



# Privatisations et formation des Etats est-européens

François Bafoil

## ► To cite this version:

François Bafoil. Privatisations et formation des Etats est-européens. Critique Internationale, 2006, 32, pp.137 - 152. 10.3917/cii.032.0137 . hal-01021308v2

**HAL Id: hal-01021308**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01021308v2>**

Submitted on 29 Nov 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# Privatisations et formation des États est-européens

---

par François Bafail

**a**u cours de la période d'incertitude majeure qui s'est ouverte avec la fin de la domination des partis communistes à l'Est du rideau de fer, les recettes du libéralisme, qui avaient fait fortune les deux décennies précédentes sous les auspices du « reaganisme » et du « thatchérisme », ont été largement mobilisées pour assurer la restructuration des économies de type soviétique. Reformulées par le FMI et la Banque mondiale, avec le plan dit du « Consensus de Washington »<sup>1</sup>, ces recettes offraient l'immense avantage de fournir une réponse simple et systématique à une situation extrêmement complexe. Elles préconisaient notamment trois types d'intervention coordonnées<sup>2</sup> : un plan de stabilisation de la monnaie à un niveau macroéconomique ; une politique de privatisation au niveau des institutions et la liberté des acteurs au niveau des entreprises. Cette mécanique de politique économique, promue par de prestigieux experts de l'école monétariste de Chicago et tout auréolée des succès remportés en Amérique latine et en Grande-Bretagne, était portée par une représentation de l'acteur susceptible de combler les attentes des populations de l'ancienne Europe soviétique. Elle postulait en effet la liberté fondamentale de l'acteur individuel, délivré de toute contrainte collective et seulement mu par sa rationalité, pourvu que les

---

1. Les sièges des deux organisations internationales étant situés dans la capitale fédérale. La traduction du texte établissant le Consensus est disponible sur le site de *Critique internationale* (<http://www.ceri-sciences-po.org/cerifr/publica/critique/criti.htm>).

2. Marie Lavigne, *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, 2<sup>e</sup> édition, New York, St. Martin's Press / Basingstoke, Macmillan, 1999, p. 160-161.

obstacles à son libre exercice aient été préalablement levés. Ces obstacles étaient en l'occurrence l'État et les organisations intermédiaires, c'est-à-dire les syndicats et, plus généralement, les « sociétés civiles ». La vision fondatrice du nouvel ordre économique reposait donc sur l'élimination des médiations sociales et de la puissance publique, ne laissant subsister que l'acteur rationnel, seul habilité à recomposer relations et réseaux d'échanges selon son libre arbitre.

En vertu de cette logique, la privatisation est apparue comme une procédure d'ordre strictement technique. Elle devait correspondre à un ensemble de prescriptions efficaces et reconnues (celles du libéralisme), permettre l'élimination des anciens responsables (les communistes) et ouvrir sur la création d'États de droit (compris comme des États garantissant le droit de propriété). De la « bonne » structure économique devait ensuite dériver l'ordre du politique. Dans cet enchaînement systématique, la démocratie n'était pas un rouage indispensable, puisque le succès de la transformation politico-économique était garanti par le seul fait de disposer des « bons » outils macroéconomiques. Ces derniers n'avaient pas non plus à faire l'objet de discussions publiques. Leur performance, constatée antérieurement, justifiait une adhésion sans condition. C'est la raison pour laquelle la plupart de ces procédures de transformation des droits de propriété ont été confiées à des cellules dépendant le plus souvent du ministère des Finances non soumises aux contrôles parlementaires nationaux. Comme en plus il fallait aller vite, en raison de l'urgence des problèmes et de l'ampleur croissante des attentes sociales, les tenants des solutions brutales l'ont largement emporté. Ils ont présupposé que la conjugaison de la vitesse de prise de décision, de l'aspect secret des délibérations et du poids des nouvelles contraintes produirait instantanément une situation nouvelle<sup>3</sup>. Ce fut la promesse des « lendemains qui chantent », les *blühende Landschaften* du chancelier Kohl, candidat à sa propre succession à la chancellerie allemande en 1990.

Cet ensemble de représentations et d'outils de management du changement s'est incarné dans la politique dite de la « thérapie de choc » mise en œuvre en Pologne le 1<sup>er</sup> janvier 1990. Dans ce pays, cependant, le « choc » n'a été que partiel car, très vite, le processus s'est heurté à des obstacles imprévus tenant à l'état des forces sociales. Une fois mis en œuvre le plan de stabilisation de la monnaie, les questions relatives aux modes de privatisation et aux soutiens locaux nécessaires sont apparues. Ailleurs, dans les autres pays de l'ancienne Europe soviétique, ces prescriptions ont été reprises peu ou prou,

---

3. Mitchell A. Orenstein, *Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe*, Ann Arbor (Mich.), University of Michigan Press, 2001.

mais de façon décalée dans le temps. Pourquoi ce décalage et pourquoi cette incomplète réalisation d'un plan qui se présentait pourtant sous le signe de l'efficacité et de la clarté ? Principalement, parce que les différents groupes d'intérêt, politiques, économiques et sociaux, ont largement assuré la continuité avec le passé au lieu d'opérer la rupture annoncée. Placés à l'intersection de l'avant et de l'après-1989, d'une part, du politique et de l'économique, d'autre part, ces groupes ont témoigné par leur attitude de la confusion étroite qui prévalait avant 1989 entre ces deux champs. En même temps, ils ont été les promoteurs de la nouvelle légalité. C'est donc ce passage de la confusion des champs, propice à la captation et à la « privatisation » des biens publics par des groupes particuliers<sup>4</sup>, à l'instauration d'une règle légale dont il convient de rendre compte ici. Or, plus généralement, s'interroger sur les politiques de privatisation conduit à s'interroger sur la formation des nouveaux États postcommunistes et sur le rapport qu'ils entretiennent à l'ordre européen dans lequel ils s'inscrivent.

Au-delà de la multiplicité des cas que le développement historique a révélés, un type de capitalisme semble avoir émergé de ce processus de transformation. Il correspond au « sous-type » du capitalisme politique que Max Weber assigne aux transitions marquées par la guerre ou les révolutions, périodes au cours desquelles les profits sont extorqués par les leaders politiques dominant le pays, au moyen d'activités de prédation. Ce type d'intervention, dont la mafia est la forme extrême, constitue, selon Weber, l'un des piliers des ordres du marché. Ces derniers se fondent en effet sur des rapports de violence dont l'origine ne peut être que tue, si ce n'est oubliée<sup>5</sup>, mais leur processus d'évolution conduit souvent à produire la règle légale. Ils développent ainsi une vision du marché comme étant le lieu de l'exclusion des monopoles d'État liés à la tradition en vue de la production d'autres monopoles, cette fois adossés à la rationalité en finalité formelle. C'est ce processus de légalisation fondé à l'origine sur la violence qui débouche sur la pérennité des biens, garantit les échanges et redéfinit les statuts sociaux. Si les premières dynamiques de changement en Europe centrale et orientale se sont donc inscrites au sein d'États « faibles », leur pérennité a exigé la consolidation de bureaucraties fondées sur la compétence, consolidation qui a entraîné un conflit entre les diverses administrations spécialisées et le dilettantisme politique. Extorsion

4. Béatrice Hibou (dir.), *La privatisation des États*, Paris, Karthala, 1999.

5. « Les bénéficiaires des monopoles d'ordre (*Ständisch*) affirment leur pouvoir contre le marché et le limitent, tandis que le monopoliste économique rationnel règne à travers le marché. (...) Les monopoles capitalistes ne diffèrent des monopoles d'ordre que par leur caractère purement économique et rationnel. » Cf. Max Weber, *Économie et société*, vol. 2, *L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Plon, 1965, p. 415 (nouvelle édition, Agora, 2002).

et légalisation sont donc les deux étapes qui ont marqué les transformations de la propriété après 1990<sup>6</sup>.

## Le renforcement des groupes d'intérêt

La question du financement des partis politiques a été un élément fondamental de la dynamique de privatisation, alors même que la liquidation des partis-États ouvrait le champ à une compétition politique généralisée. D'abord, en 1990, tous les pays, sans exception, manquaient de liquidité, et cette situation a été aggravée pour certains, comme la Pologne et la Hongrie, par un endettement considérable<sup>7</sup>. Ensuite, les partis émergents, à l'exception des héritiers des partis communistes, ne disposaient de presque aucune ressource, si ce n'est l'enthousiasme des militants et la volonté des cadres d'occuper les postes dirigeants. À cet égard, les positions acquises avant 1990 ont été un facteur déterminant<sup>8</sup>. La privatisation est apparue d'emblée comme le meilleur moyen non seulement d'obtenir des fonds mais aussi de construire les réseaux clientélistes qui faisaient cruellement défaut à ces partis émergents. Il leur a fallu se constituer des bases électorales en passant alliance avec certains représentants des groupes économiques dirigeants. Pour cela, plusieurs stratégies ont été mises en œuvre.

## Conversions des ressources et transactions

La théorie de la conversion des ressources par les anciens responsables économiques alliés aux élites politiques communistes a connu un franc succès pour avoir rendu compte des premières dynamiques de transformation<sup>9</sup>. Elle a permis de revaloriser la théorie parétienne de la conversion et de la reproduction des élites en montrant que dans les périodes d'incertitude, et si aucune instance de contrôle extérieur ne vient les gêner, les individus dotés

6. D'autres séquences ont complété la vaste dynamique de transformation des économies politiques : les politiques fiscales et, plus largement, les politiques publiques de soutien aux entreprises, de transformation des États providence ou encore les politiques de décentralisation. Voir François Bafail, *Europe centrale et orientale. Globalisation, européanisation et changement social*, Paris, Presses de Sciences Po, à paraître en 2006, dont le texte présenté ici constitue l'un des chapitres.

7. En 1989, la dette accumulée par l'URSS s'élevait à 58,5 milliards de \$. La Pologne avançait à elle seule 35,3 milliards ; la Hongrie, 15,8 ; la RDA, 10 ; la Roumanie, 4 ; la Bulgarie, 8 ; et la Tchécoslovaquie, 4,6. Cf. M. Lavigne, *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, op. cit..

8. Daniel Ziblatt, Nick Bizioras « Communist Successor Parties in East Central Europe », dans András Bozóki, John T. Ishiyama, *The Communist Successor Parties of Central and Eastern Europe*, Armonk (NY), ME Sharpe, 2002, p. 287-302.

9. Jadwiga Staniszkis, *The Dynamics of Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Experience*, Berkeley, University of California Press, 1991 ; Elemer Hankis, *East European Alternatives*, Oxford, Clarendon Press, 1990.

de ressources sous l'ancien régime sont davantage en mesure d'infléchir les décisions et de s'attribuer les postes de responsabilité que les autres. Ainsi a-t-on pu mettre en évidence comment les élites communistes avaient profité de l'incertitude propre au gorbatchévisme pour reconvertir leurs ressources, et cela dès 1988, avant la fin officielle du communisme. Le phénomène a concerné tous les pays, des plus « ouverts », comme la Pologne et la Hongrie, aux plus « fermés », comme la Bulgarie et la RDA. Au cours de la brève période qui a précédé l'effondrement des régimes, les derniers parlements communistes ont adopté des lois visant à autoriser la création d'entreprises privées et l'établissement de joint-ventures. Ainsi des sociétés privées ou encore des banques ont-elles été créées en toute légalité. Elles ont su drainer les flux financiers, notamment ceux qui sont arrivés plus tard de l'Union européenne<sup>10</sup>. Ces ressources ont permis aux nouveaux responsables des partis communistes réformés de conserver presque intacts leurs réseaux locaux<sup>11</sup>.

Du coup, cette théorie a fait écho au soupçon très répandu au sein des opinions publiques selon lequel la transformation postcommuniste avait conduit à l'enrichissement des anciens responsables, du gouvernement ou de l'opposition. Des phénomènes d'entente initiale ont sans doute été à la base des négociations qui ont présidé aux changements de régime. On a d'ailleurs parlé de « privatisation rouge » pour qualifier ce vaste mouvement d'appropriation privée par les anciens responsables économiques mais surtout par les responsables politiques qui ont garanti cette reconversion<sup>12</sup>. Mais s'il y a eu prévarication de la part des anciens responsables, c'est parce que les nouvelles autorités politiques avaient créé les conditions juridiques et organisationnelles susceptibles de rendre possible cette dynamique. Le phénomène d'hybridation du politique et de l'économique s'est opéré au profit des partis. Cette thèse a ouvert sur l'approche de Stark, lequel a montré, dès 1992, comment s'étaient opérés les processus d'imbrication des intérêts économiques et politiques à travers les montages institutionnels construits après 1990<sup>13</sup>. Il a insisté notamment sur les dynamiques de reconversion des ressources par les

10. Leslie Holmes, Wojciech Roszkowski, *Changing Rules, Polish Political and Economic Transformation in Comparative Perspective*, Varsovie, Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, 1999.

11. Venelin I. Ganey, « The Separation of Party and State as a Logical Problem: A Glance at the Causes of State Weakness in Postcommunism », *East European Politics and Societies*, 15 (2), 2001, p. 389-420.

12. Max Weber emploie ce terme pour désigner les liens entre les deux sphères et le caractère prédateur du politique.

13. David Stark, « Recombinant Property in Eastern European Capitalism », *American Journal of Sociology*, 4, 1996, p. 993-1 027 ; David Stark, Laszlo Bruszt, *Postsocialist Pathways: Transforming Politics and Property in East Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998 ; Ákos Róna-Tas, *The Great Surprise of the Small Transformation: The Demise of Communism and the Rise of the Private Sector in Hungary*, Ann Arbor (Mich.), University of Michigan Press, 1997.

managers, en cheville avec les bureaucraties centrales, et constaté pour conclure que les listes de nomenklatura avaient été les matrices du changement, du moins dans une première période.

## Deux stratégies de collusion

Selon l'avis de plusieurs observateurs, c'est en raison de la rareté du capital domestique et de la volonté des élites politiques d'assurer leur pouvoir qu'une telle collusion a pu se produire. Deux stratégies peuvent être identifiées à partir du constat des ressources potentielles que représente une entreprise pour le repreneur (domestique ou étranger). Lorsqu'une entreprise dispose d'un marché captif et potentiellement de ressources financières considérables, il suffit de lui assurer des crédits pour garantir son maintien dans les mains des dirigeants nationaux. Le champ politique favorise alors le secteur domestique grâce à la privatisation, en écartant les offres étrangères, même si elles sont plus avantageuses<sup>14</sup>. En revanche, lorsqu'une entreprise dispose d'un marché mais pas de capital, sa restructuration implique des investissements financiers qui sont hors de portée des acteurs locaux. Ce fut le cas du secteur de l'automobile dont on pouvait, sans grand risque d'erreur, pressentir en 1990 l'extension considérable ou du secteur des matériaux de construction, compte tenu des besoins en infrastructures routières et des aides européennes. L'appel aux investisseurs étrangers a été alors organisé par des acteurs centraux en cheville avec les dirigeants de l'entreprise afin non seulement d'établir un prix optimal mais aussi de garantir des rentes à ces derniers. Certaines tractations ont ainsi impliqué le maintien à leurs postes des anciens responsables.

Le cas de la Pologne illustre particulièrement bien le processus de consolidation de groupes d'intérêt par les autorités partisans. Sur ce point, deux thèses s'opposent partiellement. La première tient pour acquis que ce sont les partis politiques qui, en dépit des alternances politiques, ont défini les secteurs et les entreprises qui méritaient d'être soutenues. Dans cette optique, ce sont donc les organisations partisans qui ont constitué les élites économiques après 1989<sup>15</sup>. Prenant acte de la fréquence des dites alternances, une seconde approche a argué que, dans un contexte politique marqué par une haute vola-

14. Janusz Lewandowski, ministre de la Privatisation a déclaré au journal *Gazeta Wyborcza* le 22 juillet 2000 : « On avait décidé par exemple de choisir des modalités de paiements à terme. Cette décision était volontaire, en dépit de meilleures offres qui pouvaient être faites. Les groupes occidentaux avaient un avantage énorme sur nous. La privatisation a créé les possibilités de faire surgir des groupes nationaux », cité dans Roger Schoenman, « Captains or Pirates? State Business Relations in Postcommunist Poland », *East European Politics and Society*, 19 (1), 2005, p. 16.

15. *Ibid.*

tilité des choix partisans, les entrepreneurs disposent de marges importantes pour diversifier leurs choix. Wasilewski et McMenamin concluent ainsi à la « non-politisation partisane » des entrepreneurs<sup>16</sup>. Selon eux, les *business people* tiennent compte de la volatilité du politique et de la variation des résultats électoraux pour « faire leur marché » : loin de servir un seul parti, ils en financent donc plusieurs. Comme chaque élection donne lieu au renvoi des équipes au pouvoir, les entrepreneurs peuvent d'autant mieux diversifier leur offre, et leur influence se trouve d'autant mieux assurée que les partis s'accusent souvent réciproquement d'être financés par un entrepreneur et donc d'être corrompus. Selon cette logique (l'accusation de corruption), ceux qui seraient étroitement associés à un parti deviendraient membres des conseils des entreprises d'État. Schoenman et McMenamin considèrent que cela vaut pour l'ensemble des anciens pays de l'Est.

### La corruption, un phénomène généralisé

La forme extrême de cette confusion du politique et de l'économique a sans doute été incarnée par l'association des groupes d'intérêt de l'ancienne nomenklatura aux groupes de sécurité. Nadège Ragaru a insisté dans différents travaux sur l'importance des agences privées de sécurité qui, en Bulgarie, étaient composées de trois groupes : les anciens membres des services secrets, les anciens sportifs et les nomenklaturistes<sup>17</sup>. Leur objectif était de transformer certains monopoles d'État en prébende à leur usage, et ils ont été pour cela largement favorisés par une situation politique incertaine, puisque, entre 1989 et 1997, pas moins de onze gouvernements se sont succédé dans ce pays<sup>18</sup>. Pour autant, l'ensemble du processus de privatisation bulgare ne se réduit pas à cette dynamique. Celle-ci a surtout été illustrée par le cas exemplaire de l'un des plus importants conglomérats économiques de la période, Multigroup, dont l'intérêt

16. Iain McMenamin, « Parties, Promiscuity and Politicisation: Business-Political Networks in Poland », *European Journal of Political Research*, 43, 2004, p. 657-676 ; Jacek Wasilewski, « Polish Post-transitional Elites », dans Janina Frentzel-Zagórska, Jacek Wasilewski (eds), *The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe*, Varsovie, Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, 2000, p. 197-216.

17. Nadège Ragaru, « Apprivoiser les transformations postcommunistes en Bulgarie : la fabrique du politique (1989-2004) », thèse de doctorat de sciences politiques, IEP de Paris, 2 vol., 2005, et « *Multigroup* : une trajectoire entrepreneuriale dans la construction du capitalisme bulgare », dans Gilles Favarel-Garrigues, Jean-Louis Briquet (dir.), *Milieus criminels et pouvoirs politiques* (titre provisoire), à paraître chez Karthala en 2007. Pour la Roumanie, cf. Valerian Stan, « La corruption en Roumanie : un mal systémique », *Géopolitique*, 90, 2005, p. 73-78.

18. Jovo Nikolov, « Crime and Corruption after Communism: Organized Crime in Bulgaria », *East European Constitutional Review*, 6 (4), 1997 ; V. I. Ganey, « The Dorian Gray Effect: Winners as State Breakers in Postcommunism », *Communist and Postcommunist Studies*, 34 (1), 2001, p. 1-25.

(pour notre sujet) réside dans la diversité des acquisitions, qui se sont étendues de la captation de nombreux monopoles d'État, notamment alimentaires, à celle du gaz, impliquant dès lors une étroite coopération avec le partenaire russe central, Gazprom. Si ces études ont valeur d'exemple, c'est parce qu'elles ont mis en évidence le détournement, à une très grande échelle, de ressources publiques par des acteurs placés à l'interface des sphères économiques et politiques, et qui ont joué, alternativement ou simultanément, de ces deux sphères, en créant et en détruisant des sociétés paravents, le tout sur fond de criminalité mais aussi de légalité. Une telle situation n'a pas empêché, d'ailleurs, la venue des investisseurs directs étrangers, notamment à partir de 1997. À cette date, la décision de placer le secteur financier et bancaire sous l'autorité d'un directoire financier (*Currency Board*) a eu pour effet de stabiliser le taux de change et la valeur de la monnaie nationale, en empêchant les manipulations dont elle était l'objet de la part des différents groupes<sup>19</sup>.

Cependant, en matière d'entremêlement de la politique et des affaires, la Bulgarie ne constitue pas une exception. Incessante et généralisée, la corruption semble avoir accompagné, depuis le début, la transformation des systèmes économiques et le processus de consolidation des partis. En RDA, 62 000 dossiers environ – dont 21 000 pour la seule ville de Berlin – ont été instruits en matière de criminalité économique à l'encontre de presque 10 000 individus. Aux manipulations des taux de changes liées à l'unification monétaire proprement dite en juillet 1990 et aux détournements de sommes considérables par l'ancien responsable du commerce extérieur<sup>20</sup>, Schalk Kolokowski, se sont ajoutés les falsifications de bilans, les manipulations de fonds d'entreprises, le détournement des subventions nationales et de l'UE et le blanchiment d'argent. Le montant total a été évalué à 26 milliards de DM<sup>21</sup>.

La Treuhandanstalt mérité une attention spéciale. L'office de privatisation s'est en effet illustré par l'absence d'instance de contrôle interne ou externe, par des falsifications de bilans et des ventes d'entreprises sans examen, par des spéculations acharnées sur le foncier, notamment à Berlin,

19. Vassil Kirov, « Facing EU Accession: Bulgarian Trade Unions at the Crossroads », dans Dimitrina Dimitrova, Jacques Vilroix (eds), *Trade Unions Strategies in Central and Eastern Europe: Towards Decent Work*, Budapest, International Labour Office, 2005, p. 111-151 ; Jérôme Sgard, « Crise financière, inflation et *Currency Board* en Bulgarie (1991-1998). Leçons d'une transition indisciplinée », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 30 (2/3), 1999, p. 215-235.

20. La Coordination commerciale avait la haute main sur 223 entreprises dans et hors de la RDA. Elle a été mêlée aux affaires de détournement d'embargo sur les armes, de blanchiment d'argent et de corruption de fonctionnaires.

21. Kai Renken, Werner Jenke, « Wirtschaftskriminalität im Einigungsprozess », *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32/33, 2001, p. 23-30.

et par des appels d'offre tordus<sup>22</sup>. En d'autres termes, la corruption n'a pas été l'apanage des organisations illégales. Elle semble avoir été le fait de toutes les organisations dont le mode d'intervention s'illustre par le secret, l'absence de contrôle, extérieur ou démocratique, et l'usage de la violence, légale ou non.

En République tchèque, les scandales ont conduit directement à la chute du Premier ministre Vaclav Klaus. L'obscurité des règles de transaction a favorisé un grand nombre de délits d'initiés, en permettant des cessions à bas prix ou à des prix différents selon l'acheteur. Des accusations de concussion ont été prononcées à l'encontre de fonctionnaires, de hauts responsables de la privatisation et de responsables de l'ODS qui auraient bénéficié de ventes privilégiées en échange de pots-de-vin. Des ententes ont été dénoncées entre les managers d'entreprises et les responsables de banques publiques<sup>23</sup>. Au final, le cas tchèque a contredit deux théories en vogue : l'une, qui prétend que pour bien faire il faudrait aller vite ; l'autre, qui affirme que seule la stabilité politique donne de bons résultats. Ce qui a permis à Mitchell Orenstein de suggérer, sur la base du cas polonais, que la lenteur est parfois plus efficace et que le changement des équipes au pouvoir témoigne d'un plus grand contrôle de la part de la société. En cela, il témoigne de la réalité de la démocratie, seule à même d'enrayer les phénomènes de corruption<sup>24</sup>. Contre son argument, cependant, Alexander Surdej a fait remarquer que la lenteur en Bulgarie avait favorisé une vaste décapitalisation des entreprises et que, d'une manière générale, de telles dynamiques avaient favorisé les individus en place antérieurement. On peut ajouter que la Pologne, qui a connu de nombreuses alternances, à la différence de la République tchèque, n'a pas été exempte, bien au contraire, de corruption<sup>25</sup>. Un citoyen polonais, Gudzowaty, a pu en effet bâtir un empire industriel grâce à ses accointances avec l'État. En 1993, il a acheté une banque au nom du Trésor, où Alexander Kwasniewski, qui n'était pas encore président de la République, a pu transférer illégalement 300 000 \$<sup>26</sup>. Grâce à la mise de fonds initiale, l'entrepreneur a créé une société, Barter Import Export (Bartimpex), qui a assuré la distribution du gaz

22. La Treuhandanstalt n'était pas tenue de faire des bénéfices mais de se débarrasser au plus vite du patrimoine de la RDA. Au lieu de tenir compte de la valeur réelle des entreprises, au moment de la cession des biens, ses responsables ont donc falsifié la situation pour pouvoir vendre le plus possible d'entreprises, quitte à les vendre au prix symbolique d'un DM.

23. Martin Myant, « Civil Society and Political Parties in Czech Republic », dans Simon Smith, *Communities and Postcommunist Transformation : Czechoslovakia, Czech Republic and Slovakia*, Londres, Routledge, 2003.

24. M. A. Orenstein, *Out of the Red: Building Capitalism and Democracy in Postcommunist Europe*, op. cit..

25. Alexander Surdej, « Political Corruption in Postcommunist Poland », *Forschungstelle Osteuropa Bremen*, 65, 2005, p. 5-20.

26. Comme l'a révélé un audit. Voir *Rzeczpospolita*, 17 juillet 2001.

livré par Gazprom. Gagner le projet du pipeline, c'était s'assurer l'acquisition de la rente d'État. Une autre société, Europolgaz, a donc été créée, avec un capital de 2,5 millions de \$. Son directeur a été nommé directeur général du ministère de l'Industrie et du Commerce dans le gouvernement suivant, dirigé par le parti communiste réformé, le SLD. Europolgaz a été fondée en partenariat avec PNiG (48 %), Gazexport (détenu par Gazprom, 48 %) et une société mixte polono-russe, Gaztrading (4 %), dirigée par Gudzowaty. Grâce à sa minorité de blocage, celui-ci a pu nommer 17 anciens ministres ou hauts fonctionnaires aux conseils de ces différentes sociétés. En 1997, le gouvernement Buzek (de la coalition de droite, l'Alliance électorale Solidarność : 1997-2001) a découvert des câbles optiques courant le long du pipeline. L'enquête diligentée par le gouvernement a prouvé qu'ils avaient été posés par Polgaz Télécom, compagnie du groupe Bartimpex. Son président était le vice-ministre de l'Industrie sous le gouvernement SLD précédent de Jan Oleksy, lequel a dû remettre sa démission du poste de président de la Chambre des députés en 2005, lorsqu'il a été prouvé qu'il avait travaillé pour les services secrets soviétiques avant 1989.

Mais la corruption n'a pas été le fait exclusif du parti de « gauche ». Un sondage du 16 juillet 2001 réalisé pour le journal *Rzeczpospolita* a révélé que les citoyens considéraient que les politiciens de Solidarność étaient encore plus corrompus que les anciens communistes. Sous le gouvernement de droite dirigé par Buzek, de 1997 à 2001, 22 ministres ou équivalents ont été démis de leurs fonctions, la plupart pour corruption. En 2001, les tractations menées autour de la cession de l'opérateur des télécommunications ont entraîné la démission de tout le ministère. Les scandales se sont poursuivis sous le gouvernement suivant, dirigé cette fois par les ex-communistes du SLD. Quant à l'affaire Rywin (une tentative de corruption de la direction du journal *Gazeta Wyborcza* dirigé par Adam Michnik, tentative qui avait pour objectif de faire passer au Parlement une loi qui aurait favorisé la situation de monopole du groupe de communication dirigé par Lew Rywin), elle a miné la dernière période du gouvernement Miller, plusieurs membres de la majorité étant impliqués, jusques et y compris le Premier ministre.

En Roumanie, c'est l'ensemble de la classe politique qui s'est trouvée mêlée au scandale de la mine d'or de Rosa Montana. Interdite d'exploitation pour avoir détruit la faune et la flore du bassin hydraulique de la Tisza, à la suite de fuites de cyanure dans la rivière, la mine a très vite été rouverte sous l'autorité d'une entreprise roumano-canadienne. La Tisza coulant en Hongrie, Budapest a menacé l'État roumain d'utiliser son droit de veto pour empêcher son intégration dans l'Union européenne, prévue en 2007. En Hongrie, Viktor Orban, Premier ministre de 1996 à 2001, a été dénoncé pour avoir acquis à

un prix symbolique un vignoble dans le Tokai, classé au premier rang de la liste des crus nationaux. Il a permis, de surcroît, l'enrichissement illégal de plusieurs membres de sa famille, dont son propre père, qui a acquis une mine propriété d'État sans qu'aucun appel d'offre public n'ait été lancé. Le Premier ministre Medgyessy a dû laisser son poste après avoir été accusé par son concurrent du parti libéral de n'avoir rien fait pour endiguer la corruption croissante des milieux politiques et d'y avoir même été mêlé. Son successeur immédiatement désigné, Ferenc Gyurcsany, s'est trouvé, quant à lui, incapable d'éclaircir les zones d'ombre planant sur l'acquisition de son immense fortune au début des années 1990. En Bulgarie, Stefan Sofianski, maire de Sofia, a été accusé d'avoir vendu une entreprise à un prix 10 000 fois inférieur à sa valeur. Condamné et démis de ses fonctions, il a été amnistié deux mois plus tard et a retrouvé son poste.

Ainsi, partout, les politiques de privatisation ont, dans un premier temps, renforcé les groupes d'intérêt. Au sein de ces groupes se sont trouvés, d'abord et avant tout, les partis politiques, qui sont alors devenus, comme le souligne le sociologue Agh, « des super acteurs »<sup>27</sup>. Or ces groupes consolidés par le dépècement de l'État sont ceux-là mêmes qui ont été capables de renforcer ce dernier dans sa fonction de contrôle de la légalité des procédures et des règles qu'ils ont eux-mêmes formulées. Pourquoi, à un moment donné, la règle légale l'a-t-elle donc emporté sur l'ordre traditionnel, voire mafieux ?

## Autonomie de l'État et agences publiques

À cette question la première réponse est directement liée à la nature des anciens États communistes. Plusieurs observateurs ont cherché à différencier ces derniers selon le degré plus ou moins élevé de bureaucratisation qu'ils avaient atteint avant 1990<sup>28</sup>. Sous le régime communiste, la recherche de légitimité avait entraîné un accroissement de la légalité, et ce dès la mort de Staline. Ses successeurs ont tenté de légitimer le pouvoir central sur la base d'une refondation du respect de la « légalité socialiste », en réduisant l'arbitraire légal, par la liquidation du goulag, et en renforçant les appareils judiciaires, par la formation de personnels plus compétents<sup>29</sup>. La deuxième réponse, largement analysée par l'approche en termes de choix rationnel, tient aux exigences d'un intérêt bien compris après 1990. Certains anciens

27. Attila Agh, « Die neuen politischen Eliten in Mitteleuropa », *Leviathan*, 15, 1996, p. 422-436.

28. Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, Gabor Toka, *Postcommunist Party Systems: Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

29. Gert-Joachim Glaessner, « Le pouvoir bureaucratique : solution des conflits en RDA », dans Zdenek Mlynar (dir.), *Les crises des systèmes de type soviétique*, Munich, Étude n°13, 1986.

responsables politiques ou économiques ont probablement reconnu qu'ils avaient plus à gagner en respectant la loi qu'ils avaient eux-mêmes instaurée qu'en continuant de suivre la règle précédente qui ne leur avait pas garanti la sécurité. D'où la « privatisation rouge » des débuts, évoquée plus haut. Par ailleurs, la nécessité s'est imposée de combiner l'intérêt particulier partisan et celui de l'investisseur étranger, qui ne se déplaçait qu'à la condition expresse de pouvoir récupérer sa mise et rapatrier ses avoirs à sa guise. Le classement des pays à risque financier par les organisations internationales en charge du contrôle de la légalité a joué pour beaucoup dans l'ajustement bureaucratique et l'arrivée concomitante des investissements directs étrangers. Longtemps les pays des Balkans ont été placés en tête de liste, et le classement de la Hongrie dans ce même peloton, en 1994, a contraint Budapest à des ajustements en matière de dépenses publiques et de réforme des systèmes sociaux. Une troisième réponse, enfin, réside dans la pression publique relative à la garantie de sécurité collective ou, pour le formuler autrement, à l'exigence de justice, qui s'est manifestée dans certains pays dès l'automne 1989. À cet égard, la démocratie a eu sans aucun doute des effets sociaux décisifs, qui ont permis, en partie, le contrôle des pratiques politiques. Dans le cas bulgare, la pression de la rue s'était exercée dans ce sens dès 1990, mais il a fallu attendre 1997 pour que des manifestations populaires enclenchent une dynamique capable d'assurer le renforcement de la règle légale.

Ainsi, pour pouvoir bénéficier des fruits de la privatisation, les acteurs centraux ont dû faire valoir, à un moment ou à un autre, l'existence de garanties étatiques. Pour cela, ils ont créé des agences publiques, de délégation, de régulation ou de gestion. Ces agences ont permis la mise en forme d'un intérêt général, distinct de celui des groupes d'intérêt, en s'appuyant sur des corps de spécialistes nouvellement formés, qui ont constitué un facteur essentiel de croissance de la classe moyenne. Pourtant la construction de l'ordre légal rationnel, aussi imparfait fût-il, s'est opérée sur fond de violence et de conflits. Dans ce processus de remplacement d'un ordre plus ou moins mafieux – et ce indépendamment de toute dynamique évolutionniste –, l'Union européenne a tenu un rôle majeur à partir du moment où elle a fait du respect des normes de management public, la condition *sine qua non* de l'intégration. Mais avant, aux alentours de 1997, lorsque « l'Acquis communautaire » s'est imposé à tous les candidats, ce sont bien les forces nationales qui ont joué le rôle principal en matière de transformation<sup>30</sup>.

---

30. F. Bafail, « Européanisation et transfert institutionnel : une comparaison Allemagne de l'Est et Europe centrale et orientale », *Revue internationale de politique comparée*, à paraître fin 2006.

Dans certains pays, les agences publiques en charge de la transformation des biens sont apparues dès 1990, sous la forme d'institutions de la privatisation (ou de la propriété). D'abord intégrées à un ministère de la Privatisation, elles sont ensuite devenues plus autonomes, tout en demeurant sous l'autorité le plus souvent du ministère des Finances. Elles ont été initialement dotées de quelques départements créés dans le plus grand désordre, compte tenu de leur manque d'expérience en la matière mais surtout de l'absence généralisée de données relatives au portefeuille industriel dont elles avaient la charge. Il leur a donc fallu rassembler les différentes données dont disposaient les très nombreux ministères sectoriels qui fonctionnaient avant 1989 sans être unifiés au sein d'un ministère de l'Industrie. Compte tenu de la situation en 1989, ces ministères ont eu tendance à s'autonomiser en cherchant à monnayer leurs données, notamment auprès des investisseurs privés de toute information sur ce qu'ils se promettaient d'acquérir. Par ailleurs, les différentes agences de privatisation ont eu en charge l'énoncé et la mise en œuvre des procédures de transformation, qu'elles aient adopté la forme de la commercialisation (c'est-à-dire l'inscription au registre du commerce), de la liquidation ou de la cession, celle-ci pouvant être intégrale ou partielle, en leasing ou en propriété. D'autres procédures ont vu le jour, visant à céder non pas une entreprise mais un ensemble d'entreprises, grâce à l'établissement de Fonds d'investissement, eux-mêmes dirigés par des organismes publics. Toutes ont conduit au renforcement de la bureaucratie, à la spécialisation des fonctionnaires et à la construction d'un savoir technique. Ainsi, dès 1992, et parallèlement à la loi de transformation des entreprises, les autorités slovènes ont mis en place un Fonds de développement sous la forme d'une agence publique ayant en charge la restructuration des entreprises, leur management et leur assistance financière. En 1993, ce Fonds a été renforcé par la création d'agences de développement pour les PME<sup>31</sup>. Partout où elles sont apparues, ces agences de privatisation et de développement ont témoigné de la réalité de la notion d'intérêt général à travers des règles garantissant les échanges, et sur la base du renforcement des appareils administratifs et du management. La bureaucratisation des procédures a provoqué la multiplication des lois, accru l'importance des juristes et, plus généralement, gonflé le nombre des fonctionnaires. Elle a par ailleurs exigé la mise au point de procédures internes de contrôle et de formation des personnels. En République tchèque, sous les gouvernements de Klaus, les effectifs de la bureaucratie centrale ont augmenté de 77 %. En Pologne, en 2004, le département en

31. Will Bartlett, « Industrial Policy and Industrial Restructuring in Slovenia », *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 2 (1), 2000, p. 11-23.

charge des fonds structurels, au niveau de la programmation et du contrôle, a connu une croissance de 150 %, à laquelle s'est ajoutée celle des personnels administratifs régionaux (80 %). Bureaucratisation et centralisation sont donc allées de pair, d'autant que la mise au point d'une agence publique nationale s'est accompagnée partout de la construction de filiales en région, le plus souvent au sein des administrations publiques régionales. Parallèlement sont apparues des agences déléguées en matière de gestion de la propriété agricole, puis ultérieurement, sous l'influence de l'UE, des agences pour l'emploi. L'une de leurs tâches était de qualifier les personnels licenciés des entreprises publiques et parfois de les replacer dans d'autres entreprises publiques. Sous l'influence de l'UE également, des agences de développement ont été créées à partir de 1995. Elles ont fonctionné au début en cheville avec les premiers programmes de soutien aux entreprises visant les PME, puis, ultérieurement, avec les programmes plus vastes de développement régional. Quand les politiques de transformation régionale ont pris forme, à la fin des années 1990, ces agences de développement ont souvent été rattachées aux instances décentralisées<sup>32</sup>. Elles avaient en charge la gestion des fonds financiers, l'interface avec les autorités centrales et locales et l'accompagnement des projets. À ce titre, elles ont contribué massivement à diffuser un type de comportement orienté vers le respect des règles et des procédures. Elles ont conduit à l'embauche d'individus qualifiés, sur la base de compétences élevées (mais sans que les salaires soient ajustés pour autant). Qu'elles aient pu être dominées, dans certaines circonstances, par les groupes d'intérêt et notamment par les membres des partis au pouvoir est un fait avéré. La politisation des administrations s'est d'ailleurs traduite, lors du renouvellement des équipes politiques en place, par l'éviction systématique des personnels formés par l'UE<sup>33</sup>. Il n'empêche, c'est par l'intermédiaire de ces agences de développement que la Commission a pu exercer un contrôle sur la légalité des procédures et faire dépendre l'allocation des fonds financiers de leur respect. Les pays qui ont adopté sans tarder la règle légale – qui signifie l'autonomie de l'État – ont été les premiers retenus par la Commission de Bruxelles pour entrer dans l'UE. Les autres ont vu leur candidature reportée, voire écartée.

32. Irene McMaster « Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape », *Europe-Asia Studies*, 58 (3), mai 2006, p. 347-370.

33. Voir François Bafail, Fabienne Beaumelou, Rachel Guyet, Gilles Lepesant, Édith Lhomel, Catherine Perron, « Jumelages institutionnels : les limites d'un apprentissage collectif », dans « Les instruments de l'élargissement de l'Union européenne », dossier de *Critique internationale*, 25, octobre 2004, p. 169-182.

**D**epuis la chute du régime communiste, la construction de l'État ne s'est pas faite au même rythme et de la même manière dans tous les pays de l'ancienne Europe soviétique. Certains pays ont suivi progressivement les étapes, d'autres ont pris du retard, d'autres encore n'ont pas encore commencé. La vaste politisation initiale des processus (où les partis en lice gagnent s'ils ont accumulé des ressources antérieurement) a été suivie par une période où les investisseurs étrangers, le plus souvent les multinationales, se sont imposés comme des acteurs de poids. Au cours de cette étape, où la règle de droit s'est imposée, l'exigence démocratique a assurément été un facteur important, à côté des traditions bureaucratiques nationales, largement différenciées. Même si le modèle initial de la privatisation n'a pas fait appel à la démocratie, cette dernière a finalement fonctionné. D'abord au niveau des élections, où elle a contribué à sanctionner ceux qui avaient profité de leurs positions pour s'attribuer des biens publics, que ce soit en Pologne, en République tchèque ou en Hongrie. Ensuite, mais de manière différenciée dans le temps, dans les pays qui ont fait l'objet, à l'instar de la Bulgarie et de la Roumanie, de vastes manipulations de la part des élites réformatrices qui ont pris le pouvoir en 1990. Pourtant, bien souvent, les anciens dirigeants ont été rappelés aux affaires ultérieurement et, en plusieurs endroits, les citoyens ont été maintenus dans l'ignorance des décisions prises au sommet.

Dans cette dynamique de transition séquentielle un mouvement de bureaucratisation et de rationalisation des procédures est alors évident. Il s'est traduit notamment par la complexification des structures sociales, la spécialisation des fonctions, l'autonomisation des champs d'action. Pourtant, cette dynamique de changement n'a nullement traduit une césure qui aurait distingué d'un côté les groupes d'intérêt corrompus, de l'autre des investisseurs directs étrangers « transparents » et « honnêtes ». Plusieurs études ont montré que l'imposition d'une plus grande rationalisation des processus de transformation sous l'effet des investissements étrangers s'était déroulée également sur fond de détournement et de non-respect des engagements initiaux. À plusieurs reprises, les salariés ont été écartés du processus de décision. Les délits d'initiés ont été légion. Mais, à la différence des premiers acteurs, les acteurs étrangers, dont ceux de l'Union européenne, ont ouvert sur un élargissement des champs d'intervention, aussi bien privés que publics. Ils ont rendu possible l'élaboration de politiques fiscales nouvelles, qui ont entraîné le renforcement des entreprises domestiques et des politiques de redistribution élargies. Ces différentes dynamiques ont permis que s'inscrivent dans des jeux de contraintes radicalement renouvelés des voies nationales particulières, dessinées certes en fonction des trajectoires écoulées mais

aussi des opportunités qui ont été celles de la période de l'après-communisme. ■

**François Bafoil** est sociologue, directeur de recherche au CERI-Sciences-Po/CNRS. Ses travaux ont porté récemment sur l'européanisation en Europe postcommuniste. Il a publié entre autres *Europe centrale et orientale. Mondialisation, européanisation et changement social* (Paris, Presses de Sciences Po, 2006) ; « Les apprentissages du changement dans l'entreprise polonaise. Entre continuité et rupture », *Sociologie du travail* (48 (2), 2006, p. 240-256) ; « Européanisation et transfert institutionnel : une comparaison Allemagne de l'Est et Europe centrale et orientale », *Revue internationale de politique comparée* (à paraître fin 2006). Il a par ailleurs dirigé l'ouvrage collectif *La Pologne au 20<sup>e</sup> siècle* (Fayard, collection CERI, à paraître en 2007) auquel ont participé une vingtaine d'auteurs. Il travaille aujourd'hui à une étude comparée des processus de formation des ensembles régionaux en Europe de l'Est et en Asie. Adresse électronique : [bafoil@ceri-sciences-po.org](mailto:bafoil@ceri-sciences-po.org)