrielle de ces pays, jointe à l'inertie du système d'économie "commandée" débouche sur l'échec de la modernisation importée, comme elles condamnent les réformes internes. L'achat de biens d'équipement ou d'usines clé en main ne provoque pas de progrès significatifs de la productivité. La greffe industrielle ne prend pas et l'insertion dans le marché mondial échoue. D'autant que des concurrences nouvelles se font jour entre pays membres du C.A.E.M. : la Pologne, par exemple, développe une industrie automobile alors qu'il en existe une en R.D.A. et en Tchécoslovaquie.

Aussi les pays importateurs ne parviennent-ils pas à rembourser les dettes qu'ils ont contracté. La récession provoquée par la crise pétrolière et la contraction de la demande occidentale qu'elle engendre aggravent encore la situation, de même que la hausse des taux d'intérêt qui rend plus lourde la charge des remboursements. L'endettement extérieur s'aggrave ; il contribue à la stagnation et au déclin économiques qui caractérisent les années 1980.

*c) La stagnation et le déclin économiques conduisent à la crise politique*

Bien que retardés par les mécanismes du C.A.E.M., les chocs pétroliers de 1973 et 1979 se font peu à peu sentir. La facture énergétique s'alourdit d'année en année. S'ajoutant au poids de la dette extérieure et à la faible compétitivité des productions nationales, elle plonge les économies de ces pays, à compter du début des années 1980, dans une crise endémique qui les oblige à se replier sur le C.A.E.M. La part des échanges internes au C.A.E.M. dans les échanges globaux passe, en effet, d'environ 56 %, en 1975, à 70 % en 1988. L'évolution de la Tchécoslovaquie est d'autant plus révélatrice que son économie est peu endettée et relativement compétitive.

**LE COMMERCE EXTERIEUR DE LA TCHECOSLOVAQUIE**

	1975	1980	1982	1988
<b>Chiffre d'affaires (en millions de couronnes-devises)</b>	97.367	161.703	189.491	261.915
<b>Répartition (en %)</b>				
- avec l'URSS.....	32,6	35,8	42,8	41,7
- autres pays du CAEM.....	33,5	29,7	28,7	32,9
- autres pays socialistes.....	4,6	4,4	2,4	3,9
- pays à économie de marché.....	22,3	23,0	19,1	17,4
- pays en voie de développement.....	7,0	7,0	7,0	4,1
<b>Solde des échanges (en millions de couronnes-devises)</b>				
- Avec l'URSS.....	- 889	- 886	- 2.172	+ 5.154
- Pays à économie de marché.....	- 3.244	- 2.426	- 889	- 2.344
- Pays en voie de développement.....	+ 1.200	+ 2.464	+ 3.840	+ 1.707

Sources : *Statisticka Rocenka, 1985, page 456 / 1988 page 462 - In Courrier des pays de l'Est, mars 1989*

Ce repli sur le "bloc" accentue l'écart de compétitivité avec l'Ouest, conduit à une réduction des importations et contribue au ralentissement de la croissance. Celle-ci devient, en moyenne

annuelle, négative en Pologne de 1981 à 1985 (-0,8 %) et tombe en Tchécoslovaquie et en Hongrie à 1,8 % et 1,3 %. Comme les gouvernements s'efforcent, pour des raisons politiques, de protéger la consommation, notamment en recourant à de nouvelles importations, c'est l'investissement qui est pénalisé, ce qui affaiblit encore l'appareil productif.

La production intérieure s'affaïsse, l'inflation et le déficit budgétaire se développent. L'économie planifiée débouche partout sur une impasse dont elle ne peut plus espérer sortir que par le sursaut collectif d'une profonde réforme économique et politique. C'est le choix que tous les pays ont fait dès que l'U.R.S.S. l'a permis.

## B. DES SPECIFICITES NATIONALES

La chappe de plomb du communisme n'a pas effacé les particularités nationales, qu'elles soient naturelles ou humaines, économiques ou politiques. Et tout permet de penser que, désormais libres de s'épanouir sans contrainte, elles joueront un rôle croissant dans l'avenir.

La Pologne et la Hongrie sont des Etats unitaires. La Tchécoslovaquie est un Etat fédéral depuis 1968. Elle regroupe les pays tchèques -Bohème et Moravie- et la Slovaquie qui, du Xe siècle où s'est écroulé l'empire de la Grande Moravie, à la fin de la première guerre mondiale a connu une histoire et subi des influences très différentes. Le Pacte de Versailles les a réunis. Hitler, en créant l'Etat national slovaque les a séparé. Staline les a derechef rassemblés. Mais le sentiment national slovaque demeure fort, au point d'avoir exigé et obtenu, dans un premier temps, qu'un trait d'union soit introduit au début de 1990, dans l'appellation du pays, qui est devenu la "Tchéco-Slovaquie", puis, récemment, la "*République fédérative tchèque et slovaque*".

La Pologne<sup>(1)</sup> se distingue des autres pays par l'étendue de son territoire (313.000 km<sup>2</sup>), l'importance de sa population (37,8 millions d'habitants), la vitalité de sa foi catholique (95 % de la population) et l'abondance relative de ses ressources naturelles : charbon, cuivre, soufre, minéraux divers.

Avec 15,6 et 10,8 millions d'habitants respectivement la Tchécoslovaquie et la Hongrie sont de petits pays, aux ressources

---

(1) Voir fiche descriptive en annexe II au présent chapitre.



limitées : bauxite et gaz naturel en Hongrie ; lignite, kaolin, bois et uranium en Tchécoslovaquie.

La Hongrie était l'alliée des puissances de l'Axe ; la Pologne et la Tchécoslovaquie celles des démocraties. Mais alors que la première était en 1925 en majorité hostile à l'occupation soviétique, la seconde a accueilli les troupes soviétiques en libérateurs et donné une majorité relative au parti communiste lors des dernières élections libres tenues en 1946.

### 1. Les atouts tchécoslovaques

C'est en Tchécoslovaquie que la réforme économique avait été poussée le plus loin et à l'initiative des intellectuels et des cadres du parti, couplée, à travers le "programme d'action du parti" adopté en avril 1968, à un ensemble de réformes politiques comportant notamment la séparation des pouvoirs entre le Gouvernement et le parti, l'émancipation des formations non communistes, la réforme de l'information, l'instauration d'un Etat fédéral. Mais c'est aussi en Tchécoslovaquie, qu'après la répression du printemps de Prague, la "normalisation" imposée par la force a été la plus systématique et l'orthodoxie communiste rétablie avec le plus de rigueur. De sorte que la Tchécoslovaquie n'a bénéficié d'aucune des impulsions positives qu'une libéralisation relative ont imprimé à l'économie hongroise. Si la Tchécoslovaquie possède aujourd'hui un acquis économique appréciable elle le doit donc moins à la politique pratiquée qu'à des données naturelles, historiques ou humaines.

#### *a) Une agriculture nationalisée mais relativement productive*

L'agriculture tchécoslovaque a été presque totalement collectivisée, non sans qu'un certain nombre d'encouragements aient été lancés à l'initiative privée : mise à disposition temporaire de terrains aux particuliers, autorisations de vente directe aux consommateurs... Il n'en demeure pas moins que l'objectif de l'autosuffisance alimentaire du pays n'a pas été atteint, bien que les rendements d'un certain nombre de productions avoisinent ceux obtenus à l'Ouest.

Il est vrai que la consommation d'engrais chimiques est très élevée (238 kg à l'hectare en 1988), le parc de tracteurs (141 000 unités) important bien que mal entretenu et la main d'oeuvre agricole plus nombreuse qu'en Europe occidentale.

*b) Une tradition industrielle ancienne et vivante*

Pôle industriel de l'empire austro-hongrois dès le XIX<sup>e</sup> siècle, la Tchécoslovaquie avait développé cette vocation pendant l'entre-deux guerres.

L'industrie comportait à la fois de multiples petites entreprises et de gros établissements : Skoda Plzen (équipements énergétiques) employait 42 000 personnes, Bata Zlin (cuirs, peaux et chaussures) 32 000 et les aciéries de Vitkovice 35 000. La réputation de la Tchécoslovaquie était grande dans les secteurs de pointe tels que les moteurs, les machines agricoles, l'industrie automobile, l'aviation, la mécanique fine et les appareils optiques, les productions de verre et de céramique.

En 1938, le produit intérieur brut tchécoslovaque par habitant n'était pas très éloigné de celui de la France.

De 1939 à 1944, l'Allemagne avait accru les capacités de production de la Tchécoslovaquie pour soutenir son effort de guerre : 600 usines avaient été créées, principalement dans le secteur de l'armement, dans l'aéronautique notamment.

La défaite du III<sup>e</sup> Reich stoppe net ce développement. Reconversions, démontages au bénéfice de l'U.R.S.S., nationalisations, entraînent la fermeture de près de 1 000 usines et le transfert de 1 900 autres vers l'U.R.S.S.. Mais l'essentiel de l'outil industriel est sauvegardé et l'U.R.S.S., à partir de 1950, décide comme l'Allemagne de développer les capacités de l'industrie tchèque et de s'appuyer sur elle. Elle met l'accent sur les productions à finalité militaire : sidérurgie, construction mécanique, chimie de base et, naturellement, l'armement.

La Tchécoslovaquie se place au 15<sup>e</sup> rang pour le volume de la production industrielle. En 1987, les équipements mécaniques, l'outillage et les biens de consommation industriels représentaient 73,9 % de ses exportations. Mais la structure déséquilibrée de son industrie appelle une profonde réorganisation de son appareil productif.

Essentiellement rurale avant la guerre, la Slovaquie a fait l'objet d'un effort particulier d'industrialisation depuis 1970, de sorte qu'aujourd'hui elle réalise un peu plus de 30 % de la production industrielle, pourcentage dépassé dans certains secteurs tels que les industries chimiques.

### *c) Une dette extérieure faible*

Selon les données officielles publiées en janvier 1990, la dette extérieure brute du pays ne dépassait pas 6,7 milliards de dollars à la fin de 1988 ; chiffre qui comprenait la dette estimée des entreprises. Les créances sur l'étranger atteignaient de 3,8 à 4,2 milliards de dollars, mais les débiteurs appartenant principalement au tiers monde, les créances étaient difficiles à comptabiliser.

Le faible endettement de la Tchécoslovaquie contraste heureusement avec la situation de la Pologne et de la Hongrie. Il constitue un atout non négligeable au moment où le pays s'engage sur la voie du retour à l'économie de marché. Il en va de même de la faiblesse du taux d'inflation qui est de l'ordre de 2 à 4 %, chiffre, il est vrai, en partie artificiel puisque fondé sur des subventions massives qui minorent, comme dans tous les pays communistes, les prix de la plupart des biens de consommation.

### *d) Une bonne image internationale*

Ces données ainsi que les capacités industrielles reconnues de la Tchécoslovaquie expliquent la bonne image dont le pays jouit à l'étranger. Image qui constitue un atout appréciable pour attirer les investissements privés indispensables à la reconversion et au développement des économies socialistes.

Il semble par exemple que les investisseurs japonais songent à faire de la Tchécoslovaquie un des pôles de leur implantation en Europe de l'Est. Les entrepreneurs allemands et autrichiens y sont eux-aussi, pour les mêmes raisons, très présents.

## **2. Les handicaps polonais**

Le cas polonais est singulier pour plusieurs raisons dont les conséquences continueront longtemps à se faire sentir.

La résistance au communisme qui s'y est très tôt manifestée a empêché la collectivisation des terres dont 80 % appartient aux paysans qui les cultivent. L'église catholique a très efficacement joué, face au parti communiste et aux structures de l'Etat, le rôle d'un contre pouvoir. D'abord combattu par le régime, elle a été ensuite reconnue par lui et traitée en interlocuteur privilégié. L'élection d'un Pape polonais, sa visite en Pologne en juin

1979, ont consolidé sa position et constitué pour la population tout entière une raison de résister et d'espérer.

Après deux explosions sociales majeures, celle de 1956, qui installa W. GOMULKA au pouvoir et celle de 1971 qui conduisit à son remplacement par GIERECK, les grèves à répétition se développèrent à partir des années 1970. Elles n'eurent pas seulement pour conséquence d'ébranler le régime polonais lui même. Elles obligèrent les dirigeants soviétiques à toucher du doigt les impasses politiques et économiques auxquelles le système communiste tout entier se trouvait confronté et contribuèrent au changement d'orientation décidé par GORBATCHEV à partir de 1985. Mais la longue rupture entre la société et le pouvoir qui ne s'acheva qu'en avril 1989 avec la "table ronde" aggrava l'enlisement avant de provoquer le naufrage de l'économie polonaise : naufrage de la production, de la dette, de l'inflation et du déficit budgétaire.

*a) L'implosion agricole : des paysans propriétaires mais installés sur de très petites surfaces et dépourvus de moyens de production*

Située au Nord-Est du continent européen, la Pologne est soumise à des conditions climatiques moins propices que celles de la Hongrie, de la Roumanie ou de la Bulgarie. Elle n'en dispose pas moins de bonnes terres et d'une solide tradition agricole. Trente pour cent de la population travaille la terre ; 42 % des actifs est employé dans le secteur agro-alimentaire (contre 12 % en France).

Les tentatives de nationalisations en 1956, 1958 et entre 1971 et 1973, se sont soldées par des échecs.

La terre appartient aux agriculteurs. Les fermes d'Etat et les coopératives ne représentent que 20 % de la surface. Mais 29,6 % des exploitations privées ont entre 0,5 et 2 hectares, 27,6 % ont 2 à 7 hectares, 25,2 % contre 5 à 10 hectares et seulement 17,6 % plus de 10 hectares.

La consommation d'engrais, inchangée depuis 10 ans, est une des plus faibles d'Europe. Le crédit est inexistant ; la mécanisation peu développée, la puissance de tracteurs faible. Remorques, épandeurs, charrues, pièces détachées et carburant manquent. A peine 20 % des fermes ont l'eau courante. Les coupures de courant sont fréquentes. Dans 13 000 villages, la puissance électrique ne permet pas de faire tourner un moteur. Les capacités de stockage et de séchage sont insuffisantes, conduisant à des pertes qui peuvent atteindre 50 % pour les pommes de terre et 20 % pour le lait et la viande. Le sous-équipement de l'agriculture polonaise reflète l'insuffisance des pouvoirs publics qui ont réservé l'investissement au secteur socialisé. De même, les sociétés d'Etat et les fédérations de

coopératives, qui contrôlent la totalité des échanges du secteur agricole ont-elles systématiquement privilégié les fermes d'Etat ne faisant, par exemple, bénéficier le secteur privé que de 30 % des engrais disponibles.

Résultat : l'an dernier, la Pologne a importé 2 millions de tonnes de céréales pour l'élevage et les semis. Ce qui ne l'empêche pas d'exporter ; mais le sous développement de son industrie agro-alimentaire conduit à ne vendre que les produits non transformés.

### *b) Une dette extérieure écrasante*

La dette extérieure polonaise atteint en 1989, 39 milliards de dollars. Composée pour les deux tiers de créances publiques, elle s'est aggravée tout au long des années 1980 passant de 25,5 milliards de dollars en 1981 à 37,6 milliards de dollars en 1987.

Le service de la dette polonaise représentait 71 % des ressources en devises fortes en 1987. La dette actuelle représente 4,5 fois la valeur en devises des exportations annuelles.

Parallèlement, la Pologne a enregistré au cours des dernières années une très importante érosion de son excédent commercial en devises : passé de 1,02 milliard de dollars en 1987 à 921 millions de dollars en 1988, il tendait vers zéro en 1989.

De septembre 1988 à septembre 1989, les importations en provenance des pays occidentaux ont augmenté de 19 % en raison de l'accroissement des achats extérieurs de biens de consommation qui ont été décidés pour satisfaire la demande intérieure et restreindre les comportements spéculatifs. Dans le même temps, les exportations vers l'Ouest ont décliné de 6,1 %. Le commerce extérieur avec les membres du Conseil d'Assistance Economique et Mutuel (C.A.E.M.) a enregistré une baisse de 18,2 % à l'exportation et de 11,1 % à l'importation.

Ce poids de la dette extérieure obère gravement la capacité de la Pologne à obtenir les nouveaux crédits qui seraient pourtant nécessaires à la modernisation de son économie.

### *c) De graves déséquilibres intérieurs*

La Pologne n'a pas échappé à la récession : la chute de la production, l'aggravation du déficit budgétaire et l'accélération de l'inflation en soulignent la gravité.

De septembre 1988 à septembre 1989, le produit intérieur brut a enregistré une baisse de l'ordre de 2 %. La production industrielle a chuté de 5,9 % principalement à cause des difficultés d'approvisionnement en matières premières. La production d'acier a décliné de 7 %, de charbon de 5 % et d'électricité de 6 %.

La production agricole a chuté de 16,7 %. Malgré une baisse de la production de pommes de terre, de betteraves à sucre, de fruits, de légumes et de fourrage, l'année 1989 a été marquée par une bonne récolte de céréales (25,5 millions de tonnes contre 24,8 millions de tonnes en 1988). Mais du fait des mauvaises performances des industries de transformation et des réticences des paysans à écouler leurs stocks, l'approvisionnement en céréales a chuté de 28,1 % et celui en viandes de 34 %.

Les stocks des magasins équivalent à 50 jours de vente en mars 1989 (contre une moyenne de 55 jours en 1988) ont décliné de 49 jours en juin à 42 jours en août et 34 jours en septembre. Les stocks de nourriture ont baissé plus vite encore.

Cette récession s'est accompagnée d'une aggravation des déséquilibres monétaires.

Le déficit du budget de l'Etat devrait atteindre en 1989, 4.700 milliards de zlotys, soit 13,8 % du budget total.

L'inflation polonaise s'est accélérée. Selon les statistiques officielles, les prix de détail des produits et services après avoir doublé en 1982, ont augmenté de 20 % en 1983, 14 % en 1984 et 1985, 18 % en 1986, 24 % en 1987 et 61 % en 1988. En 1989, l'inflation mensuelle a dépassé plusieurs fois 20 %. En décembre 1989, elle atteignait 800 % en tendance annuelle, soit une multiplication des prix par neuf.

La dévaluation de la monnaie a affaibli la motivation à l'épargne et accentué la fuite devant le zloty. Elle explique en grande partie la dégradation de l'approvisionnement alimentaire. Les paysans ne pouvant acheter engrais ou matériels agricoles ont préféré stocker leurs récoltes que de les vendre à un prix inférieur à celui du mois suivant.

Le legs du passé communiste représente en Pologne une énorme contrainte pour l'avenir.

### **3. L'avance hongroise**

Essentiellement agricole en 1945, la Hongrie a su constituer une industrie dans les secteurs de la construction mécanique, de l'électromécanique, des véhicules utilitaires, des produits pharmaceutiques, du meuble, du papier et des produits alimentaires.

A partir de 1968, les premières tentatives pour introduire des mécanismes de marché dans la planification et pour développer des échanges avec l'Ouest n'ont pas véritablement remis en cause jusqu'en 1987 une économie qui est restée dirigée. Les réformes ont d'ailleurs connu des phases d'arrêt et de relance. Elles ont donné à la Hongrie la réputation d'un "pays laboratoire" cherchant à allier de façon originale des impératifs économiques contradictoires.

Le parti socialiste ouvrier hongrois s'est, en effet, caractérisé au cours des vingt dernières années par sa capacité réformatrice. Il a su, depuis 1988, s'orienter vers la démocratie libérale et l'économie de marché.

L'ultime changement de cap peut être daté du congrès du P.S.O.H. de mai 1988 qui a marqué l'exclusion de Janos Kadar du Comité central et l'entrée des réformateurs au bureau politique. L'évolution s'est ensuite accélérée. Elle a conduit au démantèlement du rideau de fer en mai 1989, à l'abandon du centralisme démocratique ainsi qu'à la transformation du P.S.O.H. en parti socialiste hongrois (P.S.H.) le 6 octobre 1989. L'adoption d'une modification de la constitution introduisant le multipartisme a eu lieu le 18 du même mois. Le 23 octobre 1989, date anniversaire du soulèvement de 1956, la IVème République hongroise a été proclamée et la Hongrie a cessé d'être une démocratie populaire.

Ce réformisme à répétition a eu d'indéniables effets positifs.

Certes, fortement dépendante du commerce extérieur, l'économie hongroise n'a pas su s'adapter aux évolutions du commerce mondial et reste incapable d'accroître ses exportations. Mais elle a été sensibilisée avant les autres aux règles du marché et des résultats appréciables dans le secteur agricole lui confèrent une avance certaine dans la voie du renouveau économique malgré les handicaps que représentent la stagnation de la production, la dette extérieure et l'inflation.

*a) Un réformisme constant depuis 1968*

La première vague des réformes hongroises a été la mise en oeuvre du "Nouveau mécanisme économique", à partir du 1er février 1968. Cette réforme s'efforçait de donner davantage d'indépendance aux acteurs économiques tout en sauvegardant le principe du centralisme politique.

L'innovation majeure a été l'abandon du caractère obligatoire du plan central annuel pour les entreprises. Celles-ci avaient seulement à préparer leur propre plan qui devait se conformer aux objectifs macro-économiques du Gouvernement. Elles obtenaient la possibilité de choisir leurs fournisseurs et leurs clients, de s'autofinancer et de déterminer l'évolution des salaires en fonction de leurs profits. Les prix étaient en partie libérés, principalement dans le secteur du commerce. Enfin, le "nouveau mécanisme économique" tentait de relancer les entreprises industrielles dans le secteur des mines, de la sidérurgie et de la chimie.

Ce premier compromis entre plan et marché a favorisé la croissance. Mais l'autonomie des entreprises n'a pu s'affirmer face à la volonté des ministères de conserver leur contrôle. En outre, inquiet des effets sociaux et politiques, le P.S.O.H. a freiné le mouvement. Entre 1972 et 1978, il a rétabli un système de subventions décourageant tout effort de compétitivité.

A partir de 1979, cependant, confrontés à la dégradation des comptes extérieurs et à des tensions inflationnistes persistantes, les dirigeants ont relancé le processus de réforme.

Ils ont notamment décidé :

- la fixation de 70 % des prix industriels en fonction des prix mondiaux ;
- une réduction des subventions à la consommation ;
- le recours à une planification glissante ;
- le renforcement de l'autonomie des entreprises en matière de salaires et de licenciement ;
- l'extension du secteur privé dans le domaine du commerce, de l'artisanat et des services.

Au cours des années 1984 à 1987, ces orientations ont été accentuées. Un régime de prix libres a été institué dans les secteurs





où jouait une concurrence véritable. La libéralisation du commerce extérieur a été poursuivie. Les primes versées aux dirigeants d'entreprises sont devenues pour les deux tiers fonction des bénéficiaires. Une législation sur la faillite a été introduite. En 1985, la loi de décentralisation économique a allégé les contraintes du Plan pour les entreprises publiques. La création de banques commerciales a accompagné, en 1987, l'ouverture d'un marché public des capitaux.

