

*PROBLÈMES JURIDIQUES RELATIFS AU SYSTÈME  
DE LA GESTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE  
EN LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE POLOGNE*

*Zygmunt Rybicki*

I

L'organisation des processus de production des biens matériels, de leur échange et la prestation des services à la population, donc l'organisation de l'activité économique conditionnant le développement social et culturel de tout le pays, constitue une des tâches essentielles d'un État socialiste<sup>1</sup>. En organisant les rapports économiques, les États socialistes partent de quelques principes communs, résultant du caractère politique du pouvoir d'État. Ces principes sont avant tout: la socialisation des moyens de production de base et le système de la direction planifiée des processus économiques<sup>2</sup>. Chaque État socialiste a cependant à résoudre plusieurs problèmes spécifiques qui sont la conséquence, entre autres, du niveau de développement des forces de production, des dimensions des tâches économiques, des conditions géographiques et historiques de l'édification du nouveau régime. Par conséquent, les moyens de réalisation des principes généraux, et partant les systèmes de gestion de l'économie nationale des États socialistes ont leurs particularités structurales et leurs méthodes d'action.

Ce sont les principes de la politique économique, réalisée dans le pays en question, qui décident de l'adoption du système structural et des formes d'action, c'est-à-dire de l'adoption du modèle de gestion déterminé. La littérature économique fait état de deux modèles opposés et notamment: le modèle centralisé et le modèle décentralisé<sup>3</sup>. On apparente ces modèles non seulement à la structure des unités économiques mais aussi à l'exploitation du mécanisme du marché dans les formes d'activité de l'appareil de gestion. La

---

<sup>1</sup>Cf. C. Bobrowski, *Le régime économique de la Pologne populaire*, dans: *Le régime et les institutions de la République populaire de Pologne*, Bruxelles 1959, p. 7 et suiv.; A. Karpiński, *La Pologne*, dans *l'économie mondiale*, Varsovie, 1960.

<sup>2</sup>Cf. S. Rozmaryn, *La Pologne*, Paris 1963; Z. Rybicki, *Révolution des institutions publiques dans le système de l'économie planifiée*, Paris 1961.

<sup>3</sup>Cf. W. Brus, *Ogólne problemy funkcjonowania gospodarki socjalistycznej* [Les problèmes généraux du fonctionnement de l'économie socialiste], Warszawa 1961; C. Bobrowski, *Planning in Poland*, dans: *Social and political transformations in Poland*, Warsaw 1964, p. 1 et suiv.

pratique ne connaissant pas, cependant, de solutions purement centralistes ou décentralistes, on ne peut parler que de la prépondérance de l'une ou de l'autre solution.

La littérature économique actuelle s'intéresse tout particulièrement à la position de l'entreprise et à son rôle dans le mécanisme du fonctionnement de l'économie nationale<sup>4</sup>. Cet intérêt résulte incontestablement du rôle naturel joué par l'entreprise — rôle qui jusqu'à présent n'a pas été apprécié dans son ensemble et sous tous ses aspects. L'entreprise est le lieu où la production s'effectue: tout le système de gestion est organisé pour la réalisation de cette production. On peut dire en bref que tout le système de gestion doit être orienté sur un fonctionnement convenable de l'entreprise. Pour réaliser cette tâche, il est nécessaire de laisser à l'entreprise la possibilité de décider des solutions économiques à prendre en fonction de la formation et du changement des conditions économiques<sup>5</sup>.

Dans un pays industrialisé, l'entreprise ne fonctionne ni ne peut fonctionner isolément. Les solutions économiques adoptées par l'entreprise dépendent de tout un ensemble de conditions et, entre autres, du fonctionnement des autres unités économiques. Car la production moderne ne peut pas se passer de la coopération et de la coordination des différentes unités économiques visant à la réalisation de l'objectif qu'elles se sont fixées elles-mêmes. Par conséquent, il est pratiquement impossible d'accepter le modèle purement centralisé (vu la nécessité de laisser aux entreprises une certaine liberté du choix de solutions économiques) ni le modèle purement décentralisé (vu la nécessité d'assurer la coopération et la coordination des différentes unités économiques visant à un résultat commun).

La qualification des entreprises peut se fonder sur plusieurs critères. Par exemple, si nous prenons en considération le caractère économique des entreprises, nous pouvons parler d'entreprises de production, de bâtiment, de commerce et de services. Selon les branches économiques, on peut diviser les entreprises en entreprises industrielles, commerciales, communales, de construction, de transport, etc. Ces divisions ont aussi une importance pour le règlement juridique de certains problèmes détaillés (p. ex. d'investissement).

Si nous considérons le critère du type de propriété, il faut diviser les entreprises existant en Pologne en trois groupes principaux, à savoir: entre-

---

<sup>4</sup>Documents de la session scientifique organisée par la Section des Sciences Sociales de l'Académie Polonaise des Sciences et consacrée aux problèmes de l'entreprise d'État, qui s'est tenue les 19—20 novembre 1965 à Varsovie.

