

Bulgarie

Restructurations industrielles et stratégies des acteurs

Vassil KIROV*

Les restructurations industrielles touchant l'emploi sont un phénomène connu depuis les années 1970 en Europe occidentale mais relativement nouveau pour l'Europe centrale et orientale. En fait, plusieurs restructurations se sont succédé dans ces pays à l'époque socialiste (Lavigne M., 1999), mais elles ont rarement eu des effets de suppression d'emploi dans le contexte d'une politique visant la protection du modèle du plein emploi. Dès le début de la transition, des restructurations massives ont touché l'industrie. Les restructurations ont continué tout au long de la transition avec des effets drastiques sur l'économie et l'emploi en Bulgarie (un million d'emplois perdus sur dix ans). A peu d'exceptions près dans la région, notamment en Slovénie, les restructurations ont suivi une même logique purement économique. On s'attendait à ce que tout s'arrange par la « main invisible » du marché.

Cet article propose de rendre compte des restructurations dans la Bulgarie post-communiste en mettant l'accent sur

les stratégies des acteurs – l'Etat, les entreprises, les partenaires sociaux.

Le contexte des transformations

Les restructurations industrielles dans la Bulgarie post-communiste s'inscrivent dans le contexte plus large des réformes économiques et surtout de la privatisation des entreprises. Les années 1990 resteront sans doute « la décennie de la privatisation » dans l'histoire des réformes en Bulgarie. La part du secteur privé, moins de 1 % en 1989, a augmenté significativement pour atteindre 60,3 % de l'emploi et 69,6 % du PIB en 2001 et cette tendance à la hausse est en train de se poursuivre.

Pour analyser le contexte économique et social de la transformation post-communiste en Bulgarie il faut examiner plus spécialement le passage de l'industrialisation étatique socialiste à la « désindustrialisation » des années 90, le passage du modèle de plein emploi au chômage de masse, la réalisation des réformes économiques et sociales, avortées jusqu'en 1997 et contribuant à une reprise relative

* Institut de sociologie. Académie des sciences en Bulgarie. vassil.kirov@sociology.bas.bg

BULGARIE

ensuite. Notre analyse se centre sur la problématique de la transformation de l'entreprise.

Les réformes initiales et la restructuration des anciennes entreprises d'Etat

A la veille des réformes, en 1989, l'économie bulgare est dominée par des groupes industriels (*stopanski obedinienia*) créés en 1986 qui regroupent plusieurs unités de production bénéficiant d'une certaine marge de manœuvre en matière d'investissement, d'embauche, etc. (Durand et Dubois, 1990). Malgré une certaine « dé-bureaucratiation » et le déplacement des prérogatives du centre vers l'entreprise, des dysfonctionnements persistent. Le système économique reste excessivement complexe et dans le contexte du développement de la spécialisation au sein du CAEM (Conseil d'assistance économique mutuelle), cette complexité s'accroît (Durand et Dubois, 1990 : 220).

A la suite du changement politique de 1989 ce sont surtout les questions concernant la démocratie, les droits de l'homme etc., qui préoccupent l'opinion publique. La réforme économique débute en février 1991 avec quelques mesures visant la libéralisation des prix et des réformes concernant l'entreprise. Quatre mesures sont censées changer l'entreprise, conçue jusqu'en 1989 comme le prolongement et l'aboutissement d'un vaste réseau d'organismes créés au niveau national (Lowit *et al.*, 1996) : la suppression du monopole des anciens combinats, l'autonomisation des entreprises (qui doivent désormais agir comme des agents économiques autonomes), la « corporatisation » (transformation des firmes d'Etat en sociétés commerciales) et, pour les dirigeants, l'introduction de contrats de gestion qui

remplacent la nomination politique. L'application de ces mesures conduit à une relative autonomie des entreprises qui, privées des contrats assurés par le Plan, ont développé des stratégies dites « de survie » (Aroyo, 1995 ; Meyer, 1998) ce qui a souvent eu comme conséquence des diminutions drastiques de la production, du personnel et des services ou unités.

