

*LES CHANGEMENTS JURIDIQUES ACTUELS DANS  
LE SYSTÈME DE LA GESTION DE L'ÉCONOMIE NATIONALE*

*Teresa Rabska*

I. Les principes de base de perfectionnement du système de la gestion de l'économie nationale — II. Les problèmes des méthodes et des formes de l'administration de l'économie — III. La formation de la nouvelle structure de l'économie nationale

I

Chaque organisation économique doit, afin de pouvoir remplir efficacement ses tâches, être soumise à un processus permanent de perfectionnement. Bien qu'il s'agisse d'un processus continu, des étapes s'y laissent distinguer dont chacune voit l'application des tâches différentes et la réalisation des réformes visant des buts différents. Il n'est pas toujours possible de tracer nettement une ligne de démarcation entre ces étapes de développement. La plupart du temps, ce qui représente un tournant c'est la proclamation d'un programme fondamental d'action. Puis, à mesure que s'accumulent de nouveaux problèmes économiques et que se pose la nécessité de les résoudre, le moment même où se cristallisent des transformations nouvelles échappe à notre attention.

En République Populaire de Pologne, une étape nouvelle dans le système de gestion de l'économie nationale apparaît dès 1970. La nécessité de changements s'est déjà fait ressentir plus tôt pour plusieurs raisons d'origine assez profonde. Tout d'abord, dans la période précédente, plusieurs disproportions socio-économiques essentielles étaient apparues. Les difficultés économiques se trouvaient en outre aggravées par la crise politique. Dans de telles conditions, la réforme ne pouvait être effectuée d'un seul coup et radicalement. L'introduction de changements a été programmée d'avance pour une période de quelques années. Pour la seule élaboration des principes et des bases d'organisation et de gestion de l'économie, le délai prévu est

1973 Ainsi, la préparation même de la réforme n'est pas encore achevée et sa réalisation dépendra du degré d'accomplissement qu'auront atteint des effets économiques. L'interdépendance des changements en cours et des résultats concrets qui se conditionnent mutuellement sont particulièrement caractéristiques de cette étape, ce qui jusqu'à présent n'a jamais été souligné avec autant de netteté.

Antérieurement, l'effort accompli dans le domaine de la mise en forme des principes de l'économie socialiste se concentrait principalement sur les aspects d'organisation. Cela se comprenait et se justifiait pleinement dans les premières phases du développement économique, car sans un appareil de gestion approprié et adapté aux thèses politiques entièrement nouvelles, il aurait été tout à fait impossible d'exercer les activités économiques. En conséquence, toutefois, cela a mené à négliger le développement des formes d'action — une des causes sans doute des défauts ultérieurs du mécanisme de gestion de l'économie nationale.

De plus, on se concentrait sur la fonction de planification, les plans étant conçus comme un instrument presque unique de gestion. Aussi pouvait-on observer une hypertrophie de la planification par rapport aux autres fonctions de la gestion. Un véritable fétichisme des actes de planification, la production entièrement subordonnée au plan et considérée en fonction du plan firent que les méthodes économiques n'étaient pas suffisamment appréciées. Une telle situation ne pouvait créer des conditions favorables à l'élaboration, tant en pratique qu'en théorie, des conceptions d'un mécanisme approprié de gestion de l'économie socialiste.

La réforme en cours de réalisation vise, en particulier, à combler ces lacunes. Les changements vont principalement vers le perfectionnement des formes et des méthodes de gestion de l'économie. Le principe de base de la réforme c'est sa complexité. Les tentatives antérieures d'amélioration de l'économie uniquement dans des secteurs choisis, étaient d'avance vouées à l'échec, parce que les éléments

---

<sup>1</sup> Voir les Directives pour le VI<sup>e</sup> Congrès ainsi que la résolution du VI Congrès du Parti Ouvrier Polonais Unifié (POPU) de décembre 1971 « Pour le développement de la République Populaire de Pologne ». C'est la Commission du Parti et du Gouvernement pour la modernisation du système de fonctionnement de l'économie et de l'État qui a été chargée de la tâche d'élaborer une nouvelle conception du système de gestion. Le 12 avril 1972, ladite Commission a présenté son Rapport (publié partiellement dans: *Doskonalenie procesu planowania, zarządzania i kierowania gospodarką narodową [Le perfectionnement du processus de planification, de gestion et de direction de l'économie nationale]*, Warszawa 1972, Éditions « Książka i Wiedza »).

particuliers de la gestion n'étant ajustés ni les uns aux autres ni à l'ensemble du système, il ne pouvait y avoir aucune garantie de progrès dans un système constituant un tout. La complexité est donc ici une mesure extrêmement importante et donne un caractère spécifique aux changements qui s'opèrent actuellement.

La réforme se propose manifestement des buts économiques. Il s'agit d'accélérer le progrès économique, le rythme de croissance du potentiel économique, de modifier les proportions de développement en affectant davantage des moyens à des fins de consommation. Quoique les changements dans la gestion se concentrent sur l'économie intérieure, ils se rattachent également à la ligne nouvelle de la politique économique internationale. L'étape décisive de la réforme coïncide avec le plan quinquennal 1971 - 1975, et de cette façon la problématique de perfectionnement du système de gestion dans son ensemble se mêle étroitement aux méthodes du processus de la planification.

Le droit est l'un des instruments à l'aide desquels s'opèrent ces changements. Dans les programmes des réformes on a expressément proclamé que le droit était un outil de réalisation de la politique économique. Pour confier un rôle aussi important au droit il fallait tout d'abord évaluer l'état précédent ainsi que les modes de création de droit. Le système juridique de l'économie a été assez vivement critiqué. On a notamment soulevé l'excès des prescriptions juridiques, le fait qu'elles sont excessivement détaillées, souvent même fastidieusement énumératives. On leur reprochait le manque de clarté et de cohérence<sup>2</sup>. Ainsi, le processus de perfectionnement du système de gestion a englobé le perfectionnement du droit, de manière qu'il devienne une forme efficace de gestion de l'économie.

Quant au fond, les changements dans le système juridique de gestion de l'économie se concentrent sur les problèmes fondamentaux suivants:

- élaboration de nouvelles formes juridiques et méthodes de gestion de l'économie, compte étant tenu particulièrement du processus de planification;
- adaptation des structures d'organisation de l'appareil de

---

<sup>2</sup> La décision n° 93/72 du Présidium du Gouvernement du 28 juillet 1972 (non publiée), concernant l'amélioration du processus de création de droit, peut être considérée comme une sorte de récapitulation des initiatives. C'est sur la base de cette décision qu'un Conseil législatif a été institué près le Conseil des ministres, en tant qu'organe consultatif chargé de la tâche d'exprimer son opinion sur les directions et programmes des travaux législatifs.

gestion dans son ensemble aux besoins et aux tâches économiques concrètes;

— précision des limites des compétences et des responsabilités en matière de réalisation des tâches aux différents niveaux de gestion, tout en laissant à ces derniers une grande autonomie d'action.