<sup>5</sup>Ces intérêts apparaissent non seulement en Pologne. Dans les années 1963—65, presque tous les pays socialistes européens ont modifié leurs systèmes de gestion et de planification économique. On peut dire d'une manière générale que ces modifications ont visé au renforcement de l'exploitation des facteurs économiques pour le développement économique et social ultérieur.

prises d'État, entreprises coopératives et entreprises privées. Les deux premiers types forment le groupe des unités socialistes, vu le caractère de la propriété des moyens de production. Dans le présent article, nous mettrons tout particulièrement l'accent sur les entreprises d'État. Ceci résulte de leur rôle économique dominant. Ce sont également ces entreprises qui intéressent avant tout les économistes dans leurs considérations sur le modèle économique de notre pays.

Les problèmes juridiques du système de la gestion de l'économie nationale sont, en quelque sorte, une question secondaire, résultant des solutions portant sur le modèle, car le droit est un instrument important mais non pas l'unique de la réalisation des tâches de la politique économique. C'est un instrument relativement indépendant, il est cependant déterminé par les exigences du système de la gestion économique. Ceci est également valable en ce qui concerne l'établissement et la réalisation des tâches posées aux entreprises d'État<sup>5 6</sup>.

## II

Comme nous l'avons déjà dit, le système de la gestion de l'économie socialiste est fondé sur quelques principes fondamentaux, parmi lesquels le principe de la gestion planifiée de l'économie socialiste mérite une attention particulière. La notion de «gestion planifiée» ou de «planification économique» est employée sous divers aspects, dont les trois suivants:

1. la définition d'un ensemble de phénomènes de caractère économique dans la gestion et dans le fonctionnement de l'économie socialiste;
2. l'ensemble des méthodes, des formes et des mesures de nature juridique, servant à la direction du développement de l'économie socialiste;
3. la définition d'un des principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement de l'appareil de l'État socialiste.

Les deux premières significations concernent différents points de vue, à savoir, économique et juridique, se rapportant au même ensemble de phénomènes. D'où l'interdépendance de certains éléments caractérisant ces phénomènes.

La troisième signification appartient à une catégorie d'un genre un peu différent. Elle ne définit pas un phénomène de fait mais elle formule le principe de l'organisation et du fonctionnement de l'appareil de l'État socialiste qui est réalisé dans la planification économique elle-même.

---

<sup>5</sup> C'est le décret sur les entreprises (texte uniforme, Journal des Lois 1960, n° 18, texte 111) qui constitue la base juridique de l'organisation et du fonctionnement des entreprises d'État et des unités supérieures par rapport à ces entreprises. Le texte du décret a été publié en langue française, voir: «Droit Polonais Contemporain», 1963, n° 1, p. 87 et suiv.

La planification économique est, dans notre pays, une des bases du régime déterminées par la Constitution de la R.P.P. Celle-ci stipule notamment que l'État «organise l'économie planifiée en s'appuyant sur les entreprises qui constituent la propriété sociale» (art. 3) et qui fixe le but de la planification économique en établissant que ce but est «le développement constant des forces productives du pays, le relèvement constant du niveau de vie des masses laborieuses, la consolidation de la puissance, de la capacité de défense et de l'indépendance de la Patrie» (art. 7 al. 3).

La gestion planifiée est liée à d'autres principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement de l'appareil de l'État socialiste. Les exigences du centralisme démocratique et de la légalité socialiste trouvent aussi leur reflet dans la réalisation de ce principe. Le développement économique du pays serait impossible sans une participation active des plus larges masses à la direction du pays et à la réalisation de ces principes. La mise en évidence de la gestion planifiée affecte donc un caractère relatif car tous les principes fondamentaux sont indissolubles. De là découle leur liaison réciproque et leur interdépendance, ainsi que le complément des formes et des méthodes utilisées pour la réalisation de ces principes.

La socialisation des moyens de production de base est une condition indispensable de la réalisation de la gestion planifiée. Cette socialisation est réalisée dans la première phase du développement de l'État socialiste par voie de nationalisation. Dans la période ultérieure, le système économique socialiste se trouve renforcé grâce à l'organisation des unités économiques socialistes et principalement des entreprises d'État. Ceci est lié au processus continu de l'industrialisation socialiste et à l'activité de l'État dans le domaine des investissements.

Comme l'on a déjà noté, le principe de la gestion planifiée trouve son expression dans la planification économique, et partant dans les plans nationaux et locaux, dans les plans des unités économiques de base, dans les plans prospectifs annuels et à long terme.

Les plans économiques nationaux et locaux, approuvés par les organes du pouvoir d'État<sup>7</sup>, constituent dans notre système les types de plans de base, fixant les proportions principales du développement économique, les directions principales de l'activité économique et les moyens de leur réalisation et de leur financement. Indépendamment de ces plans de caractère général, il existe tout un système des plans détaillés, par exemple financiers, d'investissement, du progrès technique, d'aménagement spécial et relatifs à différentes branches de l'économie nationale.

---

<sup>7</sup> Cf. S. Rozmaryn, *Contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en Pologne*, dans: *Le régime et les institutions...*, p. 87 et suiv.

Les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement de l'appareil de l'État socialiste et, en particulier, le principe du centralisme démocratique trouvent leur reflet dans le mode d'élaboration des plans économiques fondamentaux. Le plan économique joue le rôle d'instrument pour l'élaboration et la réalisation de la conception uniforme du développement économique, et partant il a une influence sur les orientations du développement social et culturel. La réalisation d'une conception uniforme est assurée grâce à la transmission des indices par les organes suprêmes et centraux aux unités de base. La large participation des masses laborieuses à la planification économique est possible du fait que les plans sont établis à des échelons inférieurs et que l'activité sociale joue un grand rôle dans leur exécution.

Les plans économiques contiennent les tâches imposées aux organismes intéressés, elles sont fixées d'une manière directive et concrétisées en fonction du genre de la tâche et du type de plan qui contient cette tâche.

### III

Les considérations sur le système de la planification économique sont liées à la structure des organes d'État s'occupant de ces tâches. Par organes de planification on n'entend pas toujours les organes qui établissent les plans économiques. Les «organes de planification» sont, à proprement parler, avant tout la Diète et les conseils populaires car ces organismes sont appelés à approuver les plans économiques nationaux et locaux. Dans ce sens, les «organes de planification» seront également les conférences de l'autogestion ouvrière qui approuvent les plans des entreprises particulières.

Entre l'approbation du plan de l'entreprise et celle du plan économique national ou local se trouve pourtant toute une gamme d'activités et de solutions ayant une grande importance pour la fixation des plans économiques. Conformément au principe du centralisme démocratique, les plans économiques sont fixés aux échelons inférieurs, ce qui assure la participation active des unités économiques de base et de leur personnel. Pour assurer l'unité de la conception, les plans des unités d'échelon inférieur sont établis en fonction des indices<sup>8</sup> du plan fixés par les unités de l'échelon supérieur. Les indices définissant les tâches planifiées sont examinés par le Conseil des Ministres, les ministres particuliers, les presidiums des conseils populaires, les chefs des sections près les presidiums des conseils populaires, les directeurs

---

<sup>8</sup> Cf. Z. Rybicki, *L'entreprise publique dans le système de l'économie planifiée*, «Revue Internationale des Sciences Administratives», Bruxelles, vol. XXVIII, 1962, n° 3.

des unions des entreprises, etc. Toutes les unités mentionnées ci-dessus prennent donc part au processus de planification et à certaines décisions dans ce domaine. On peut donc dire que la planification entre également dans le domaine de leur activité.

Le Conseil des Ministres et des présidiums des conseils populaires jouent un rôle particulier dans le processus de planification. Conformément aux dispositions en vigueur, ces organes approuvent les projets de plans économiques et ils les soumettent à la décision des organes du pouvoir qui approuvent à leur tour ces plans. Ce mode de procéder se rapporte aux plans économiques nationaux et locaux qui jouent le rôle des documents de base dans le domaine de la planification. La Constitution de la R.P.P. n'oblige pas la Diète à approuver les plans économiques annuels. Cette question a été réglée par une résolution de la Diète, obligeant le gouvernement à lui soumettre les projets de plans économiques annuels.

En approuvant les projets des plans économiques fondamentaux, les organes exécutifs et directeurs — le Conseil des Ministres et les présidiums des conseils populaires — s'appuient sur des données préliminaires établies par les organes qui leur sont subordonnées, c'est-à-dire: la Commission de Planification près le Conseil des Ministres et les commissions de planification économique près les présidiums des conseils populaires. Ces organes sont tenus de coordonner les projets des plans, de les soumettre aux organes exécutifs et directeurs et d'établir les méthodes de planification. Indépendamment de ces tâches, ces organes ont encore d'autres compétences qui leur sont attribuées par la voie de dispositions détaillées<sup>9</sup>. Par contre, ils ne sont pas habilités à exercer ce qu'on appelle «la gestion opérative», laquelle a une influence directe sur les décisions de l'entreprise, la fixation du domaine et des formes de la coopération des entreprises, etc. Ces compétences appartiennent aux organes appelés généralement organes de gestion économique.

Dans leur sens le plus large, les organes de gestion sont: le Conseil des Ministres, les ministres de branches économiques, les présidiums des conseils populaires, les chefs des sections s'occupant des questions économiques et les organismes spéciaux dont nous reparlerons en détail.

Les organes de gestion agissent conformément aux principes fixés par les organes du pouvoir d'État. La Diète et les conseils populaires approuvent les plans économiques, exercent leur contrôle sur le fonctionnement des organes administratifs et prennent les autres décisions relatives aux questions économiques. Cependant, les perspectives du développement de l'État socialiste obligent d'analyser constamment la question de la répartition des tâches entre les organes représentatifs et administratifs. La tendance d'évolution

---

Cf. Rozmaryn, *La Pologne*, Paris 1963.

dans ce domaine doit assurer aux organes du pouvoir la possibilité de prendre les décisions dans tous les domaines-clés d'une région donnée. Cette orientation trouve de plus en plus son reflet dans la pratique de l'activité des organes d'État.