Ce processus de *downsizing* devient tellement répandu que des auteurs concluent à l'émergence d'un phénomène de « désindustrialisation » qui se traduit par une baisse dramatique de la production et par la disparition totale ou partielle de certains secteurs économiques (Minev et Kabaktchieva, 1996).

La privatisation

La privatisation en Bulgarie commence en 1992 et s'accroît à partir de 1997-1998, quelques années après les pays d'Europe centrale. L'analyse de l'Institut de l'économie de marché (IME, 2000) montre une corrélation entre l'orientation politique des gouvernements bulgares et la portée et les méthodes de privatisation utilisées ainsi que l'efficacité en terme de transactions conclues. Ce processus de privatisation en Bulgarie aux cours des années 1990 s'est avéré extrêmement complexe et long, contrairement aux attentes du début de la transition. A la différence des pays d'Europe centrale, le démarrage massif des transferts du public au privé ne date que de 1997. C'est également à partir de cette époque que le volume des investissements directs étrangers (IDE) dans l'économie bulgare est devenu plus important, même s'il reste en deçà de celui d'autres pays d'Europe centrale. Tout cela a certainement produit plusieurs effets impor-

tants sur l'économie et, par conséquent, sur la société. Premièrement, un modèle particulier d'entreprise industrielle d'Etat a perduré et a généralisé des comportements spécifiques, liés à la corruption (Bafoil, 1999 ; Minev, 2000), à la décapitalisation (Minev et Kabakthciewa, 1996) ou simplement à la perte de repères stables pour les acteurs internes et au déficit de prévisibilité économique. Deuxièmement, les coalitions d'acteurs impliqués dans les processus de privatisation n'étaient pas homogènes. Troisièmement, les différents mécanismes mis en place par les acteurs politiques ont souvent été interprétés comme des constructions de règles destinées à favoriser des groupes sociaux particuliers.

Après les privatisations, quels compromis au sein de l'entreprise ?

On assiste au cours de la période examinée – 1990-2002 – à des mutations considérables de l'entreprise industrielle (Petkov et Thirkell, 1991 ; Spenner *et al.*, 1998 ; Minev *et al.*, 1996). La conviction qu'une fois privatisée, l'entreprise va devenir efficace, donne longtemps des arguments aux critiques du retard des privatisations. Mais alors pourquoi, une fois que plus de deux tiers de l'économie appartiennent au secteur privé, la restructuration de l'entreprise reste-t-elle toujours problématique sur le plan tant économique que social (Keremidchiev, Gradev, 1999 ; Dimitrov, Kozarjevski, Pankow, 1999) ? Pour répondre il faut s'interroger sur la légitimité des transformations. D'où vient, dans le contexte d'une crise de légitimité générale (Fotev, 1999) la légitimité des changements au sein des entreprises ? Peut-on formuler l'hypothèse que l'inexistence des mesu-

res pour les travailleurs « sortants » a contribué à cette crise de légitimité ?

Un rapport récent de la Banque mondiale (The World Bank, 2002 : 30) identifie l'approche d'ajustement des marchés de travail caractéristique des anciennes Républiques soviétiques et des pays d'Europe du Sud-Est. Le déclin de l'emploi y est beaucoup moins important que l'effondrement massif de la production et de la demande de main-d'œuvre. L'ajustement se fait par la diminution des salaires réels, les retards et le non-paiement des salaires. Selon le rapport cité, sans l'existence d'un nombre critique d'entreprises nouvelles et dynamiques, la main-d'œuvre s'est redirigée vers des secteurs de basse productivité et vers une agriculture d'autosubsistance. Ces derniers secteurs ont permis d'absorber des chocs dans le contexte d'une politique sociale insuffisante. Le cas bulgare peut être classé dans ce schéma.