Le mouvement s'est accéléré à compter de 1988. Le 1er janvier 1988, un système de taxe à la valeur ajoutée avec trois taux d'imposition (0 %, 15 %, 25 %) et un impôt progressif sur le revenu ont été mis en place. En septembre-octobre 1988, de nouvelles libérations de prix ont été décidées et un nouveau code des sociétés garantissant les investissements étrangers a été voté. Depuis le 1er janvier 1989, la création d'entreprises privées, occupant jusqu'à 500 travailleurs, est autorisée. Un impôt sur les sociétés a été institué.

Le système bancaire a, lui, aussi été profondément assoupli et le principe du réseau unique, contrôlé par la banque centrale a été abandonné.

Enfin, le commerce extérieur a été libéralisé. Le monopole des centrales d'Etat a été supprimé et, en 1989, 40 % des importations étaient dispensées de licence.

La banque centrale a créé un marché monétaire et les adjudications de billets de trésorerie ont commencé.

#### *b) Résultats positifs dans le secteur du commerce*

Aujourd'hui, les deux tiers des prix de détail sont fixés librement. La plupart des biens de consommation sont aisément accessibles sans longue file d'attente ni rationnement comme en a connu la Pologne. Bien qu'il soit nécessaire de s'inscrire sur des listes pour obtenir certains biens durables (appartements, voitures, téléphone), la disponibilité des marchandises reste satisfaisante. La nourriture est de bonne qualité et il n'y a aucun problème d'approvisionnement. Tout au long des années 1980, les magasins de Budapest ont vu affluer les visiteurs des pays est-européens venant dépenser leur liquidités inutilisables dans leurs propres pays.

Les encouragements donnés au secteur privé ont favorisé son développement dans le domaine du commerce et de la restauration. Les entreprises privées se révèlent également très dynamiques dans l'hôtellerie, branche importante pour la balance des paiements. Le tourisme représente, en effet, 11 % des entrées de devises.

*c) Résultats appréciables dans le secteur agricole*

L'association de la production privée et d'un secteur socialisé original a donné un remarquable dynamisme à l'agriculture hongroise<sup>(1)</sup>. Celle-ci regroupe, en 1988, 17,8 % de la population active soit environ 900 000 personnes <sup>(2)</sup>. Elle est la seule d'Europe de l'Est à être exportatrice nette de céréales.

Les membres d'une coopérative peuvent lui vendre leurs terres ou les sortir de l'exploitation collective. Dans le cadre de la coopérative, ils peuvent louer des terres collectives et des matériels pour une exploitation personnelle ou à plusieurs. Ils bénéficient aussi d'avantages pour le traitement et la commercialisation des productions des lopins individuels qui leur sont attribués. De ce fait, très peu de membres reprennent leurs terres.

Les coopératives, au nombre de 1 300, couvrent, aujourd'hui, les deux tiers des terres cultivées, les fermes d'Etat un quart, les lopins privés alloués aux membres des coopératives et les fermes privées environ 9 %. Le secteur privé fournit un tiers de la production sur des parcelles de dimension réduite (0,55 hectare en moyenne). Il est spécialisé dans l'élevage et les cultures à haute valeur ajoutée.

La production céréalière, réalisée sur les grandes superficies détenues par les coopératives et les fermes d'Etat, est en constante augmentation depuis deux décennies. La Hongrie se trouve 17ème producteur mondial pour le blé (7 millions de tonnes en 1988) et 12ème pour le maïs (6,2 millions de tonnes en 1988). Le pays est l'un des principaux producteurs mondiaux pour les fruits et légumes. Il possède une riche tradition vinicole (Tokay) qui le place au 14ème rang mondial.

Sous l'impulsion des fermiers privés, la progression de l'élevage, à l'exception des bovins, a également été remarquable. L'expansion des élevages des porcs et de volailles permet à la Hongrie d'arriver en tête de tous les pays du C.A.E.M. pour la production de viande par habitant.

Pour la culture, comme pour l'élevage, les rendements sont proches de ceux obtenus en Europe de l'Ouest. Ils atteignent 54,4

---

(1) Voir en annexe III, au présent chapitre, le tableau comparé de la situation agricole en Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie

(2) Source : Département des publications et de la distribution de la Société d'Informations agricoles Budapest - 1989.

quintaux à l'hectare pour le blé, 54,7 quintaux à l'hectare pour le maïs et 4 820 litres par vache pour le lait<sup>(1)</sup>. Le degré de mécanisation des récoltes est très poussé : 98 % pour la récolte de céréales à petits grains ; 96,8 % pour celle de la betterave sucrière.

Pourtant ces résultats positifs de l'agriculture hongroise masquent de plus en plus difficilement sa fragilité.

La production stagne depuis 1985. Elle a même baissé en 1987 et en 1988, en raison des mauvaises conditions climatiques. Le mauvais entretien du matériel accroît les immobilisations sans améliorer la rentabilité.

La situation financière des agriculteurs est précaire. Les prix industriels ont progressé plus vite que ceux des biens alimentaires. Un tiers des coopératives est très endetté et sous-capitalisé. La rentabilité du secteur s'est affaiblie. Il est, en effet, très dépendant des importations de matériel agricole. Or, les deux tiers des produits agricoles exportés vers les pays du C.A.E.M. constituent des créances en roubles inutilisables pour acheter les matériels, les engrais, les semences et les pesticides fournis par l'Occident.

Enfin, la performance réelle du système coopératif apparaît difficile à évaluer en raison d'une certaine opacité de son fonctionnement. Environ 50 % des productions agraires sont réalisées par les coopérateurs à titre individuel sur des terres louées à la coopérative à des conditions arrêtées par ses membres. Ainsi, les activités les moins productives sont-elles laissées à l'exploitation collective et les plus rentables réservées aux particuliers. Ce régime de subventions déguisées augmente les revenus des coopérateurs mais alourdit les frais de la coopérative.

*d) Des handicaps non surmontés : dette extérieure, inflation, stagnation de la production*

La production a cessé de croître et commence même à régresser.

Le produit national brut, qui était resté pratiquement inchangé en 1988 par rapport à 1987, a baissé de 1 % au premier semestre de l'année 1989 par rapport à celui de 1988<sup>(2)</sup>. Il semble,

---

(1) Source : identique aux précédentes statistiques

(2) Source : Ambassade de France à Budapest.

toutefois, que sur la totalité de l'année il ait enregistré une hausse de 1 %.

La production industrielle avait déjà baissé dans la quasi totalité des branches en 1988. Elle marque une régression de 1 % au premier trimestre 1989 comparé à la même période de 1988.

Surtout, phénomène nouveau, l'inflation et le déficit budgétaire s'accroissent rapidement.

Pendant plusieurs décennies, l'inflation était restée minime en Hongrie. En 1989, pour la troisième année consécutive, elle est à deux chiffres. La hausse des prix, qui était déjà de 15,7 % en 1988, atteint 17 % en 1989. Son accélération reflète, au moins partiellement, l'impact inflationniste des mesures de réduction des subventions décidées, en 1988, pour réduire le déficit budgétaire.

Celui-ci atteignait 20 milliards de forints fin 1989. Il résulte entièrement d'une baisse des rentrées fiscales et en particulier des impôts sur les entreprises qui se trouvent inférieurs de 40 % au rendement escompté.

Enfin, les comptes extérieurs sont déficitaires et la dette s'accroît rapidement.

La Hongrie a toujours conféré un rôle prédominant au commerce extérieur : une grande partie de sa politique industrielle et agricole a été déterminée par l'impératif commercial. Les exportations, qui représentaient 20 % du P.N.B. en 1950, ont atteint 43 % en 1986. Du fait de cette sensibilité particulière, l'économie nationale a été ébranlée par les bouleversements qui ont affecté ses échanges internationaux au cours des quinze dernières années. Alors que l'accroissement de ses exportations de biens manufacturés était vital, la Hongrie n'a pas su réaliser à temps la mutation de ses structures industrielles. Les chocs pétroliers de 1973 et de 1979 ont creusé des déséquilibres commerciaux qui se sont amplifiés avec le temps.

La Hongrie n'a pu compenser le surcoût de ses importations par un accroissement suffisant des biens manufacturés exportés vers les marchés occidentaux. Sa part dans le total des importations des pays de l'O.C.D.E. a même légèrement régressé de 1975 à 1985.<sup>(1)</sup>

---

*(1) De 1980 à 1988, l'évolution de son commerce extérieur s'établit comme décrit dans le tableau figurant en annexe au présent chapitre.*

En 1989, la balance commerciale enregistre un léger excédent de 0,4 % après celui de 0,8 % de 1988, mais le déficit de la balance des paiements courants atteint 5 % du P.N.B. (2 % en 1988 ; 3,2 % en 1987). Le déficit en monnaie convertible atteint un niveau estimé officiellement à 1,3-1,4 milliard de dollars (près de 5 % du P.N.B.) alors qu'un excédent de 600 millions de dollars était planifié.

La libéralisation des voyages à l'étranger, la levée des barrières douanières et l'abandon de la réglementation des changes ainsi que le versement d'allocations en devises aux voyageurs ont favorisé une augmentation impressionnante des déplacements vers les pays occidentaux, notamment l'Autriche. Ces déplacements ont donné lieu à des achats massifs de biens de consommation indisponibles en Hongrie (50 000 voitures payées en devises pour la seule année 1989). Il en résulte une très forte détérioration de la balance touristique (déficit de 400 à 500 millions de dollars).

L'incapacité de la Hongrie à conquérir de nouvelles parts de marchés extérieurs a nécessité le recours à l'endettement pour financer les grands projets industriels. Selon les sources officielles hongroises, la dette nette est passée de 0,8 milliard de dollars en 1971 à 6,5 milliards de dollars en 1978. Dans le même temps, la Hongrie dépensait pour la consommation et l'investissement 2,2 % de plus qu'elle ne produisait.

La décision, certes tardive, de restreindre la demande intérieure, prise au début des années 1980, a permis d'éviter un rééchelonnement et de réduire la dette de 8,1 milliards de dollars en 1980 à 6,1 milliards en 1984. Mais elle a entraîné une réduction massive des investissements. D'un taux de croissance annuel moyen de plus de 7 % de 1971 à 1975, ils sont passés à 2,5 % de 1976 à 1980 et à -3,2 % de 1981 à 1985. De 1981 à 1985, les investissements industriels ont chuté de 10 %.

Ce phénomène a aggravé les difficultés à accroître les exportations. Il a engendré un nouveau recours aux crédits occidentaux qui a entraîné une progression considérable de l'endettement extérieur. De 1985 à 1989, ce dernier est passé de 8,8 milliards de dollars (selon les chiffres officiels de l'époque) à 19,6 milliards de dollars (selon les calculs des experts du F.M.I.(1)). Avec 2 000 dollars de dette par habitant, il représente le plus fort coefficient d'endettement par tête de toute l'Europe de l'Est. Les créances financières privées en représentant 85 %, les prêts publics 15 %.

Sur les 20 milliards de la dette, 3 milliards correspondent à des échéances à court terme et 17 milliards à des remboursements à moyen et long terme. Ces 17 milliards de dollars à remboursement éloigné prennent la forme d'obligations pour 5 milliards, de crédits bancaires pour 10 milliards et de passifs gouvernementaux pour 2 milliards. La dette globale est libellée pour 32 % en yen, 28 % en deutsche mark, 13-14 % en dollar et 8-9 % en shilling autrichien (2).

En 1982, le paiement des intérêts et l'amortissement du capital emprunté équivalaient au quart des excédents d'exportations, ils en représentaient les trois quarts en 1986. En 1989, les charges d'intérêts atteignent 1,5 milliard de dollars, soit près de 5 % de la valeur annuelle de la production nationale. La même année, le service de la dette (intérêt et capital) représente 2,3 milliards de dollars, soit 40 % de l'ensemble des exportations en devises alors que l'excédent commercial se monte, seulement, à 500 millions de dollars et les investissements étrangers à 400 millions de dollars.

Les économies polonaises, hongroises et tchécoslovaques croulent sous le poids de leur improductivité et de leur retard technologique. La combinaison d'un système de décisions centralisé et autoritaire, d'une spécialisation industrielle privilégiant l'industrie lourde, d'un régime sclérosant de propriété des moyens de production et d'une démotivation de la population les ont conduites à

---

(1) Certains organismes prêteurs n'ayant pas informé la Banque des Règlements Internationaux, les autorités hongroises avaient réduit d'autant le montant déclaré de la dette et l'évaluaient à 17 milliards de dollars.

(2) Source : Banque nationale de Hongrie.

**l'enlissement puis au déclin. Atteintes elles aussi par la hausse du coût de l'énergie, elles n'ont pas su conquérir de nouveaux marchés et équilibrer leur commerce extérieur. Confrontées à la technicité croissante des productions occidentales, elles n'ont pas su se moderniser. Elles sont aujourd'hui menacées par le sous-développement ; les nouveaux dirigeants polonais, hongrois et tchécoslovaques sont conscients de l'ampleur du désastre et de l'urgence des réformes. Mais ils savent aussi, après l'échec des tentatives passées, que la seule voie qui leur reste ouverte est d'entreprendre la marche longue difficile vers l'économie de marché.**

## ANNEXE I : Structure des industries tchécoslovaques, polonaises et hongroises

### 1. STRUCTURE INDUSTRIELLE DE LA POLOGNE (a)

	CHIFFRE D'AFFAIRES		PRODUCTION (b)		EMPLOI		INVESTISSEMENTS (c)	
	1987	1988	1986	1987	1980	1988	1980	1988
<b>Exploitation minière</b>	<b>7,0</b>	<b>6,6</b>	-	-	<b>10,5</b>	<b>13,2</b>	<b>22,5</b>	<b>17,6</b>
<b>Produits finis</b>	<b>93,0</b>	<b>93,4</b>	-	-	<b>89,1</b>	<b>86,8</b>	<b>77,5</b>	<b>82,4</b>
Charbonnages	5,3	5,0	5,8	5,3	8,7	11,5	18,6	14,0
Autres produits énergétiques (d)	5,8	5,6	6,0	5,9	1,0	1,3	2,5	5,6
Electricité	3,2	3,1	2,2	1,9	1,8	2,9	13,5	13,3
Métaux ferreux	5,5	5,3	3,2	2,8	3,9	3,6	8,2	3,5
Métaux non ferreux	3,5	3,5	2,0	1,8	1,6	1,5	2,7	2,6
<b>Industries mécaniques dont :</b>	<b>26,8</b>	<b>27,6</b>	<b>33,4</b>	<b>34,6</b>	<b>34,0</b>	<b>32,5</b>	<b>24,0</b>	<b>26,5</b>
- Métallurgie	4,1	4,0	5,2	5,3	6,8	6,0	4,8	3,3
- Mécanique lourde	8,4	8,7	10,4	11,0	10,6	10,5	8,2	7,8
- Instrumentation	1,4	1,5	2,2	2,3	1,9	1,9	0,6	1,3
- Equipement transports	7,6	7,7	9,0	9,1	8,7	8,1	7,0	9,0
- Equipement électrique et électronique	5,3	5,7	6,6	6,9	6,0	6,0	3,4	5,1
Chimie	8,4	8,5	7,3	7,4	6,9	6,7	10,1	7,8
Matériaux de construction	2,6	2,7	2,7	2,6	3,8	3,4	2,8	2,9
Verre et produits du verre	0,7	0,7	1,1	1,1	1,1	1,2	0,5	0,7
Poterie et porcelaine	0,3	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4
Bois et produits du bois	3,0	3,1	3,4	3,5	4,4	4,1	1,4	1,8
Cellulose et papier	1,1	1,1	0,7	0,7	1,1	1,1	2,2	1,3
Textiles	5,9	6,2	8,3	8,4	9,3	8,0	2,7	3,7
Vêtements	2,4	2,5	2,9	3,0	4,4	4,5	0,5	1,0
Cuirs et peaux	2,2	2,2	2,7	2,7	3,2	3,3	0,5	1,1
Alimentation	20,9	20,2	15,5	15,4	11,1	10,0	8,0	11,6
Autres	2,4	2,4	-	-	2,6	3,5	5,1	2,2

Notes : (a) Etat et industrie coopérative seulement  
 (b) En prix constants 1984  
 (c) En prix courants  
 (d) Exploitation minière, raffinage et distribution

Source : Statistiques officielles polonaises



**2. STRUCTURE DE LA VALEUR AJOUTÉE, DU CAPITAL FIXE ET DE L'EMPLOI  
DANS L'INDUSTRIE HONGROISE**

	Valeur ajoutée pour l'exploitation minière et les produits manufacturés (en milliards de forints 1981)				Formation brute de capital fixe dans l'industrie (en milliards de forints 1981)			Répartition de l'emploi dans l'industrie (en % de l'emploi industriel total)	
	1982	1985	1986	1986 (%)	1982	1986	1987	1986	1987
Exploitation minière, carrières	58,2	63,1	60,6	18,1	10,0	16,7	17,0	8,2	8,1
Alimentation, boissons, tabac	25,2	20,8	16,3	4,9	7,7	9,3	10,0	14	14,6
Textiles, habillement, cuirs, industrie de la chaussure	25,3	30,4	30,4	9,1	3,2	3,4	4,0	15	14,9
Bois, meubles	5,2	6,7	7,3	2,2	0,7	0,5	1,0	2,7	2,7
Papeterie, imprimerie	7,3	10,0	11,3	3,4	3,1	2,1	1,0	2,3	2,3
Produits chimiques, raffinage, caoutchouc synthétique, plastique	33,2	48,5	43,6	13,0	10,1	11,6	13,0	6,8	6,8
Métallurgie non ferreuse	12,1	13,9	15,2	4,5	2,2	2,2	2,0	4,4	4,4
Métallurgie ferreuse	14,0	12,7	13,2	3,9	5,5	4,1	4,0	5,9	5,8
Produits métallurgiques	7,5	10,8	11,8	3,5	1,2	0,7	0	3,7	3,7
Mécanique lourde	21,9	28,5	30,8	9,2	2,2	1,6	3,0	8,6	8,5
Electro-mécanique	27,3	38,0	42,6	12,7	3,1	3,1	4,0	10,7	10,5
Equipements de transport	20,1	25,4	27,8	8,3	3,7	3,5	5,0	6,7	6,5
Appareils de mesure, de contrôle, et d'optique	11,1	14,4	16,4	4,9	1,1	0,7	1,0	3,8	3,8
Autres industries	8,3	8,2	8,2	2,4	1,1	0,7	1,0	3,6	3,4
Electricité, gaz...	18,8	26,9	33,7	10,0	14,5	15,6	18,0	3,6	4
Total exploitation minière et produits manufacturés	276,8	331,4	335,5	100	54,9	60,2	66,0	100	100

Source : Statistiques officielles hongroises

### 3. STRUCTURE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE TCHÉCOSLOVAQUE DE 1937 À 1983

	1937	1948	1960	1970	1980	1983
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100
<b>dont :</b>	11,6	13,7	9,9	9,1	7,1	6,6
· combustibles						
· énergie	1,4	2,8	2,9	3,3	3,3	3,3
· métallurgie	12,5	11,3	13,0	12,4	11,0	10,3
· constructions mécaniques	9,7	12,3	21,2	25,7	30,8	32,9
· chimie	1,8	2,9	4,6	7,0	8,6	8,6
· biens de consommation	26,9	22,1	19,0	17,2	16,6	16,3
· industries alimentaires	33,6	27,4	21,0	16,8	14,1	13,7

Source : Office fédéral de statistique, "Vývoj společnosti CSSR", Prague, 1985, in *Courrier des Pays de l'Est*, août-septembre-octobre 1986.

### 4. LA CROISSANCE DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE EN TCHÉCOSLOVAQUIE

(Base 100 en 1970)

	1975	1980	1987
<b>Croissance totale</b>	138,4	173,8	209,9
<b>Dont :</b>	109,2	117,1	113,9
Industrie de combustibles			
Industrie énergétique	134,8	170,1	205,2
Sidérurgie (y compris extraction des minerais)	129,5	148,3	161,7
Industrie chimique et industrie du caoutchouc et de l'amiante	158,3	207,9	252,5
Industrie mécanique, électrotechnique et transformatrice des métaux	149,9	206,9	286,8
Industrie de transformation du bois	142,4	189,0	225,3
Industrie textile	133,0	158,4	182,3
Industrie alimentaire	125,9	144,2	158,9

Source : Statistiques officielles tchécoslovaques.

**ANNEXE II**  
**Fiche descriptive**  
**Statistiques de base**

	Pologne	Hongrie	Tchécoslovaquie
(1) Superficie (en milliers de km <sup>2</sup> )	313	93	128
(2) Population (1987) (en milliers d'habitants)	37.764	10.604	15.587
(3) Densité au km <sup>2</sup>	12,1	114	122
(4) Taux de natalité (1987) (en %)	16,1	11,8	13,8
(5) Taux de mortalité (1987) (en %)	10,1	13,4	11,5
(6) PNB par habitant (1980) (en dollar) (1987)	3.900 1.930	4.180 2.240	5.820 -(1)
(7) Croissance annuelle moyenne du PIB (1965-1980) (en %) (1980-1987)	-(1) -(1)	5,6 1,7	-(1) -(1)
(8) Croissance annuelle moyenne du PNB (1965-1987) (en %)	-(1)	3,8	-(1)

(1) Non connu

Sources : Lignes 1 à 5, *Statistickij ezegodnisk stran clenov, SEV 1968* ; pour l'Albanie et la Yougoslavie : *Rapport sur le développement dans le monde, 1989, Banque Mondiale, Washington DC*. Lignes 6 à 8, *Rapport sur le développement dans le monde, 1989, et années antérieures*

*In l'U.R.S.S. et l'Europe de l'Est, Notes et études documentaires édition 1989.*

## ANNEXE III

La situation de l'agriculture en Hongrie, Pologne  
et Tchécoslovaquie

	Hongrie	Pologne	Tchécoslovaquie
Superficie des terres agricoles, 1987 (milliers d'hectares)	6.511	18.791	6.778
Terres agricoles par rapport à la superficie totale, 1988 (en %)	71	60	53
Superficie des terres arables, 1987 (milliers d'hectares)	5.046	14.403	4.755
Part des terres arables irriguées, 1980 (en %)	8,3	-	6
Hectares de terres arables par travailleur	4,8	2,8	5,1
Part de l'agriculture (1) :			
- dans la production nationale nette (moyenne annuelle 1981-1985)	20	18	8
- dans l'emploi agricole et agro-alimentaire (moyenne annuelle 1981-1985)	26	35	18
- dans l'investissement :			
. moyenne annuelle 1976-1980	18,9	25,1	17
. moyenne annuelle 1981-1985	19,0	28,0	20,0
Part des cultures (a) et de l'élevage (b) dans la production globale :	(a) (b)	(a) (b)	(a) (b)
- 1970	50 50	58 42	44 56
- 1975	53 47	54 46	43 57
- 1980	50 50	53 47	42 58
- 1987	49 51	55 45	42 58
Pourcentage des investissements consacrés à l'agriculture (2)			
- 1975	16,0	15,1	12,3
- 1980	15,2	18,0	10,7
- 1985	12,5	11,8	15,4
- 1987	16,7	15,9	13,8
Pourcentage de la population active employée dans l'agriculture(2)			
- 1970	26,4	34,6	18,5
- 1975	22,6	29,3	15,7
- 1980	22,0	29,7	13,4
- 1987	20,9	28,4	12,2

(1) Par rapport au secteur productif.