## II

Le cadre général de la recherche de nouvelles solutions et de possibilités de sélectionner des formes appropriées permettant de tenir la barre de l'économie est tracé par les principes politiques socio-économiques essentiels. Ce qui est décisif c'est la primauté des intérêts et des buts sociaux généraux sur les intérêts particuliers des organisations, branches ou secteurs économiques<sup>3</sup>. C'est ce qui garantit le caractère unitaire de l'économie. Mais en même temps les nouvelles tendances ont ceci de caractéristique qu'elles visent à rendre indépendantes les unités particulières d'organisation, participant dans le processus de gestion et, en particulier, celles qui sont gestionnaires elles-mêmes. C'est un des problèmes les plus difficiles, tant du point de vue théorique que pratique, du fait qu'il s'agit de concilier des tendances en apparence opposées. Il s'agit d'une part d'assurer l'unité et l'uniformité de l'économie toute entière, ce qui se traduit par le caractère obligatoire du plan central et, d'autre part, d'assouplir la gestion et de répartir les décisions économiques entre les différents éléments. Cela exige des mesures concrètes d'organisation et de procédure, mais avant tout que le style de travail soit changé et que des instruments économiques appropriés soient appliqués. Cela oblige notamment d'adopter des indices d'efficacité et des critères d'évaluation appropriés. Le succès dans la réalisation de ces principes ne peut être assuré que par la complexité des réformes (et non par des solutions partielles), ce qui détermine *ipso facto* et les dimensions des mesures entreprises et leur complexité. Les périodes de leur préparation et mise en pratique doivent être prolongées par

---

<sup>3</sup> Un tel principe a été accentué d'une façon toute particulière dans le Programme de perfectionnement du processus de planification, de gestion et de direction de l'économie nationale (*Materialy z plenarnego posiedzenia Komisji Partyjno-Rządowej dla Unowocześnienia Systemu Funkcjonowania Gospodarki i Państwa* [Matériaux de la Séance Plénière de la Commission du Parti et du Gouvernement pour la modernisation du système de fonctionnement de l'économie et de l'État], dans: *Doskonalenie procesu planowania...*, surtout la p. 26 et suiv.).

la force des choses. Le risque encouru à les prendre est plus grand, mais plus grande aussi est la chance d'obtenir de meilleurs effets économiques. C'est sur cela que l'on mise et c'est cela que l'on attend.

1. Les nouvelles solutions juridiques sont conditionnées par les conceptions économique-politiques. Elles sont liées en particulier à un changement du système de planification, en lui donnant en même temps des bases nouvelles. Car tout le système de planification se trouve aussi encadré de règles juridiques. Ce qui est particulièrement important à cet égard, c'est l'allongement des cycles économiques consistant — dans notre système — dans le déplacement du centre de gravité de la planification à court terme vers celle à long terme. Cela entraîne de nombreuses conséquences, et non seulement dans le mode même de planification.

Les plans nationaux quinquennaux, adoptés antérieurement, ne jouaient pas à un degré suffisant le rôle pilote. En outre, on ressentait le manque de méthodologie appropriée de planification à long terme portant sur des périodes prolongées. Dans ces conditions, c'est le plan annuel qui devenait plan de base à tous les niveaux de la gestion. Il était l'instrument principal de la gestion économique <sup>4</sup>. En plus, le plan national général se caractérisait par son caractère fort détaillé, donc il limitait l'autonomie de l'appareil de gestion, en le réduisant au rôle d'un organe de transmission (par exemple, unions d'entreprises industrielles) ou d'exécution des tâches du plan (entreprises d'État). Il est vrai que ce plan était adopté dans sa version fixant les objectifs à atteindre (par branches et secteurs économiques) sans indiquer directement les exécutants, il n'empêche pas moins qu'il était réalisé suivant une filière verticale. Il reliait ainsi entre eux tous les niveaux de la gestion au sein d'une branche industrielle, tout en la séparant des autres maillons économiques. C'est pour cette raison que le plan était une forme accablante de la direction, en particulier en ce qui concerne les niveaux inférieurs de la gestion. Tout changement survenant en cours de gestion impliquait un changement du plan même ce qui, à son tour, entraînait la nécessité de faire intervenir tout l'appareil de gestion et de planification jusques et y compris l'organe central (la Commission de planification près le Conseil des ministres). Malgré une subordination assez poussée de tous les exécutants, le plan ne s'est pas avéré être un instrument suffisamment efficace du point de vue d'action centrale.

---

<sup>4</sup> L'introduction de la méthode dite de planification continue biennale constituait un symptôme de l'allongement des cycles de planification durant le dernier quinquennat (1966 - 1970).

Le plan englobant un nombre excessif de postes détaillés, il n'était guère possible de coordonner, comme il se devait, des secteurs particuliers ni de se concentrer sur les problèmes clés. Du point de vue juridique, une telle méthode de planification signifiait une restriction aussi bien de l'autonomie des sujets particuliers de l'économie que de la liberté contractuelle, elle favorisait la régulation des relations par la voie d'actes unilatéraux.

L'étape actuelle se caractérise par ce que les organes supérieurs du pouvoir (la Diète) et de l'administration de l'économie nationale (Conseil des ministres) concentrent leur attention sur la planification à long terme, quinquennale, en tant qu'acte de base de la planification centrale. Un accent particulier y est mis sur les études pronostiques appelées à constituer une partie intégrante de la planification à long terme <sup>5</sup>. Le but d'un plan à long terme consiste à tracer les principales directions des activités ainsi qu'à choisir des tâches pilotes de l'économie et à accroître l'influence exercée à cet égard à travers toute l'économie et non seulement par branches. C'est seulement la planification conçue d'une telle manière qui crée les possibilités d'élargissement des compétences des maillons économiques, et notamment en ce qui concerne l'établissement des tâches annuelles. De nombreuses décisions peuvent être, grâce à cela, transférées — dans une plus grande mesure qu'auparavant — à la compétence des ministres ou même des agents inférieurs. Un tel principe permet aux organes supérieurs d'État d'exercer une influence suffisante sur l'administration économique, sans avoir à entrer dans les détails de la gestion exercée par tel ou tel secteur ministériel. Par contre, le ministre, en tant que représentant de l'État vis-à-vis des organisations économiques, sera tenu à réaliser dans le cadre de son secteur les tâches du plan national général. Cela permettra aussi d'élever le rang des plans des différents niveaux de la gestion et pourra remédier efficacement à la limitation excessive de l'autonomie des agents économiques inférieurs.

Ces desiderata ont été réalisés en ce qui concerne la planification à long terme, comme en témoigne la résolution adoptée par la Diète sur le plan quinquennal 1971-1975 <sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Le système de pronostics fut introduit en 1970 en vertu de l'arrêté du Conseil des ministres n° 150, du 17 septembre 1970, concernant l'introduction du système de pronostics en tant que base d'élaboration des plans quinquennaux et à long terme (Monitor Polski, n° 34, texte 266).

<sup>6</sup> La résolution de la Diète du 8 juin 1972 sur le plan quinquennal de développement socio-économique du pays au cours des années 1971 - 1975 (Dziennik Ustaw [Journal des Lois, abrèv.: J. des L.], 1972, n° 22, texte 157).

Toutefois, en ce qui concerne les méthodes d'élaboration des plans économiques annuels, elles ne sont que progressivement mises en vigueur et le plan économique pour 1973 joue à cet égard un rôle particulier <sup>7</sup>. Le mode d'élaboration de ce plan<sup>8</sup> se caractérise par une plus grande participation des ministres (et, parallèlement, des présidents des conseils du peuple de voïvodie) à la préparation du projet du plan économique national et du budget, sur la base des tâches inscrites au plan quinquennal. Ces organes préparent les projets des plans et des budgets à l'échelon des ministères et des voïvodies ainsi que — pour la première fois — les projets des plans généraux à l'échelon national, concernant les domaines englobés par la coordination interministérielle <sup>9</sup>. C'est donc une tentative de briser les barrières des divisions administratives dans l'économie et d'approcher les problèmes de façon globale à travers l'ensemble de l'économie. Cela renforce aussi la position du ministre dans la gestion des domaines déterminés. Tandis que le rôle qui revient à la Commission de planification près le Conseil des ministres, en tant que planificateur central, et au ministre des Finances en ce qui concerne les budgets, consisterait principalement en une analyse complexe des projets présentés et en une élaboration d'un projet général du plan économique national et d'un projet du budget de l'État. La réalisation de ces conceptions mène vers la limitation de l'intervention de la Commission de planification et représente un changement essentiel en ce qui concerne le mode de planification appliqué jusqu'à présent.

Un autre problème, celui du mécanisme de planification à l'intérieur d'un ministère, des positions respectives du ministre et de l'union d'entreprises, de l'union et des entreprises groupées dans le processus d'élaboration et de réalisation des plans — ce problème donc n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante au point de vue juridique. Or les indices du plan sont l'instrument reliant entre eux

---

<sup>7</sup>A cause d'un changement fondamental de la politique économique et, par conséquent, de l'adoption retardée du plan quinquennal pour les années 1971 - 1975 (ce plan fut adopté le 8 juin 1972), l'adoption des plans annuels pour 1971 et 1972 a devancé le plan quinquennal.

<sup>8</sup>Voir l'arrêté n° 122 du Conseil des ministres du 12 mai 1972 sur l'élaboration du projet du plan économique national et du budget de l'État pour 1973 (Monitor Polski, 1972, n° 30, texte 164) et, puis, la résolution de la Diète de la R. P. P. du 16 décembre 1972, concernant le plan de développement socio-économique du pays (Monitor Polski, 1972, n° 55, texte 293).

<sup>9</sup>La coordination interministérielle est exercée par le ministre désigné, dans un domaine déterminé de l'économie nationale (en vertu de l'arrêté n° 114 du Conseil des ministres du 30 juin 1969 sur la coordination interministérielle; Monitor Polski, 1969, n° 30, texte 224).

toute une hiérarchie des plans adoptés à tous les niveaux de l'économie. En conséquence, c'est de l'étendue des matières qu'intéressent ces indices et de la force obligatoire de ces derniers que dépend le degré auquel les entreprises d'État sont liées par le plan central et, partant, le degré de leur autonomie. Il en résulte que la restriction du nombre d'indices impératifs (c'est-à-dire absolument obligatoires) est symptomatique des changements en cours <sup>10 11</sup>. Bien que ce soit un grand pas en avant, ce n'est cependant pas une solution de tous les problèmes, par exemple de la procédure de modification des plans et de compensation d'éventuels effets économiques négatifs en résultant. Non moins important est le problème de l'établissement des critères appropriés d'évaluation de la réalisation des tâches productives. Le système en vigueur des primes accordées en fonction de la réalisation du plan de production globale, ne donne pas de très bons effets en ce qui concerne l'accélération du rythme de développement de l'industrie.

Étant donné la forte influence exercée par le plan sur les rapports juridiques entre les entreprises, il paraît nécessaire que soit tranchée la question de savoir quelle est l'incidence des plans économiques sur les contrats conclus par les entreprises et, inversement, l'influence des contrats sur l'élaboration du contenu du plan. Cette question est plus d'une fois à l'origine des litiges juridiques tranchés principalement par l'arbitrage économique.

Afin de mettre en ordre et stabiliser le mode de planification, il est nécessaire d'ordonner les dispositions juridiques régissant ce mode. Il conviendrait notamment d'élaborer une sorte de partie générale de la législation concernant la planification, partie qui réunirait les principes juridiques fondamentaux de la planification en un seul acte juridique ayant le rang de loi. C'est dans ce sens précisément que vont les décisions gouvernementales déterminées <sup>n</sup>.

2. Sur ce fond que constitue le modèle de planification, les problèmes des formes juridiques de direction de l'économie se dessinent plus distinctement. L'adoption du prin-

<sup>10</sup> La limitation du nombre d'indices impératifs pour le plan fut réglée du point de vue juridique par l'arrêté n° 49 du Conseil des ministres du 17 février 1972, concernant l'élargissement des compétences des directeurs d'entreprises industrielles d'État et des directeurs généraux d'unions de ces entreprises (Monitor Polski, n° 13, texte 90).

<sup>11</sup> L'organigramme des travaux de mise en ordre des principales branches du droit charge la Commission de planification près le Conseil des ministres ainsi que le ministre des Finances du devoir d'élaborer des dispositions sur la planification jusqu'à 1975 (en vertu de la décision n° 93/72 précitée du Présidium du Gouvernement).



cipe de la planification centrale ainsi que le caractère obligatoire du plan exigent l'application des méthodes appropriées, assurant la réalisation des tâches adoptées par les organes supérieurs. Une plus grande efficacité donnée au mécanisme de gestion, allant de pair avec la tendance à rendre plus autonomes les maillons économiques particuliers — c'est le problème clé. C'est en effet des procédés utilisés que dépendra le succès des réformes dans leur ensemble. Jusqu'à l'heure actuelle, les problèmes de fonctionnement, en particulier dans le sens vertical, n'étaient pas suffisamment appréciés dans les solutions juridiques. La réforme intéressant ce domaine doit donc être assez vaste. D'ailleurs, l'essentiel des changements consiste non seulement dans la prise formelle des décisions, la désignation d'actes et de procédés nouveaux, mais avant tout dans leur application pratique. C'est que précisément dans ce domaine — dans une mesure bien plus grande que partout ailleurs — la réalisation satisfaisante des changements dépend de l'engagement actif de l'appareil économique tout entier. Il est nécessaire de vaincre les pratiques souvent impropres et d'éliminer les méthodes d'agir bureaucratiques, surannées mais encore fortement enracinées.

La question des formes de direction de l'économie est liée à tout un enchevêtrement de divers problèmes de gestion, relevant notamment des compétences et de la responsabilité des unités économiques particulières, du degré de socialisation de l'appareil de gestion, etc. À côté des questions juridiques et d'organisation, une importance essentielle revient aux questions telles que le niveau des qualifications des cadres, le degré de développement de la conscience sociale, l'atmosphère au lieu de travail, etc. Le problème est donc très complexe.

En outre, il convient de prendre encore en considération le fait que les domaines économiques particuliers peuvent exiger des formes de gestion différentes, en fonction de l'importance qu'un domaine donné représente dans l'ensemble de l'économie et de la politique économique réalisée dans ce domaine.

En général, les changements qui s'opèrent dans le fonctionnement de l'économie nationale sur le plan juridique, se caractérisent par les traits suivants:

1° réduction systématique du nombre d'actes juridiques régissant l'activité économique<sup>12</sup>, accompagnée d'une tendance à les rendre moins détaillés et fastidieusement énumératifs. Cette tendance

<sup>12</sup> À titre d'exemple, on peut citer l'arrêté n° 304 du Conseil des ministres du 4 décembre 1972 abolissant la forme obligatoire des arrêtés du Conseil des ministres, du Présidium du Gouvernement, du Comité économique du Conseil

n'est pas toujours pleinement observée pour ce qui est des actes juridiques ministériels de l'économie;

2° limitation de décisions unilatérales au profit d'actes juridiques bilatéraux ainsi que les diverses formes d'accords économiques, ce qui signifie le passage des formes directes de gestion vers les formes indirectes;

3° cristallisation de certaines formes de procédure dans les relations à sens vertical, formes assurant la protection juridique des unités subordonnées. Car ce n'est pas tant le fait même de prendre des décisions unilatérales qui est incommode pour les destinataires que le défaut d'une certaine stabilité des relations et de la préservation des intérêts des unités subordonnées, et notamment ceux des entreprises d'État;

4° rapprochements plus étroits entre les dispositions juridiques et les exigences de la gestion économique.

La critique du système de gestion antérieurement en vigueur était dirigée principalement contre l'application dans l'économie des mesures dites administratives.

En pratique, ces mesures prenaient souvent la forme d'ordres ou de prohibitions, gênant l'initiative et freinant l'activité des organismes économiques, en particulier des entreprises d'État. La liquidation totale des formes de direction directe ne serait pas actuellement justifiée, du fait que les problèmes clés sont concentrés au niveau central. Il n'empêche que plusieurs changements essentiels s'imposent. Tout d'abord on cherche à restreindre le nombre de questions appelées à être tranchées par les organes supérieurs en en confiant la solution aux niveaux inférieurs de l'économie ou, dans certains cas, en éliminant le caractère administratif de leur solution <sup>13\*</sup>

des ministres et du Comité des ministres pour les questions de la culture, publiés dans: Monitor Polski, 1972, n° 58, texte 311. Cet arrêté abolit la forme obligatoire des 78 actes juridiques édictés durant la période 1945 - 1971. Des initiatives semblables ont été prises par les ministres particuliers dans le cadre de leurs ministères respectifs (p. ex. le règlement n° 9 du ministre de l'Industrie mécanique du 8 juillet 1972 concernant la mise en ordre des actes juridiques obligatoires dans l'industrie mécanique, édictés en 1971 - 1972. Voir Dziennik Urzędowy [Bulletin Officiel] du ministre de l'Industrie mécanique, 1972, n° 1, texte 1).

<sup>13</sup> Le transfert des compétences se fait par la voie d'arrêtés du Conseil des ministres et concerne, dans ce cas, les domaines ou branches déterminés de l'économie (p. ex. l'arrêté susmentionné n° 49 du Conseil des ministres de 1972 concerne l'économie des industries clés) ou au moyen de règlements de ministres dans leur ressort respectif (de tels actes doivent être publiés dans le Bulletin Officiel du ministère intéressé ou portés à la connaissance publique d'une autre façon).

Toutefois, on ne s'arrêta pas aux restrictions quantitatives. Les décisions administratives sont, dans une certaine mesure, indispensables, c'est donc un changement du procédé de leur application qui est essentiel. Naguère, en prenant des décisions on s'appuyait principalement sur des critères formels. Actuellement, on insiste sur le fait que, en prenant des décisions économiques, il faut tout d'abord tenir compte de leur opportunité, en s'appuyant sur des critères économiques. L'un des procédés à employer consiste dans une vaste application de la méthode de calcul économique <sup>14</sup>. Donc, parallèlement au critère de la légalité des décisions, apparaît celui de leurs effets économiques. Il est caractéristique à ce propos que le calcul économique est une obligation juridique, il fait, pourrait-on dire, partie intégrante de la décision. C'est à la rentabilité des initiatives envisagées — un des critères essentiels de la prise de décision — que l'on attribue de plus en plus d'importance.

La procédure même de la prise de décision est aussi importante que son contenu. Ce problème gagnera en importance à mesure que les chaînons particuliers de gestion deviendront plus autonomes. Car tant que les rapports entre les différents niveaux de la gestion sont très étroits et qu'ils se rapprochent, par leur caractère, des rapports centralisés, la question de la procédure à suivre pour prendre des décisions ne pose aucun problème juridique spécial. Mais la décentralisation progressive exige que, dans un système de gestion à plusieurs niveaux, les rapports juridiques entre les niveaux inférieurs et supérieurs, jusqu'au niveau central, soient réglées.

Le mode de formation de ces relations, droits et obligations réciproques, de protection des droits des unités intéressées, de formes de contrôle, etc., devient chose importante. Il est vrai qu'aucun acte juridique uniforme réglant la procédure économique dans son ensemble ne fut promulgué dans ce domaine, néanmoins de nouvelles tendances se dessinent et le style d'action change. On garantit, dans une mesure plus grande qu'auparavant, la coparticipation des destinataires de décisions (pour la plupart des entreprises) à la formation de leur contenu. En particulier, grâce à des concertations préalables,

---

<sup>14</sup> La méthode du calcul économique fut introduite déjà en 1964 (arrêté n° 224 du Conseil des ministres du 29 juillet 1964 concernant le progrès économique dans l'économie socialisée et l'organisation des services économiques; Monitor Polski, 1964, n° 55, texte 260, avec amendements dans: Monitor Polski, 1972, n° 13, texte 90). Toutefois son entière application n'est possible que dans la situation où il y a des conditions pour faire le choix lors de la prise des décisions, donc dans les cas d'autonomie poussée des sujets économiques particuliers.

on offre la possibilité d'avancer des projets alternatifs, on met à profit l'initiative d'entreprises. Il paraît urgent d'entreprendre des travaux visant à la préparation de nouvelles dispositions juridiques. Mais la conception définitive de la procédure dépendra de la position accordée aux ministres et unions d'entreprises dans le cadre de la nouvelle structure économique.

3. Les changements concernant les formes directes de la direction de l'économie exigent que des moyens appropriés de l'influence indirecte et des stimulants économiques soient parallèlement appliqués. Il est devenu nécessaire de rechercher des moyens qui, sans porter atteinte à la liberté d'opération, pourraient porter les unités économiques à obtenir des effets économiques optimales ainsi qu'à exercer des activités conformes aux objectifs du plan central. La transformation du système financier est précisément un des facteurs fondamentaux d'un pareil système de gestion. Les instruments financiers sont, à l'heure actuelle, traités en tant que stimulateurs des activités économiques. Les limites et normes financières obligatoires jusqu'à présent limitaient l'autonomie de l'entreprise, faisant ressembler son activité à celle des unités budgétaires. Afin d'encourager la bonne gestion, il fallait donc restituer le rang qui lui est dû à la méthode financière fondamentale des entreprises socialistes, c'est-à-dire la comptabilité économique.

Des changements assez notables ont été apportés au système financier et plusieurs actes juridiques édictés, qui règlent l'économie financière des entreprises, des complexes industriels (combinats) et des unions d'entreprises <sup>15</sup>. Des réformes plus poussées ont été introduites — à titre d'expérience — dans plus d'une dizaine d'unions d'entreprises choisies, et notamment dans les industries chimique et de constructions mécaniques. Les solutions nouvelles sont soumises aux analyses approfondies et aux évaluations, et sur leur base il est envisagé des changements sur une plus vaste échelle <sup>16</sup>. Un des nouveaux

<sup>15</sup> Il convient de classer dans les actes fondamentaux réglant le système financier l'arrêté n° 176 du Conseil des ministres du 9 novembre 1970 sur la gestion financière des entreprises d'État, des combinats et des unions industrielles ainsi que de bâtiment et de montage englobés par le plan central (texte unique dans: Monitor Polski, 9 février 1970) et l'arrêté n° 177 du Conseil des ministres du 9 novembre 1970, concernant la gestion financière des entreprises d'État industrielles, de bâtiment, de services agricoles et d'économie communale ainsi que de leurs unions englobées par la planification locale (texte unique dans: Monitor Polski, 1971, n° 26, texte 167).

<sup>16</sup> A l'échelle de l'économie toute entière a été annoncée la préparation, jusqu'à 1975, des prescriptions sur le financement des entreprises, unions et combinats.

traits caractéristiques du système financier est que l'on attache une attention particulière à la réalisation des profits (en prévoyant même — dans des cas extrêmes — l'application des prix de compensation), en tant que critère de l'activité efficiente, base du règlement des comptes et source de certains fonds. Comme c'est à la réduction systématique des coûts de production que l'on vise au premier rang, on abandonne par conséquent de fixer un plafond des profits que les entreprises seraient obligées d'atteindre, en établissant à sa place les proportions exprimées en tant pour cent de la répartition des profits. C'est là un stimulant supplémentaire parce que c'est l'entreprise même et son personnel qui bénéficient directement d'une partie des profits.

Une des formes de la limitation de l'autonomie financière de l'entreprise consiste toujours dans la division de ses ressources en fonds à affectation spéciale. La gestion des fonds vise à assurer une redistribution conforme au plan des moyens financiers décentralisés. Mais ces fonds sont toujours trop nombreux, ce qui n'est pas de nature à favoriser l'activité économique complexe de l'entreprise. Du reste, la liberté de l'entreprise de disposer de ces fonds se trouve limitée par des règles obligatoires et restrictives de gestion.

La gestion financière des entreprises particulières est fortement liée à celle de l'union d'entreprises. L'union règle les comptes avec le budget au nom de toutes les entreprises qu'elle groupe et c'est elle qui dispose d'un fonds de réserve. Cela mène, sans aucun doute, vers la consolidation économique de l'union toute entière, qui devient le principal organisme financier de la branche qu'elle représente. Cependant, cela emporte la concentration à la direction de l'union d'une partie des ressources financières et des pouvoirs d'en disposer.

Les crédits à l'activité économique sont un élément fort important, complémentaire du système financier. L'extension des formes de crédit assure aux entreprises des possibilités opérationnelles accrues, leur donnant des sources financières additionnelles. Cela contribue à renforcer dans les relations économiques le rôle de la banque, en tant qu'institution fournissant les fonds et, de ce fait, contrôlant leur utilisation. Le crédit peut couvrir aussi bien les besoins d'exploitation que ceux d'investissement. Toutefois, dans ce dernier cas, il joue un rôle particulier<sup>17</sup>. Cela reste en rapport avec le change-

---

<sup>17</sup> Le nouveau système de financement des investissements fut introduit par l'arrêté n° 74 du Conseil des ministres du 10 mars 1972 sur les principes de financement des investissements et des réparations dans les unités d'État en 1972 (Monitor Polski, 1972, n° 23, texte 132; amendements: Monitor Polski, 1972, n° 57, texte 305).

ment de la politique d'investissement menée par l'État. Les investissements ont fait l'objet d'une nouvelle classification dont dépend le partage des compétences quant aux décisions en matière d'investissements. En raison de nombreux défauts observés dans ce domaine au cours de la période écoulée, les dispositions portant sur les fonds d'investissement ont été partiellement centralisées (constituent le groupe dit « investissements sectoriels »). Les entreprises décident, principalement, sur les dépenses destinées à la préservation ou la reproduction des capacités de production et à de petites modernisations, et cela dans les limites des fonds investissement-réparation qu'elles possèdent. Comme l'économie des investissements est étroitement liée aux plans économiques, les critères de classement d'investissements dans des groupes particuliers sont établis par la voie de dispositions déterminant les règles d'élaboration des plans économiques.

Également, les principes et les modalités de localisation des investissements du bâtiment liés, à leur tour, au plan d'aménagement du territoire ont été fixés et sensiblement simplifiés par un nouvel acte juridique<sup>18</sup>.

Parmi les leviers économiques que les nouvelles dispositions juridiques introduisent graduellement, une importance toute particulière est attribuée au système de salaires et de primes, appliqué de manière respectivement distincte dans l'industrie et dans le bâtiment. La suppression de certaines restrictions dans ce domaine (p. ex., la limitation de l'emploi) aussi bien que les principes nouveaux de détermination du fonds des salaires et du système de primes (particulièrement pour les cadres) visent à constituer un nouveau facteur encourageant à entreprendre des tâches accrues et à utiliser toutes les réserves. La politique de l'emploi et des salaires relève, dans son ensemble, de la compétence d'un organe supérieur récemment créé: le ministre du Travail, des Salaires et des Questions sociales<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Voir l'arrêté n° 74 du Conseil des ministres du 9 avril 1971 sur les investissements revêtant une importance toute particulière pour l'économie nationale et l'arrêté n° 109 du Conseil des ministres du 29 mai 1971 sur la localisation des investissements (Monitor Polski, 1971, n° 37, textes 195 et 198), ainsi que l'ordonnance du ministre de l'Économie locale et de la Protection de l'environnement du 20 janvier 1973 sur la détermination des lieux de réalisation des investissements de bâtiment et sur le contrôle exercé par l'État en matière de constructions d'intérêt général (J. des L., 1973, n° 4, texte 29).

<sup>19</sup> Le poste de ministre du Travail, des Salaires et des Questions sociales fut créé en vertu de la loi du 29 mars 1972 (J. des L., 1972, n° 11, texte 80). En ce qui concerne les principes nouveaux de la gestion du fonds des salaires et des primes voir, par exemple, l'arrêté n° 23 du Conseil des ministres du 28

Le recours dans une mesure plus grande qu'auparavant à Faction indirecte, ainsi que le perfectionnement des formes de la direction directe donnent la possibilité de développer comme il se doit des rapports de droit civil et restituent toute son importance à la personnalité juridique des entreprises d'État, qui leur permet d'agir dans la vie juridique en leur propre nom. De plus en plus les contrats vont devenir la forme juridique de régulation des relations économiques <sup>20</sup>. Cela fait accroître la responsabilité matérielle de l'entreprise et le risque de la mise en route d'activités entamées et pose des tâches nouvelles devant l'arbitrage économique d'État, organe fondamental de solution des litiges.

### III

1. L'entreprise d'État est le chaînon économique de base, aussi aux périodes de réforme se trouve-t-elle toujours au centre d'intérêt. Toutefois, dans un système de gestion à plusieurs niveaux, la nouvelle position de l'entreprise ne peut se cristalliser que conjointement avec la réorganisation de tout l'appareil d'organisation de l'économie nationale. Car la situation juridique de l'entreprise dépend de la structure de l'économie toute entière, et notamment du nombre des niveaux de gestion et du mode de répartition de leurs compétences.

La tendance à abandonner les schémas rigides d'organisation et à adapter les structures aux besoins concrets et aux tâches à réaliser est un trait positif de l'étape actuelle. Donc, contrairement à l'organisation antérieure plutôt uniforme (quel que soit le secteur de l'économie), une différenciation assez poussée peut s'opérer actuellement. Cela concerne aussi l'organisation des unions d'entreprises et des structures internes des entreprises<sup>21</sup>.

En préservant le système de gestion par secteurs, on prend plusieurs mesures visant à assouplir l'organisation excessivement développée et l'on cherche à trouver des formes appropriées de liaison

janvier 1972 sur les principes de gestion du fonds des salaires en 1972, sur le système de primes accordés aux travailleurs non manuels dans les entreprises industrielles d'État et dans les unions groupant ces entreprises (Monitor Polski, 1972, n° 56, texte 297).

<sup>20</sup> Un nouveau projet d'arrêté du Conseil des ministres concernant la conclusion et l'exécution des accords dans les échanges de marchandises entre les unités de l'économie socialisée est en préparation.

<sup>21</sup> Par exemple, ont été abolies, en 1972, les dispositions de 1950 qui déterminaient les schémas d'organisation concernant les unions d'entreprises, les centrales et les entreprises d'État (arrêté du Comité économique près le Conseil des ministres du 12 mai 1950).

interne. Cela implique de réorganiser le secteur tout entier, sans en exclure l'organe dirigeant qu'est le ministre. Les modifications vont dans deux directions: d'une part, vers l'élargissement de l'autonomie des ministres dans leurs relations avec les autres organes supérieurs et, d'autre part, vers le relâchement d'étroites interdépendances à l'intérieur des secteurs. Dans le programme présenté de perfectionnement de la gestion, le ministre est défini comme représentant de l'État devant les organisations économiques<sup>22</sup>.

Afin de réaliser ces principes, des dispositions juridiques simplifiant l'organisation de l'économie ont été édictées. Ont été supprimés les organes supérieurs collégiaux de coordination interministérielle qui constituaient — dans de nombreux cas — un organe supplémentaire de gestion (Comité du Travail et des Salaires, Comité de la Science et de la Technique<sup>23</sup>). On a aussi liquidé plusieurs offices non ministériels (p. ex., l'Office Central de la Qualité et des Mesures, l'Office Central de l'Économie des Eaux<sup>24</sup>). Le problème fort important de la position d'un ministre envers l'organe central de planification est résolu de telle façon que certaines compétences de la Commission de planification près le Conseil des ministres sont transmises aux ministres particuliers, ces derniers étant exemptés de l'obligation de concerter les décisions économiques. La directive générale consiste à simplifier la procédure au sein du Conseil des ministres et entre les ministres particuliers<sup>25</sup>. Par contre, le rôle du Présidium du Gouvernement continue à croître. La forme fondamentale de l'activité de cet organe ce sont les décisions opérationnelles, liant tous les organes et institutions de l'économie et de l'administration. Il y a lieu de croire que ces décisions sont le résultat d'une concentration temporaire des problèmes de la réforme dans l'appareil central<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Sur la base des *Materiały z plenarnego posiedzenia Komisji Partyjno-Rządowej...*, p. 29 (voir note 1).

<sup>23</sup> La liquidation de ces organes a eu lieu en vertu des lois de la Diète du 29 mars 1972 (J. des L., 1972, n° 11, textes 73 et 81).

<sup>24</sup> La suppression de certains offices centraux a eu lieu en vertu des lois de la Diète du 29 mars 1972 (J. des L., n° 11, textes 79 et 83).

<sup>25</sup> Il est impossible de se référer ici à un acte général quelconque; il n'en reste pas moins que l'on met en ordre systématiquement, par la voie d'actes juridiques différents, les compétences et le transfert de prérogatives, en particulier entre la Commission de planification près le Conseil des ministres et les ministres particuliers. A titre d'exemple: l'arrete du Conseil des ministres, n° 134, du 2 juillet 1971 simplifie le mode d'action des organes supérieurs et centraux de l'administration (Monitor Polski, n° 38, texte 247).

<sup>26</sup> Les activités du Présidium du Gouvernement trouvent leur base légale dans l'arrêté n° 113 du Conseil des ministres du 30 juin 1969 sur le mode



Au sein d'un ministère une question essentielle consiste à répartir et à préciser les compétences des niveaux particuliers de gestion. L'absence d'un partage précis des attributions était à l'origine des tendances à la centralisation et, surtout, à l'effacement de la responsabilité. On cherche, en même temps, à décharger le ministre des problèmes de gestion en cours. La structure du ministère subit elle aussi une réorganisation. On est en train de mettre au point des schémas d'organisation et les statuts ministériels. Le caractère juridique du ministre d'un secteur économique commence à s'écarter de la notion traditionnelle d'organe administratif. L'importance des changements varie d'un ministère à l'autre, en fonction de leur préparation. Bien souvent on y recourt à titre d'expérience<sup>27</sup>.

La question du nombre des niveaux d'organisation a été, elle aussi, révisée. L'échelle de gestion est raccourcie de différentes façons. Certaines entreprises plus importantes (en particulier les combinats) sont soumises directement au ministre, sans passer par l'union d'entreprises<sup>28</sup>. A part cela, on cherche à lier plus étroitement les entreprises au sein de l'union afin de créer de grandes organisations économiques intérieurement intégrées. Il est vrai que les dispositions juridiques antérieures sur les unions d'entreprises avaient déjà envisagé cette réforme<sup>29</sup>, mais les solutions juridiques adoptées n'ont pas abouti à la création de cette sorte de consortiums économiques et les unions d'entreprises étaient traitées en fait comme un niveau de gestion séparé, supérieur aux entreprises. Cela résultait

---

d'activité du Conseil des ministres et du Présidium du Gouvernement (Monitor Polski, 1969, n° 30, texte 293). Le caractère légal des actes de cet organe est discutable du fait que la Constitution de 1952 ne prévoit pas un tel organe.

<sup>27</sup> A l'étape initiale, l'expérience a englobé environ 35 organisations économiques subordonnées aux différents ministères et c'est au sein de ces organisations que l'on applique, à titre d'essai, des solutions nouvelles.

<sup>28</sup> La possibilité juridique de subordonner directement au ministre les grandes entreprises groupant plusieurs établissements ou plusieurs branches est prévue par l'arrêté n° 383 du 7 décembre 1966 sur les principes d'organisation et de fonctionnement des unions d'entreprises (Monitor Polski, 1966, n° 69, texte 327, avec amendements) et des combinats industriels et de bâtiment — par l'arrêté n° 193 du Conseil des ministres du 23 octobre 1969 sur les combinats industriels et de bâtiment (Monitor Polski, 1969, n° 46, texte 362). Toutefois, ce n'est que maintenant que Гоп profite en pratique de ces prérogatives.

<sup>29</sup> Il découlait des formulations des arrêtés du Conseil des ministres sur l'organisation des unions d'entreprises que l'union se compose d'entreprises y groupées et du bureau central de l'union en tant qu'organe exécutif du directeur général de l'union (p. ex., l'arrêté susmentionné, n° 383, concernant les unions d'entreprises industrielles).

de la tendance à la concentration des affaires et à la centralisation des décisions. Néanmoins, les difficultés qui se manifestent revêtent aussi un caractère juridique théorique, parce que plusieurs éléments de la construction juridique de l'entreprise (p. ex., la personnalité juridique, l'autonomie financière et la comptabilité économique) restent en conflit avec la conception de direction commune, supérieure, fixée par la voie administrative. En outre, le législateur n'a pas définitivement décidé si c'est l'union d'entreprises dans son ensemble ou si c'est l'entreprise d'État particulière qui doit être le chaînon fondamental de la gestion. C'est un problème qui demeure point important du programme actuel des réformes.

A l'heure actuelle, on a adopté une nouvelle solution. Dans les conceptions de changements on soulève que ce sont les grandes organisations économiques désignées par abréviation GOE (WOG en polonais) <sup>30</sup> qui doivent être le chaînon fondamental du système de gestion. Ce peuvent être des unions d'entreprises, des combinats groupant plusieurs établissements industriels ou les grandes entreprises de production. C'est tout d'abord une nouvelle forme structurale qui peut être donnée aux unités d'organisation existantes — différentes au point de vue juridique — et c'est en cela entre autres que consiste la nouveauté de la solution. L'importance d'un sujet économique donné décide du passage à un tel système d'organisation. Cette forme correspond aux besoins de la concentration de la production, du fait qu'elle est caractérisée par la réunion sous une seule direction d'un nombre considérable d'établissements de production, liés les uns aux autres économiquement. Dans le système de l'économie socialiste, la concentration vise à concentrer la gestion. La concentration des biens n'est pas d'une importance essentielle, pour cette raison qu'il s'agit seulement du déplacement des moyens dans le cadre de la propriété unique de l'État. Cela engendre toute une série de problèmes d'organisation, assez difficiles à résoudre tant du point de vue juridique que pratique. En effet, dans aucune structure on ne peut renoncer au développement des activités des chaînons qui réalisent directement les processus de production ni introduire une centralisation poussée. Pour ces raisons, les formes des liens internes dans le cadre d'une grande organisation économique sont différenciées. Ces organisations peuvent grouper aussi bien les entreprises

---

<sup>30</sup> Cela était explicitement formulé dans les Directives précitées pour le VI<sup>ème</sup> Congrès du Parti Ouvrier Polonais Unifié (II<sup>e</sup> partie, chapitre 5, point 81) ainsi que dans la résolution du VI<sup>ème</sup> Congrès (I<sup>ère</sup> partie, chapitre 5).

dotées de la personnalité juridique que les établissements de production à autonomie sensiblement limitée. Ainsi se trouve étendue la possibilité d'option pour telle ou telle forme de groupement, en fonction des besoins concrets de l'économie.

2. A côté du problème de l'importance des entreprises et des formes de leur intégration, c'est la question de la structure interne des organes de gestion de tous les sujets économiques, en particulier des entreprises d'État, qui est également importante. Dès 1971, on a attaché une attention particulière à la position du directeur d'entreprise d'État. L'accroissement progressif de différentes formes de coopération du directeur avec les organes politiques, sociaux et professionnels, celles sanctionnées formellement par la loi aussi bien que celles liées dans la pratique, a affaibli le principe de la responsabilité individuelle. Dans une telle situation, il était souvent difficile de savoir qui, en réalité, était auteur des décisions économiques prises au sein de l'entreprise et, partant, qui était responsable. C'est pour cette raison que l'on cherche maintenant à donner son sens véritable, correspondant aux besoins concrets, au principe de la direction exercée par une seule personne, notamment au point de vue de l'autonomie croissante des entreprises.

Le premier symptôme de ce processus revêtait un caractère politique. En vertu d'une lettre spéciale du Président du Conseil des ministres, un rang qui lui était dû a été restitué au directeur en vue d'assurer la souplesse d'action et de renforcer la discipline du travail<sup>31</sup>. Mais en même temps, le directeur se trouvait chargé d'une plus grande responsabilité pour l'ensemble de la situation dans l'établissement qu'il dirigeait. Un arrêté de 1972 du Conseil des ministres a élargi les prérogatives des directeurs d'entreprises industrielles et d'unions d'entreprises<sup>32</sup>. Bien que cet arrêté ne concernât que les entreprises industrielles de l'économie clé, néanmoins il a une importance plus générale du fait qu'il exprime une tendance générale des changements qui sont en train de s'accomplir dans les autres domaines économiques (en particulier dans le bâtiment), généralement en vertu d'arrêtés internes de ministres.

---

<sup>31</sup> Lettre du Président du Conseil des ministres (n° P-130/12/71) du 21 janvier 1971, adressée aux ministres, directeurs d'unions d'entreprises et aux chefs d'entreprises et d'établissements de travail de l'économie socialisée (non publiée).

<sup>32</sup> L'arrêté précité n° 49 du Conseil des ministres du 18 février 1972, concernant l'élargissement des prérogatives des directeurs d'entreprises industrielles d'État des industries clés et des directeurs d'unions de ces entreprises (Monitor Polski, 1972, n° 13, texte 90).

En comparaison des dispositions antérieures dirigées aux entreprises, cet arrêté s'adresse directement aux directeurs <sup>33</sup>. Toutefois, il n'englobe pas l'ensemble des droits et devoirs du directeur, il ne codifie pas les autres dispositions en vigueur en cette matière. Du reste, toutes les questions ne sont pas encore entièrement éclaircies. Cela est d'ailleurs lié à la nécessité de définir la situation juridique de l'entreprise en général et, en particulier, de décider finalement lequel des niveaux de gestion constitue le rouage fondamental. C'est de cela en effet que dépend la question du mode même de détermination des compétences. Si l'on adopte le principe que l'entreprise ne peut agir que dans les limites des matières qui lui sont expressément confiées, il faut alors déterminer, par la voie de dispositions juridiques, les prérogatives spéciales dans le cadre desquelles l'entreprise pourrait agir. Par contre, si l'on adopte le principe que l'entreprise est le rouage fondamental de l'économie, elle peut agir en vertu des compétences générales. Dans ce cas, l'entreprise est généralement autorisée d'agir, tandis qu'il faut définir expressément les matières réservées aux organes supérieurs de gestion ainsi que les formes appropriées de contrôle.

L'analyse de la législation en vigueur amène plutôt à la conclusion que, du point de vue juridique, les entreprises (leurs organes) ne peuvent entreprendre que les activités auxquelles elles sont autorisées. Ainsi, les éléments restrictifs ou extensifs de l'autonomie sont inclus dans le mode de détermination de prérogatives, ce qui exerce aussi une influence sur le développement de l'initiative des entreprises.

Le but essentiel de l'arrêté précité du Conseil des ministres est de lier les prérogatives des directeurs à leur responsabilité. Pour un directeur (d'entreprise ou d'union d'entreprises) des devoirs définis découlent en effet de ce texte, de l'application duquel il est personnellement responsable<sup>33 34</sup>. Pour cette raison, du point de vue théorique il est plus correct de parler ici des compétences du directeur, parce que ce sont elles qui constituent la base d'activité et rattachent des droits et devoirs déterminés.

L'élargissement des compétences des directeurs se fait dans plusieurs directions. Dans le domaine de la planification, l'autonomie s'étend nettement en raison de la réduction du nombre des indices

<sup>33</sup> L'arrêté en question abolit même l'arrêté antérieur n° 704 du Conseil des ministres de 1956, concernant l'élargissement des compétences des entreprises industrielles d'État (et non celles des directeurs de ces entreprises). Voir: Monitor Polski, 1956, n° 94, texte 1047, avec amendements postérieurs.

<sup>34</sup> Le problème de la « responsabilité personnelle » fut défini clairement au paragraphe 7 de la loi et de l'arrêté précité n° 49 du Conseil des ministres.

impératifs adressés à l'entreprise par l'union d'entreprises (et à l'union, par le ministre compétent). Cela donne la possibilité de décider, dans une certaine mesure, à l'entreprise elle-même des directions d'action de cette entreprise. Cela oblige en même temps le directeur de préparer des projets appropriés des plans économiques annuels de l'entreprise, sur la base des indices impératifs et des normes. Le directeur est tenu d'assurer les conditions requises à l'exécution des tâches de production ainsi qu'au dépassement de la production finale planifiée destinée à l'approvisionnement du marché national et à l'accroissement des exportations. Il doit donc chercher à utiliser toutes les réserves, à économiser les matériaux, à augmenter la productivité et à baisser les coûts de production. Comme, en effet, la création de pareilles conditions dépendra dès à présent — dans une plus forte mesure qu'antérieurement — de la décision du directeur, sa responsabilité va s'étendre du point de vue juridique. En plus, le directeur prend plusieurs décisions en matière d'investissements, dans les limites des fonds accordés et des crédits bancaires obtenus. Il est tenu de réaliser dans les délais prévus les investissements ayant une grande importance pour l'économie.

Des changements essentiels se sont opérés en ce qui concerne l'organisation interne de l'entreprise qui, jusqu'à présent, était basée sur les schémas fixés par les organes supérieurs et, en outre, limitée par des indices de l'emploi et du fonds des salaires <sup>35</sup>. Actuellement, il appartient au directeur de l'union d'entreprises de déterminer les structures d'organisation de l'union et de l'entreprise (car c'est lui qui est investi des prérogatives qui, antérieurement, appartenaient au ministre). Le directeur d'entreprise est tenu d'observer la pleine concordance de la structure d'organisation avec les buts et les tâches de l'entreprise et résultant du plan économique national. Il établit le schéma interne de l'entreprise (lequel est ensuite ratifié par la conférence de l'autogestion ouvrière) ainsi que les devoirs, les prérogatives et la responsabilité de tous les postes de travail. Une plus grande liberté laissée à la façon d'organiser intérieurement l'entreprise permet, en outre, de supprimer les limites de l'emploi et d'accorder certaines prérogatives s'il s'agit de disposer du fonds des salaires (utilisation des sommes économisées, attribution des taux plus élevés, etc.) et du fonds des primes (p. ex., la détermination

---

<sup>35</sup> L'arrêté n° 49 du Conseil des ministres de 1972 a aboli l'arrêté du Comité économique du Conseil des ministres du 12 mai 1950, concernant la structure d'organisation des entreprises socialisées des industries clés, des directions centrales de l'industrie et des unions d'entreprises, arrêté Comportant plusieurs schémas obligatoires d'organisation.

du montant et de la répartition de ce fonds). Les prérogatives du directeur ont été étendues s'il s'agit de la possibilité de disposer des fonds concernant directement le personnel (fonds des salaires, fonds des primes, fonds destinés aux aménagements sociaux), en consolidant la position du directeur.

Les compétences du directeur dans une entreprise concrète peuvent être élargies par des arrêtés du ministre et, ensuite, du directeur de l'union d'entreprises. Elles varieront donc suivant les secteurs ou branches particuliers.

L'élargissement des compétences du directeur va de pair avec l'accroissement de sa responsabilité pour le bon usage de ces compétences et l'exécution des devoirs à sa charge. Bien que dans le processus visant à rendre plus autonomes les rouages économiques, on accorde une importance toute particulière à la responsabilité, son caractère ainsi que le mode légal de sa mise en jeu ne sont pas suffisamment établis. Il ne s'agit pas uniquement de la responsabilité matérielle (civile) ou de la responsabilité pénale, comme elles sont définies par les dispositions spéciales, mais aussi de la responsabilité résultant des liens d'organisation de l'entreprise, donc la responsabilité vis-à-vis de l'unité à laquelle l'entreprise est subordonnée et de l'organe qui a nommé le directeur (à la lumière des dispositions en vigueur ce sera, la plupart du temps, le directeur de l'union d'entreprises). La législation en vigueur antérieurement est quelque peu réticente à cet égard: les directeurs d'entreprises ne sont pas soumis aux règles du statut des fonctionnaires d'État, mais ils dépendent des organes supérieurs et peuvent être révoqués en vertu du décret sur les entreprises d'État (indépendamment de la faculté de résiliation du rapport de travail en vertu de la législation du travail). Ils peuvent aussi faire l'objet des sanctions financières administratives (suspension ou diminution de prime), ainsi que de la responsabilité de service (avertissement).

Malgré la mise en relief du principe de la direction par une seule personne, les compétences des organes collégiaux de l'autogestion ouvrière n'ont pas été diminuées et c'est la loi sur l'autogestion ouvrière de 1958 qui est entièrement obligatoire en cette matière; le directeur est chargé du devoir particulier de coopérer avec les organes sociaux et de respecter leurs prérogatives légales. Les solutions nouvelles font que le directeur d'une entreprise d'État devient un facteur essentiel dans le système d'organisation et de gestion de l'économie.

### 3. Les discussions concernant le perfectionnement de l'économie

reflètent, en outre, le problème du rôle des organes locaux (conseils du peuple en tant qu'organes représentatifs locaux et leur appareil exécutif) dans la gestion économique locale. La division des entreprises d'État en celles qui sont administrées au niveau central (subordonnées au ministre) et régionales (subordonnées aux organes locaux) a été maintenue. Par contre, ce sont la portée quantitative et qualitative de l'économie locale et les compétences des conseils du peuple qui changent.

Par suite des tendances visant à la concentration de l'industrie, les entreprises industrielles régionales plus importantes, orientées sur la coopération avec l'économie centrale, sont soumises à la gestion ministérielle. Cette mesure a pour but la simplification du système de gestion. Par contre, la petite production, et en particulier les services destinés à la satisfaction des besoins exclusivement locaux, continuent à relever de la gestion des conseils du peuple. L'activité économique des conseils a principalement pour but d'organiser et de prêter des services à la population, de développer la production afin de satisfaire aux besoins du marché local et de promouvoir l'activité sur des territoires économiquement moins développés<sup>36</sup>.

#### IV

Quoiqu'il soit impossible d'épuiser dans un bref article toute la riche problématique des changements, les questions que nous avons esquissées montrent la grande portée des travaux entrepris. Les solutions aussi universellement programmées peuvent, sans doute, rencontrer des difficultés en cours de réalisation. Elles exigent donc à être constamment modifiées et réclament un bon et efficace système d'information. Afin d'éviter des perturbations et le manque éventuel de mise en harmonie des opérations particulières, il faudrait en particulier, postuler une mise en ordre plus rapide de l'état juridique. En édictant des dispositions toujours nouvelles sans préciser exactement dans quelle mesure elles correspondent aux solutions antérieu-

---

<sup>36</sup> Des tâches nouvelles incombant aux conseils du peuple dans le domaine de l'économie locale ont été fixées par la décision du Présidium du Gouvernement n° 98/72 du 4 août 1972, concernant l'amélioration de l'organisation de l'industrie locale d'État et des coopératives de travail dans le domaine de la production et des services.

res on risque de provoquer des conflits. Aussi paraît-il nécessaire d'introduire l'obligation de publier tous les actes normatifs, saisissant certains problèmes dans leur ensemble et abolissant en même temps un grand nombre de solutions détaillées. Après une période préliminaire de la réforme, on voit déjà apparaître des conditions appropriées d'organisation et se cristalliser des conceptions économiques.