Ce tableau dressé par les économistes de la Banque mondiale doit être complété par la prise en compte des phénomènes de double emploi (800 000 personnes le pratiquent selon des estimations des économistes), l'emploi informel, etc. (Beleva, 2001 ; Kyle *et al.*, 2000).

Un regard plus détaillé sur les flux du marché de travail nous indique que le plus grand nombre des sortants est enregistré au cours de la période 1990-1992 (environ 3 millions). Le nombre des sortants du marché de travail pour des raisons de restructurations est plus important entre 1991 et 1993 (924 474).

Après une baisse du nombre des sortants du marché de travail au cours des années 1994-1996, lorsque l'Etat renoue avec la politique de subvention aux entreprises (Djankov et Hoekman, 1997) à partir de 1997, le nombre total, mais aussi le

BULGARIE

Table 1. Flux d'emplois en Bulgarie, 1990-1999

	Sortants (nombre total)	Sortants à cause des restructurations économiques	Entrants	Entrants - sortants
1990	1 054 645	114 885	727 512	-327 133
1991	1 158 341	347 848	472 525	-685 816
1992	828 675	312 515	335 227	-493 448
1993	671 594	264 111	348 517	-323 077
1994	523 412	148 182	368 521	-154 891
1995	429 944	70 321	399 253	-30 691
1996	460 125	78 338	395 284	-64 841
1997	686 993	128 734	590 780	-96 213
1998	623 108	103 972	542 806	-80 302

Source : Beleva, Tsanov, 2001 (National Statistical Institute, Statistical Yearbook, plusieurs années).

nombre de ceux qui ont dû quitter leurs entreprises à cause des restructurations, est de nouveau à la hausse.

La période 1997-1999 coïncide avec la phase la plus intense de la privatisation. Dans beaucoup de secteurs industriels comme la métallurgie et la chimie les restructurations ont commencé à partir de la fin de la décennie. Au lendemain d'une crise monétaire et financière très grave, la Bulgarie a inauguré en 1997 un régime monétaire très contraignant, en alignant sa monnaie sur le mark puis l'euro. Il en est résulté une contrainte forte sur les entreprises.

Depuis deux ou trois ans, la Bulgarie commence à privatiser quelques grandes entreprises dans des secteurs tels que les télécommunications (l'opérateur bulgare BTK est cédé à un fonds d'investissement américain en mai 2004), la distribution d'électricité (les sociétés nationales sont vendues à des entreprises allemande, tchèque et autrichienne en juillet 2004), la production de tabacs (le monopole Bulgartabac sera privatisé prochainement),

avec un fort impact sur l'emploi. Certainement, cette dernière vague de privatisations sera suivie par des restructurations importantes dans les années à venir (par exemple les nouveaux propriétaires de BTK ont déjà annoncé un plan de réduction du personnel de 24 000 personnes à 19 000 en deux ans).

Les restructurations des anciennes grandes entreprises d'Etat au cours de la période 1989-2004 ont été, on l'a dit, un processus long et complexe. Au cours des premières années de la transition marquées par la perte des marchés et les stratégies « de survie », les sorties du marché du travail étaient importantes. Après la privatisation, la situation au sein des entreprises s'est différenciée ¹. Dans une partie des entreprises, l'emploi a été touché de manière significative. Ailleurs, des compromis ont permis un maintien de l'emploi en échange de salaires bas, d'arriérés de paiements ou de non-paiement, etc.

1. Sur la régulation sociale au sein des entreprises privatisées en Bulgarie voir Kirov (2001).

**L'accompagnement
des restructurations**

Les premières vagues de licenciements massifs et de fermetures de sites ou d'entreprises (1991-1993) ont laissé « la main invisible » du marché faire face aux effets et conséquences sociales. Les changements au sein de l'économie et les problèmes liés à la demande de main-d'œuvre ont été d'abord perçus comme temporaires et limités. Devant l'émergence et le développement spectaculaire d'un secteur des PME, beaucoup d'observateurs ont cru que la petite entreprise allait absorber rapidement la main-d'œuvre libérée par les entreprises d'Etat. Mais les forces du marché n'ont pas réussi à ajuster l'offre à la demande d'emploi.