La Diète de la R.P.P. approuve non seulement les plans à long terme (quinquennaux) mais aussi les plans annuels, au cours du débat sur les projets de plan et de budget, lesquels sont soumis à la Diète par le Conseil des Ministres.

La Diète approuve aussi des lois qui, en règle générale, concernent:

- la fixation des devoirs juridiques des citoyens;
- le règlement des tâches principales relatives à l'organisation et au régime des organes d'État et du domaine de leur activité.

Ces lois doivent régler toutes les questions qui demandent à être réglées par voie législative en vertu de la Constitution de la R.P.P.

Les plans économiques nationaux approuvés par la Diète n'ont pas la forme de lois mais la forme de résolutions. La Diète est libre de choisir la forme d'exprimer sa volonté, à moins que la Constitution ne précise des exigences déterminées dans ce domaine. Au point de vue juridique, cela ne change en rien le caractère obligatoire des plans économiques nationaux qui sont, dans leur nature, les actes juridiques de caractère normatif (général)<sup>19</sup>.

La Diète approuve des lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'économie nationale. Parmi ce type d'actes, on peut compter la nomination des ministres dirigeant les secteurs économiques particuliers, la détermination de la voie d'organisation des entreprises et de leurs unions, la détermination de l'organisation de l'autogestion ouvrière, des principes du commerce socialisé, etc. En pratique, l'activité de la Diète vise donc à traiter les problèmes de la gestion de l'économie nationale d'une manière analogue à celle dont elle traite les autres problèmes.

La souveraineté de la Diète s'exprime aussi dans l'activité des Commissions de la Diète et dans la liaison de la Diète et de la Chambre Suprême de Contrôle. Les Commissions de la Diète exercent un contrôle sur le travail des ministres appelés à la direction de l'économie nationale. Leur activité a une grande influence sur le travail des domaines relevant de ces ministres.

La Chambre Suprême de Contrôle (NIK) est l'organe spécialisé de la Diète, exerçant un contrôle sur l'activité économique des organes administratifs d'État. La subordination directe de la Chambre Suprême de Contrôle à la Diète résulte de la tendance générale vers le renforcement du rôle de cet organe suprême du pouvoir d'État dans (l'économie nationale).<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Cf. W. Brzezinski, *Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL* [Le rôle du 'plan économique dans le système juridique de la R.P.P.], dans: *Problemy prawne planowania gospodarczego* [Problèmes juridiques de planification économique], Warszawa 1964.

La Diète réalise ses fonctions dans le cadre des compétences stipulées par la Constitution qui définit, entre autres, le système socio-politique de la R.P.P. L'activité visant à la consolidation de ce système et à son développement est le devoir constitutionnel de la Diète. Les députés rendent compte devant leurs électeurs de la réalisation de ce devoir.

#### IV

Le Conseil des Ministres est l'organe exécutif et de gestion suprême. A ses compétences appartient la direction de toute l'économie nationale, conformément aux décisions de la Diète et dans le cadre de ces décisions. Le Conseil des Ministres exerce la direction générale de l'économie nationale, en règle générale, par:

— la fixation des directives relatives aux projets des plans économiques annuels, en fonction des plans économiques nationaux à long terme;

— la fixation des méthodes et des moyens d'exécution des plans économiques approuvés par la Diète;

— l'émission des directives et la fixation des principes du financement de l'activité économique des unités structurales d'État;

— l'exercice de la coordination générale des différentes branches économiques;

— l'exercice de la surveillance supérieure sur l'activité économique des organisations non étatiques et la coordination de leur travail avec le secteur étatique;

— la fixation des principes relatifs à l'organisation des unités de l'économie nationale;

— la fixation, en vertu des lois en vigueur, des principes de l'activité des unités économiques, généralement obligatoires.

De ce qui vient d'être dit, il résulte que le but principal du Conseil des Ministres dans le domaine de l'économie nationale est d'exercer la direction générale et de coordonner les efforts des différents chaînons et des différentes branches de la production. Le président du Conseil des Ministres et les vice-présidents réalisent les tâches courantes dans le domaine de la coordination, résultant des décisions du Conseil des Ministres et des tâches courantes imposées aux organes exécutifs et de gestion ainsi qu'aux organes suprêmes de l'administration d'État.

Indépendamment de ces compétences, la plupart des ministres exercent la coordination des questions relevant de leur activité. Par exemple, le ministre des Communications exerce la coordination dans le domaine de l'exploitation des moyens de transport et le ministre de la Santé et de l'Assistance publique dans le domaine de la protection de la santé et de l'hygiène.