(2) Par rapport à l'ensemble de l'économie (secteurs productifs confondus).

Sources : Le courrier des pays de l'Est n° 336, janvier 1989. Tableau établi à partir des données des annuaires statistiques des pays membres du CAEM, 1987 et 1988 (Statyczny jezegodnik stran clenov SEV, 1987 et 1988) et des rapports de la Commission économique pour l'Europe, 1986-1987 et 1987-1988.

## CHAPITRE II

### VERS L'ECONOMIE DE MARCHE

La Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie ont choisi la liberté : la liberté politique mais aussi la liberté économique. Ce choix, toutefois, ne s'est pas fait dans chacun de ces pays selon les mêmes rythmes et selon les mêmes modalités.

En Pologne, les changements décisifs ont été imposés par une population résolument hostile au régime en place. L'opposition, forgée par dix ans de lutte contre le pouvoir et organisée autour du mouvement Solidarité, a largement remporté les élections législatives de juin 1989 et obtenu la nomination de M. MAZOWIECKI aux fonctions de Premier ministre en août 1989. Le nouveau Parlement a adopté, en décembre 1989, un programme complet de réforme économique.

En Hongrie, la remise en cause du système communiste est venue, à partir de 1988, de l'intérieur même du régime, sous la pression des réformistes du parti socialiste ouvrier hongrois. En octobre 1989, la Hongrie a cessé d'être une république populaire. Les véritables atteintes aux mécanismes de l'économie planifiée ont été l'oeuvre d'un gouvernement issu du système politique antérieur. Mais ces communistes réformistes ont progressivement perdu le soutien de la population et les élections du mars-avril 1990, malgré les effets attendus d'un système électoral proportionnel, ont donné une majorité au mouvement du Forum démocratique. Les réformes des structures économiques entreprises antérieurement ont été poursuivies et sont déjà avancées mais le redressement des équilibres intérieurs et extérieurs ainsi que la remise en route de l'économie restent à réaliser.

En Tchécoslovaquie, la population a imposé, sans violence, à la fin de novembre et au début décembre 1989, une modification radicale du régime. La stabilité politique du pays semble aujourd'hui assurée, d'une part, par un Président de la République, élu à l'unanimité et qui bénéficie d'une immense audience intérieure et internationale, et, d'autre part, par un gouvernement dominé par les représentants des mouvements démocratiques. Les élections législatives tchécoslovaques, dont les modalités n'ont été fixées qu'à

la fin du mois de février 1990, doivent avoir lieu en juin. Les réformes économiques sont, pour la plupart, en préparation.

L'état d'avancement des réformes -politiques, mais surtout économiques- est ainsi fort inégal selon chacun des pays, quelle que soit l'accélération de l'histoire en Europe occidentale que symbolisait, en décembre 1989, le slogan des étudiants pragois : "En Pologne : 10 ans ; en Hongrie : 10 mois ; en Tchécoslovaquie : 10 jours"

Mais, par delà ces rythmes différents, c'est bien le même objectif que poursuivent les nouveaux dirigeants : la consolidation de la démocratie politique et l'instauration de l'économie de marché qu'ils considèrent comme son corollaire. Tel est l'objectif, mais aussi la condition du succès, car l'effondrement des régimes communistes est, pour une large part, la conséquence de leur échec économique et de leur incapacité à assurer cette élévation du niveau de vie sans cesse promise mais aussi toujours différée. Les nouvelles démocraties savent qu'elles seront jugées sur leur capacité à apporter, dans un délai raisonnable, un niveau de vie comparable, sinon semblable, à celui des démocraties occidentales.

Mais si les exemples abondent dans le passé du passage d'une économie de marché à une économie planifiée, l'histoire n'offre pas d'exemple d'un cheminement inverse. S'il apparaît clairement que le démantèlement des économies planifiées met à nu l'obsolescence des équipements, l'improductivité des processus économiques et risque de provoquer de nouveaux traumatismes sociaux, aucune recette, aucune expérience ne peut guider les nouveaux gouvernants dans le choix des politiques économiques et sociales.

La différence des héritages, mais aussi la plus ou moins grande force du consensus national ,expliquent, sans doute, par delà les objectifs communs, les spécificités nationales et notamment le choix du gradualisme ou du radicalisme des réformes.

## **A. DES ORIENTATIONS COMMUNES**

Partout, le choix d'une économie de marché impose l'établissement d'un système de prix exprimant non plus les préférences du politique, mais la réalité du coût de l'offre et, surtout, les fluctuations de la demande. Toutes les politiques engagées ou projetées préconisent l'abandon des contraintes antérieures, la liberté des échanges, l'autonomie et la concurrence des entreprises. Elles risquent cependant d'être compromises par les conséquences du choc social qu'elles vont inéluctablement provoquer.

### **1. Libération des prix, suppression des contrôles et rétablissement de la concurrence**

Trois traits communs définissent les politiques économiques engagées en Tchécoslovaquie, Pologne et Hongrie : la suppression des subventions, l'abandon des contrôles et la déconcentration des entreprises.

#### *a) Suppression des subventions*

La nouvelle rigueur budgétaire, mais surtout la recherche de la vérité des prix, font de la suppression des subventions une idée forte des réformes en cours.

En Pologne, la suppression des subventions s'est effectuée en deux temps. Tout d'abord, le 1er août 1989, dans les derniers jours du gouvernement RAKOWSKI, à la suite des accords passés en avril entre le pouvoir et l'opposition, tous les prix des produits alimentaires ont été libérés, à l'exception de quatre denrées de base. En contrepartie, et conformément au protocole d'accord passé dans le cadre de la table ronde Solidarité/P.O.U.P., 80 % des hausses de prix ont été automatiquement répercutées sur les salaires. Cette indexation a eu pour conséquence une explosion de l'inflation.

Ensuite, lors du vote du budget pour 1990, les subventions aux produits énergétiques et aux loyers ont été supprimées. Parallèlement, le gel des salaires a été décidé. Au total, les subventions à la consommation, dans le nouveau budget, sont passées de 31 % à 14 %.

En Hongrie, le budget voté en décembre 1989 a réduit de 4 milliards de forins les subventions versées par l'Etat aux prix

à la consommation, aux loyers et aux entreprises non rentables. La baisse des subventions au secteur du logement se traduira en 1990 par une majoration de 35 % des loyers.

En Tchécoslovaquie, le budget pour 1990, discuté fin mars-début avril au Parlement, comporte une réduction d'un tiers des subventions à l'industrie, ainsi que de celles versées aux entreprises de gestion des logements collectifs, ainsi qu'aux partis et aux syndicats. Ces restrictions budgétaires devraient représenter entre 2,5 à 3,5 % des recettes. Le ministère des Finances envisage une élimination totale de l'ensemble des subventions sur quatre à cinq ans.

#### *b) Abandon des contrôles*

L'abandon des anciens contrôles est la conséquence même du choix de l'économie de marché.

En Pologne, la loi du 23 décembre 1988 a reconnu la liberté d'entreprendre. L'activité économique peut désormais être exercée sans aucune autorisation et toutes les entreprises, privées ou d'Etat, seront égales face à l'impôt et au crédit. L'application de cette nouvelle législation a été favorisée par le nouveau gouvernement. Elle a incontestablement dynamisé le secteur privé dont la production a augmenté de 12 % en 1989, compensant partiellement, le recul de 2,5 % observé dans la production du secteur socialisé. Toutefois, les nouvelles entreprises, qui se développent essentiellement dans le secteur des services, sont souvent composées d'une ou trois personnes seulement et restent fragiles.

Pour favoriser l'investissement et la création d'entreprises, le système bancaire a été reconstruit sur de nouveaux principes par les lois du 31 janvier 1989. La Banque nationale de Pologne fonctionne, désormais, comme une banque centrale, chargée notamment de contracter des emprunts à l'étranger. Les banques de dépôt et de crédits sont autonomes et autofinancées. Le principe de concurrence est affirmé et les clients ont donc le libre choix de leur banque. En mars 1990, vingt banques commerciales avaient été ouvertes. Le nouveau gouvernement étudie, en outre, les conditions de création d'un marché financier. La politique des banques en matière de crédits est aujourd'hui uniforme vis-à-vis de tous les secteurs de l'économie. Le critère d'octroi de crédit est la rentabilité de l'entreprise ainsi que l'importance du risque bancaire.

Pour compléter ces dispositions, a été créée, en juin 1989, la Banque pour l'Initiative économique dont l'objectif principal est d'organiser un marché des capitaux et des valeurs. Conséquence



intéressante : la première joint-venture dans le secteur bancaire s'est constituée en février 1990 avec une participation néerlandaise.

L'office central de la planification a été maintenu, mais il n'est plus chargé que de fixer des objectifs globaux et indicatifs. Parallèlement, les anciens ministères spécialisés ont été supprimés et remplacés par un unique ministère de l'industrie.

La Hongrie, après s'être dotée progressivement, depuis 1987, des instruments lui permettant de transformer son économie administrée en économie de marché, poursuit le désengagement de l'Etat dans la vie économique. La réforme de l'entreprise y est presque achevée. Une loi sur la faillite a été votée. Un code des sociétés, et d'une loi sur la transformation des entreprises publiques et coopératives en sociétés, ont été adoptés.

L'autorisation de pratiquer des opérations de commerce extérieur a été étendue à plus de 2.000 entreprises. La suppression, en 1990, de nombreuses licences d'importation a permis de libéraliser 60 % en valeur des importations en devises.

En Tchécoslovaquie, la nouvelle législation en préparation devrait notamment instituer :

- une libéralisation du commerce extérieur ;
- un statut des investissements étrangers organisant le droit de propriété des entreprises étrangères ;
- une suppression des obstacles aux activités privées incluant un assouplissement à la réglementation de l'emploi.
- une nouvelle définition du plan qui devrait réduire son rôle sans pour autant le supprimer ; la planification ne serait plus qu'indicative pour les grandes entreprises qui resteraient propriété de l'Etat. Le plan est estimé nécessaire pour assurer les grands équilibres de l'économie pendant la période transitoire mais ses objectifs (actuellement près de 700) devraient se trouver réduits à une dizaine ;

Enfin, la législation à l'étude devrait encourager les coopératives, qui sont de tradition très ancienne en Tchécoslovaquie.

### *c) La déconcentration des "combinats"*

L'autonomie des entreprises ne peut s'affirmer et la productivité se développer dans le cadre d'une économie dominée par des monopoles. Aussi, tous les gouvernements en place s'efforcent-ils,

parallèlement à la suppression des contrôles, de développer la concurrence en brisant les monopoles existants.

D'une manière générale, en Pologne, les monopoles légaux ont été supprimés. Les monopoles de fait en matière de distribution des produits agricoles et de production industrielle subsistent mais leur dissolution est prévue. Le démantèlement des coopératives agricoles tend, d'ores et déjà, à réduire les intermédiaires entre l'agriculteur et le consommateur. L'union des coopératives laitières et celle des producteurs de viande ont été démantelées.

En Tchécoslovaquie, la volonté est la même. Alors que la nouvelle législation n'est qu'en préparation le gouvernement examine déjà les modalités d'une redistribution des activités de Skoda CKD (moteurs, tramways, automobiles).

En Hongrie, 75 % des entreprises d'Etat sont, d'ores et déjà, autonomes et autogérées, ce qui leur a permis de procéder à des ventes "par appartements" de leurs activités. Des accords de joint-venture pour chaque branche d'activité d'une même grande entreprise sont intervenus.

Cette tendance générale à la déconcentration conduit aussi, dans les trois pays, à revaloriser le rôle des collectivités locales. Celles-ci devraient bénéficier d'un transfert de ressources de l'Etat et recevoir des compétences économiques antérieurement dévolues au pouvoir central.

Toutefois, pour tous les gouvernements, la politique de déconcentration des entreprises n'est que le préalable de leur privatisation.

## **2. Privatisation des entreprises**

Dans les pays étudiés, les projets de privatisation présentent de fortes similitudes qu'il s'agisse des méthodes envisagées ou des obstacles rencontrés pour leur financement.

### *a) La similitude des méthodes*

#### **● Petite et grande privatisation**

En Pologne et en Tchécoslovaquie, deux phases de privatisation ont été distinguées : la petite privatisation et la grande privatisation. La première concerne le commerce et les transports et

devrait se dérouler rapidement. En Pologne, le ministère du commerce intérieur estime qu'à la fin 1990, 50 % du réseau commercial pourrait être privatisé. En Hongrie, ce secteur est déjà largement privatisé.

La deuxième phase concerne l'industrie et comporte elle-même deux temps. Tout d'abord, les entreprises d'Etat seront transformées en sociétés par actions. Ensuite, progressivement, ces sociétés seront vendues aux acquéreurs privés. Elles pourraient également être vendues à l'occasion de leur liquidation judiciaire en cas de faillite.

En Hongrie, le commissaire du gouvernement chargé de la privatisation estime à 60 % du total le nombre de grandes entreprises d'Etat déjà transformées en sociétés commerciales.

#### ● Appel au capital étranger

Les trois pays, souhaitent faire appel au capital étranger. Cet appel apparaît toutefois plus pressant en Hongrie et en Pologne qu'en Tchécoslovaquie. En Hongrie, au cours du premier trimestre 1989, le gouvernement a lancé une campagne en Europe occidentale pour inciter les industriels européens à prendre des participations, même majoritaires, dans les grandes entreprises hongroises. En Pologne, les privilèges dont bénéficient les sociétés mixtes (exonération d'impôts pendant 2 à 3 ans) ont été renforcés par une loi de décembre 1989.

Le système des sociétés mixtes était, depuis longtemps, considéré comme l'instrument privilégié pour attirer les investissements étrangers. Le poids de l'endettement extérieur, et la persistance de retards technologiques importants, avaient conduit l'ensemble des pays de l'Est à préférer aux formes traditionnelles de coopération industrielle cette solution peu coûteuse en devises mais impliquant, pour le partenaire étranger, des prises de risques plus lourdes.

Aussi, les premières législations permettant la création de sociétés mixtes ont-elles vu le jour en 1972 pour la Hongrie et en 1976 pour la Pologne, mais seulement en 1985 en Tchécoslovaquie. Au-delà des différences nationales, les constructions juridiques adoptées initialement obéissaient à une même philosophie d'ensemble. Elles laissaient à l'appréciation des partenaires étrangers de nombreux éléments constitutifs de la société mais elles imposaient des règles financières et commerciales très contraignantes. La participation étrangère au capital social était, en général, limitée à 49 %. Les transferts en devises au profit de l'investisseur occidental n'étaient

autorisés qu'à hauteur de l'excédent disponible du compte en devises. Les cessions de parts se trouvaient envisagées sous conditions.

Cette rigidité explique vraisemblablement que l'apport des entreprises conjointe au volume du commerce Est-Ouest et à l'activité économique des pays du Pacte de Varsovie soit resté marginal.

Les législations nouvelles assouplissent considérablement les règles de création et de fonctionnement des sociétés mixtes. Elles permettent, par exemple, des prises de participation majoritaire et le rapatriement des profits est facilité. De plus, tout en restant le moyen privilégié d'accès au marché local, ces sociétés ne sont plus le seul. En Pologne et en Hongrie, les sociétés étrangères peuvent maintenant créer directement leurs propres filiales. Cette amélioration du contexte juridique et les réformes économiques en cours sont de nature à donner confiance aux investisseurs étrangers et devraient engendrer des mariages internationaux d'entreprises d'une ampleur encore jamais vue. L'intégration des économies locales au marché mondial en sera favorisée.

#### *b) Le casse-tête du financement*

Privatiser une économie, implique des acquéreurs disposant de moyens financiers importants. Or, dans ces économies désorganisées, les capitaux sont rares et les marchés financiers souvent inexistant.

L'épargne nationale, première solution envisageable, n'apparaît guère en mesure de financer les privatisations. Le "bas de laine", en devises, des Polonais est évalué entre 6 et 8 milliards de dollars (8 à 10 % du P.I.B. contre 12,4 % en France en 1988). Selon certains experts, cette épargne ne devrait pas représenter plus de 10-15 % des capitaux nécessaires à la réalisation du programme de privatisations. A titre de comparaison, en octobre 1989, la Bourse de Tokyo capitalisait 24.000 milliards de francs (45 % de la capitalisation mondiale), celle de New-york 18.000 milliards de francs et celle de Paris, 1.685 milliards de francs (environ 280 milliards de dollars).

Par ailleurs, cette épargne nationale devrait, aussi, être sollicitée par les acquisitions immobilières qui seront sans doute proposées prochainement aux particuliers.

Deuxième solution, la voie du **capitalisme populaire ou l'autogestion**, qui consiste à céder le capital des entreprises à leurs salariés, risque de mener à une impasse. La population de ces pays

n'a, en effet, aucune expérience de l'actionnariat. L'expérience autogestionnaire des conseils ouvriers yougoslaves n'incite guère à l'optimisme. De plus le don des entreprises aux salariés entraînerait un manque à gagner considérable pour des Etats qui doivent, par ailleurs, moderniser ou renouveler la plus grande partie des équipements collectifs. Il serait, en outre, socialement profondément inéquitable, puisque seuls les personnels de ces entreprises pourraient en bénéficier. A l'inverse, la vente se heurterait aux limites des capacités de financement des salariés.

Le recours aux capitaux étrangers représente la troisième solution envisageable et, vraisemblablement, la plus réaliste. Mais ce mode de financement rencontre une opposition en Hongrie et en Tchécoslovaquie. Les adversaires d'une privatisation rapide se recrutent, d'ailleurs, autant dans le courant nationaliste que dans ce qui subsiste du mouvement communiste. L'intervention des capitaux étrangers choque, en effet, le sentiment national et risque de susciter des réactions d'hostilité. Enfin, l'ouverture au capital étranger et des garanties financières nouvelles ne suffiront pas à attirer des investisseurs. De bonnes affaires peuvent, sans doute, être effectuées mais la vétusté des équipements et les incertitudes économiques restent souvent dissuasives.

Le recours aux capitaux étrangers, même à travers le développement attendu des sociétés mixtes ne peut être que marginal dans le processus de privatisation.

Une quatrième solution consisterait à d'abord moderniser les entreprises publiques et à les privatiser ensuite très graduellement. Mais, dans cette hypothèse, le changement risque d'être insuffisant pour modifier profondément les comportements des agents économiques. Une meilleure gestion du secteur public ne peut résulter que d'un environnement économique nouveau et de la confrontation avec un secteur privé dynamique. Sinon, le poids des habitudes l'emportera sur les tentatives de renouveau comme l'ont montré les nombreuses réformes avortées.

En définitive, c'est de capitalistes que manquent ces pays, pour réussir leur passage à l'économie de marché.

Privatisations, développement des entreprises, investissements exigent, notamment, la collecte de capitaux importants, des circuits financiers, un système bancaire. L'efficacité du marché financier est déterminante pour le développement du secteur privé, la croissance et la modernisation des entreprises.

Or, les pays visités sont encore démunis de véritable système bancaire et de réels marchés monétaires et boursiers. L'avance de la Hongrie en ce domaine est encore trop récente pour

être justement appréciée. Cette absence d'intermédiaires financiers compétents et de réseau de distribution du crédit risque de peser lourdement sur les perspectives de croissance économique de ces pays et sur les délais de leur conversion à une économie de marché.

La conséquence de cette situation est l'inévitable lenteur du processus de privatisation.

### *c) L'inévitable lenteur du processus*

En Pologne, le conseiller du Premier ministre pour les affaires économiques estime à dix ans, ou plus, la durée de la cession du patrimoine industriel au privé. En Tchécoslovaquie, le vice-ministre secrétaire général du conseil économique du gouvernement considère que dix à vingt ans seront nécessaires avant que le capital privé prédomine dans l'économie. Seul, en Hongrie, le commissaire du gouvernement chargé de la privatisation juge que 40 à 50 % de l'industrie hongroise pourraient être privatisés en 4 à 5 ans.

Ainsi, la modification du comportement des entreprises publiques apparaît-elle aussi importante, à court terme, que l'ampleur des privatisations pour assurer la réussite de la rénovation économique. L'ouverture à la concurrence, intérieure mais aussi extérieure, est aujourd'hui considérée par les dirigeants comme la plus efficace des incitations à une meilleure gestion des entreprises, qu'elles soient publiques ou privées.

## **3. Le redéploiement des échanges extérieurs**

### *a) Un double objectif*

La Tchécoslovaquie, la Pologne et la Hongrie souhaitent tout à la fois une réforme du C.A.E.M. et une réorientation de leurs échanges extérieurs vers l'Occident.

### **● Réforme du C.A.E.M.**

Les débats de la 45ème session du C.A.E.M., tenus à Sofia les 9 et 10 janvier 1990, ont essentiellement porté sur la réforme de l'institution. La Pologne y a fait adopter le principe de la création d'une commission chargée d'étudier les réformes de structures. Celle-ci devrait présenter ses propositions au mois de juin 1990. Les réflexions sont engagées dans trois directions :

- le transfert du niveau gouvernemental à celui des entreprises des compétences dans le domaine du commerce extérieur, ce qui suppose le démantèlement des monopoles administratifs en U.R.S.S. ;

- l'évaluation des produits échangés par référence aux prix mondiaux. Mais demeure le problème de la détermination de la valeur des biens qui ne pourraient s'écouler sur le marché international ;

- le règlement des échanges en monnaie convertible qui s'avère difficile puisqu'aucun des partenaires ne dispose actuellement d'une telle monnaie.

### ● Réorientation du commerce extérieur vers l'Occident

Pour diversifier leurs marchés, et surtout pour obtenir des devises convertibles, les nouveaux dirigeants économiques souhaitent augmenter les échanges commerciaux de leurs pays avec l'Occident. Or, d'une part, les produits locaux les plus facilement exportables sont les produits agricoles pour lesquels la demande globale occidentale est faible. D'autre part, l'accueil, en contrepartie, d'importations industrielles en provenance des pays de l'O.C.D.E. peut être difficilement supportable pour des économies fragilisées par leur faible compétitivité et leur déficit extérieur.

#### *b) Limites*

Mais les efforts de redéploiement des échanges extérieurs achoppent, plus fondamentalement, sur la dépendance de ces économies vis-à-vis de l'énergie et des matières premières soviétiques et sur l'insuffisante compétitivité de leurs produits.

La dépendance énergétique envers l'U.R.S.S. est importante malgré les réserves nationales de charbon (Pologne, Tchécoslovaquie) ou de gaz (Hongrie). Elle atteint 46 % pour la Hongrie, 13 % pour la Pologne.

Les importations de pétrole et de gaz, nécessaires à l'équilibre de la balance énergétique de ces pays, proviennent, dans leur presque totalité, de leur partenaire soviétique. Elles s'établissent comme suit :

	Pologne	Hongrie	Tchécoslovaquie
Gaz	100 %	100 %	100 %
Pétrole	90 %	95 %	94 %

La dépendance est tout aussi marquée pour les importations de matières premières :

	Pologne	Hongrie	Tchécoslovaquie
Fer	80 %	96 %	86 %
Bois d'oeuvre	100 %	100 %	100 %
Coton	62 %	75 %	58 %

La part des produits énergétiques et des matières premières représente de 50 à 60 % des ventes de l'U.R.S.S. à ces pays.

**PART DES MATIÈRES PREMIÈRES DANS LES VENTES DE L'U.R.S.S.  
1988 - en pourcentage**

	Pologne	Tchécoslovaquie	Hongrie
Charbon	1,0	1,9	2,4
Pétrole et produits pétroliers	33,3	36,5	24,8
Gaz naturel	11,7	16,4	11,7
Electricité	3,2	1,8	7,9
Minerais	2,6	2,6	0,9
Bois brut	0,1	0,1	1,1
Coton	2,2	1,4	1,6
TOTAL	54,1	60,7	50,4

Source : *Annuaire du commerce extérieur de l'U.R.S.S. Moscou, 1989.*

Les seules importations d'énergie représentent 48 % du total des importations d'origine soviétique pour la Pologne, 52,7 %



pour la Tchécoslovaquie et 44,4 % pour la Hongrie. Ces pourcentages représentent le seuil incompressible de réduction du commerce avec l'Union soviétique. En effet, toutes leurs structures d'approvisionnement en énergie (gazoducs, oléoducs, lignes électriques) convergent vers l'U.R.S.S. et elles ne peuvent être réorientées ou remplacées facilement.

Le seuil réel de compression des échanges est d'ailleurs vraisemblablement plus élevé. Les échanges avec l'Union soviétique sont, en effet, avantageux pour ces pays puisqu'ils lui achètent des biens qui se vendent sur le marché mondial (énergie, matières premières) et lui en fournissent d'autres qui ne peuvent s'y écouler (machines et équipements de qualité inférieures aux normes internationales).

**Cette faible compétitivité de leurs produits manufacturés est d'ailleurs le principal obstacle à leur accès aux marchés occidentaux.**

En 1988, le commerce mondial a été évalué à 2.880 milliards de dollars. Le commerce extérieur des pays d'Europe centrale et orientale représente 3,5 % de ce montant. Il représente 3 % des importations des pays de l'O.C.D.E., c'est-à-dire 2,5 fois moins que les quatre dragons du Sud-Est asiatique (Hong Kong, Taïwan, Singapour et Thaïlande).

Accoutumés à vendre sur le marché peu exigeant de l'Union soviétique, ces pays ont trop longtemps ignoré les contraintes de la compétitivité et retardé l'adaptation de leurs structures économiques à la demande internationale. Quelle que soit la vigueur et l'effectivité de la restructuration de leur industrie, la conquête des marchés occidentaux ne peut donc être qu'un processus à long terme.

Aussi, Mme Marie LAVIGNE estime-t-elle que ces pays ont tort de considérer que le marché soviétique n'est pas intéressant pour eux. Celui-ci est, en effet, le seul qu'ils connaissent bien et sur lequel ils sont habitués à écouler leurs produits. En outre, il représente le dernier grand espace économique à conquérir et l'importance de ses richesses naturelles garantit sa solvabilité.

A cet obstacle économique, de taille, qui pénalise les stratégies de réforme, s'ajoute l'hypothèque des conséquences sociales du changement.

#### **4. Le choc social**

Comment seront perçus ces bouleversements économiques par les peuples des nouvelles démocraties ? Dououreusement sans aucun doute. Loin d'apporter une amélioration immédiate d'un niveau de vie déjà faible, le passage à l'économie de marché, l'ouverture à la concurrence, la recherche de la productivité vont, nécessairement, provoquer de nouveaux traumatismes sociaux, remettre en cause habitudes et hiérarchies établies, tout particulièrement dans l'encadrement, et mettre à rude épreuve la stabilité et l'autorité des gouvernements.

##### *a) Traumatisme de la période de transition*

Diminution du niveau de vie, montée du chômage et accroissement des inégalités semblent être les conséquences inéluctables des réformes économiques en cours.

##### **• Diminution du niveau de vie**

La suppression des subventions, volet essentiel des réformes en cours, va entraîner des augmentations importantes du prix de nombreux produits. Les probables et importantes hausses des prix de l'alimentation, de l'énergie, des transports, des loyers auront de lourdes conséquences sur la vie quotidienne.

Ou bien elles seront compensées par l'indexation totale ou partielles des revenus, mais les tendances inflationnistes s'en trouveront alors considérablement accélérées. Ainsi, en Pologne, la libération des prix alimentaires, en août 1989, a-t-elle provoqué l'hyperinflation jusqu'au blocage des salaires en janvier 1990.

Ou bien précisément, les revenus seront gelés parallèlement à la libération des prix, , comme le voudrait la rigueur économique. La baisse du pouvoir d'achat sera alors dramatique. En Pologne, où cette politique, a été appliquée depuis janvier 1990, les salaires réels ont diminué de 30 % en trois mois alors que sur les dix dernières années, ils n'avaient décliné que de 15 % environ.<sup>(1)</sup>

Combien de temps le peuple polonais, dont la cohésion nationale est aujourd'hui exemplaire, supportera-il un tel choc ?

---

(1) Selon les statistiques officielles polonaises

Comment les autres peuples, moins préparés aux sacrifices et moins conscients des nécessités des réformes économiques, accepteront-ils une telle remise en cause de leur pouvoir d'achat, alors que cette austérité accrue s'accompagnera, en outre, d'une montée du chômage.

### ● Montée du chômage

La nécessaire modernisation de l'appareil industriel, le redéploiement des activités et le développement de la concurrence vont entraîner la fermeture de nombreuses chaînes de production obsolètes et susciter des licenciements massifs. Les possibilités de réemplois de la main d'oeuvre ainsi libérée par des économies en pleine recomposition sera limitée par la faiblesse de la croissance. Chômage conjoncturel et chômage structurel se conjugueront pour multiplier le nombre de chômeurs.

On prévoit, en Hongrie, 100.000 chômeurs pour 1990. Pour la Pologne, les statistiques officielles en prévoient 400.000, mais des hypothèses pessimistes de un ou deux millions de sans-emploi n'apparaissent pas irréalistes. Le chiffre de trois millions de chômeurs est parfois même cité. En Tchécoslovaquie, les projets récents prévoient de diviser par deux la production sidérurgique. Presque tous ces pays connaissent ainsi une situation similaire à celle causée en France par les restructurations sidérurgiques en Lorraine, mais à une échelle nationale et non plus régionale.

Or, jusqu'à présent, masqué par des sureffectifs, le chômage était un phénomène inconnu. Il n'en inquiète que davantage les opinions publiques et renforce le scepticisme, voire l'hostilité, aux réformes. Ainsi, dans certaines grandes entreprises, une grande solidarité s'organise pour tenter de maintenir l'existence de groupes industriels très concentrés qui, au détriment de la compétitivité, protègent du chômage et de ses conséquences.

En Hongrie, les suppressions d'emplois dans l'aciérie de Ozd, en 1987, ont suscité de vives protestations véhémentes malgré une contribution financière importante des budgets publics. De même, les salariés s'opposent à la restructuration des complexes sidérurgiques dans la région du Nord et qui a déjà entraîné 50.000 licenciements.

L'inquiétude est d'autant plus vive que ces pays ne bénéficient pas d'un véritable système de protection contre le chômage. Les systèmes d'indemnisation sont encore balbutiants. Les provisions budgétaires polonaises pour 1990 couvrent seulement l'indemnisation de 3 à 4 % de la population active et n'accordent qu'un régime de pension rapidement décroissant. Quelle sera la réaction des

salariés lorsque le chômage, qui ne fait que commencer à poindre, explosera et lorsqu'à partir du mois de juin prochain, les allocations déjà versées commenceront à diminuer ?

### ● Développement des inégalités

Plus de quarante ans de régime communiste ont profondément ancré dans la mentalité collective le souci de l'égalitarisme. Or, le fonctionnement d'une économie de marché creuse des différences sociales sans doute aujourd'hui plus difficilement acceptables que les privilèges traditionnels du système nomenklaturiste.

Les raisons de la paupérisation et du chômage des uns et de l'enrichissement des autres sont mal comprises par une population qui aspire au contraire à un niveau de vie proche des pays occidentaux. Cet accroissement des inégalités contribue à renforcer l'hostilité des populations aux réformes.

#### *b) Qualité incertaine de l'encadrement*

La difficile adaptation de l'encadrement et la résistance de la Nomenklatura risquent, elles aussi, de freiner le changement économique.

### ● Compétence

L'adaptation de l'encadrement en place formé, et, en définitive, légitimé, par l'ancien système de commandement aux nouveaux modes de gestion ne se fera pas sans difficulté. La prise en compte de critères de rentabilité, la préférence qu'il faudra désormais donner à la motivation et à la mobilisation des hommes plutôt qu'au contrôle hiérarchique, conduiront non seulement à la remise en cause des habitudes mais aussi à des redéfinitions des fonctions. Les dirigeants du syndicat Solidarité de l'entreprise de tracteurs URSUS, par exemple, (23.000 salariés) soulignent, en public, la nécessité de changements dans la composition de l'administration de l'usine.

Ces bouleversements et les reclassements qu'ils provoqueront doivent être accompagnés d'un immense effort de formation des hommes à leurs nouvelles fonctions et aux nouvelles règles du jeu.

En outre, si dans certains domaines, nombreux étaient des cadres mal et sous employés, dans d'autres, ils font cruellement défaut. En Pologne, notamment, une politique salariale privilégiant les ouvriers par rapport aux cadres, surtout dans la mine et la sidérurgie, a entraîné une importante émigration des personnes les mieux formées.

### ● Allégeance

La nouvelle politique économique est, aujourd'hui, pour l'essentiel, mise en oeuvre à tous les niveaux par une administration et un encadrement issus du communisme. Mal comprises, maladroitement mises en oeuvre, les réformes sont parfois délibérément compromises.

En Pologne, l'hostilité ou, dans le meilleur des cas, la passivité de l'appareil administratif local, a considérablement freiné l'action du gouvernement MAZOWIECKI. Les paysans conservent une crainte révérentielle de ce qui représente encore aujourd'hui l'appareil du parti dans les communes : le maire, nommé par l'ancien pouvoir, le conseiller municipal, le chef de la police, le responsable de la coopérative, qui donnaient les nombreuses autorisations nécessaires à la vie quotidienne. Ces notables sont toujours en place et leur influence est restée très grande. Ce constat a conduit le gouvernement à avancer au mois de mai, les élections locales prévues en novembre. Celles-ci et celles renouvelant les dirigeants des coopératives locales, devraient permettre l'accès aux responsabilités d'un nouveau personnel adhérant à l'esprit de réforme.

Briser la Nomenklatura est, en effet, un objectif essentiel. Seuls, les hauts dirigeants de l'appareil d'Etat ont changé, et parfois partiellement. La réalité du pouvoir repose encore sur quelques centaines de milliers de personnes installées par les partis communistes locaux et qui occupent tous les échelons du système d'encadrement. Elles demeurent les mieux informées, les mieux formées et elles sont souvent solidaires dans la défense de l'ordre ancien.

Mais elles mesurent aussi le bénéfice qu'elles peuvent espérer de certaines réformes, du fait de leur actuel pouvoir. Elles ont

ainsi compris comment les **privatisations** pouvaient leur permettre de consolider leur influence et elles tentent de les détourner à leur profit.

En Hongrie, les membres de la Nomenklatura utilisent la loi de décentralisation économique de 1985, élargie en 1988, qui visait à libérer les entreprises publiques des contraintes du Plan, pour se les approprier. Dans le cadre de cette législation, c'est, en effet, l'entreprise elle-même qui fixe son prix de vente. Profitant de la paralysie de l'Etat -qui a perdu son pouvoir de décision sur plus de 75 % des entreprises publiques- et de l'affaiblissement du contrôle hier exercé par le parti unique, les dirigeants vendent leurs entreprises à des sociétés étrangères. Ils assurent ainsi, pour un temps en tout cas, le maintien de leur emploi. Ils sont aussi suspectés de vendre à bas prix et de percevoir la différence de manière clandestine.

Jusqu'au 1er mars 1990, ces transactions n'étaient pas contrôlées par l'Etat. Depuis, les entreprises doivent notifier la vente à une agence nationale de privatisation qui vérifie la valeur de la cession et peut s'y opposer ou imposer la mise en concurrence des candidats à l'achat. Les "barons rouges" hongrois paraissent parfois avoir eu le temps de réussir leur reconversion.

Des pratiques d'appropriation du capital par les membres de la Nomenklatura sont également signalées, pour la Pologne, par M. Jan Lytynski, co-fondateur du Kor<sup>(1)</sup>.

Ces faits sont inquiétants. Ils révèlent une confiscation du patrimoine productif par les anciens dirigeants salariés s'érigeant aujourd'hui en propriétaires. Ceux-ci ne sont sans doute pas les meilleurs entrepreneurs. Ils mettent, en outre, directement en cause l'autorité de l'Etat central dans une période où son maintien s'avère indispensable. Ces pratiques risquent, surtout, de provoquer de vives réactions de la part des populations et de discréditer les politiques de privatisation.

Enfin, l'encadrement installé par l'ancien régime et menacé par le changement est souvent tenté d'amplifier les mécontentements sociaux suscités par les réformes qu'ils désapprouvent.

---

(1) *Libération* 24 et 25 février 1990. Où va l'Est ? p. 30.

Face à de ces difficultés prévisibles et souvent déjà manifestes, la grande inconnue demeure la détermination dont feront preuve les nouveaux régimes démocratiques.

### *c) Stabilité et détermination des Gouvernements*

Assumer la baisse du niveau de vie, le chômage, l'accroissement des inégalités exige un grand courage politique de la part des nouveaux gouvernements. L'effort de redressement sera douloureux et le pouvoir de séduction du modèle libéral, économique et politique, risque de s'effriter si l'amélioration du niveau de vie se fait trop longuement atteindre. Paradoxalement, les nouveaux, et encore fragiles, mécanismes démocratiques risquent de faciliter l'expression et la montée du mécontentement social, d'affaiblir l'autorité de l'Etat et de conduire, à terme, au relâchement de la volonté de réformes.

#### ● Stabilité actuelle

Certes, à l'heure actuelle, l'indispensable stabilité des gouvernements semble assurée et le soutien des populations acquis aux réformes nécessaires.

Le consensus national sur la nécessité d'instaurer une économie de marché est total. La planification centralisée a fait la preuve de son échec d'une manière tellement manifeste et les recherches d'une troisième voie, ou de réformes partielles, ont si régulièrement été infructueuses que dirigeants et opinions publiques n'envisagent plus que le marché comme mode d'organisation de l'économie.

En Pologne, la cote de popularité de M. MAZOWIECKI atteint 90 % d'opinions favorables alors qu'il mène, au nom du libéralisme, une cure d'austérité d'une intensité jamais connue par le pays. En Hongrie, lors du premier tour des élections législatives qui ont eu lieu le 25 mars, les partis proposant l'orientation la plus nette vers l'économie libérale l'ont clairement emporté et, lors du second tour, la victoire du Forum démocratique a même écarté l'hypothèse d'un gouvernement de coalition qui paraissait antérieurement le plus probable.

### ● Inconvénients de la proportionnelle

Mais, la cohésion des forces rassemblées par leur hostilité aux anciens régimes est fragile. Les partis communistes, associés au pouvoir ou exclus, demeurent sous des dénominations diverses. De nouveaux partis politiques apparaissent tandis que les anciens clivages antérieurs à la domination communiste, tentent de ressurgir. Le malaise social, le nationalisme, parfois le populisme ou la xénophobie, contribuent déjà à accuser les antagonistes et à rendre difficile le maintien ou la constitution de forces politiques puissantes et stables.

En Pologne, au moins quatre tendances (agrarienne, populiste, chrétienne-démocrate, sociale-démocrate) traversent le mouvement Solidarité qui soutient l'actuel gouvernement.

En Hongrie, plus de cinquante partis politiques se sont présentés aux dernières élections législatives.

En Tchécoslovaquie, la forum civique tchèque et le V.P.N. slovaque ont certes les mêmes idéaux mais sont séparés par des aspirations nationales distinctes.

Ces trois pays choisissent pourtant un système électoral de type proportionnel. En Hongrie, sur 386 députés, 210 sont élus au scrutin de liste proportionnel. En Tchécoslovaquie, le Parlement a adopté, le 27 février dernier, une loi électorale prévoyant un scrutin à la proportionnelle. En Pologne, la commission parlementaire spéciale chargée d'étudier la réforme de la Constitution (1), s'oriente vers l'établissement d'un scrutin proportionnel pour les prochaines élections législatives.

Les raisons de ce choix sont compréhensibles dans des pays où l'expression des opinions a été étouffée pendant près d'un demi-siècle et où les grandes décisions ne peuvent aujourd'hui résulter que d'un accord entre les principales tendances politiques.

Mais cette généralisation des modes de scrutins proportionnels risque de conduire à des gouvernements de coalition faibles et instables, même si la Hongrie a su éviter cet écueil lors des dernières élections.

---

(1) Dont la promulgation est envisagée pour le 3 mai 1991, date du bicentenaire de la première Constitution polonaise



Détermination, stabilité, mais aussi perspicacité seront les qualités nécessaires au Gouvernement pendant cette période de transition.

Pendant près de 40 ans, Polonais, Hongrois et Tchécoslovaques ont été contraints à la résignation et incités à se réfugier dans la passivité. Ils n'ont pu supporter l'inefficacité du système ancien que parce qu'il leur accordait une sécurité et une protection modeste mais réelle. Ce sont de tout autres comportements qu'exige la quête de la prospérité et le retour à la croissance économique : initiative individuelle, responsabilité, mobilisation des énergies, goût de la réussite et acceptation du risque... C'est une transformation radicale des mentalités, forgées par quarante ans de collectivisme, qui est aujourd'hui exigée.

Cette "révolution culturelle" doit-elle, pour autant, conduire à substituer un nouveau dogmatisme libéral à l'ancien dogmatisme de l'économie planifiée ? A l'évidence non. La brutalité des conséquences humaines de réformes trop rapidement mises en oeuvre, l'absence de politiques sociales en contrepartie des inégalités nouvelles et du chômage accru, l'ouverture trop rapide, et sans politique de soutien, à la concurrence mondiale de secteurs économiques fragiles et obsolètes provoqueraient des réactions brutales, discréditeraient les politiques de réformes et seraient dangereuses pour les jeunes démocraties. M. Lionel Stoléru rappelait, dans un article publié par le Monde du 16 février dernier, la nécessité d'un système de droits de douane temporaire pendant la phase de reconversion des activités. Il doutait, également, de la pertinence de la privatisation des compagnies aériennes, des services publics et des entreprises stratégiques.

Le succès des nouveaux dirigeants dépend, en définitive, de leur capacité à concilier l'urgence des réformes et l'impérieuse nécessité de les faire accepter par l'opinion ou, à tout le moins, de les rendre tolérables.

Non seulement les nouvelles règles de la démocratie, mais aussi la réussite des réformes exige, en effet, l'adhésion des peuples. Ainsi s'explique, sans doute, tout autant par la diversité des héritages légués par les anciens systèmes, la spécificité des voies nationales.

## **B. DES VOIES NATIONALES**

L'état d'avancement des réformes est loin d'être partout identique. La Pologne a déjà forgé le cadre législatif d'une économie de marché. Elle semble réussir son pari de stabilisation financière mais il lui reste à restructurer son économie. La Hongrie poursuit le remodelage et la modernisation de son appareil productif mais il lui reste à assainir sa situation financière et à retrouver le chemin de la croissance. La Tchécoslovaquie en est encore au stade de la construction du cadre législatif de sa nouvelle politique économique et les derniers choix stratégiques ne paraissent pas encore faits.

L'audace polonaise se distingue ainsi de la continuité hongroise et de la prudence tchécoslovaque.

### **1. L'audace polonaise**

Dès le 25 septembre 1989, les nouvelles autorités polonaises ont publié un mémorandum décrivant les objectifs de leur nouvelle politique économique. Celle-ci s'organise en deux phases :

- la stabilisation de l'économie et, en premier lieu, la maîtrise de l'inflation ;
- le changement du système économique.

Le Gouvernement polonais est ensuite parvenu, en décembre 1989, après de longues négociations, à un accord avec le F.M.I. sur les modalités de la stabilisation économique. Cet accord assure le déblocage de l'aide occidentale demandée par les Polonais. Au cours de l'année 1990, le F.M.I., notamment, prévoit de prêter à la Pologne environ 710 millions de dollars.

Le plan d'austérité résultant de l'application de cet accord, tout comme une vingtaine de textes législatifs encadrant sa mise en oeuvre et organisant la libéralisation de l'économie, ont été acceptés par le Parlement à la fin décembre 1989. Ces mesures, préparées en moins de quatre mois, sont entrées en application le 2 janvier 1990.

Motivées par urgence d'un rétablissement de la situation économique, ces réformes traduisent, par leur importance et leur simultanéité, une volonté de transformer radicalement l'économie polonaise. Le plan de stabilisation et la transition accélérée vers une économie de marché constituent une révolution économique sans précédent qui a pu faire titrer à la presse économique anglo-saxonne "Poland ; big bang, big adventure" (1). Quelques mois après, l'assainissement financier semble en bonne voie. Mais la croissance se fait attendre et l'inquiétude du chômage met à l'épreuve la cohésion sociale.

#### *a) Une réussite : le plan de stabilisation*

De conception déflationniste classique, le plan de stabilisation vise à réaliser une purge monétaire et un rééquilibrage budgétaire. Conçu et mis en oeuvre par M. BALCEROWICZ, ministre des Finances, il se traduit par la restauration du rôle économique de la monnaie nationale et cherche à créer rapidement les conditions d'une confrontation effective de l'offre et la demande sur le marché intérieur. Il supprime massivement les subventions aux entreprises et aux prix à la consommation. Il vise la convertibilité complète du zloty. Il établit simultanément la liberté des prix et le gel des salaires. Il suscite ainsi, de manière délibérée, une baisse du pouvoir d'achat afin de réduire la demande. Cette politique veut obliger les consommateurs à désépargner pour acheter les produits de première nécessité, afin d'éponger l'excédent monétaire.

#### ● Les mesures

Les subventions ont été diminuées de moitié dans le budget pour 1990. Elles ne représentent plus désormais que 6 % du revenu national brut même si elles restent importantes dans quelques secteurs. L'augmentation parallèle des impôts assure l'équilibre budgétaire pour 1990.

Les salaires ont été bloqués. Les entreprises ne peuvent augmenter leur masse salariale qu'à hauteur de 30 % du niveau de l'inflation. Si elles accordent davantage, elles doivent acquitter un impôt égal à 100 % du dépassement. L'objectif retenu est un taux d'inflation de 4 à 5 % en tendance annuelle en avril.

---

(1) *The Economist* - 23 décembre 1989

La réforme monétaire est tout aussi brutale. La trente-deuxième dévaluation du zloty a divisé par quatre la valeur de la monnaie. Son cours officiel (9.500 zlotys pour un dollar) se situe désormais à proximité des cours du marché noir. Les zlotys peuvent s'échanger librement contre des monnaies occidentales mais seulement sur le marché intérieur. L'achat de devises à l'étranger reste contrôlé. La nouvelle loi sur les devises annule l'obligation de change pour les étrangers, mais oblige les sociétés étrangères à revendre à l'Etat la totalité de leurs revenus en devises. Parallèlement, les taux d'intérêt ont été relevés. Le taux de crédit a ainsi été porté à 36 % par mois en janvier. Enfin, les droits de douane ont été relevés.

### ● Les premiers résultats

Le prix du charbon, première source d'énergie, a été multiplié par cinq pour les entreprises et par six pour les particuliers. Celui de l'électricité a augmenté de 400 % et celui de l'essence de 200 %. Ces hausses devraient se répercuter sur la quasi totalité des prix des biens de consommation dans des proportions variant avec le coût d'énergie incorporé. Le gonflement de la facture énergétique a produit un véritable choc sur la production industrielle.

Le coût du téléphone a été multiplié par deux. Les prix agricoles ont flambé. Le kilogramme de sucre est passé de 700 à 7.000 zlotys sur les marchés de Varsovie en moins d'un mois. Le kilogramme de jambon se vend 60.000 zlotys, ce qui équivaut au prix d'une Fiat polonaise dans les années 1970.

Sur les trois premiers mois de 1990, le blocage des salaires a entraîné une baisse des revenus réels de 30 à 35 %.

L'application du plan a supprimé les queues qui s'allongaient devant les magasins. Les étalages sont mieux garnis, mais leur contenu est devenu inaccessible pour un grand nombre de consommateurs.

Plus généralement, les indices enregistrés semblent indiquer que la politique d'assainissement commence à porter ses fruits.

Sans doute, à la fin janvier, Les prix à la consommation avaient-ils augmenté plus vite que prévu (plus de 65 % au lieu de 45 %). Mais, selon le Ministère des Finances, les hausses de prix se sont concentrées sur la première quinzaine, en raison notamment des augmentations dans le secteur de l'énergie. Ils sont restés stables la troisième semaine et ont commencé à baisser la quatrième semaine.

En février, ils auraient connu 2 à 2,5 % d'augmentation sur le mois (24 à 50 % en tendance annuelle) et la tendance à la décélération semblerait se confirmer en mars (10 % en tendance annuelle).

La parité monétaire, établie au 1er janvier, est restée stable sans que, souligne-t-on à la Banque centrale, les autorités monétaires aient eu à tirer sur le fonds de stabilisation. Au contraire, en janvier, certains particuliers ont cédé leurs encaisses en dollars pour acheter des zlotys, à raison de 1,5 million de dollars par jour en moyenne. Les entreprises, de leur côté, ont vendu au système bancaire plus de 1,5 milliard de dollars depuis le début de l'année. Aujourd'hui, la confiance dans la monnaie nationale semble restaurée.

Dans ces conditions, et comme prévu, le taux de base bancaire a été ramené de 36 à 20 % de janvier à février. Avec le taux d'inflation de la période, ils restaient dissuasifs mais la demande de crédit a cependant progressé.

La discipline au travail s'est renforcée par peur du chômage. L'absentéisme a chuté. En janvier 1990, les absences pour maladie ont diminué de 50 %. Les salariés sont devenus plus ponctuels. Les revendications salariales n'ont jamais été aussi faibles qu'en janvier et en février. Les grèves recensées n'étaient pas dirigées contre le gouvernement mais contre les directions des entreprises.

Ainsi, l'économie se stabilise. Un petit excédent budgétaire a été enregistré sur les deux premiers mois et les réserves de devises ont augmenté. Les exportations vers l'Ouest se sont accrues.

En outre, le pays a obtenu un rééchelonnement de sa dette extérieure qui diminue ses contraintes. Pourtant, et de l'aveu même des responsables économiques, la régularisation trimestrielle du découvert bancaire des entreprises risque d'entraîner de nombreuses mises en faillite.

#### *b) Une préoccupation : le recul de la production*

Les ventes ont chuté de 30 % en janvier tout comme en février en 1990 par rapport aux mêmes mois de 1989. A cause du coup d'arrêt imposé à la demande par le plan de stabilisation, un grand nombre d'établissements n'ont pu écouler leurs produits.

Les entreprises nationalisées, qui dominent l'économie polonaise, ont répercuté la hausse des coûts de l'énergie sur les prix. Elles réagissent conformément aux anciens schémas de

comportement et ne cherchent pas à baisser leur prix de revient. Elles mettent leurs personnels en chômage partiel et tentent de se procurer des liquidités en vendant une partie de leur patrimoine. Quelques-unes seulement commencent à diminuer leur prix et à licencier leur main-d'oeuvre excédentaire.

Mais l'attentisme dominant interdit toute relance de la demande. Celle-ci provoquerait inéluctablement une reprise de l'inflation et profiterait aux entreprises qui refusent de se plier aux nouvelles règles du jeu économique et, notamment, de réduire leurs prix de revient. Les responsables polonais écartent cette solution de facilité qui les engagerait, estiment-ils, vers un "processus argentin". L'épreuve de force ainsi engagée entre les entreprises et le gouvernement risque de déboucher sur des liquidations nombreuses et sur un chômage massif.

### *c) Une inquiétude : le chômage*

Au 15 février 1990, le nombre des chômeurs atteignait 110.000 alors qu'il n'était que de 10.000 deux mois auparavant. A l'exception des régions les plus industrialisées, toutes les parties du territoire sont touchées par cette montée rapide du chômage. Le Conseiller du Premier ministre pour les affaires économiques en craint plus de 400.000 en mai. D'ores et déjà, le ministre du travail, M. Jacek Kuron, prévoit 1,7 million de chômeurs à la fin de cette année.

Le ministère du travail a élaboré un dispositif de protection sociale du travail contenu dans la loi du 29 décembre 1989. Les licenciements collectifs sont autorisés sous le contrôle des représentants du personnel et de l'administration selon une procédure en partie comparable aux dispositions françaises. L'indemnisation du chômage est dégressive : 70 % du salaire les trois premiers mois, 50 % les six mois suivants, 40 % ensuite sans limitation de durée. Par ailleurs, pour créer sa propre entreprise, un chômeur a la possibilité de faire un emprunt auprès du bureau de l'emploi dont il relève.

Un organisme, dépendant du ministère du travail, est chargé du versement des allocations, du reclassement et de l'aide à l'emploi. Cet organisme est financé par un fonds du travail alimenté par un prélèvement sur les entreprises de 2 % de leur masse salariale et par une contribution équivalente de l'Etat. Cependant, la réforme fiscale élaborée à la fin de 1989 n'aura pas d'effet sur les financements de l'Etat avant 1991.

*d) Un espoir : la revitalisation de l'économie*

L'économie polonaise a fonctionné pendant quarante ans sans la référence au marché. Il est donc possible que beaucoup d'entreprises ne parviennent pas, dans un délai raisonnable, à diminuer leurs coûts de production. Alors, l'actuelle récession pourrait être durable.

Cependant, le gouvernement garde l'espoir d'une revitalisation de l'économie. En mars, le taux du crédit a été ramené à 10 %. Le gouvernement envisage une augmentation du taux d'indexation des salaires en juin. Il étudie également une relance des investissements financée par l'étranger.

Le succès qui semble se confirmer de la stabilisation monétaire permettant aux mécanismes économiques fondamentaux de fonctionner à nouveau, la création d'entreprises, notamment de P.M.E., qui assurerait un accroissement de l'offre, et la manifestation d'une demande non inflationniste, essentiellement en investissement, peuvent permettre à la Pologne de retrouver progressivement le chemin de la croissance, dès lors que des sacrifices qu'exige l'assainissement économique seront durablement acceptés.

*e) Un atout : le consensus social et politique*

Le véritable atout de la Pologne dans cette épreuve est la solidité de sa cohésion nationale et d'adhésion de l'opinion, quel qu'en soit le coût, aux réformes entreprises. L'audience acquise par le mouvement Solidarité au cours des luttes passées, l'évidence de l'échec de l'ancien système, la menace qui a semblé parfois planer sur la pérennité des frontières internationales de la Pologne, expliquent sans doute cette détermination et cette solidarité des Polonais avec leurs dirigeants. Aussi, l'appui de la population à la nouvelle politique semble-t-il aujourd'hui sans faille et la popularité de M. BALCEROWITZ, père de la réforme économique, demeure très forte.

Cette cohésion nationale constitue la plus grande chance de succès de la Pologne. Mais résistera-t-elle à l'épreuve du temps ? Les débats qui agitent aujourd'hui le mouvement Solidarité ou l'inquiétude que fait naître la baisse de la production et la montée du chômage montrent que les succès économiques de cette politique ne pourront se faire indéfiniment attendre.

## **2. La continuité hongroise**

Issu du P.S.O.H. réformé, le Gouvernement hongrois, dirigé par M. Mikilos Nemeth, avait négocié avec le F.M.I. un programme économique, portant sur les trois prochaines années, qui a été rejeté par le Parlement le 21 novembre 1989. Le Premier ministre a, toutefois, réussi à faire adopter, les 19 et 21 décembre 1989, non sans avoir menacé de démissionner, un programme pour la seule année 1990 et un budget d'austérité, négociés avec l'opposition et respectant certaines des exigences du Fonds. Ces deux ensembles de mesures traduisent la volonté d'assainir la situation que ne renient aucunement les forces politiques qui, à la suite des dernières élections, vont accéder au pouvoir.

Ces décisions confirment l'engagement libéral vers le redressement. Elles soulignent l'avance d'une économie où les privatisations sont déjà engagées et où la principale préoccupation est aujourd'hui le contrôle de l'équilibre extérieur.

### *a) L'engagement libéral*

Le programme économique retenu pour 1990 confirme l'engagement libéral de la Hongrie. Il s'efforce de créer les conditions financières, extérieures et intérieures, du fonctionnement d'une économie de marché.

Ce programme prévoit, notamment, de réduire le déficit de la balance des paiements de 1,5 milliard de dollars, en 1989, à environ 600 millions de dollars, en 1990, et de baisser de 20 % les exportations vers le C.A.E.M. afin de diminuer l'excédent en roubles inutilisables qui en résulte. Il a, également, mis en oeuvre une nouvelle dévaluation du forint de 10 %, la troisième en 1989 après celle du 21 mars (5 %) et du 14 avril (6 %). Il fixe, enfin, un objectif de remboursement de 3,4 milliards de dollars de la dette étrangère, les remboursements en capital devenant plus importants.

Le Parlement, après de longues négociations, a finalement voté une réduction du déficit budgétaire pour 1990 de 9,915 milliards de forints (170 millions de dollars) très inférieure cependant à la réduction initialement envisagée.

Les ressources budgétaires pour l'année en cours doivent s'élever à 9,35 milliards de dollars, contre 8,1 milliards de dollars en



1989, et les dépenses à 9,5 milliards de dollars, contre 8,435 milliards de dollars.

Ce budget diminue considérablement les subventions versées par l'Etat. Les dépenses des administrations publiques sont également réduites.

Une cinquantaine d'entreprises non rentables devant être fermées en 1990, le fonds d'allocation aux chômeurs est doublé par rapport à 1989 et passe à 5 milliards de forints. Les dépenses militaires connaissent une compression qui devrait entraîner une baisse de 30 à 35 % des effectifs et du matériel.

Cette politique de rigueur a facilité les négociations avec le F.M.I. Celles-ci ont abouti, à la fin janvier, par l'envoi d'une lettre d'intention du gouvernement hongrois confirmant ses engagements budgétaires et commerciaux. Aussi, le conseil du F.M.I. devrait-il accorder prochainement un crédit stand by de 150 millions de DTS.

Le budget 1990 prévoit, en revanche, l'allocation de sommes plus importantes qu'en 1989 aux secteurs de la santé, de l'éducation et du bien-être. Les revenus des instituteurs, des professeurs et des médecins doivent être majorés de 25 à 30 % en moyenne en 1990.

Les impôts que doivent verser les entrepreneurs privés doivent passer en moyenne de 50 % en 1989 à 47,2 % en 1990 afin de les inciter à développer leurs productions destinées à l'exportation.

#### *b) La privatisation commencée*

En Hongrie, le contrôle de l'Etat sur l'activité économique avait commencé à se relâcher, dès 1984, avec la loi sur l'autonomie des entreprises qui avait confié à leurs dirigeants la quasi totalité des droits découlant de la propriété. Par la suite, les lois de 1988 sur les sociétés et sur les investissements étrangers qui ont pris effet au 1er janvier 1989 ont fait obligation à toute entreprise publique de se transformer en société commerciale et ont protégé les investissements étrangers. La Hongrie a, en outre, ratifié la convention internationale créant une agence de garantie des investissements à l'Etranger.

Ces textes ont ouvert la voie à un phénomène de privatisations dites "sauvages". Les contrôles se trouvant, quand la participation étrangère était minoritaire, limités à une simple inscription au registre du commerce, et à une déclaration préalable au ministère du commerce et des finances en cas de cession majoritaire (autorisation tacite donnée après 90 jours sans réponse), les

responsables d'entreprises, à la fois salariés, managers et quasi propriétaires, ont été tentés de vendre à des acquéreurs étrangers les unités de production dont ils avaient la responsabilité. Le mouvement a pris une vaste ampleur.

Si l'engouement des dirigeants d'entreprises pour les joint-ventures n'a pas toujours été désintéressé ni effectué de manière transparente, cet appel au capital étranger n'en a pas moins sensiblement modifié la structure de l'économie hongroise.

Seules 25 % des entreprises publiques demeurent aujourd'hui sous contrôle administratif. Certes, l'Etat reste juridiquement propriétaire des 75 % d'entreprises publiques autogérées mais nombre d'entre-elles ont choisi de devenir des sociétés par actions et ont pu vendre une partie de leur capital. Dans le petit commerce, ces actions ont souvent été rachetées par les gestionnaires eux-mêmes qui sont devenus propriétaires. Au point que, depuis le 1er mars 1990, et pour limiter les abus, une loi a institué une agence nationale de privatisation et permet de renationaliser ce capital mobilier sauf s'il a été acquis par un étranger.

Il s'est ainsi créé une situation juridique originale et complexe dans laquelle l'Etat détient encore la propriété des holdings mais a perdu pratiquement tout pouvoir sur les sociétés qui les composent, contrôlées en fait par des actionnaires privés, nationaux ou étrangers. Les investissements étrangers en Hongrie ont atteint 3 milliards de francs en 1989. Certes, ils ne représentent guère que 1 % de l'économie hongroise, mais ils ont favorisé un transfert de technologies, de connaissances et de savoir-faire. Ces privatisations spontanées représentent en définitive un atout pour l'économie hongroise. Elles ont d'ores et déjà créé des conditions de la concurrence et de la libre entreprise.

Si la Hongrie a accentué son avance structurelle vers l'économie de marché, elle n'a pas encore, contrairement à la Pologne, assuré son redressement financier.

### *c) Une contrainte : la dette*

Les dirigeants hongrois se révèlent moins soucieux de l'inflation interne que du déséquilibre extérieur.

Les autorités monétaires considèrent qu'il n'existe pas un véritable péril inflationniste. Elles estiment que 50 % de l'actuelle inflation est la conséquence ponctuelle des réductions des subventions d'Etat dans le domaine de l'agriculture, de l'énergie du logement et

des transports et des modifications du système fiscal. L'inflation effective ne leur paraît pas excéder 7-8%. Elle devrait donc être contenue si la nouvelle discipline monétaire et budgétaire est poursuivie. Les nouveaux dirigeants sont beaucoup plus préoccupés par les déséquilibres extérieurs et le poids croissant de la dette.

En 1990, la Hongrie devra rembourser 1,4 milliard de dollars d'intérêts et 1,7 milliard de dollars en capital. Pour préserver sa solvabilité, elle n'entend demander aucune mesure de rééchelonnement de sa dette. Elle envisage de s'imposer un plan de financement (1) des intérêts de la dette, qui repose sur un excédent attendu de la balance courante (600 millions sur balance commerciale et 300 millions sur services prévus en 1990), le maintien des investissements étrangers et les crédits des organisations internationales(2).

Le plan ne peut réussir que si la Hongrie parvient à réorienter et à accroître ses exportations.

Tous les experts s'accordent sur le fait que l'enlisement du développement hongrois depuis 10 ans résulte de la difficulté de cette économie, pourtant ouverte et de petite taille, à s'adapter aux bouleversements du marché mondial, notamment au moment des chocs pétroliers.

L'obstacle essentiel au contrôle de la dette est aujourd'hui l'orientation de plus de 50 % du commerce extérieur hongrois vers le C.A.E.M., la moitié des exportations ne fournissant donc pas de devises convertibles utilisables pour le service ou le remboursement de la dette.

Aussi les nouveaux dirigeants souhaitent-ils réduire d'environ du quart leurs échanges avec le C.A.E.M. et augmenter d'autant ceux avec l'Ouest.

Cette réorientation du commerce extérieur n'est pas impossible si, dans un nouveau contexte économique plus favorable la Hongrie met au service de la conquête des marchés occidentaux les talents et l'inventivité qu'elle a manifestés dans la mise en oeuvre de ses réformes internes.

---

(1) Source : Banque nationale de Hongrie, Budapest, mars 1990.

(2) 300 millions de dollars du F.M.I. ; 300 à 400 millions de dollars de la Banque mondiale garantissant l'obtention d'un crédit équivalent par émission d'obligations internationales, 1 milliard d'ecus de la B.E.I. ; 200 millions de dollars de la B.E.R.D.

### 3. La prudence tchécoslovaque

C'est en Tchécoslovaquie que le démantèlement de l'économie planifiée est le moins avancé. Les premières tentatives de réforme économique en 1987-1988 sont restées modestes et le cadre législatif de la transition vers l'économie libérale commence tout juste à être élaboré.

Les projets à l'étude révèlent le choix d'une évolution progressive, circonspecte et pragmatique vers l'économie de marché.

#### *a) Les conditions politiques de la transition*

La fin du régime communiste a été imposée de manière résolue mais pacifique par la population. L'ordre ancien s'est effondré sans opposer de véritable résistance significative.

Après le rejet par le Forum civique et le V.P.N du gouvernement formé, le 3 décembre 1989, par M. L. Adamec qui n'accordait qu'une participation minoritaire aux formations non-communistes (5 sur 21), le parti communiste tchécoslovaque a cédé à la pression de l'opinion.

Le gouvernement formé le 7 décembre par M. Marian Calfa (communiste) a comporté une représentation majoritaire de l'opposition. Par la suite, les démissions de plusieurs membres du gouvernement du parti communiste ont réduit encore l'influence ministérielle de celui-ci. La rupture définitive avec le passé a été consommée le 29 décembre 1989 par l'élection à l'unanimité, à la Présidence de la République, de Vaclav Havel, fondateur de la charte 77. La cooptation de nouveaux députés par les parlements slovaque et fédéral, le 30 novembre 1990, a donné la majorité aux mouvements d'opposition. Mais le processus n'est toujours pas achevé puisque les premières élections législatives démocratiques depuis 1946 n'auront lieu qu'en juin 1990.

L'immense popularité du Président Havel et des mouvements qui le soutiennent assurent, cependant, une légitimité incontestable au nouveau pouvoir.

La rupture n'a donc, en aucune manière, contrairement à la Pologne conduit à un affrontement. Bien plus, en matière économique, les nouveaux décideurs sont les élites éclairés de l'ancien appareil d'Etat. Valtr Komarek, premier vice-président du gouvernement fédéral, membre du parti communiste tchécoslovaque

jusqu'au début de l'année 1990, Vaclav Klaus, ministre des finances sans appartenance politique et Vladimir Dlouhy, vice-président du gouvernement fédéral, président de la Commission d'Etat au Plan, lui aussi membre du parti communiste tchécoslovaque jusqu'au début de l'année 1990, sont tous d'anciens responsables de l'Institut des Prognostics de l'Académie des Sciences. Valtr Komareck, qui a travaillé avec Ota Sick dans les années 1960 et qui a assuré des responsabilités gouvernementales en 1968, a mis sur pied cet Institut en 1984. Celui-ci a inspiré, depuis le milieu des années 1980, la quasi totalité des projets de réforme de l'économie tchécoslovaque. Le conservatisme du parti communiste tchécoslovaque n'a pas permis leur aboutissement, mais la réflexion économique sur les insuffisances du système et la nécessité de le réformer était ainsi engagée bien avant 1990.

Cette continuité de l'analyse économique explique les égards manifestés par les nouveaux dirigeants pour le système en place et la prudence qui guide, actuellement, la mise en oeuvre des réformes.

En outre, la situation économique et financière plus saine qu'en Pologne et en Hongrie autorise ce choix du gradualisme.

#### *b) Une marge de manoeuvre économique et financière*

Si la Tchécoslovaquie connaît d'importants déséquilibres structurels, la politique monétaire et financière qu'elle a suivie a toujours été vigilante. L'inflation cachée y est estimée à 4 %. Son produit national brut est le plus élevé des trois Etats visités, sa dette extérieure brute la plus faible. Le déficit budgétaire a toujours été limité (1 % du P.N.B. dans le budget pour 1990 voté par l'ancien Parlement).

#### *c) Rythme et ampleur du changement*

En décembre 1989, M. Vaclav Klaus, le ministre des finances du gouvernement de M. Marian Calfa, affirmait clairement ce choix du "gradualisme" : *"Nous ne prétendons pas connaître toutes les solutions mais nous sommes effrayés du réformisme sans bornes de certains de nos collègues et nous considérons que notre première tâche est de bloquer les décisions politiques erronées et non de créer des schémas ambitieux"*. Ces propos résument le caractère progressif et pragmatique des projets de rénovation économique du pays.

Aussi la libération des prix devrait-elle s'étaler sur une assez longue période. Sur ce point, les opinions divergent mais les partisans d'une libération brutale admettent eux-mêmes qu'un maintien prolongé du blocage n'aurait pas de conséquences catastrophiques.

La suppression des subventions ne sera d'ailleurs que progressive et épargnera, dans un premier temps tout au moins, les produits de consommation courante.

La convertibilité de la monnaie n'interviendra pas avant que les restructurations prévues n'aient été réalisées et que la productivité ait commencé à s'améliorer. La couronne tchécoslovaque a été dévaluée le 8 janvier 1990 de 18,6 % par rapport au dollar et aux autres monnaies occidentales, mais un double cours a été maintenu. Le cours commercial moyen du dollar se situe autour de 17 couronnes et le cours touristique à environ 38 couronnes. Les touristes étrangers bénéficient du nouveau cours pour les sommes échangées au-delà d'un montant obligatoire de 15 dollars par jour. Cependant, les détournements de trafic qu'entraînent ce nouveau régime de change et la complète ouverture touristique imposeront sans doute une augmentation de ce minimum obligatoire de change à cours forcé.

La privatisation des entreprises sera graduelle selon une démarche qualifiée par ses auteurs "*d'énergétique et prudente*".

La déconcentration des entreprises d'Etat n'est pas encore véritablement commencée. Elle se fera branche par branche et progressivement. Tout recours à l'endettement extérieur pour financer les privatisations ou la modernisation de l'économie est exclu.

Les investissements et les capitaux étrangers sont, en effet, attendus à la condition qu'ils ne mettent pas en cause l'indépendance nationale. Pour des raisons politiques et économiques, une hégémonie trop manifeste des capitaux allemands qui constituerait une sorte "*d'Anschluss financier*", est refusée.

La responsabilité de nombreuses décisions économiques devrait, à terme, être décentralisée du pouvoir fédéral vers les Etats de la fédération.

D'une manière générale, les Tchécoslovaques n'envisagent de faire jouer les mécanismes du marché qu'après que les conditions de leur fonctionnement aient progressivement été instituées. "*La Pologne, la Hongrie, ont commis un certain nombre d'erreurs que nous n'avons pas l'intention de répéter*" affirmait récemment le premier vice-président chargé de l'économie.

d) *Le problème slovaque*

La "Révolution de velours" fut un moment exceptionnel de concorde entre Tchèques et Slovaques. Mais les manifestants qui se rassemblent aujourd'hui place de "*l'Insurrection slovaque*" à Bratislava aux cris de "*A bas la domination de Prague*" ne sont plus ceux qui, en novembre 1989, réclamaient à l'unisson des Pragois l'avènement d'un nouveau régime.

La revendication indépendantiste slovaque pourrait s'avérer une menace réelle sur le cheminement paisible vers l'économie de marché.

Depuis la création de la Tchécoslovaquie en 1918, les relations ont toujours été tendues entre les communautés Tchèque et Slovaque. Ces derniers regrettent toujours de n'accéder au rang de nation qu'à travers ce qu'ils appellent "*le tamis tchèque*". La baisse de popularité qui touche aujourd'hui le Forum Démocratique ouvre la voie à la récupération des aspirations indépendantiste par de nouveaux partis. Les chrétiens-démocrates slovaques tout d'abord. Mais aussi le Conseil national pour la libération de la Slovaquie soutenu par une partie de la communauté slovaque émigrée et dont certains des membres n'ont pas oublié l'éphémère état indépendant Slovaque de la période nazi.

L'affirmation de l'aspiration indépendantiste des cinq millions de Slovaques vivant actuellement en Slovaquie conduirait à une grave crise politique et économique.

Certes, la force des intérêts communs est grande. Les autorités Pragoises font preuve d'un grand sens de la conciliation. Elles viennent, par exemple, d'accepter un nouveau compromis sur la dénomination de l'Etat qui s'appelle désormais : "*La République fédérative Tchèque et Slovaque*".

Enfin, le président Vaclav Havel, a décidé d'aborder de front cette question. Non seulement au niveau des symboles en renouvelant, par exemple, son appel à un sommet Bush-Gorbatchev qui aurait lieu non pas à Prague mais en Slovaquie. Mais aussi sur les questions de fonds en laissant les Tchèques et les Slovaques commencer l'élaboration de leur propre constitution avant celle de leur État fédéral.

Ces efforts suffiront-ils pour conjurer les périls ? C'est une interrogation qui pèse aujourd'hui sur l'avenir de la Tchécoslovaquie.

### CHAPITRE III : LA NECESSITE ET LES FORMES D'UN SOUTIEN OCCIDENTAL

La réussite des réformes entreprises paraît hors atteinte pour ces pays sans un soutien déterminé de l'Occident. Les handicaps qu'ils ont hérité de quarante années d'économie planifiée, l'aggravation probable de leur situation sociale, la fragilité de leurs nouvelles institutions ne leur permettent pas d'affronter les turbulences suscitées par le changement sans un soutien extérieur. Les Etats et les entreprises de la Communauté européenne ont déjà commencé à répondre à cet appel.

Mais l'effort -tout particulièrement celui de la France- n'est sans doute pas à la mesure des enjeux.

#### A. DES DEMANDES JUSTIFIEES

Nombreux sont les obstacles qui se dressent sur le long chemin qui mène du Plan au marché ! Les risques sociaux qu'engendrent la transition, l'inadaptation de la formation des hommes aux nouvelles réalités économiques, le poids de la dette, le manque de capitaux, l'urgence et la difficulté de l'accès au marché mondial justifient l'appel adressé à l'Occident. La mission sénatoriale a pu mesurer, en Pologne, en Hongrie et en Tchécoslovaquie, combien les anciens satellites de l'URSS ont aujourd'hui besoin du concours des pays occidentaux pour réussir leur métamorphose économique.

#### 1. Dangers de la transition

Dans son memorandum de septembre 1989, le Gouvernement polonais demandait le soutien de l'étranger à son programme de stabilisation et de changement économique. Il soulignait que, sans l'aide du F.M.I. et de la Banque mondiale, sa seule issue serait le recours à une économie entièrement réglementée, à une économie de guerre. La mise en oeuvre du programme de réformes exigeait, par exemple, selon les termes mêmes du memorandum, "*les importations des produits de base indispensables*". Sans garantie d'approvisionnement des magasins d'alimentation, aucune politique d'austérité n'était, en effet, acceptable par l'opinion. Le nouveau Gouvernement a, d'ailleurs, laissé jouer l'indexation des



prix et des salaires, introduite par le pouvoir communiste, jusqu'à la conclusion de son accord avec le F.M.I.

De même, actuellement, les autorités polonaises font-elles savoir qu'elles ne disposent pas des moyens d'indemniser un nombre de chômeurs supérieur à 3-4 % de la population active et que le probable dépassement de ce seuil nécessitera une assistance financière internationale.

## **2. Pénurie de techniciens et de gestionnaires formés**

La modernisation de l'appareil productif et la gestion libérale de l'économie supposent la formation des agents économiques aux techniques de production et de gestion qui assure le succès des économies occidentales et font cruellement défaut en Europe centrale après 40 ans d'économie administrée.

Des mécanismes inconnus doivent être mis en place. Ainsi, la mobilité de la main-d'oeuvre, élément essentiel des politiques de restructuration, suppose la création d'un marché du travail actuellement inexistant, puisque dans le régime antérieur, l'emploi se trouvait garanti dans le cadre de l'entreprise. Mais son organisation (enregistrement des offres et des demandes, indemnisation du chômage, formations rendues nécessaires par les reconversions...) nécessite un savoir faire encore inexistant sur place.

La formation des hommes aux nouvelles règles du jeu économique, notamment aux mécanismes financiers, à la comptabilité, à la gestion, est une condition du succès. Or, la connaissance des mécanismes du marché, ce capital culturel indispensable, n'existe qu'à l'Ouest. Aussi le récent rapport annuel de la commission économique des Nations Unies pour l'Europe souligne-t-il fortement la priorité de la formation des cadres indispensable à la constitution d'infrastructures financières, statistiques et juridiques.

## **3. Endettement**

La dette hongroise est certes deux fois plus faible que la dette polonaise (20 milliards de dollars contre 39 milliards de dollars). En pourcentage de ressources en devises fortes, le service de la dette hongroise n'est que de 47 % contre 71 % pour la Pologne. Mais la Hongrie est quatre fois moins peuplée que la Pologne. Son P.N.B. est environ 3 fois inférieur au P.N.B. polonais. Son endettement, proportionnellement, est aussi lourd que celui de la Pologne.

Or, la dette n'est pas seulement une sanction du passé. Elle représente aussi une énorme contrainte pour l'avenir. Elle freine la modernisation et paralyse la croissance. La levée de cette hypothèque constitue donc, là encore, un préalable.

La Hongrie n'a jamais demandé le rééchelonnement de sa dette et honore ses échéances. Son programme économique pour 1990 prévoit une accentuation de son effort. Elle s'impose un remboursement anticipé en capital afin d'alléger sa charge d'intérêt.

La Pologne a, au contraire, une longue expérience des négociations avec ses créanciers. En 1981, elle avait été la première à annoncer son incapacité à assumer ses échéances de remboursement. Elle se trouvait alors, proportionnellement à son volume d'exportations, le pays le plus endetté du monde. Pourtant jusqu'à la fin de 1989 elle avait toujours honoré ses créances privées dont le montant représentait alors environ 25 % du total. Mais en janvier 1990, elle a cessé de régler les traites présentées par les banques. Elle avait en revanche, depuis plusieurs années, différé les versements aux institutions publiques et ses arriérés à leur égard se montent à plus de 7 milliards de dollars. En février 1990, elle a demandé l'autorisation de suspendre le paiement des intérêts de sa dette aux dix-sept Etats membres du Club de Paris, entérinant ainsi une situation de fait.

Cette attitude était, en fait, annoncée par M. Lebzcek BALCEROWICZ, Ministre des finances polonais, qui, lors de la présentation du plan de redressement économique, déclarait : *"Nous tendrons, en accord avec nos créanciers, à remettre à plus tard nos échéances pour 1990. Nous engagerons également les négociations pour obtenir une réduction de notre endettement"*. La Pologne se trouve ainsi le premier Etat d'Europe de l'Est en situation de moratoire, aussi bien auprès de ses créanciers publics que privés.

#### **4. Manque de capitaux**

L'épargne intérieure disponible ne permet ni de financer la privatisation des entreprises publiques ni de moderniser l'économie.

Aussi, le recours aux capitaux étrangers constitue-t-il un trait commun des réformes en cours même si les garanties accordées aux investisseurs diffèrent.

## **5. Accès au marché occidental**

La déclaration commune signée le 25 juin 1988 à Luxembourg par la Communauté Economique Européenne et le Conseil Economique d'Assistance Mutuelle (C.A.E.M.) a marqué une relance des relations économiques entre les deux parties de l'Europe. Les changements politiques survenus depuis ont considérablement accentué cette tendance.

L'accès au marché occidental, en général, et ouest-européen, en particulier, est désormais considéré par les anciens pays du bloc de l'Est comme le moyen privilégié d'une stimulation de la productivité des entreprises locales et la source indispensable des devises nécessaires à leur modernisation.

Il pose, toutefois, le difficile problème d'une ouverture parallèle des économies locales aux exportations des pays développés. Trop rapide, celle-ci risquerait de condamner des secteurs entiers, peu compétitifs, de ces économies. L'accès au marché occidental ne peut donc être envisagé, tout au moins dans un premier temps, sans des concessions commerciales significatives des partenaires européens.

Les demandes adressées par ces pays à l'Occident sont multiples et pressantes. Elles sont la conséquence d'un choix économique -l'économie de marché- mais aussi politique- la démocratie et l'intégration à l'Europe occidentale. La réponse de l'Occident sera-t-elle à la dimension de l'attente ? Les conséquences d'une trop forte déception serait immense et les pays occidentaux, même s'ils ne sont pas en mesure de satisfaire toutes les espérances ne peuvent se dérober.

## **B. REPONSES DE L'OCCIDENT**

Les premières décisions des gouvernements et des institutions internationales ont paré au plus pressé. Elles ont aussi montré les nécessaires limites de l'aide publique. Sans doute celle-ci doit-elle être encore accrue. Mais elle doit être surtout mieux adaptée et mieux hiérarchisée. Enfin, elle sera sans lendemain si elle n'est pas rapidement relayée par la présence des entreprises.

## **1. Décisions des gouvernements et des institutions internationales**

Des programmes d'assistance et le principe de l'ouverture des marchés occidentaux ont déjà été décidés par les Etats de l'O.C.D.E. Mais l'engagement des entreprises se révèle tout aussi indispensable.

### *a) Programmes d'assistance*

#### **• Les programmes occidentaux**

Les chefs d'Etat et de gouvernement réunis au **Sommet économique occidental**, tenu à Paris du 14 au 16 juillet 1989, ont décidé de soutenir, de manière concertée, les processus de réforme en cours en Hongrie et Pologne. A cette fin, ils ont demandé à la Commission des Communautés européennes de prendre les initiatives nécessaires, en accord avec les autres Etats-membres et en y associant, outre les participants au Sommet, tous les pays intéressés.

Au total, 24 pays se sont retrouvés à Bruxelles, le 1er août 1989, à l'invitation de la Commission, pour définir les modalités de cette action coordonnée, intitulée **opération "Phare"** (Pologne/Hongrie : programme de restructuration économique).  
Etaient ainsi réunis :

- des Etats participant au Sommet de l'Arche (Etats-Unis, Canada, Japon, France, R.F.A., Italie, Royaume-Uni) ;

- des autres Etats-membres de la Communauté ;

- des Etats-membres de l'Association économique de libre échange (Autriche, Suisse, Finlande, Islande, Norvège, Suède) ;

- de la Turquie, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie.

Il a été décidé d'orienter les efforts autour de quatre volets prioritaires :

- l'aide alimentaire et la réforme agricole pour la Pologne ;

- le soutien des investissements nouveaux ;

- la formation professionnelle ;

a - l'environnement.

Ce plan d'action, est le résultat d'une étroite concertation avec les deux pays bénéficiaires qui se sont pour leur part engagés à poursuivre les réformes de leur système économique et à établir des relations de partenariat durable avec les pays participants.

Le groupe des 24 a, en outre, subordonné l'octroi de crédits à chacun des deux pays à la conclusion d'un accord avec le F.M.I. (1) Cette institution, tout comme la Banque mondiale, l'O.C.D.E. et le Club de Paris, se trouve d'ailleurs représentée aux séances de travail du groupe des 24 depuis sa deuxième réunion, tenue à Bruxelles, le 26 septembre 1989.

En outre, et à la suite des initiatives prises par la France lors du Sommet informel de Paris du 18 novembre 1989, le Conseil européen a approuvé les 8 et 9 décembre 1989, la création d'une **Banque européenne pour la reconstruction et le développement (B.E.R.D.)**.

Le texte définissant les finalités et le mode de fonctionnement du nouvel organisme international a été signé, à Paris, le 9 avril 1990.

La finalité de la banque devra être d'encourager la transition vers des économies ouvertes de marché, et de promouvoir l'entreprise privée et individuelle dans les pays d'Europe centrale et de l'Est adoptant et mettant en oeuvre les principes de la démocratie multipartite, du pluralisme, et de l'économie de marché.

La BERD compte 42 actionnaires (40 pays dont ceux de l'Europe de l'Est et les Sept les plus industrialisés auxquels s'ajoutent deux institutions communautaires : la Commission et la Banque européenne d'investissements).

Elle disposera d'un capital de 10 milliards d'Ecus dont la majorité serait détenue par les pays de la C.E.E. Les Etats-Unis détiendront 10 % des parts, les quatre principaux pays de la C.E.E., et le Japon chacun 8,5 % et l'ensemble des pays de l'Est 13,5 %.

②

---

(1) La Hongrie est membre du F.M.I. depuis 1982 avec une part de 1,59 %. La Pologne a été admise en 1986, après avoir présenté sa demande en 1981, et détient 0,59 % du capital. La Tchécoslovaquie avait adhéré en 1945. Elle a quitté le F.M.I. en 1954 et vient de déposer officiellement sa candidature en janvier 1990.

### ● Les programmes communautaires

Au cours de l'année 1989, le Conseil de la Communauté Economique Européenne a décidé l'affectation de 130 millions d'Ecus à l'approvisionnement alimentaire de la Pologne et a prévu, dans le budget communautaire pour 1990, 200 millions d'Ecus pour l'assistance à ce pays et à la Hongrie, complétés par 100 millions d'Ecus apportés par les Etats-membres. Il sollicite, parallèlement, le versement de 300 millions d'Ecus par les autres membres du groupe des 24.

Le 21 février 1990, la Commission a demandé au Conseil des Ministres des Douze et au Parlement européen, de porter de 300 millions à 500 millions d'Ecus les crédits d'aide à l'Europe de l'Est (la dotation initiale était réservée uniquement à la Pologne et à la Hongrie alors que la nouvelle enveloppe concerne l'ensemble des six pays).

La Commission propose également la pluriannualité de l'aide et son augmentation pour les deux exercices à venir (850 millions d'Ecus pour 1991 et un milliard en 1992). Le montant pour 1992 est égal à celui inscrit pour les pays tiers, riverains de la Méditerranée.

Par ailleurs, la Banque européenne d'investissements (B.E.I.) a été autorisée à participer à l'opération "Phare" et les prêts qu'elle serait amenée à consentir, dans ce cadre, se trouveront garantis par le budget communautaire à concurrence d'un milliard d'Ecus.

La Commission a, enfin, décidé de faire bénéficier la Pologne et la Hongrie de prêts du CECA, dans la limite de 200 millions d'Ecus, pour des projets d'investissement dans les domaines du charbon et de l'acier ou pour des projets d'infrastructures pouvant utiliser de l'acier communautaire. Elle a également demandé au Conseil de l'autoriser à conclure un programme d'emprunts d'un milliard d'Ecus, garanti par le budget communautaire, en faveur de la Hongrie si celle-ci conclut un accord avec le F.M.I.

#### *b) Ouverture des marchés*

Les relations économiques des Etats occidentaux avec les trois Etats d'Europe centrale visités par la mission sénatoriale se sont longtemps cantonnées à l'organisation des échanges internationaux et à la négociation de facilités financières. Au sein du G.A.T.T., la Hongrie jouait un rôle actif, la Tchécoslovaquie figurait parmi les membres fondateurs et la Pologne avait réclamé, récemment, une

renégociation de son protocole d'admission conclu à la fin des années 60.

### ● Les accords initiaux

Après la déclaration commune signée le 25 juin 1988, à Luxembourg, par la Communauté économique européenne, d'une part, et le Conseil économique d'assistance mutuelle (C.A.E.M.), d'autre part, la C.E.E. a souscrit des accords bilatéraux avec chacun de ces trois pays.

L'accord de commerce et de coopération économique signé le 26 septembre 1988 avec la Hongrie est entré en vigueur le 1er décembre 1988. Il n'a connu qu'un an d'application effective en raison des nouvelles concessions accordées par la Communauté à la suite de l'accélération des événements politiques en Hongrie. Les dispositions commerciales de l'accord avaient cependant, déjà, une portée significative. Elles couvraient à la fois les produits industriels et agricoles. Leur application devait entraîner la suppression progressive, jusqu'en 1994, des restrictions quantitatives spécifiques ou non spécifiques qui pesaient sur les exportations hongroises à destination de la Communauté. En contrepartie, la Hongrie s'était engagée à améliorer l'accès à son marché des produits et des entreprises de la Communauté.

Les dispositions en matière de coopération proprement dite, prévoyaient l'encouragement de la collaboration entre les opérateurs économiques afin de promouvoir la création d'entreprises communes et la signature d'accord de licence. L'accord a, en outre, créé une commission mixte C.E.E./Hongrie.

Négocié au cours de la même période, l'accord avec la Tchécoslovaquie, signé le 19 décembre 1988, a eu des effets plus limités car il ne vise que les échanges de produits manufacturés. Son objectif était de relever le niveau des échanges avec la C.E.E. La Communauté s'engageait à éliminer un certain nombre de restrictions quantitatives, appliquées par les Etats-membres aux importations provenant de Tchécoslovaquie et à en suspendre quelques autres.

De son côté, la Tchécoslovaquie devrait encourager les importations communautaires et informer la Communauté de ses plans de développement économique ainsi que de ses prévisions d'importations et d'investissements dans les secteurs industriels susceptibles d'intéresser les exportateurs de la C.E.E. Elle accepterait

également d'améliorer les moyens d'information des investisseurs communautaires.

L'accord, signé le 19 septembre 1989 avec la Pologne, était similaire à celui conclu avec la Hongrie. Il s'agissait, aussi, d'un accord de commerce et de coopération économique d'une durée de cinq ans. Toutefois, la mise en oeuvre concomitante du programme coordonné d'assistance à la Pologne et à la Hongrie a rendu, presque immédiatement, obsolètes la plupart de ses clauses commerciales.

### ● Les évolutions récentes

Le 6 novembre 1989, la Commission a, en effet, décidé pour la Pologne et pour la Hongrie :

- d'étendre, dès janvier 1990, le bénéfice du système de préférences généralisées qui permet une suspension totale des droits de douane dans la limite de plafonds quantitatifs ;

- de supprimer les restrictions quantitatives spécifiques qui leur étaient appliquées ;

- de suspendre, pour un an, l'application des restrictions quantitatives non spécifiques ;

- d'approuver le principe de discussions visant à permettre l'augmentation de leurs exportations vers la Communauté dans le domaine du textile.

En 1990, la Commission a, également, commencé à renégocier l'accord C.E.E./Tchécoslovaquie afin de l'étendre à la coopération économique.

Parallèlement, le Canada a octroyé le régime de la préférence douanière généralisée à la Pologne et à la Hongrie. Les Etats-Unis leur ont attribué la clause de la nation la plus favorisée et M. James BAKER, secrétaire d'Etat, a annoncé, au début du mois de février dernier, que la Tchécoslovaquie obtiendrait le même avantage.



En outre, réunis à Paris les 14 et 15 février 1990, les membres du C.O.C.O.M. (Comité de Coordination pour le Contrôle Multilatéral des Exportations) (1) se sont accordés pour réduire les entraves à l'exportation vers ces pays et les autres Etats européens du Pacte de Varsovie. Des mesures vont être prises pour réduire de douze à huit semaines le délai d'instruction des dossiers présentés par les industriels désireux d'y exporter des produits jugés sensibles et dont l'inventaire occupe actuellement une centaine de pages du Journal Officiel. Cette liste de produits soumis à contrôle devraient être allégées pour l'informatique, les télécommunications et les machines-outils et il est prévu un examen plus favorable des nouvelles requêtes.

### *c) Limites de l'aide publique*

Pour des raisons économiques mais aussi politiques, les capacités d'aide des pays occidentaux ne sont pas illimitées. Quelle que soit par ailleurs la priorité accordée aux pays de l'Est, d'autres engagements ont été pris qui doivent être tenus. Mieux vaut sans doute clairement apprécier ces contraintes que de laisser se développer à l'Est des espoirs auxquels les pays occidentaux ne pourraient pas répondre.

### ● Des plafonds quantitatifs

Lors de la présentation du programme de travail de la Commission européenne pour 1990, devant le Parlement européen, en janvier dernier, le Président de la Commission a chiffré le coût que représenterait une aide aux pays de l'Est équivalente à celle actuellement accordée aux nations les moins développées de la Communauté.

Les Douze devraient consentir un effort supplémentaire de 19 milliards d'Ecus par an, 14 milliards au titre de l'aide régionale et 5 milliards d'intervention de la Banque Européenne d'Investissements.

Cette somme est énorme ; elle est supérieure, notamment, aux aides actuellement versées à l'Irlande, à la Grèce et au Portugal. Si la Communauté voulait se donner les moyens de cette ambition, la contribution supplémentaire de chaque habitant des 12 Etats

---

(1) Dix sept pays regroupant ceux de l'OTAN, hormis l'Islande, ainsi que le Japon et l'Australie.

membres serait d'environ 1 000 F par an et la France, par exemple, devrait augmenter sa contribution annuelle aux fonds structurels d'environ 20 milliards de francs.

Un tel effort excède et les moyens de la communauté et les capacités d'absorption des économies en plein bouleversement. Mais cette estimation donne la mesure des efforts à mettre en oeuvre en même temps qu'elle montre les nécessaires limites de l'aide occidentale.

Les pays occidentaux ont, en outre, des obligations vis-à-vis d'eux mêmes, notamment celle d'assurer leur propre développement. Il leur est interdit aujourd'hui de relâcher leur effort d'investissement et de modernisation. Ils ne peuvent inconsidérément consentir des avantages commerciaux dans les domaines, agricoles ou industriels, qui condamneraient leurs propres productions.

Les Etats-Unis eux-mêmes doivent faire face à d'importants besoins de financement. Leur déficit budgétaire reste de l'ordre de 150 milliards de dollars en 1989 et ils devront inéluctablement restaurer les infrastructures urbaines et leurs services publics.

#### ● Des sollicitations concurrentes

Limités, les financements publics font aussi l'objet de nombreuses sollicitations. Déjà, les pays du Sud s'inquiètent des conséquences que l'engagement des Etats occidentaux vis-à-vis des pays de l'Est pourrait avoir sur la poursuite de l'aide à leur propre développement. Les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (A.C.P.), associés à la C.E.E., ont protesté, en octobre 1989, contre les faveurs particulières dont bénéficient les nouvelles démocraties du Pacte de Varsovie.

La renégociation de l'accord de Lomé IV qui lie Bruxelles aux 66 nations A.C.P. a été l'occasion, pour l'Europe, de confirmer qu'elle ne se désengagerait pas de cette partie du monde et qu'elle poursuivrait son aide au développement.

Quelle que soit la priorité à accorder aujourd'hui aux pays de l'Europe centrale et de l'Est, ni les Etats de Communauté européenne ni les Etats-Unis ne peuvent ignorer la nécessité de leur présence politique et économique en Asie, en Afrique et en Amérique latine.

Enfin, l'idée qui se fait actuellement jour selon laquelle la réduction des dépenses militaires rendue possible par la détente Est

Ouest pourrait libérer des moyens financiers au profit de l'aide aux anciennes démocraties populaires n'est pas faux. Mais elle rencontre des limites celles qu'impose la situation mondiale actuelle et les bouleversements qui interviennent en Europe, et dont certains pourront être sources d'insécurité. Les pays européens devront continuer à consacrer à leur défense des moyens non impalpables.

## **2. Le comportement des entreprises**

Les entreprises occidentales sont tentées de saisir les opportunités offertes par les nouvelles perspectives de développement des anciens pays du bloc de l'Est. Mais elles en sont souvent dissuadées par les incertitudes économiques et les difficultés qu'elles y rencontrent.

### *a) Facteurs d'hésitation*

Bien des considérations expliquent les hésitations des entreprises occidentales à investir dans les économies de l'Est.

Les fréquentes ruptures d'approvisionnement dérèglent en permanence les programmes de production. Quand les produits intermédiaires peuvent être obtenus, leur mauvaise qualité reste une source constante de difficultés dans la mise en oeuvre du processus de transformation. L'absence de certains produits ou de certaines infrastructures est rédhibitoire. Il est ainsi impossible de produire des yaourts, même quand on dispose de lait, s'il n'existe ni chaîne de froid ni emballage adapté !

L'absentéisme est un phénomène caractéristique des entreprises de l'Est. Il n'est pas rare qu'il manque, certains jours, jusqu'à 25 % des effectifs. En Pologne, à Huta Katowice, où la prime d'assiduité peut représenter 15 % du salaire, l'absentéisme concerne, en moyenne, 12 % des employés. En Hongrie, en raison de la faiblesse des salaires, les employés ont, souvent, au moins deux emplois.

Les hésitations des investisseurs français sont renforcées par l'impossibilité d'obtenir une garantie publique lorsqu'aucun organisme habilité ne figure parmi leurs partenaires. Or, la multiplication récente des acteurs économiques (villes, régions, entreprises) rend ces situations de plus en plus fréquentes. De ce point de vue, les entreprises françaises, qui ont une assise financière insuffisante, abordent plus difficilement ces marchés à haut risque que celles d'Allemagne de l'Ouest.

**Le manque d'informations fiables sur le contexte économique, les opportunités envisageables et les règles juridiques applicables compliquent la prise de décisions et incite souvent à la différer.**

**Pourtant les raisons d'investir ne manquent pas.**

**Les politiques de réformes en cours devraient, tout d'abord, réduire les obstacles à l'investissement étranger. La possibilité d'acquérir des entreprises locales ou de prendre des participations dans leur capital social, les garanties de rapatriement des dividendes et les nouvelles législations commerciales devraient, dans les trois pays étudiés à lever les obstacles antérieurs à la création des sociétés mixtes.**

**Surtout ces pays offrent les conditions de production très attrayante. Ils disposent d'une main-d'oeuvre abondante et de bonne qualité qui devrait être capable de travailler sérieusement pour peu qu'elle soit encadrée efficacement et motivée financièrement. La Hongrie, notamment, bénéficie d'une grande tradition scientifique et mathématique. Selon des statistiques officielles, l'université accueille chaque année environ 100 000 étudiants et environ 8 % de la population dispose d'un diplôme universitaire. Ce pays est très bien pourvu en scientifiques, en ingénieurs et en ouvriers qualifiés.**

**La main-d'oeuvre locale, en outre, accepte des rémunérations qui sont le tiers de celles payées, à qualification équivalente, en Europe de l'Ouest. Elle se révèle donc très bon marché et représente dans un contexte de concurrence mondiale aigüe, un atout non négligeable pour les entreprises occidentales.**

**Enfin, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie disposent de l'avantage considérable de la proximité géographique avec l'Europe de l'Ouest et de voies de communication faciles ou facilement améliorables, dans cette direction.**

**Ces trois pays constituent un marché qui est, certes, d'une taille limitée (63 millions d'habitants au total) mais qui recèle des besoins de consommations importants. La suppression des limitations aux transferts de technologies modernes, dans le domaine informatique notamment, la levée progressive des obstacles de change, le faible coût de la main-d'oeuvre et la bonne formation de celle-ci pourrait favoriser la constitution, aux portes de la communauté européenne, d'une zone de coprosperité contribuant mais aussi bénéficiant de la croissance économique européenne et jouant vis-à-vis de l'Europe le rôle du nouveau Sud-Est asiatique vis**

à vis du Japon. Encore faut-il que les entreprises occidentales saisissent à temps cette chance et en assument les risques.

*b) Orientations des investissements*

La rigidité du système traditionnel des sociétés mixtes a freiné leur développement. Leur apport au volume du commerce Est-Ouest des quelques 2 000 entreprises conjointes enregistrées dans l'ensemble des pays du Pacte de Varsovie reste minime.

Leur localisation est en outre fort différente selon les pays. Elles sont plus nombreuses en Hongrie. L'importance de la présence allemande est enfin partout manifeste.

**SOCIÉTÉS MIXTES À CAPITAUX OCCIDENTAUX ENREGISTRÉES EN POLOGNE ET TCHÉCOSLOVAQUIE**

	R.F.A.	Suède	Autriche	Etats-Unis	Grande Bretagne	France	Total
Hongrie	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	600
Pologne	200	43	36	30	23	17	442
Tchécoslovaquie	3		13		2	5	28

Source : O.N.U. - Commission économique pour l'Europe - (Données au 1er octobre 1989)

La Commission économique de l'O.N.U. pour l'Europe ne dispose pas de recensement analytique des sociétés mixtes à capitaux occidentaux pour la Hongrie (1). Elle indique toutefois que les principaux partenaires de ce pays sont, dans l'ordre d'importance, l'Autriche, la R.F.A., la Suisse, les Etats-Unis et la Suède.

L'implantation des firmes ouest-allemandes s'y trouve sans doute d'ailleurs quelque peu sous-évalué car elles sont nombreuses à passer par leurs filiales autrichiennes pour s'y implanter.

---

(1) Des sources officielles françaises, concernant uniquement la Hongrie, citent, au 1er mars 1989, le chiffre de 620 entreprises conjointes représentant 364 milliards de dollars d'investissements étrangers.

Le phénomène majeur demeure cependant la rapide progression des créations de sociétés mixtes ces derniers temps : 715 entreprises conjointes auraient été créées en quatre mois de juin à octobre 1989. Dans le seul cadre franco-hongrois, 24 nouvelles sociétés mixtes ont été constituées en 1989 contre 3 pour toute la période antérieure. Quatorze autres projets d'investissement de sociétés françaises sont en cours de négociations.

De nombreux secteurs d'activité sont concernés par ce mouvement. L'automobile et l'hôtellerie semblent cependant être les plus concernés.

Le japonais Suzuki et le hongrois Ibraru ont conclu un accord en vue du montage en Hongrie de 15 000 voitures, chiffre devant être porté à 50 000 en 1995. L'accord prévoit une capacité de production de 100 000 véhicules et, dans le but d'obtenir des devises, une part d'exportation importante -de l'ordre de 40 %- vers les marchés occidentaux. Suzuki doit investir 140 millions de dollars. L'américain General Motors s'est entendu avec la société hongroise RABA qui fabrique des machines agricoles et des moteurs Diesel pour produire 15 000 Opel Kadett. General Motors posséderait 67 % de la société commune créée à cet effet, l'investissement total s'élevant à 150 millions de dollars. L'essentiel de la production serait, là encore, destiné aux marchés occidentaux.

Renault annonce la signature d'un accord pour assembler des véhicules utilitaires à Bratislava en coopération avec l'entreprise tchécoslovaque Baz. Le démarrage de l'usine aurait lieu en 1992 et 15.000 fourgonnettes sortiraient chaque année de ses chaînes. Elles seraient pour moitié destinées au marché local et pour moitié réexportées vers les autres pays de l'Est.

Dans les trois pays, les grandes entreprises de l'hôtellerie et du tourisme multiplient leurs projets. Accor va gérer à Prague, sous la marque Sofitel, un hôtel qui devrait ouvrir à la mi-1991 et serait le plus vaste de Tchécoslovaquie. Spie-Batignolles et Paribas s'entendent avec les Hongrois pour doubler la capacité du Novotel de Budapest et du Palais des Congrès. En Pologne, le même groupe vient d'aboutir à un accord pour construire, dans le centre de Cracovie, un Novotel et un Ibis. En octobre 1989, Marriot a ouvert, à Varsovie, un hôtel construit en joint-venture par une entreprise autrichienne et la compagnie aérienne polonaise. A Budapest et à Prague, on rencontre aussi des sociétés immobilières de Hong-Kong ou de Tokyo.

### **3. La hiérarchie des efforts**

L'importance et les modalités de la mobilisation de l'Occident en faveur des pays visités reflète, à la fois la chronologie de l'engagement de chacun des trois pays vers l'économie de marché et la gravité des situations internes. Les pays qui les premiers se sont engagés sur la voie des réformes et qui souffrent des déséquilibres les plus importants sont les plus soutenus. La Hongrie qui a commencé ses réformes de structure avant les autres attire fortement les capitaux privés. La Pologne, première à avoir choisi la liberté au terme de la longue lutte de Solidarité et qui est la plus endettée, bénéficie prioritairement des aides publiques. La Tchécoslovaquie est, actuellement, le pays le moins aidé.

En définitive, la hiérarchie des efforts occidentaux correspond à l'ordre des urgences.

#### *a) Priorité polonaise*

La Pologne bénéficie de la part la plus importante de l'assistance fournie par les gouvernements occidentaux aussi bien dans le cadre des institutions internationales qu'au plan bilatéral.

Parallèlement à la coordination des actions pouvant être engagées par l'un des membres du groupe des 24 à l'égard de la Pologne et de la Hongrie, la Commission de Bruxelles assume la mise en oeuvre des aides communautaires spécifiques à la Pologne : aide alimentaire d'urgence et aide agricole.

#### **● L'aide alimentaire et le fonds de contrepartie**

L'aide alimentaire a déjà été fournie. Elle a consisté en la livraison de céréales (500 000 tonnes de blé panifiable, 200 000 tonnes de maïs, 100 000 tonnes d'orge), de viande bovine (10 000 tonnes), d'huile d'olive (50 000 tonnes) et d'agrumes (15 000 tonnes de citrons et 5 000 tonnes d'oranges). Elle s'est échelonnée de septembre 1989 à janvier 1990. Les livraisons avaient pour sous conditions de la vente des produits sur place et de l'affectation du montant de ces ventes à un fonds de contrepartie devant servir à financer des projets agricoles nationaux.

Les sommes bloquées sur le fonds de contrepartie, libellées en zlotys, sont placées au taux d'intérêt le plus élevé existant en

Pologne (100 à 110 % en janvier 1990). Elles doivent être utilisées pour financer les projets de restructuration de l'agriculture polonaise.

Dans le cadre de ce fonds, les Polonais peuvent financer :

- tout projet d'un coût inférieur ou égal à 100 000 dollars sans accord communautaire ;

- tout projet d'un coût inférieur ou égal à 300 000 dollars si la Commission ne s'y oppose pas dans la semaine suivant l'annonce de ce projet.

Les projets supérieurs à 300 000 dollars doivent être autorisés par le Comité de gestion du fonds.

Il a ainsi été décidé d'affecter 400 000 dollars à un projet d'adduction d'eau en milieu rural, devant favoriser la production animale. Ce projet qui repose sur de bonnes études, de bonnes infrastructures de mise en oeuvre et une participation polonaise de 30 %, il sera exécuté, pour l'essentiel, par des entreprises polonaises et peut donc être financé en zloty. Il favorise, en outre, le développement du secteur agricole privé.

#### ● L'aide agricole

L'aide alimentaire est indépendante des 300 millions d'Ecus prévus, en faveur de la Hongrie et de la Pologne, dans le budget communautaire pour 1990. Sur ce total, 200 millions sont destinés à la Pologne, dont la moitié pour son l'agriculture.

Trente millions d'Ecus doivent servir à acheter à l'étranger des équipements à l'étranger qui ne peuvent être que payés en devises et qui sont les compléments nécessaires des projets d'investissements financés par le Fonds de contrepartie de l'aide alimentaire.

Soixante-dix millions doivent permettre d'acheter des pesticides (50 millions d'Ecus) et des aliments concentrés pour le bétail (20 millions d'Ecus). La distribution de ces pesticides a débuté dans la première quinzaine du mois de mars 1990.

Elle est coordonnée, en Pologne, par la Fondation pour le développement de l'agriculture (F.D.P.A.), institution américano-polonaise, pour éviter un détournement au seul profit des fermes d'Etat par les trois sociétés nationales chargées de fournir les produits aux paysans.



### ● Les aides bilatérales

Dans le cadre des aides bilatérales assurées par des membres du groupe des 24, la Pologne se révèle, là encore, fortement soutenue.

Ainsi pour ce pays :

- La France a consenti 2,9 milliards de francs de crédits commerciaux garantis par la Coface, 90 millions de francs de dons pour l'aide technique assurée par la Fondation France-Pologne, 900 millions de francs pour un fonds d'investissement et de modernisation de l'économie ;

- la R.F.A. accorde 1,3 milliard de dollars de crédits à l'exportation garantis trois ans, réexamine le remboursement d'un milliard de deutsche marks de crédits consentis en 1975, abandonne 760 millions de deutsche marks de créances et en convertit 570 millions en zlotys ;

- les Etats-Unis assurent, pour un montant total de 852 millions de dollars (votés par le Congrès le 18 novembre 1989), une aide alimentaire d'urgence, une aide au secteur privé, une participation au fonds de stabilisation et des garanties de crédits ;

- la Grande-Bretagne a doté de 50 millions de livres le "Fonds de know how" instauré en juin 1989 et participe pour 15 millions de livres à l'aide au développement agricole ;

- en janvier 1990, le Premier ministre japonais : M. Toshibi Kaifu, a annoncé une aide de 500 millions de dollars sous forme de prêts.

La Hongrie, bien que dans une moindre mesure que la Pologne, se trouve également aidée de manière significative.

La R.F.A. lui a offert un milliard de deutsche marks de crédit, la Grande-Bretagne 25 millions de livres sterling d'aide et le Japon 35 millions de dollars pour soutenir la restructuration de ses entreprises. La France lui a accordé une enveloppe de 2 milliards de francs de crédits garantis à moyen terme et un fonds de soutien au secteur privé doté de 50 millions de francs.

La Finlande prête à la Hongrie 100 millions de dollars et assure une aide de 90 millions de marks finlandais pour la formation de spécialistes et la défense de l'environnement.

Des hommes d'affaires canadiens d'origine hongroise ont réuni un fonds d'investissement de 80 millions de dollars et ont entrepris la création d'un autre fonds de 250 millions de dollars, à investir en Hongrie. Il est en outre question d'un crédit canadien de 15 millions de dollars, destiné au développement de la petite entreprise en Hongrie.

Le Canada a également voté 42 millions de dollars d'aide à la Pologne et à la Hongrie. L'O.P.I.C., organisme garantissant les investissements privés américains à l'étranger, a étendu sa couverture aux capitaux destinés à ces deux pays. L'O.C.D.E., sollicitée par leurs demandes d'assistance et celle de la Tchécoslovaquie, organise des séminaires d'experts dont le premier a eu lieu en janvier 1990 à Varsovie.

La Tchécoslovaquie en raison de son engagement plus tardif dans la voie des réformes et d'une situation économique moins dégradée bénéficie moins largement de l'aide occidentale.

#### *b) Consolidation de la dette et soutien des monnaies*

Pour la Hongrie et la Pologne, les prêts occidentaux (F.M.I., Banque mondiale, C.E.E.) assurent un desserrement de la contrainte imposée par la dette extérieure.

L'accord négocié entre le F.M.I. et la Hongrie, qui, contrairement à la Pologne, ne demande pas de rééchelonnement de sa dette, a été approuvé par le Conseil d'administration du Fonds en mars 1990. En ce qui concerne la Pologne, le conseil d'administration du F.M.I. a confirmé, en février 1990, l'accord qui lui accorde un crédit de 723 millions de dollars. Elle a, en outre, obtenu, le 16 janvier 1990, un réaménagement de sa dette par le Club de Paris qui regroupe dix-sept États auxquels elle doit, en tout, 27 milliards de dollars. Le paiement de 9,4 milliards de dollars se trouve rééchelonné, soit 3,4 milliards pour la totalité des arriérés de paiements (principal et intérêts) et six milliards d'échéance qui auraient dû être payés d'ici mars 1991. Les remboursements s'effectueront sur une période de quatorze ans avec un délai de grâce de huit ans. Varsovie n'a toutefois pu obtenir la réduction complète qu'elle demandait. De plus, un compromis similaire ne semble pas se dessiner pour les 9,7 milliards de dollars de dettes contractées auprès des banques commerciales réunies au sein du Club de Londres.

Par ailleurs, suite à une demande polonaise, appuyée par les États-Unis, le groupe des 24 a mobilisé, en moins d'un mois - du 18 novembre au 13 décembre 1989 - un milliard de dollars au profit

d'un fonds de stabilisation pour la Pologne, afin d'assurer la crédibilité de la réforme monétaire de ce pays et de garantir la convertibilité du zloty. La France a contribué pour 600 millions de francs au financement de ce fonds, la R.F.A. pour 500 millions de Deutsch Marks, les Etats-Unis pour 200 millions de dollars et la Grande-Bretagne pour 64 millions de livres.

Ce soutien du zloty a porté ses fruits puisque la monnaie polonaise est restée stable depuis la dévaluation de janvier 1990. Sa convertibilité interne est actuellement assurée.

### *c) La formation des hommes*

Plus lente à mettre en place et plus longue à produire ses effets, la formation des hommes aux techniques et aux modes de gestion s'avère toutefois l'élément essentiel du soutien de l'Occident à la réussite de la mutation économique engagée en Europe de l'Est.

Dans ce domaine, la Communauté a déjà décidé la mise en place :

- d'une fondation européenne pour la formation ;
- d'un programme spécifique de collaboration universitaire avec la Pologne et la Hongrie (programme Tempus inspiré du programme intracommunautaire Erasmus).

Les objectifs des deux projets sont sensiblement différents. La fondation européenne pour la formation a pour objet le recyclage de la main-d'oeuvre en place et, plus particulièrement, des cadres et de la maîtrise. Le programme Tempus vise à améliorer la formation des étudiants. Avec ces projets, la Commission veut améliorer les moyens pédagogiques et former les formateurs eux-mêmes plutôt que d'assurer directement la charge de l'enseignement.

Ainsi, le programme Tempus repose sur un partenariat entre les universités. La Commission n'intervient que pour verser une subvention si l'accord passé entre plusieurs universités apporte une amélioration du système d'enseignement ou une véritable valeur ajoutée à une filière de formation.

Actuellement, la Commission cherche à encourager la formulation des demandes polonaises et hongroises et à préciser leur cahier des charges. Pour la Pologne et la Hongrie, deux secteurs semblent actuellement prioritaires :

- la formation aux langues étrangères autres que le russe (il y aurait 25.000 professeurs de russe en Hongrie) ;

- la gestion des entreprises.

En Pologne, la formation des cadres du secteur privé mais aussi celle des cadres de l'administration locale restent les principales préoccupations. Plus précisément, les Polonais se préoccupent de formation en matière d'industrie lourde, d'environnement, de restructuration de secteurs industriels. Ils sont tout particulièrement intéressés par des méthodes leur permettant de créer des réseaux de P.M.E. dans les zones d'extraction minière en voie de restructuration.

En matière de formation, la France est tout particulièrement active en Pologne par l'intermédiaire de la fondation France-Pologne créée fin 1989. Celle-ci coordonne, notamment, l'accueil par les collectivités territoriales françaises des candidats aux élections locales polonaises, désignés par les comités civiques de Solidarité. Ils viennent suivre en France un stage d'une semaine aux techniques de gestion locale. Plus de 600 stagiaires ont déjà été reçus et la Pologne a demandé l'aide de la France pour la création d'une Direction générale des collectivités locales.

#### *d) Modernisation de l'appareil productif*

La transformation économique engagée suppose la mise en place d'un réseau de transport et de télécommunications, mais aussi une profonde restructuration de l'appareil industriel existant et le développement de nouvelles activités.

L'expérience acquise en France à l'occasion de la reconversion de la sidérurgie lorraine suscite l'intérêt de la Pologne elle-même confrontée à des problèmes similaires en Silésie.

De même, l'expertise française en matière électro-nucléaire semble recherchée dans chacun des trois pays visités qui sont confrontés à l'insuffisance quantitative et qualitative de leur production d'énergie.

Mais le moyen privilégié de l'aide occidentale à la modernisation économique de ces pays reste, dans l'intérêt des économies occidentales et des économies d'accueil, le soutien à l'investissement. La France s'est engagée dans cette voie en inscrivant 500 millions de francs de prêts du Trésor pour favoriser des accords de point venture entre des sociétés françaises et polonaises. Mais, dans ce domaine, c'est le choix des entreprises qui est déterminant plus que celui des politiques.

## C. POSITION RELATIVE DE LA FRANCE

En Pologne, en Hongrie et en Tchécoslovaquie, la présence française est très inférieure à celle de l'Allemagne. La France ne peut jouer un rôle dans cette partie de l'Europe qu'au prix d'un effort rapide et déterminé.

### 1. Atouts de l'Allemagne

L'Europe centrale est une zone traditionnelle d'influence allemande et tous les pays visités portent la marque de l'attraction de leur puissant voisin de l'Ouest.

#### *a) Proximité, tradition, langue*

Seule la Tchécoslovaquie a une frontière commune avec la R.F.A., mais la Pologne en possède une avec la R.D.A., et pour les trois pays étudiés, l'Allemagne et l'Italie sont les deux Etats-membres de la C.E.E. géographiquement les plus proches .

Cette proximité se double d'une lourde empreinte culturelle germanique. La Hongrie et la Tchécoslovaquie, pendant plusieurs siècles, ont constitué une partie de l'Empire austro-hongrois des Habsbourg. La Hongrie a été un allié de l'Allemagne au cours des deux dernières guerres mondiales.

Quelles soient culturelles ou économiques, les relations de ces trois pays avec le monde germanique ont toujours été étroites. La pratique courante de la langue allemande chez les élites de ces nations marque, aujourd'hui encore, la persistance des relations passées.

Après quarante ans de communisme et malgré l'antigermanisme du voisin soviétique, l'influence culturelle allemande reste aujourd'hui très forte. Les chaînes de télévision et de radio de l'Allemagne occidentale sont captées partout. Les ressortissants de la République fédérale d'Allemagne composent les flux touristiques les plus importants dans chacun de ces pays (600.000 chaque année en Tchécoslovaquie).

*b) Efficacité des entreprises et des collectivités territoriales*

Ce terreau géographique et culturel favorable est exploité efficacement par les entreprises et les collectivités territoriales de la R.F.A.

Les hommes d'affaires allemands sont très présents. Les entreprises allemandes et leurs filiales autrichiennes sont celles qui ont créé le plus grand nombre de sociétés mixtes à participation occidentale.

En outre, les entreprises allemandes sont les plus compétitives dans certains domaines où les pays visités sont fortement demandeurs, comme la machine-outil.

Les régions allemandes favorisent cette présence. La Bavière est, par exemple, très active en Tchécoslovaquie. Elle a dépensé 2 millions de marks en 1989 pour promouvoir son industrie, en organisant une réciprocité qui permet aux entreprises tchécoslovaques de participer aux grandes manifestations commerciales qui se tiennent à Munich.

*c) Echanges bilatéraux*

La République fédérale d'Allemagne occupe une position dominante dans les échanges de l'O.C.D.E. avec l'Europe de l'Est (30 %). Cette prédominance ouest-allemande est particulièrement nette en Hongrie et en Tchécoslovaquie (près de 40 % des parts de marché de l'O.C.D.E.) et, bien que moins prononcée, elle est très marquée en Pologne (33 %).

Quel que soit le marché, la République fédérale d'Allemagne devance largement, dans tous les domaines, ses partenaires européens sur les marchés d'Europe de l'Est. Bien sûr, les positions ouest-allemandes sont les plus fortes sur les produits industriels (34 % des importations manufacturières de l'Europe de l'Est) mais, même moins nettement affirmées, elles demeurent prééminentes en agro-alimentaire.

Ainsi, les échanges de la République fédérale d'Allemagne avec chacun des pays visités s'établissent comme suit en 1989 :

**ECHANGES DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE EN 1989**  
(UNITÉ : MILLIONS DE DOLLARS)

	IMPORT	EXPORT
Hongrie	1.426,8	1.944,0
Pologne	1.910,4	2.380,8
Tchécoslovaquie	1.328,4	1.462,8

Source : O.C.D.E.

Ceux de la France, pour la même période et les mêmes destinations se trouvaient entre 5 à 8 fois inférieurs selon les cas. Ils se répartissent comme indiqués dans le tableau ci-après :

**ECHANGES DE LA FRANCE EN 1989**  
(UNITÉ : MILLIONS DE DOLLARS)

	IMPORT	EXPORT
Hongrie	342,0	259,2
Pologne	400,8	380,4
Tchécoslovaquie	268,8	232,8

Source : O.C.D.E.

Pour les parts de marché à l'exportation vers ces trois pays, la France occupe le troisième rang communautaire, derrière la République fédérale d'Allemagne et l'Italie, et le quatrième rang européen en Tchécoslovaquie et en Hongrie, car elle s'y trouve également devancée par l'Autriche, ainsi que le rappelle le tableau suivant :

Par produit, la France ne se place en seconde position, derrière la République fédérale d'Allemagne, que pour l'agro-alimentaire.

**PARTS DE MARCHÉ À L'EXPORTATION DES PRINCIPAUX PAYS EUROPÉENS  
VERS LA TCHÉCOSLOVAQUIE, LA POLOGNE ET LA HONGRIE  
(EN 1988 - EN %)**

	FRANCÈ	R.F.A.	ITALIE	ROYAUME- UNI	AUTRICHE
TCHECOSLOVAQUIE	6,4	38,5	8,0	6,4	10,7
POLOGNE	6,5	33,1	7,5	6,3	6,0
HONGRIE	5,7	39,2	8,1	6,0	13,8

Sources : O.C.D.E. - Institut ouest-allemand de statistiques

## **2. Le nécessaire effort de la France**

La présence française ne peut reposer en Hongrie, en Pologne et en Tchécoslovaquie, ni sur les traditions culturelles, ni sur les mêmes atouts géographiques et économiques. Elle ne peut être que le résultat d'une volonté déterminée de l'Etat et des entreprises.

### *a) Quel intérêt pour la France ?*

La prochaine réunification de l'Allemagne renforcera inéluctablement l'influence germanique déjà prédominante en Europe centrale.

Le rôle du mark, souvent monnaie de référence, la nécessité pour ces pays de reconstruire leurs infrastructures et de remplacer leurs équipements, la constitution d'un marché de biens de consommation aujourd'hui peu solvable mais demain prometteur, le différentiel des salaires, enfin, suscitent la convoitise des entreprises allemandes. Déjà, elles transfèrent des activités de sous-traitance, acquièrent des entreprises à l'occasion des privatisations, s'assurent du contrôle de parts de marché. Elles tentent d'organiser, sous leur contrôle, ce nouvel espace économique qui s'ouvre à l'économie de marché.

La France peut-elle se satisfaire des faibles parts de ce marché de ce pays qu'elle détient aujourd'hui, derrière la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, le Japon et probablement l'Autriche ? A l'évidence, non ! Pour des raisons économiques mais aussi politiques,



la France ne peut rester à l'écart de cette partie du monde en pleine mutation.

A défaut de pouvoir s'appuyer comme l'Allemagne sur une tradition culturelle vivante, la présence française peut, en revanche, répondre aux souhaits de ces pays d'échapper à un tête à tête exclusif avec la puissante Allemagne. Encore faut-il que l'Etat et surtout les entreprises répondent aux attentes.

#### *b) Aide publique*

L'aide de l'Etat français aux nouvelles démocraties de l'Est est déjà significative. Pour la Pologne, par exemple, le total des financements actuellement annoncé s'élève, pour les trois prochaines années, à 3,9 milliards de francs. Pour la Hongrie, il s'élève à un peu plus de deux milliards de francs.

Le Conseil des Ministres du 25 avril dernier a décidé, pour 1990, d'affecter, à l'ensemble des anciennes démocraties populaires, une enveloppe de 200 millions de francs qui s'ajoute aux 120 millions déjà prévus par la loi de Finances.

Mais, ces engagements financiers ne sont sans doute pas à la mesure de l'enjeu stratégique que représente la présence française dans cette partie du monde en pleine évolution. Surtout, il serait sans lendemain s'il ne débouchait rapidement sur une forte implication des entreprises françaises dans la recomposition du tissu industriel de ces pays.

Les engagements financiers ne sauraient dispenser de la nécessaire amélioration des politiques de coopération culturelle et de l'allant des entreprises.

#### *c) La présence des entreprises*

Les entreprises françaises ne sont pas absentes des pays visités par la délégation sénatoriale. En Pologne, la Société générale est une des premières banques étrangères. En Tchécoslovaquie, Renault, malgré un premier échec face à Volkswagen, cherche à développer un partenariat avec Skoda.

En Hongrie, l'engagement de firmes françaises a été particulièrement prononcé en 1989. La plupart des secteurs d'activité ont été concernés par les investissements français réalisés, selon des modalités variables, par des entreprises de toute taille.

Schlumberger, avec 42 millions de francs, a pris la majorité du capital social de la société mixte Gauz-Meter Company S.A. qui doit fabriquer des compteurs électriques. La Société Générale, avec 11 % du capital représentant 11 millions de francs, s'est associée, avec B.N.H. comme partenaire hongrois pour fonder la Central European Credit Bank. Le cabinet d'architecture Bocle, le Crédit National et O.C.G.R. ont investi 225.000 F pour créer avec le hongrois Vati la société Vati International S.A.R.L., exerçant une activité d'études et de supervision en B.T.P. La filiale allemande d'Alcatel avec 47 millions de francs et l'entreprise hongroise Vidéoton pour 53 millions de francs ont constitué Sel-Vidéoton S.A. intervenant dans la fabrication de centraux numériques publics. Avec le même groupe hongrois, Vidéoton Bull a créé le 18 janvier 1990 une filiale commune pour, entre autres, assembler des ordinateurs Bull.

Parallèlement, Bouygues négocie la construction d'hôtels et William Saurin la production de conserves de légumes et de plats cuisinés.

Certes, cette situation peut sembler encourageante et constitue effectivement une base de départ. Mais, manifestement, les entreprises françaises ne font pas preuve du même dynamisme et de la même détermination que leurs concurrentes allemandes, mais aussi italiennes, autrichiennes, anglaises, et bientôt japonaises. Les PME, tout particulièrement, n'occupent pas dans ces pays pourtant proches, la place qui pourrait être la leur.

Les incertitudes politiques, économiques et juridiques, et les risques financiers expliquent, sans doute, cette pusillanimité des investisseurs français. L'Etat, peut-être aussi les collectivités territoriales, devraient renforcer et mieux adapter leur soutien à l'investissement sur ces nouveaux marchés. Déjà, une récente décision du Ministre du commerce extérieur de renforcer le nombre des fonctionnaires en poste dans les services de l'expansion économique de ces pays et, plus particulièrement, de créer un tel poste à Cracovie, va dans le bon sens. Mais l'Etat devrait aller plus loin et, par exemple, couvrir sa part de risque par un redéploiement des garanties de la compagnie française d'assurance du commerce extérieur (COFACE).

Mais, c'est d'abord aux chefs d'entreprise et à leurs organisations professionnelles de prendre la mesure de ces nouveaux débouchés et de ces espaces de production à faible prix de revient, géographiquement et culturellement proches de nous.

## CONCLUSION

Avec la même détermination, mais à des rythmes et selon des itinéraires différents, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie ont entrepris la périlleuse traversée vers l'économie de marché.

Quelles sont leurs chances de succès ? Réelles, sans doute. Mais impossibles à apprécier exactement, tant sont nombreuses les incertitudes.

Certes, la faillite de l'économie planifiée est, aujourd'hui, reconnue par tous, y compris par le conseiller économique de M. GORBATCHEV que la délégation a rencontré. Et c'est bien pour échapper à des rivages désolés par 40 ans de collectivisme, que ces jeunes démocraties s'aventurent à la recherche du système économique qui a fait ses preuves à l'ouest.

Mais aucun sextant, aucune carte ne les guident et bien peu de repères peuvent les aider à éviter les écueils qui les attendent. Si l'histoire de ce siècle abonde d'exemples d'une économie de marché transformée par la force en économie planifiée, elle n'offre, en revanche, aucun modèle d'un parcours contraire. Quant aux écueils - obsolescence de l'appareil productif, inexistence du secteur privé, dette extérieure, choc social -, comment en apprécier l'importance face aux atouts dont ces pays disposent par ailleurs. Depuis le retour de la délégation, les informations qui parviennent chaque jour confirment la gravité des difficultés mais aussi la volonté des nouveaux dirigeants de les surmonter et des pays occidentaux de les aider. Aussi, la délégation s'est gardée de tout pronostic. Elle entend, en guise de conclusion, n'affirmer que quelques fortes convictions qu'elle s'est forgées au cours de ses travaux et de son séjour.

**Première conviction :** le hasculement vers l'Occident de l'Europe centrale et orientale est irréversible, quelles que soient les retournements de la situation en Union soviétique. Certes, ce qu'il adviendra de M. GORBATCHEV et de la Perestroïka pèsera lourd sur les évolutions en cours. Mais le chemin parcouru par les nouveaux dirigeants et par les opinions publiques est si grand, les changements politiques et économiques si profonds, qu'ils sont sans retour. Il est vrai que la dépendance de ces pays, notamment énergétique, à l'égard de leur grand voisin soviétique, restent fortes et l'U.R.S.S. ne peut pas

se désintéresser de ses anciens satellites, de leur évolution politique et militaire et de leurs alliances. Mais, il n'y aura plus dans quelques années de forces soviétiques en Hongrie, en Tchécoslovaquie et peut être en RDA et en Pologne. La présence militaire soviétique s'estompe. Ceci semble déterminant.

**Deuxième conviction** : contrairement à une opinion souvent formulée, la situation de ces pays n'est pas comparable à celle des pays en voie de développement du tiers monde. L'Europe centrale et orientale n'est pas l'Amérique latine. Ni le niveau culturel, ni le système administratif et politique des nouvelles démocraties ne s'apparentent à ceux des pays en voie de développement. Les obstacles matériels ou financiers sont souvent les mêmes. Mais l'environnement humain, la proximité de l'Europe, l'expérience historique créent des conditions différentes, auxquelles l'aide occidentale doit s'adapter.

**Troisième conviction** : la gravité des traumatismes, notamment sociaux, qui menacent ces pays. Le rapport de la mission peut sembler pessimiste. Tel n'est pourtant pas le sentiment dominant de la délégation. Mais celle-ci a pu mesurer les risques que font courir aux réformes entreprises le choc social qui, s'il ne s'est pas encore manifesté, -sauf en Pologne où ses premiers effets se font déjà sentir-, se produira partout. La baisse du niveau de vie, qui atteint près de 40 % en quelques mois en Pologne, et l'explosion du chômage, mettront à rude épreuve la cohésion sociale et la détermination politique des nouveaux régimes. Comment ne s'en trouverait pas attisée la tentation du conservatisme, du nationalisme, ou du populisme ? Consciente de ces dangers, la délégation a préféré les souligner plutôt que les occulter.

**Quatrième conviction** : la stabilité des institutions qui se mettent progressivement en place sera un facteur déterminant de la capacité de ces pays à réussir leurs réformes. Seuls des régimes assurés de la durée, seuls des gouvernements forts de leur autorité pourront faire face aux difficultés qui s'annoncent. Or l'instauration de systèmes électoraux de type proportionnel ne risque-t-elle pas de favoriser, au contraire, des gouvernements de coalition fragiles et instables ? Le résultat du deuxième tour des élections en Hongrie le 8 avril dernier, n'a pas confirmé cette crainte puisque l'une des formations politiques, le Forum Démocratique, est en mesure de constituer et de diriger un gouvernement homogène. Mais qu'en sera-t-il demain, en Hongrie même, et dans les autres pays ? La délégation ne saurait taire cette interrogation.

**Cinquième conviction** : L'aide occidentale est indispensable. Sans elle, les nouveaux régimes n'atteindront pas les rivages de l'économie de marché. Aide multilatérale, aide d'État à

**État mais, surtout, participation des entreprises privées occidentales à la reconstruction du tissu économique de ces pays.**

C'est en ce sens qu'un décalque du plan Marshall pour les pays de l'Est ne serait pas vraiment adapté, comme le souligne d'ailleurs le récent rapport annuel de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Il ne s'agit pas, comme en 1945 en Europe, de rétablir les approvisionnements, de réamorcer les circuits monétaires et financiers et de reconstruire un appareil de production exsangue à partir de structures économiques, d'entreprises privées et de mécanismes d'économie de marché existants. Ce sont ces mécanismes qu'il faut construire. Le partenariat d'entreprise, la constitution de joint-ventures, la présence effective de sociétés occidentales à travers des investissements directs et la constitution de filiales, l'aide à la formation, l'assistance technique et scientifique apparaissent infiniment plus importants qu'une aide financière massive que ces pays ne seraient pas en mesure d'absorber.

L'aide occidentale doit, d'autre part, être adaptée aux spécificités nationales de chaque pays que 40 ans de domination communiste n'ont pas fait disparaître, et que confirme la diversité des politiques choisies.

Il n'appartient pas à la délégation d'établir des hiérarchies. Mais, à l'évidence, la gravité des difficultés polonaises qui explique, pour une large part, l'audace des réformes entreprises appelle une aide urgente et importante, notamment pour le financement de la dette extérieure, aide qui lui est d'ailleurs largement acquise. La Hongrie et la Tchécoslovaquie, avec des atouts différents, semblent mieux placées et les concours doivent davantage venir du secteur privé. Le récent sommet de Dublin vient, opportunément, de proposer d'étendre aux autres pays de l'Est l'aide déjà accordée à la Pologne et à la Hongrie par le groupe des 24 pays occidentaux, mais cette aide, en ce qui concerne la Tchécoslovaquie, devra nécessairement s'articuler avec la mise en oeuvre, encore à peine amorcée, des réformes de structures.

**Enfin, dernière conviction : la présence française est insuffisante. Elle est sans commune mesure avec la présence allemande qui bénéficie d'une proximité géographique et d'une tradition ancienne. Mais elle est inférieure, aussi, à celle de nombreux pays européens. Or, les entreprises françaises ne peuvent, sans dommage pour l'avenir, être absentes de ce nouvel espace économique, qui, aux portes de la Communauté européenne, s'ouvre aujourd'hui à l'économie de marché.**

**Une politique déterminée des pouvoirs publics mais aussi une claire prise de conscience de ces nouveaux enjeux par les chefs d'entreprise sont nécessaires.**

**Présence économique, mais aussi culturelle, politique et d'une certaine manière parlementaire. Les demandes d'informations et de conseils adressées à la délégation sénatoriale sur le fonctionnement des institutions parlementaires françaises, montrent que la France a un rôle à jouer dans la mise en place des nouvelles institutions démocratiques. M. Alain Poher, président du Sénat, a, à plusieurs reprises déjà, affirmé son souhait de favoriser la présence du Parlement français au côté des assemblées législatives des nouvelles démocraties d'Europe centrale. Il lui appartient sans doute, en relation avec le président de l'Assemblée nationale, de préciser les modalités qui permettraient de répondre à cette attente.**

**Il appartient, plus généralement, à la Communauté des Douze de dire rapidement et clairement comment elle envisage à moyen et à long terme le développement de ses rapports avec les nouvelles démocraties d'Europe Centrale et Orientale. Sur quelles solutions définitives les accords d'association en cours de négociation déboucheront-ils ? L'adhésion à la Communauté sera-t-elle, le moment venu, acceptée ? Une adhésion dont la portée dépendra des progrès accomplis entre temps par la Communauté en direction de l'union monétaire et politique. Ce que les pays de l'Est attendent, en définitive, de leur frères occidentaux, c'est qu'ils proposent pour l'Europe toute entière une architecture qui n'accule pas celle-ci à une balkanisation qui la ramènerait un siècle en arrière, mais jettent les bases d'une Europe organisée, dont ils feraient partie et qui aborderait en position de force les échéances du 21e siècle.**

\*

\* \*

**Le présent rapport sur l'évolution économique de la Tchécoslovaquie, de la Pologne et de la Hongrie a été adopté par la Commission des Affaires économiques et du Plan le 9 mai 1990, les commissaires du groupe communiste ayant cependant indiqué qu'ils ne retenaient pas les conclusions de la mission.**

**La Commission des Affaires économiques et du Plan a, en outre, décidé la publication dans le cadre du rapport**

**d'information des actes du colloque : "Mutations économiques en Tchécoslovaquie, Pologne et Hongrie : réussite ou échec ?" organisé au Sénat sous le haut patronnage du Président Poher le 10 avril 1990.**

**En conséquence, les observations que M. Louis Minetti, sénateur des Bouches du Rhône, secrétaire de la Commission et membre du groupe communiste a souhaité apporter aux conclusions de la mission figurent dans son intervention, prononcée lors de ce colloque, dont les actes constituent le tome II du présent rapport.**

}