Au cours de cette période l'Etat mettait en place l'administration de travail. Cela a pris du temps, faute de personnel formé, de moyens suffisants, de bureaux, etc. Les bureaux du travail ont seulement rempli le rôle « d'enregistreur » des chômeurs, tandis que leurs fonctions d'agence de conseil, d'intermédiaire et d'initiateur des politiques actives restaient très peu développées. L'analyse de la politique de l'emploi au cours de la première partie des réformes (1989-1996) a montré que « les mesures prises visaient à atténuer les effets des difficultés déjà survenues (chômage) plutôt qu'à préserver l'emploi » (Beleva, 1998 : 58).

A cette époque le premier souci des syndicats a été de préserver l'emploi existant et non de se préoccuper des chômeurs. Les luttes idéologiques au sein de l'entreprise étaient encore fortes. Des pressions syndicales étaient souvent exercées au sein des ministères de tutelle pour changer les dirigeants d'entreprises encore publiques. Cette position d'acteur

fort a permis aux syndicats d'être à l'origine d'un compromis spécifique dans nombre d'entreprises d'Etat. Le Plan a été supprimé mais en même temps les entreprises continuaient à être soumises à des contraintes budgétaires souples : si leurs bénéfices étaient insuffisants, elles pouvaient obtenir des crédits ou demander des subventions par le biais du ministère de tutelle. Alors la conclusion de « pactes » ou la création « d'alliances » entre le management supérieur, le personnel et les organisations syndicales étaient fréquentes. L'objectif du personnel était d'obtenir une préservation et même une augmentation des salaires et des avantages sociaux indépendamment des résultats de l'entreprise. Pour leur part, les directeurs des entreprises d'Etat s'efforçaient de conserver leur position et d'éviter les conflits sociaux au sein de l'entreprise. Ce phénomène a probablement permis un certain maintien de l'emploi mais contribué à l'instabilité des entreprises.

**Les restructurations
et l'accompagnement social**

A la suite de la crise monétaire et financière de 1996 et 1997 le pays a essayé de trouver un soutien pour équilibrer sa balance de paiements. Encore en 1996 le gouvernement du parti socialiste, présidé par J. Videnov a négocié une aide des institutions financières internationales. Une des conditions posées par le FMI et la Banque mondiale était liée à la fermeture ou à la privatisation immédiate d'un grand nombre d'entreprises publiques.

La deuxième grande vague de restructurations (1997-1999) a vu l'émergence d'aides étatiques pour les licenciés des grandes entreprises, inscrites dans les listes dites « d'isolation » ou de « fermeture ». Ces aides, définies par le décret

BULGARIE

du Conseil des ministres n°100/1998 prenaient la forme de sommes forfaitaires censées servir de capital initial pour le démarrage d'une entreprise mais elles étaient bien modestes (de l'ordre de 500 euros) . Il n'y a pas eu d'autres mesures d'accompagnement et aucune recherche n'a été menée sur le sort des travailleurs licenciés bénéficiaires de cette mesure (près de 39 000 en 1998).

En même temps très peu d'entreprises ont fait des efforts pour accompagner socialement des restructurations – parmi elles la majorité sont des IDE (c'est le cas d'entreprises d'origine belge comme Umicore et Solvay). Le plus souvent les accords prévoyaient la mise en place de programmes de départs volontaires, financés par les multinationales (ISTUR, 2004).

Les entreprises locales n'avaient souvent ni les moyens, ni les connaissances nécessaires pour mettre en œuvre des mesures d'accompagnement social. Les différentes voies de privatisation ont favorisé l'émergence de différents types d'acquéreurs des entreprises. Devant la disparité des pratiques, il est difficile de tirer des conclusions générales. Pour une partie des nouveaux propriétaires, notamment les sociétés établies par les managers et le personnel de l'entreprise (*rabotnichesko-menidjarski droujestva*) pour effectuer des MEBO (*management/employee buy-out*), les fonds de privatisation et la plupart des investisseurs domestiques, le maintien de l'emploi

s'est effectué partiellement grâce aux compromis mentionnés sans qu'il n'y ait des mesures d'accompagnement spéciales. Mais ceci signifie que des restructurations plus lourdes sont encore à venir.