Au sein du Conseil des Ministres, il existe cependant un organe appelé spécialement à prêter son concours dans les activités coordinatrices du gouvernement. C'est le Comité Économique du Conseil des Ministres (KERM)<sup>11</sup> qui a, en particulier, les tâches suivantes:

- coordonner la politique économique réalisée par les organes suprêmes de l'administration d'État;

- fixer les directives à l'usage des organes de l'administration d'État concernant la politique des prix, des salaires et l'exécution des plans économiques;

- prendre initiative, élaborer et donner son avis sur les actes juridiques ou les projets d'actes relatifs à la direction de l'économie nationale et à son organisation, approuvés par le Conseil des Ministres;

- soumettre au Conseil des Ministres les propositions et les opinions relatives aux problèmes d'une grande importance économique;

- soutenir l'activité et le développement des autogestions ouvrière et agricole ainsi que celle des coopératives;

- examiner les rapports périodiques sur la situation économique de l'État, présentés par la Commission de Planification près le Conseil des Ministres et par le ministre des Finances, de même que les rapports des ministres compétents, concernant la situation dans les branches économiques particulières.

Le Comité Économique du Conseil des Ministres est composé: du président, des vice-présidents et des membres permanents et non permanents. Le Président du Conseil des Ministres assume d'office la fonction de président du Comité Économique. Les vice-présidents sont: les vice-présidents du Conseil des Ministres et le Président de la Commission de Planification près le Conseil des Ministres. Les membres permanents du Comité sont les ministres: des Finances, du Commerce extérieur, de l'Industrie lourde et de l'Agriculture. Les membres non permanents sont les ministres s'occupant des problèmes économiques. Ils prennent part aux débats du Comité Économique si les problèmes de leur ressort figurent à l'ordre du jour des débats.

Un organe de caractère différent, le Comité de la Science et de la Technique est appelé à coordonner les recherches scientifiques ayant une importance essentielle pour le développement économique du pays et pour la direction des processus de mise en pratique des nouvelles acquisitions de la technique. A la tête du Comité se trouve l'un des vice-présidents du Conseil des Ministres. Les tâches du Comité sont indirectement liées à la gestion de l'économie nationale.

---

<sup>11</sup>Le Comité Économique près le Conseil des Ministres agit, sous sa forme actuelle, en vertu de la résolution du Conseil des Ministres n° 227 du 27 juin 1957.

Les tâches directes dans ce (domaine sont assumées par les ministres, chefs des secteurs économiques<sup>12</sup>. Les ministres sont membres du Conseil des Ministres et ils dirigent les différents secteurs de l'administration d'État. Les entreprises d'État, leurs unions et d'autres, unités structurales font également partie des secteurs économiques; le Conseil des Ministres fixe la structure détaillée des secteurs particuliers dans le cadre des lois approuvées par la Diète et instituant les offices des ministres particuliers.

Au cours de l'introduction des dernières modifications au système de la gestion de l'économie nationale, le rôle des chefs des secteurs particuliers a été défini de la façon suivante:

- analyser (au cours de la planification) les relations entre une section économique donnée, surveillée par le ministre, et les tâches économiques générales du pays;

- coordonner les plans des unions avec la ligne générale du développement de l'économie nationale, compte tenu de l'interdépendance productive et commerciale entre les branches surveillées;

- approuver les projets de plans de réorganisation (des changements d'organisation et de structure) des unités faisant partie du secteur et approuver les principes et les projets relatifs aux investissements, nécessitant la décision du ministre;

- prendre les décisions relatives à la fixation et au changement des indices directifs, servant de base pour rétablissement des plans des unions et des entreprises;

- appliquer et perfectionner les instruments économiques exerçant une action sur le fonctionnement des entreprises (p. ex. les instruments relatifs à la politique des salaires, des prix, des indices de la rentabilité de l'échange avec l'étranger, etc.);

- diriger la politique du financement des entreprises d'investissement compte tenu, en particulier, des travaux hautement rentables et rapidement lucratifs;

- proposer ou fixer les prix de fabrique, les prix de vente, les tarifs, les taxes et les prix de détail.

Ainsi les ministres, à l'aide de l'appareil groupé dans les ministères, qui leur est subordonné, doivent concentrer leur intérêt sur la surveillance, l'analyse et la coordination des tâches économiques principales des unions, sur le

---

<sup>12</sup>Actuellement il existe en Pologne les ministères suivants s'occupant des problèmes économiques: 1) de la Construction et de l'Industrie des Matériaux de Construction, 2) de l'Économie communale, 3) des Mines et de l'Énergie, 4) du Commerce intérieur, 5) du Commerce extérieur, 6) de l'Industrie alimentaire et de l'Achat organisé, 7) de l'Industrie lourde, 8) de l'Industrie légère, 9) de l'Agriculture, 10) de l'Industrie chimique. En plus, il existe encore le Comité de la Petite Production qui est un organe suprême et dont le Président est membre du Conseil des Ministres.

contrôle de la légalité, de la régularité et de l'opportunité de l'activité des unions. Le ministre organise également les travaux relatifs à la mise en pratique des réalisations du progrès technique, économique et d'organisation.

Ces modifications qui sont en train d'être réalisées, visent au renforcement de la position des unions sans porter atteinte à l'indépendance des entreprises d'État faisant partie de ces unions. Elles sont donc une des manifestations de la décentralisation du système de la gestion économique<sup>13</sup>.

## V

Au cours du perfectionnement des méthodes de gestion et de planification économique, on a cherché également des formes d'organisation des unités d'un échelon supérieur à celui des entreprises. Ces unités assureraient d'une part le progrès des processus d'intégration dans l'économie nationale ce qui rendrait possible une activité convenable des entreprises.

Ce sont les unions des entreprises d'État qui devinrent de telles unités<sup>14</sup>.

Il y a deux genres d'unions, à savoir:

- les unions des entreprises-clés d'État, donc des entreprises relevant des ministres;
- les unions des entreprises d'État locales, donc des entreprises relevant des présidiums des conseils populaires aux échelons respectifs.

Les unions des entreprises agissent sur la base des dispositions juridiques et des statuts qui leur sont conférés. Les unions des entreprises d'État sont créées par le Conseil des Ministres qui détermine l'objet d'activité de l'union, les entreprises qui en feront partie et qui désigne le ministre qui en assumera le contrôle. Le ministre compétent confère à l'union le statut qui détermine d'une manière plus détaillée les tâches de l'union, son nom, son siège, sa structure d'organisation ainsi que les compétences et les obligations de ses organes.

En général, les tâches de l'union se concentrent autour de la planification économique, de la coordination de l'activité des entreprises, de l'exercice du contrôle et de la surveillance, à l'égard des entreprises et des autres tâches économiques et d'organisation.

Dans le domaine de la planification économique, l'union fixe les orien-

---

<sup>13</sup>Du système de la planification locale écrit W. Kawalec, *The principles of local planning in Poland*, «Revue Internationale des Sciences Administratives», Bruxelles, vol. XXX, 1964, n° 1.

<sup>14</sup>Cf. 2. Rybicki, *La gestion de l'industrie-clé*, «Revue Internationale des Sciences Administratives», Bruxelles, vol. XXX, 1964, n° 1.

tations du développement des entreprises qui y sont groupées, détermine les indices annuels des plans des entreprises, élabore les plans économiques communs de ces entreprises et donne (s'il y a lieu) les directives dans ce domaine.

Dans le domaine de la coordination de l'activité des entreprises, l'union a pour compétence, en particulier: de fixer l'étendue de la spécialisation des entreprises particulières, d'organiser la coopération à l'intérieur des branches particulières, de constituer les bureaux de projets et laboratoires communs, de prendre les autres initiatives visant à promouvoir le progrès technique et économique, d'organiser l'approvisionnement en matières premières et la vente des produits finis, d'organiser l'échange d'expériences et d'informations scientifico-techniques.

Dans le domaine du contrôle et de la surveillance, l'union contrôle la réalisation des plans et des autres obligations prises par les entreprises, surveille l'état technique et d'organisation des entreprises et l'état de la sécurité et de l'hygiène du travail et contrôle le respect de la discipline financière, d'investissements, etc.

Les autres tâches économiques et d'organisation des unions sont, entre autres: la fixation des directives relatives aux questions techniques, à l'organisation du travail, à l'emploi, etc., la fixation des salaires et du système des primes attribuées aux personnes dirigeant l'activité des entreprises, la présentation aux organes supérieurs des propositions concernant la création, la fusion et la liquidation des entreprises de la branche représentée par l'union et la réalisation d'autres travaux appartenant à son champ d'activité.

Les unions des entreprises locales réalisent des tâches similaires. Ces unions sont instituées par les présidiums des conseils populaires à l'échelon de voïvodie. Elles sont composées d'entreprises d'un type déterminé (p. ex. de la petite industrie, de commerce, etc.) qui sont subordonnées aux conseils populaires de différents échelons (de voïvodie, de district, de ville, etc.). Les tâches de l'union relatives aux entreprises autres que celles subordonnées au conseil populaire à l'échelon de voïvodie, sont réalisées par l'intermédiaire ou en accord avec les présidiums des conseils populaires auxquels l'entreprise est directement subordonnée. Les statuts des unions fixent en détail l'étendue de ces tâches et le mode de leur réalisation.

Les unions des entreprises-clés, de même que celles des entreprises locales, sont tenues de réaliser leurs tâches de manière à ne pas porter atteinte à l'autonomie de ces entreprises, fixée par la loi. L'union agit par l'intermédiaire des organes suivants: le directeur de l'union, le collège de l'union et le conseil technico-scientifique (scientifico-économique).

Le directeur représente l'union, dirige son activité, prend les obligations au nom de l'union, préside les débats du collège et réalise les résolutions de ce dernier, préside les débats du conseil technico-économique. Le directeur de l'union des entreprises-clés est nommé et révoqué par le ministre

surveillant l'union, le directeur de l'union des entreprises locales par le présidium du conseil populaire à l'échelon de voïvodie, auquel l'union est rattachée.

Le collège est l'organe qui a pour fonction de superviser et de conseiller l'union. En certains cas, les résolutions du collège ont un caractère obligatoire. Le collège est composé du directeur de l'union et des directeurs des entreprises faisant partie de l'union. Le collège examine les problèmes soumis par le directeur de l'union ou par ses membres particuliers. L'opinion du collège est nécessaire en particulier dans les questions suivantes:

- répartition des tâches planifiées entre les entreprises;
- spécialisation des entreprises, distribution des matières premières et des points de vente des produits finis;
- budget préliminaire de l'union, sa structure d'organisation;
- changements d'organisation des entreprises de caractère fondamental (p. ex. fusion des entreprises, ainsi que modification du profil de la production, etc.);
- portée des accords avec d'autres unions ou entreprises d'autres branches économiques.

Les résolutions du collège font force de loi pour le directeur de l'union si elles ont trait:

- à la répartition des moyens financiers dans le domaine non réglé par les dispositions;
- à l'attribution par les unions des garanties bancaires pour le paiement des crédits contractés par les entreprises;
- aux investissements communs pour les entreprises groupées dans l'union et à l'organisation d'autres activités financières avec des moyens propres de ces entreprises.

Indépendamment du collège, un conseil technico-économique composé d'éminents spécialistes, hommes de science, militants sociaux et économistes, peut fonctionner près les unions. Le conseil est l'organe appelé à donner son avis dans les questions relatives au progrès technique, au développement de la branche en question, à la mise en marche de nouvelles branches de production, à la spécialisation des entreprises, aux investissements, etc.

Les unités structurales autres que les entreprises peuvent également faire partie de l'union (p. ex. bureau de projets, laboratoires, bureaux de vente, etc.). Les statuts déterminent leur liaison avec les organes de l'union.

L'union jouit d'une personnalité juridique et elle est inscrite au registre des entreprises d'Etat, elle peut donc entrer en rapports juridiques avec les autres sujets; elle donne également les directives aux entreprises, prend différentes mesures relatives à la qualité et à la quantité de la production des entreprises. L'union est financée avec les versements des entre-

prises, ce qui constitue l'une des formes de l'intéressement direct de l'union aux résultats économiques de l'activité des entreprises qui y sont groupées.

L'union est subordonnée au point de vue organisation et fonctionnement au ministre compétent (union des entreprises-clés) ou au présidium du conseil populaire à l'échelon de voïvodie (union des entreprises locales). Le ministre et le présidium sont les organes supérieurs par rapport aux unions. Au titre de cette supériorité, ils sont appelés à :

créer et dissoudre les unions; désigner les unités économiques et structurales faisant partie de l'union; définir les données économiques fondamentales (indices) pour les tâches planifiées de l'union; fixer les limites des investissements; donner les directives relatives à la politique économique de la branche en question, au progrès technique, aux principes de la coopération, etc.

Les principes de l'organisation et du fonctionnement des unions allient les exigences de l'uniformité de la planification à celles de l'autonomie de l'action opérative des entreprises. En pratique, les unions des entreprises d'État constituent un important chaînon assurant la coordination et la coopération convenables des entreprises qui en font partie.

## VI

Le groupement des entreprises d'État dans les unions n'assure cependant pas encore l'organisation des liaisons efficaces et rapides de ces entreprises dans les questions dépassant le cadre de la branche représentée par l'union. L'intégrité de l'économie nationale, la nécessité de la coopération entre les unités appartenant à différents systèmes (entreprises-clés, locales, d'État, coopératives, etc.) ainsi que le besoin de la coopération des unités déployant leur activité sur un même territoire, nécessitent l'organisation de la coordination interprofessionnelle et territoriale<sup>15</sup>.

La signature de ce qu'on appelle des accords professionnels et la désignation des unités-pilotes est la forme la plus essentielle de la réalisation des tâches de la coordination interprofessionnelle.

---

<sup>15</sup> Cf. la résolution n° 116 du Conseil des Ministres sur la coopération et la coordination économique (Monitor Polski [Moniteur Polonais], n° 33, 1965, texte 178); la résolution n° 224 du Conseil des Ministres sur le progrès économique dans l'économie socialiste et dans l'organisation des services économiques (Moniteur Polonais, n° 55, 1964, texte 260); la résolution n° 225 du Conseil des Ministres sur la réorganisation technique et d'organisation des branches et des secteurs de l'économie socialiste ainsi que des régions (Moniteur Polonais, n° 55, 1964, texte 261); la résolution n° 100 du Conseil des Ministres sur la planification, la réalisation et le financement des investissements communs (Moniteur Polonais, n° 26, 1965, texte 128).

La portée des accords professionnels est déterminée par les organes supérieurs (centraux ou locaux). L'accord professionnel peut porter sur la coopération dans les différents domaines techniques, d'organisation et dans les domaines économiques généraux, en fonction des besoins concrets. Ce sont-là des questions relatives à l'organisation, à la répartition et à la spécialisation de la production, à l'approvisionnement en matériaux, au coût et aux prix, aux normes techniques, à l'assistance technique et d'organisation, etc.

Aux accords peuvent participer les entreprises-clés, locales et coopératives. Les unités supérieures par rapport aux entreprises désignent les entreprises tenues d'adhérer à un accord professionnel déterminé. Il faut noter qu'une entreprise peut être tenue d'adhérer à plusieurs accords professionnels. L'adhésion d'une entreprise coopérative à des accords professionnels est bénévole.

Les organismes suivants organisent la coopération des unités qui ont adhéré à un accord professionnel:

- la commission de branche;
- le directeur de l'union-pilote (ou d'une autre unité désignée comme «pilote»).

La commission de branche est un organe statuant, elle est composée des représentants des unités supérieures par rapport aux entreprises qui font partie de l'accord. La commission de branche a pour compétence, en particulier, de:

- prendre les résolutions fixant les devoirs des membres dans le cadre de l'accord;
- exercer le contrôle de la réalisation des décisions de l'accord professionnel et des résolutions de la commission;
- exercer l'arbitrage dans les litiges entre les membres de l'accord professionnel.

Le directeur de l'union désignée comme union-pilote est l'organe réalisant les résolutions de la commission et veillant constamment sur la réalisation des décisions de l'accord.

Indépendamment de la forme des accords professionnels (générales et locales), la collaboration et la coopération économique peut revêtir également d'autres formes d'organisation (p. ex. associations d'assortiment, unions économiques, centres professionnels). L'adoption de la forme d'organisation dépend des besoins concrets et des conditions dans lesquelles la collaboration et la coopération économique seront réalisées.

Les différentes formes de la coordination locale sont d'une importance essentielle. Le besoin de cette coordination découle — comme nous l'avons déjà souligné — de la nécessité d'assurer un développement harmonieux de toutes les initiatives économiques sur un territoire donné. Les conseils

populaires, surtout ceux à l'échelon de voïvodie, constituent un centre naturel de cette coordination. La loi sur les conseils populaires, de même que les autres dispositions, attribuent à ces organes des compétences faisant ressortir leur rôle des «hôtes de la région». Ces compétences concernent en particulier:

— la localisation des entreprises-clés, qui ne peut être effectuée qu'avec l'accord du présidium du conseil populaire de voïvodie compétent pour le territoire en question;

— la production de ces entreprises qui doivent obtenir l'accord des conseils populaires de voïvodie en ce qui concerne les questions ayant trait aux modifications essentielles dans le profil de la production, à l'utilisation des sources d'énergie, des matières premières et des ressources locales ainsi qu'à l'emploi;

— le contrôle courant de la réalisation appropriée et économique des tâches planifiées par les entreprises-clés, tenues (pour rendre possible le contrôle) d'envoyer au présidium du conseil populaire de voïvodie les copies des plans économiques et des comptes rendus de leur exécution. Ces présidiums sont autorisés à exercer le contrôle de l'exploitation des superficies de production, des matières premières, des moyens de transport, des sources d'énergie, etc. En cas de constatation des déficiences dans ce domaine, les présidiums prennent des décisions (p. ex., en ce qui concerne l'exploitation de la superficie de production superflue par les autres unités) ou en avisent les organes supérieurs par rapport aux entreprises contrôlées;

— le droit de demander aux entreprises-clés de participer aux coûts de construction des installations communales (réseau de canalisation et conduites d'eau, éclairage de la ville, installation des parcs, des espaces verts, des centres des récréation, réseau de communication urbaine, etc.);

— l'exécution du contrôle, d'après les principes généraux, des affaires telles que le contrôle du bâtiment, sanitaire, l'économie de l'eau, évacuation des eaux résiduaires;

— la réalisation du contrôle social sur l'ensemble du fonctionnement des unités qui ne sont pas subordonnées directement aux conseils dans le domaine du respect des dispositions légales et de satisfaction aux besoins sociaux. Ce contrôle est réalisé par les conseils populaires au cours de leurs sessions, par les commissions des conseils populaires et par les conseillers.

Comme il résulte de ce qui vient d'être dit au sujet des compétences des conseils populaires (et, en particulier, des conseils populaires à l'échelon de voïvodie), ces conseils ont une importance primordiale quant à la création et au fonctionnement des entreprises-clés. Ceci rend possible la coordination réelle du fonctionnement de ces entreprises avec l'activité des organes et des entreprises locales.

Le développement des différentes formes de la collaboration et de la

coopération économique est l'un des éléments de la transformation du système de la gestion et de la planification économique en Pologne. Ces transformations sont réalisées par la voie de perfectionnements systématiques, de processus de décentralisation toujours plus poussés et d'intégration économique. Suivant l'opinion des autorités responsables du développement de notre pays, des changements trop fréquents et insuffisamment éprouvés dans le système de la gestion, modifiant profondément la structure de l'organisme économique entier, peuvent avoir des répercussions négatifs et indésirables. C'est pourquoi les problèmes relatifs au système de la gestion sont si souvent discutés dans les milieux politiques et publics dirigeant. Les solutions adoptées visent, d'une part, au perfectionnement constant de ce système sur la base des expériences acquises dans les travaux en cours et, d'autre part, à améliorer les résultats obtenus sur la base de l'expérience. L'adoption de cette méthode résulte d'une appréciation réelle des résultats obtenus et des conditions dans lesquelles fonctionne notre économie nationale.