L'introduction d'un directoire monétaire à partir de 1997 a limité les possibilités de l'Etat de mener une politique active de l'emploi . Même si la proportion du budget destinée aux mesures actives est devenue plus importante, les effets sont restés modestes. Ainsi le nombre annuel total des chômeurs qui ont suivi des formations pour se requalifier reste relativement modeste au cours des dernières années (9 951 en 2000 sur 693 481 chômeurs ; 16 471 sur 669 610 en 2001) même si une réglementation prévoit des subventions publiques pour la formation des salariés qui risquent d'être licenciés à cause des restructurations.

Les syndicats bulgares ont essayé de s'opposer à la façon volontariste dont le gouvernement bulgare voulait traiter ces grandes entreprises « problématiques » en 1996. Mais en 1997, après avoir été l'une des forces importantes dans le mouvement de protestation contre le gouvernement socialiste, ils ont signé une charte de paix sociale avec le gouvernement de l'Union des forces démocratiques, en soutenant ainsi une série de mesures drastiques visant les restructurations des entreprises d'Etat, encore majoritaires au sein de l'industrie.

Il faut dire également que les syndicats ont participé directement à la privatisation (à travers un fonds de privatisation et en contribuant à la création de sociétés du personnel pour participer aux MEBO (*management/employee buy-out*) sans ensuite vraiment appliquer une gestion al-

ternative ou plus « sociale ».

**Un contexte spécifique,
une différenciation sociale
qui va s'amplifier**

RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES

Il faut souligner en conclusion le caractère spécifique des changements post-communistes et la situation particulière des années 1990 en Bulgarie : une privatisation qui a démarré relativement tard, l'émergence de comportements spécifiques concernant la distribution de la propriété, et les compromis sur le marché de travail. Dans ce contexte, les restructurations ont été massives, avec un effet dévastateur sur l'emploi.

Les licenciements et les fermetures d'entreprises ont laissé de côté des couches importantes de la population qui, avant 1989, bénéficiaient du plein emploi. En même temps une différenciation s'est effectuée à l'intérieur de l'entreprise même, pour distinguer une variété de groupes socioprofessionnels qui correspondent à une stratification sociale plus générale au sein de la société bulgare.

L'examen des politiques développées et des mesures prises au cours des quinze dernières années, démontre que la question de l'accompagnement des restructurations ne constitue pas encore une priorité pour l'Etat. Toutefois il faut mentionner deux choses. D'abord pendant la privatisation, l'administration a essayé d'imposer des conditions liées à la préservation de l'emploi, au moins pour un délai donné. Deuxièmement, lors des privatisations de très grandes entreprises au cours des années 2003-2004, l'administration accepte l'idée d'imposer aux repreneurs la mise en place de dispositifs d'accompagnement. Ceux qui s'engagent à soutenir des « restructurations responsables » sont surtout des investisseurs étrangers. Les entreprises locales manquent de compétences, de ressources et souvent de volonté. Le problème de la diffusion des pratiques intéressantes et innovantes au sein des entreprises reste

posé. Les acteurs syndicaux se sont jusqu'ici peu intéressés à cette question ; toutefois leur attitude tend à changer dernièrement.

Sources :

Aroyo I. (1995), *Strategiia za otzeliavane na balgarskite predpriatia*, Research Report of ISSI (Institute of Social and Trade-Union Research), Sofia, (en bulgare).

Bafoil F. (2002), *Après le communisme*, Paris, Ed. Armand Colin.

Bafoil F. (1999), « De la corruption à la règle. Les transformations dans l'entreprise post-communiste », in *Privatisation des Etats* (sous la direction de Béatrice Hibou), Paris, Karthala.

Bafoil F., Kirov V. (2000), « Héritages institutionnels et innovations locales en matière d'emploi. Une comparaison Bulgarie-Pologne », *Recherches sociologiques*, vol. XXXI, n°2, pp.105-120.

Beleva I. (2001), *Politikata po zaetostta i bezrabotitzata v Balgaria v prehodnia period. Analiz, otzhenki, perspektivi*, Akademichno izdatelstvo « Marin Drinov », Sofia, 116 p. (*La politique d'emploi et le chômage en Bulgarie pendant la période transitoire. Analyse, évaluations, perspectives*) (en bulgare).

Beleva I. (1998), « L'impact de la politique économique sur le marché du travail en Bulgarie », *Revue des études comparatives Est-Ouest*, vol. 29, n°2.

Beleva I., Tzanov V. (2001), « Labour Market Flexibility and Employment Security. Bulgaria », ILO, Geneva, Employment Papers, 30.

Dimitrov L. Kozarjevski P., Pankow U. (1999), *Sledprivatizatsionno razvitie na predpriatiata v Balgaria*. Sofia, (*Le développement des entreprises privatisées en Bulgarie*).

Djankov S. (1998), *Enterprise Isolation Programs in Transition Economies*, Policy Research Working Paper, n°1952, the World Bank.

Djankov S., Hoekman P. (1997), *Trade Reorientation and Productivity Growth in Bulgarian Enterprises*, the World Bank, Policy Research Working Paper, 1997

BULGARIE

Durand C., Dubois P. (1990), *De l'économie planifiée à l'économie de marché. L'intervention de l'Etat dans l'industrie*, Durand (ed.), Publisud, Paris.

Giordano C., Kostova D., Lohman-Minka II (ed.) (2000), *Bulgaria. Social and Cultural Landscapes*, Fribourg.

Institute of Market Economy (IME) (2000), *Privatization and Post-privatization as a Type of Industrial Policy*, Sofia: Discussion Paper, Institute of Market Economics (www.ime-bg.org).

ISTUR (2004), « MNE: Challenges for the Industrial Relations and the Trade Unions. Five Years Later », Sofia (en bulgare).

Keremidchiev S., Gradev T. (1999), « Company Restructuring in the Bulgarian Transition », in *Privatization and Economic Performance in Central and Eastern Europe – Lessons to be drawn from Western Europe*, Elgar Publishing.

Kirov V. (2001), La privatisation des entreprises bulgares: de la contrainte exogène à l'adaptation locale, in *Communisme*, Paris, n°64, pp. 143-166.

Kirov V. (2004), *Towards Trade Union Strategy for Decent Work. Bulgaria*, ILO.

Kyle S. et alii. (2000), *The Economy in Bulgaria Shadow*, IME, Report, Sofia.

Lavigne M. (1999), *The Economics of Transition. From Socialist Economy to Market Economy*. London, MacMillan Press.

Lowit et alii. (1996), *Modernisation des entreprises en France et en Pologne*. L'Harmattan, Paris.

Meyer K., « Enterprise Restructuring and Investment (Foreign and Domestic): Frontiers of Transition From Plan to Markets on the Eve of the 21st Century », in V. Simonis, (ed.), *Enterprise Restructuring and Foreign Investment in the Transforming East*, The Haworth Press Incorporated, 1998.

Minev D., Kabaktchieva P. (1996), *Prehodat – eliti i strategii*, Sofia, (*La transition - élites et stratégies*).

OIT, Equipe pour l'Europe Centrale et Orientale (1994), *Balagarskoto predizvikatelstvo. Reformata na trudovia pazar i sotzialnata politika*. Budapest, (*Le défi bulgare. La réforme du marché du travail et de la politique sociale*) (en bulgare).

UNDP, Human Development Report (2001), Bulgaria 2000, Sofia.

The World Bank (2002), *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington.

RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES