SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Instabilite du personnel gouvernemental et continuite decisionnelle en Roumanie postcommuniste

Ionașcu, Alexandra

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Ionașcu, A. (2006). Instabilite du personnel gouvernemental et continuite decisionnelle en Roumanie postcommuniste. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, *6*(2), 319-356. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56152-8

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Comercial-NoDerivatives). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Instabilité du personnel gouvernemental et continuité décisionnelle en Roumanie postcommuniste

ALEXANDRA IONAȘCU

Pour les pays de l'Europe Centrale et de l'Est l'année 1989 marque la fin du communisme et l'écroulement des régimes de «démocratie populaire». Ce changement de régime nous pouvons le retrouver avec sa spécificité dans le cas roumain. Comme Daniel Barbu l'observait, la théorie du vide du pouvoir qui a succédé aux événements de 1989 a permis à l'ancienne classe dominante de s'instituer non pas comme une partie dans la négociation, mais comme un arbitre de celle-ci. Pour cette raison on ne pourrait pas parler d'un changement au niveau des élites, mais seulement d'une reconfiguration institutionnelle, car au fond «le macro-changement politique a été accompagné par une micro-continuité individuelle»[1]. Cette approche portant sur la continuité des élites et la possibilité que ces élites vivent les quinze années du processus de démocratisation comme une possibilité d'auto-sélection et de redistribution des fonctions[2] seront analysées par le biais des élites gouvernementales roumaines, notamment les ministres et les secrétaires d'État[3].

Dans les années qui suivent à la révolution, nous pouvons compter huit cabinets et plusieurs remaniements d'ampleur qui se déroulent à l'intérieur des cabinets. De la sorte, l'image de la scène gouvernementale roumaine nous apparaît comme subissant de fortes dynamiques du personnel. Pourtant, au niveau des acteurs politiques il y a plusieurs personnalités qui réussissent à se maintenir dans des fonctions ministérielles et à se construire des carrières au niveau exécutif. Ainsi, les cabinets postcommunistes basculent entre deux phénomènes: d'une part, les changements d'ampleur du personnel gouvernemental et d'autre part, la reproduction des acteurs politiques. La manifestation de ces deux phénomènes sur la scène gouvernementale nous a mené à conduire une étude portant sur les cabinets roumains postcommunistes et leur fonctionnement interne. Dans les pages qui suivent, nous sonderons l'ampleur de ces phénomènes et la relation contradictoire au niveau des conséquences qu'ils entraînent sur la prise de décision.

Par la suite, nous analyserons les changements des ministres et des secrétaires d'État qui prennent place au niveau de chaque cabinet du moment de la révolution de 1989 jusqu'au moment décembre 2004 qui marque la date à laquelle le huitième cabinet achève son mandat. Nous examinerons si les cabinets roumains

---

[1] Daniel BARBU, *Republica absentă*, Nemira, București, 1999, p. 22 (Notre traduction).

[2] *Ibidem*, p. 133.

[3] Nous utilisons une définition large du terme de gouvernement, consacrée par Mattei Dogan, en prenant en compte les ministres et les secrétaires d'État en tant qu'acteurs exécutifs nommés politiquement, selon la volonté du Premier ministre et des partis qui forment les cabinets. V. Mattei DOGAN, «Sociologia elitelor politice», in *Sociologie politică – Opere alese*, Editura Alternative, București, 1999, p. 60; IDEM, «How to Become a Cabinet Minister in France. Career Pathways, 1870-1978», *Comparative Politics*, vol. 12, no. 1, October 1979, pp. 1-24.

postcommunistes se caractérisent par une instabilité du personnel gouvernemental et dans ce cas, si la continuité décisionnelle a été assurée par le biais de certaines élites qui se reproduisent au sein des cabinets. La question centrale de notre étude vise donc cette tendance des acteurs de rester au sein des divers cabinets et nous allons la formuler de la manière suivante: «*Y a-t-il une stabilisation des élites gouvernementales?*» et surtout «*Quel est le rôle que cette stabilité du personnel ait dans la consolidation de la continuité décisionnelle?*».

Nous pourrons ainsi déceler quel est l'apport des ministres et des secrétaires d'État dans le processus de la prise de décision, quelles sont les stratégies utilisées par les Premiers ministres et par les partis qui se trouvent au gouvernement afin de diminuer les discontinuités décisionnelles qui résultent des dynamiques du personnel. Nous aurons l'occasion de décrypter le fonctionnement interne des cabinets, les relations qui s'établissent entre les acteurs gouvernementaux. En outre, nous établirons si dans un contexte des dynamiques du personnel, certains acteurs politiques qui s'organisent dans des réseaux de cohésion accomplissent un rôle de facteur engendrant une continuité fonctionnelle des cabinets.

L'INSTABILITÉ DU PERSONNEL GOUVERNEMENTAL: LA VOLATILITÉ DE LA FONCTION GOUVERNEMENTALE

Les gouvernements qui ont succédé à la chute du régime communiste se sont encadrés dans un contexte politique spécifique au processus de démocratisation. La recherche de la meilleure formule gouvernementale, les modifications de la scène partisane roumaine, ainsi que le rôle des relations avec l'extérieur ont eu une influence importante sur le développement et sur le fonctionnement des cabinets. De la sorte, huit cabinets[1] ont été formés dans une période de quinze années et leur *durée de vie* (la durée effective du gouvernement dès le début d'un cabinet jusqu'à la fin de son mandat) très limitée est l'image[2] de la difficulté de créer une majorité de support des cabinets au sein du Parlement. De cette façon, sur la scène gouvernementale roumaine s'instaure, comme le remarque Cristian Preda, une seule majorité gagnée en 1990 et quatre majorités négociées[3] et, à l'exception du cabinet provisoire qui avait comme but l'organisation des élections libres en 1990, seulement deux cabinets, Nicolae Văcăroiu et Adrian Năstase, aboutissent à avoir un mandat complet de quatre années.

---

[1] Vu que notre étude ne se construit pas à partir de l'appartenance politique des acteurs analysés, nous avons retenu trois des cinq critères qu'Arendt Lijphart utilise afin de délimiter la durée de chaque gouvernement et qui sont en relation directe avec le changement du personnel: (1) les élections parlementaires, (2) le changement du Premier ministre et (3) la démission de tous les membres du cabinet. Arendt LIJPHART, «Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation», *Comparative Politics Studies* 17(2), 1984, p. 256-279.

[2] Les cabinets roumains postcommunistes et leur durée de vie: Petre Roman (30.12.1989-28.06.1990) – 179 jours; Petre Roman (29.06.1990-15.10.1991) – 473 jours; Theodor Stolojan (16.10.1991–15.10.1992) – 393 jours; Nicolae Văcăroiu (13.11.1992-10.12.1996) – 1489 jours; Victor Ciorbea (11.12.1996-15.04.1998) – 491 jours; Radu Vasile (16.04.1998–13.12.1999) – 616 jours; Mugur Isărescu (14.12.1999-12.12.2000) – 366 et Adrian Năstase (13.12. 2000-21.12.2004) – 1469 jours. Source le tableau des annexes dans Cristian PREDA, *Partide și alegeri în România postcomunistă: 1989-2004*, Nemira, București, 2005.

[3] *Ibidem*, p. 42.

Devant ces aspects généraux de l'instabilité gouvernementale, nous nous sommes interrogés sur les dynamiques qui se déroulent à l'intérieur de chaque cabinet. Est-ce qu'il y a une stabilité interne qui s'instaure au niveau des acteurs politiques, ou au contraire, la macro-instabilité des cabinets est une réverbération de leurs dynamiques internes? Ainsi nous nous sommes demandés sur la durée des mandats des acteurs gouvernementaux, les ministres et les secrétaires d'État[1], à l'intérieur des cabinets en calculant leur durée moyenne du mandat pour chaque cabinet (l'expérience politique des acteurs)[2].

En analysant la durée moyenne des mandats ministériels pendant la période 1989-2004 nous pouvons remarquer qu'elle atteint 14,85 mois[3]. Cela signifie que les ministres roumains ont réussi à occuper des fonctions dans des divers cabinets pour une période d'environ une année et trois mois. Si on compare cette valeur avec la durée de vie moyenne des cabinets qui est de 22 mois[4], nous pouvons déduire que le mandat d'un ministre est d'environ 68% de la durée des cabinets post-décembristes et de 30,2% de la durée normale d'un mandat gouvernemental (en supposant que les acteurs politiques auront une durée du mandat de quatre années). Cette situation d'instabilité du personnel gouvernemental est accentuée par les taux généraux caractérisant le second échelon de pouvoir. Ainsi, la durée moyenne des mandats des secrétaires d'État rapportée au nombre des nominations donne une durée moyenne du mandat de 12,23 mois, donc une année de mandat pour chaque secrétaire d'État. Ces taux sont d'autant plus importants si nous prenons en compte le fait que seulement 55% des ministres et 41% des secrétaires d'État réussissent à rester en leur fonction sans être changés pendant la durée *de facto* des cabinets et que 37,4% des ministres et 46,78% des secrétaires d'État présentent un mandat qui a une durée au-dessous d'une année (v. tableau 2). De la sorte, l'image de la scène gouvernementale roumaine nous apparaît comme étant marquée par une instabilité du personnel gouvernemental. Mais est-ce que c'est le cas d'un certain cabinet où est-ce qu'il s'agit d'une situation qui caractérise toute la période analysée?

---

[1] Pour les calculs portant sur les durées des mandats du personnel gouvernemental ainsi que sur les trajectoires gouvernementales de ces acteurs, nous avons construit une base de données comprenant la totalité des ministres et des secrétaires d'Etat de la période analysée. Vu l'absence d'une centralisation des informations portant sur le personnel gouvernemental, nous avons procédé à l'entrecroisement de plusieurs sources: ***, *Protagoniști ai vieții publice,* 3 vol., Agenția Națională de Presă Rompres, București, 1994; Gheorghe CRIȘAN, *Piramida puterii – Oameni politici si de stat, generali și ierarhi din România (decembrie 1989-10 martie 2004)*, Pro Historia, București, 2004; Stelian NEAGOE, *Istoria guvernelor României – de la începuturi – 1859 până în zilele noastre 1999*, Editura Machiavelli, București, 1999, ainsi que des informations retrouvables sur l'internet (notamment sur www.cdep.ro et www.guv.ro) ou d'autres données officielles.

[2] John D. Huber et Cecilia Martinez utilisent cette variable afin de déterminer le degré de stabilité des élites gouvernementales. Pour les deux auteurs l'expérience politique d'un acteur représente la durée moyenne des mandats des acteurs politiques pendant une durée déterminée sans prendre en compte les changements dans des portefeuilles appartenant à des domaines différents. V. John D. HUBER et Cecilia MARTINEZ, «Cabinet Instability and the Accumulation of Experience in the Cabinet – the French Fourth and Fifth Republic in Comparative Perspective», *British Journal of Political Science,* Iere partie, vol. 34, January 2004, pp. 41-46.

[3] Nous avons calculé la durée moyenne des mandats des acteurs politiques en considérant le nombre des mois qu'ils passent dans une fonction exécutive à l'intérieur d'un cabinet. Au cas où un acteur politique a détenu plusieurs fonctions exécutives pendant la durée d'un seul cabinet, ces durées ont été additionnées.

[4] Cristian PREDA, *Partide și alegeri*… cit., p. 49.

En essayant de regarder la durée moyenne des mandats des ministres et des secrétaires d'État à travers des divers cabinets qui se sont succédés (v. le tableau 1), nous pouvons constater une tendance qui montre que les taux qui caractérisent les gouvernements s'approchent de l'hiérarchie des cabinets sur la base de leur durée de vie. De cette façon, des cabinets tels que celui d'Adrian Năstase et de Nicolae Văcăroiu, présentent les plus hauts taux de la durée moyenne des mandats du personnel ayant détenu une fonction ministérielle. Cette similarité nous la rencontrons aussi dans le cas des secrétaires d'État. Ainsi, les ministres et les secrétaires d'État des cabinets qui présentent la plus longue durée de vie, réussissent à se maintenir dans les portefeuilles ministériels sans être changés plus de temps que les autres acteurs politiques.

Pourtant, vu les différences qui existent entre les durées de vie des cabinets et étant donné que le but principal de notre recherche est de comprendre les cabinets dans leurs logiques de fonctionnement interne, nous avons décidé que nous avons besoin d'un autre indicateur qui mesure le rapport entre la durée moyenne du mandat d'un ministre et la durée de vie du cabinet dont il fait partie. Cet indicateur va donc nous permettre de comprendre quelle est l'ampleur des changements à l'intérieur d'un cabinet, car il uniformise les cabinets au niveau de leur longévité en se constituant dans une mesure des dynamiques internes des cabinets[1].

Ainsi au niveau ministériel, le plus stable gouvernement du point de vue de la durée des mandats de ses membres rapportée à la durée de vie du cabinet est le gouvernement Theodor Stolojan. Toujours au-dessus de la moyenne générale se trouvent deux cabinets: le cabinet provisoire Petre Roman et le gouvernement Mugur Isărescu. De cette façon, nous pouvons observer que les plus stables cabinets au niveau du personnel sont ceux prévus à durer peu de temps et ayant une tâche spécifique – celle de préparer les élections. De l'autre côté, nous avons identifié les gouvernements plus instables en ce qui concerne la durée des mandats de leurs membres rapportée à leur durée de vie: les cabinets Nicolae Văcăroiu, Victor Ciorbea et Adrian Năstase qui présentent des taux d'instabilité interne les plus élevés. En ce qui concerne les secrétaires d'État, nous retrouvons une situation similaire à celle du niveau ministériel. Ainsi les gouvernements les plus instables, où les acteurs politiques sont changés le plus souvent de leurs fonctions, sont les gouvernements Nicolae Văcăroiu et Adrian Năstase, tandis que les cabinets les plus stables du point de vue de leurs dynamiques internes sont les cabinets Mugur Isărescu et Theodor Stolojan.

Alors qu'est-ce que nous pouvons dire sur le niveau de stabilité/instabilité gouvernementale dans le cadre des cabinets roumains postcommunistes? La conclusion générale est que les cabinets roumains se caractérisent par une instabilité du personnel gouvernemental d'ampleur d'autant au niveau des ministres qu'au niveau des secrétaires d'État. Pourtant, dans le cadre d'instabilité, nous avons besoin de distinguer entre l'instabilité comme effet des dynamiques internes

[1] Cette méthode d'uniformisation des cabinets a été employée par Sanders et Herman au niveau des cabinets afin de trouver une base de comparaison entre les divers cabinets dans des divers pays qui à la base présentaient des durées de vie différentes selon les exigences législatives portant sur la durée des mandats des exécutifs. Nous utilisons cette démarche d'uniformisation afin de nous rendre compte de l'ampleur des dynamiques internes qui prennent place au niveau du personnel de chaque cabinet. Pour plus de détails v. D. SANDERS et V. HERMAN, «The Stability and Survival of Governments in Western Democracies », *Pacta Politica*, vol. 12, no. 1, July 1977, pp. 346-377.

du personnel et celle qui résulte des événements qui influent sur la durée de vie des cabinets (instabilité externe). Si du point de vue de la durée de vie des gouvernements et de la durée moyenne des mandats des acteurs politiques, et donc de la perspective des dynamiques externes, nous retrouvons une certaine hiérarchisation des cabinets, dans le cas de l'analyse des dynamiques internes, nous constatons que les résultats sont très différents. Nous pouvons observer donc que, tout comme dans le cas de l'analyse de l'instabilité ministérielle, dans le cas de l'analyse de la durée des mandats des secrétaires d'État, le classement de la durée des mandats rapportée à la durée de vie des cabinets (les dynamiques internes) renverse l'hiérarchie des cabinets qu'on établit à la base de la durée de vie des cabinets ou de la durée moyenne des mandats (les dynamiques externes).

Ainsi, une première tendance générale est la suivante: plus la durée de vie d'un cabinet est longue, plus il y a la possibilité d'assister à des fortes dynamiques de personnel. Autrement dit, le prix à payer pour avoir une continuité au niveau du Premier ministre est de changer une grande partie de l'équipe gouvernementale. Outre cela, en comparant les moyennes générales des mandats pour les deux échelons, nous pouvons nous rendre compte que le niveau ministériel nous apparaît comme étant plus stable que le niveau des secrétaires d'État. Par la suite, à une seule exception, le cabinet Victor Ciorbea, loin de se stabiliser par rapport au premier niveau du pouvoir, le niveau des secrétaires d'État présente des taux généraux comparables en ce qui concerne la durée moyenne des mandats.

UNE RÉPONSE AUX DYNAMIQUES GOUVERNEMENTALES: L'ACCUMULATION DE L'EXPÉRIENCE EXÉCUTIVE

Selon l'étude des dynamiques du personnel gouvernemental, lorsqu'un ministre ou un secrétaire d'État sont nommés dans un portefeuille exécutif, ils restent en moyenne une année et quelques mois. En ce contexte, comment peut-on expliquer l'appétence pour de tels portefeuilles et surtout, comment ces acteurs peuvent-ils dérouler leur activité en coordonnant des ministères? Une réponse à cette question serait une hypothétique stabilisation des élites qui s'opérationnalise par un phénomène de reproduction dans la fonction gouvernementale, par une certaine rotation des cadres, soit à l'intérieur du gouvernement, soit au niveau intergouvernemental[1]. La question centrale que nous allons traiter dans cette partie sera donc: *Y a-t-il une stabilisation des certaines élites gouvernementales qui soit fondée sur un principe de reproduction dans la fonction?*

De la sorte, nous avons analysé si dans le cas des cabinets roumains postcommunistes il existe deux phénomènes distincts: (1) la rotation interne (la nomination d'un acteur politique qui occupe déjà une fonction gouvernementale au sein

[1] Nous considérons, tout comme Mattei Dogan, qu'une durée étendue du mandat ainsi que la reproduction dans la fonction sont importantes pour le fonctionnement d'un gouvernement, car elles assurent à l'acteur politique une certaine expérience en ce qui concerne la prise de décision et la relation avec les autres acteurs = *l'accumulation de l'expérience*. Pour plus de détails v. M. DOGAN, P. CAMPBELL, «Le personnel ministériel en France et en Grande Bretagne», *Revue Française de Sciences Politiques,* vol. VII, no. 2, avril-juin, octobre-décembre, 1957, pp. 313-345, 793-824 (p. 326), ainsi que Ezra SULEIMAN, *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton University Press, New York, 1974, pp. 165-169.

du cabinet analysé dans un autre portefeuille appartenant au même échelon de pouvoir) et (2) la rotation intergouvernementale (la nomination dans la fonction d'un acteur politique qui avait déjà détenu auparavant, dans un autre cabinet une fonction équivalente). Par la suite, est-ce que nous pouvons parler d'une stabilisation des élites gouvernementales dans le postcommunisme roumain? Quels sont les taux de cette reproduction dans des fonctions exécutives?

En ce qui concerne la rotation interne du personnel gouvernemental, nous pouvons constater qu'il n'existe pas une politique systématique ayant comme but cette procédure, car le taux de la rotation des ministres ne dépasse pas 15%. La même situation nous la découvrons dans le cas des secrétaires d'État, ainsi la reproduction sur le même échelon de pouvoir à l'intérieur d'un cabinet oscille entre 14,39% et 15,83%.

Plus relevante, dans la perspective de notre recherche, est la rotation intergouvernementale qui nous montre combien d'acteurs politiques d'une équipe gouvernementale ont détenu des fonctions analogues dans des gouvernements qui ont précédé le cabinet dont ils font partie. De cette manière, nous assisterons à une transmission d'un *savoir-faire* gouvernemental par le biais des acteurs qui ont approfondi les mécanismes décisionnels et qui serait ainsi le témoin d'une certaine *accumulation de l'expérience exécutive*.

Les valeurs que l'indicateur prend pour chaque cabinet sont très intéressantes. Dans une première instance, nous pouvons remarquer que, dans le cas des gouvernements issus des élections, il y a une tendance plus grande de trouver une équipe formée des ministres qui n'ont pas gouverné auparavant (v. le graphique 1). Ainsi, les cabinets qui suivent aux processus électoraux ne présentent pas des taux très hauts concernant le pourcentage des acteurs politiques ayant détenu un portefeuille ministériel. À l'opposé, nous constatons qu'à mesure qu'un nouveau gouvernement se forme suite à un changement du Premier ministre qui survient à un autre processus que celui électoral, il existe de plus en plus une probabilité d'avoir des anciens ministres dans la composition du cabinet. Dans cette logique, on arrive dans le cas des cabinets tels que Theodor Stolojan d'avoir plus d'une moitié des membres formée des anciens ministres des gouvernements antérieurs. Des taux, encore plus élevés, nous les retrouvons dans le cas des cabinets Radu Vasile, avec deux tiers de ses membres des anciens ministres et dans le cas du cabinet Mugur Isărescu avec 77,27% de ses membres étant des anciens ministres.

En ce qui concerne les secrétaires d'État, nous observons que la tendance de recruter pour la fonction exécutive de l'échelon second des acteurs politiques ayant une expérience analogue déjà acquise est plus élevée que sur le niveau ministériel. Plus de secrétaires d'État sont nommés dans leurs fonctions selon ce critère qui prend en compte l'accumulation de l'expérience exécutive. Nous constatons toujours que les taux les plus bas rencontrés caractérisent les cabinets issus immédiatement après l'organisation des élections libres, surtout dans le cas des cabinets Victor Ciorbea et Adrian Năstase (v. le graphique 2).

Nous avons analysé jusqu'à ce point seulement la reproduction du personnel gouvernemental sur le même échelon de pouvoir. Ce que nous proposons est aussi une recherche des dynamiques entre les deux niveaux. Nous allons voir en quelle mesure on a favorisé, dans le cadre des cabinets roumains, le phénomène de la sélection par promotion pour une fonction ministérielle des anciens secrétaires d'État (v. le graphique 5). Tout d'abord, nous devons observer que cette procédure de sélection du personnel ministériel est illustrative pour les cabinets formés par le FSN/FDSN/PDSR/PSD. De la sorte, en commençant avec le cabinet provisoire qui

se construit sur la base de la continuité au niveau du personnel jusqu'en 1996 et ensuite en 2000, les taux de reproduction restent très élevés (à l'exemple les cabinets Nicolae Văcăroiu et Adrian Năstase présentent des taux d'environ 40% des ministres qui ont occupé des fonctions de secrétaires d'État avant leur nomination dans un portefeuille exécutif). À l'opposé se trouvent les cabinets de la période 1996-2000 qui ne favorisent pas une telle manière de sélection des ministres, surtout à cause de la nature des cabinets qui sont le résultat de la coalition où la distribution des portefeuilles se fait conformément à un algorithme politique très fixe.

En ce qui concerne la relation entre les deux échelons de pouvoir, nous avons pu identifier seulement deux gouvernements dans le cadre desquels la reproduction sur le niveau ministériel est plus grande que la reproduction sur le second échelon du pouvoir. Il s'agit des cabinets Radu Vasile et Mugur Isărescu. Pour tous les autres cabinets, la rotation intergouvernementale implique des taux plus élevés au niveau des secrétaires d'État. Il semble donc que pour le reste des cabinets l'expérience compte plus au niveau des secrétaires d'État qu'au niveau des ministres. Nous pouvons donc affirmer que le critère de la spécialisation et de l'expérience a une importance surtout pour le niveau des secrétaires d'État, qu'il est perçu plutôt qu'un échelon plus technique que politique.

LA STABILISATION DES ÉLITES: LE RESSORT DE LA CONTINUITÉ DÉCISIONNELLE

Les cabinets roumains qui ont fonctionné dans la période décembre 1989-2004 se caractérisent par la présence des dynamiques du personnel gouvernemental. Ce processus est doublé par l'émergence d'un autre phénomène: la reproduction des acteurs exécutifs. Ainsi il y a des élites gouvernementales qui survivent aux aléas des remaniements gouvernementaux et la longue durée de leurs mandats leur permet à connaître les mécanismes du pouvoir exécutif. Dans le cas roumain nous allons nous demander si ce principe de l'importance de *l'accumulation de l'expérience* au sein des cabinets, invoqué surtout par Mattei Dogan, ne recouvre-t-il «une stabilité relative et même profonde»[1] qui soit fondée par la construction des réseaux de cohésion, des relations de collaboration à l'intérieur des ministères.

De la sorte, la réponse à la question portant sur l'existence d'une continuité décisionnelle fait référence aux relations qui se forgent entre les acteurs politiques gouvernementaux. Réussissent-ils à établir un certain consensus pour le maintien du fonctionnement des institutions, ce que J. Higley et R. Gunther appellent *la convergence des élites*[2]? Est-ce que les acteurs politiques ayant une expérience gouvernementale constituent un noyau dur de la prise de décision qui par un processus d'apprentissage et d'osmose des nouveaux venus[3] a diminué les effets des dynamiques du personnel? Quelles sont les relations qui s'établissent entre les dynamiques

---

[1] M. DOGAN, P. CAMPBELL, «Le personnel ministériel …cit.», p. 326.

[2] John HIGLEY, Richard GUNTHER, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-38.

[3] J. BLONDEL, D. MALOVA, «The Process of Decision-making in Cabinets In East-Central and Southeastern Europe since 1990: A Succes Equilibrum?», travail preparé pour *ECPR Joint Sessions of Workshops, Workshop No. 10: The Process of Decision-Making in Cabinets, in Central-Eastern and Southern Europe*, Uppsala, Sweden, Avril 13–18, 2004, p. 21 (Notre traduction).

des secrétaires d'État et les changements qui prennent place au niveau ministériel? Autrement dit, *en la présence d'une forte instabilité du personnel, la rotation des cadres et l'autonomisation de l'activité des secrétaires d'État par rapport au niveau ministériel engendrent-elles la continuité décisionnelle?* Nous essayerons de répondre à ces questions en suivant les grandes lignes de la formation et du fonctionnement des cabinets roumains postcommunistes dans une approche chronologique qui se construit autour de la relation entre l'expérience exécutive et la continuité décisionnelle[1].

1989-1992: la continuité gouvernementale comme objectif déclaré

Les premières années après la chute du régime Ceaușescu (1989-1991) sont marquées par une politique de l'ambivalence. Au delà des tensions résultant du besoin naturel de réformer le système, nous assistâmes à une politique gouvernementale qui se construit autour des forts conflits entre le président et le Premier ministre. Ces conflits se manifestèrent au plan concret des dynamiques gouvernementales par les dissensions entre le Premier ministre et une faction du parti qui a formé le gouvernement. Ce tiraillement se constitua autour du besoin de détenir le pouvoir au sein du parti qui a gagné les élections du 20 mai 1990, le Front du Salut National. D'autre part, il s'agit de la période où nous pouvons déceler très clairement une valorisation des principes de la continuité de la prise de décision, conçue comme une continuité du personnel détenant une certaine expertise.

Le cabinet provisoire: reconfiguration du passé et continuité décisionnelle

Le premier cabinet qui se forma après la révolution de 1989 portait sur un principe de sélection qui mettait en exergue le passé. Le 26 décembre 1989, le premier décret du Conseil du Front du Salut National, un organisme qui selon Ion Iliescu était censé se constituer «comme une structure qui devait s'emparer de toutes les responsabilités d'un organe provisoire de l'État»[2], portait sur la nomination de Petre Roman pour la fonction de Premier ministre. La sélection du Premier ministre a été prise, comme Ion Iliescu le précisa, «dans un cercle plus restreint», quant à la nomination des ministres elle a été le résultat soit des débats au sein du CFSN[3] soit l'effet direct de la nécessité d'avoir une continuité décisionnelle dans des domaines clé du fonctionnement de l'État.

---

[1] Cette partie de notre recherche se construit sur une série d'entretiens semi directifs que nous avons menées dans la période janvier-mai 2005 avec des anciens ministres et secrétaires d'État, ainsi que sur les livres de mémoire des anciens décideurs.

[2] Ion ILIESCU în dialog cu Vladimir TISMĂNEANU, *Marele șoc. Din finalul unui secol scurt*, Editura Enciclopedică, București, 2004, p. 186 (Notre traduction).

[3] Ion ILIESCU, *Revoluție și Reformă*, Stenograma primei ședințe plenare a CFSN, Editura Enciplopedică, București, 1994, p. 73. La Sténogramme de la première séance du CFSN, du 27 décembre 1989 comprend les nominations suivantes: Andrei Pleșu – Culture (proposé par Ana Blandiana ayant aussi le support d'Ion Iliescu), Mihail Șora (proposé par Andrei Pleșu) à l'Enseignement, Sergiu Celac – Affaires Etrangères. Petre Roman demande deux personnes pour les fonctions de vice-prémiers ministres: Mihail Drăgănescu et Gelu Voican Voiculescu et il réclame Mihai Pop, pour le Ministère de l'Énergie.

En ce qui concerne le deuxième échelon de pouvoir, le principe de sélection reste celui de la continuité et du maintien de la fonctionnalité des structures étatiques, car un tiers des secrétaires d'État nommés provenaient des anciens cabinets communistes[1]. Cette continuité au niveau de la sélection des élites du cabinet provisoire est expliquée par Petre Roman par le biais de la continuité des structures institutionnelles. Ainsi, Roman affirma que: «C'est moi-même celui qui les a nommé (les secrétaires d'État), mais le gouvernement provisoire a été un gouvernement de transition, cela veut dire qu'on n'a pas changé la structure ministérielle». Le principe de sélection est par la suite identique au celui du premier échelon du pouvoir: la renommée et la reconnaissance de la part de la communauté professionnelle du domaine auquel le ministère en cause correspondait. En conséquence, comme Petre Roman l'observait «l'idée a été de maintenir, de nommer certains artisans très bons qui défassent les sangles du système communiste. On a fait cela avec certains résultats, mais on ne pouvait pas parler d'un changement radical».

Le cabinet provisoire est le seul cabinet qui se fixe comme objectif primordial la continuité décisionnelle. Les dynamiques internes des ministres et des secrétaires d'État sont quasi-inexistantes, les taux de changements du personnel gouvernemental résultant surtout des nominations tardives de certains acteurs politiques. Formellement, la continuité était visée dans toutes les mesures, surtout dans la sélection des élites, et vu la confusion des pouvoirs qui s'est instaurée par les Décrets Loi adoptés[2], le statut du cabinet en soi resta incertain, sans une grande autonomie de décision, car il se trouvait sous la coordination directe du CFSN. Cela étant, le cabinet avait le but d'assurer la continuité de la prise de décision, mais il dissimula aussi une logique de conversion des élites des échelons secondes. En la présence de l'exclusion de tous les membres des partis historiques de la sphère du pouvoir exécutif et par un processus de sélection qui impliquait en premier lieu un principe de consécration initié par certains acteurs, même si forgé sur un processus de spécialisation, les nouveaux venus sont aperçus comme des marginaux. En ce sens, le témoignage de l'ancien Premier ministre est illustratif:

> «Je dois préciser que les premières diversions ont émergé le 27-28 décembre 1989 quand je suis devenu Premier ministre, même à l'époque il était clair que je dérangeais plusieurs segments. C'est une caractéristique de mon apparition en politique […] que je ne faisais partie d'aucune structure du système et en conséquence je n'étais soutenu par aucune structure du régime défunt, je parle du système jusqu'au décembre 1989»[3].

Le cabinet Petre Roman II: la lutte pour l'emprise d'un parti politique

Après les élections du 20 mai 1990 et la victoire du Front du Salut National[4] avec 66,31% dans la Chambre des députés et 67,2 % dans le Sénat, Petre Roman fut dési-

---

[1] Petre ROMAN, *Libertatea ca datorie*, Paideia, București, 2000, Chap. «Primul ministru», p. 113 (Notre traduction).

[2] Le Décret-Loi no. 10 publié dans *Monitorul Oficial*, no. 009 du 12 décembre 1989. Le décret va fonctionner jusqu'au mois décembre 1990 quand on publié la Loi no. 37 du 8 décembre 1990.

[3] Petre ROMAN, Elena ȘTEFOI, *Mărturii provocate*, Paideia, București, 2002, pp. 48-49 (Notre traduction).

[4] Malgré les déclarations initiales d'Ion Iliescu portant sur le fait que le CFSN se constitue en tant qu'organe étatique ayant le seul but d'assurer le cadre de la prise de décision avant les élections, le 23 janvier 1990 on décide avec 128 des voix pour, 8 voix contre et 5 abstentions, la

gné Premier ministre. Le gouvernement se met en place dans une période d'instabilité politique marquée par la marche des mineurs en Bucarest.

Sur la toile de fond des agressions des mineurs, du changement du ministre de l'Intérieur et d'un abîme de l'image externe de la Roumanie, Petre Roman forma son cabinet et il le présenta devant le Parlement après deux semaines de la date prévue, le 29 juin 1990. En se rappelant du moment de la formation du cabinet, Petre Roman nous a déclaré:

> «J'ai eu la chance absolue, unique et définitive, parce qu'une telle situation ne va plus exister, de construire une équipe sans avoir pratiquement aucune restriction […] De la sorte, j'ai constitué une équipe seulement sur des critères de valeur et de compétence et mes critères étaient un professionnalisme déjà prouvé, l'intelligence».

Mais comment s'est formée l'équipe proprement dite? Pratiquement, l'équipe ministérielle approuvée par le Parlement se trouvait dans une certaine discontinuité face au cabinet provisoire[1]. Pendant la durée du mandat seulement 26,92% des ministres nommés ont été des anciens ministres dans le cabinet provisoire. Pourtant, à ce taux nous devons additionner le fait que 34,62% des ministres nommés ont été des secrétaires d'État dans le cabinet précédent. Il nous reste encore à observer le fait que selon les précisions de Petre Roman sur 20 ministres nommés il ne connaissait avant la révolution, qu'un d'entre eux – Bogdan Marinescu (Santé publique). Cela suggère pourtant qu'à part la dose d'autonomie que le Premier ministre avait, il est très probable qu'il a construit son équipe en tenant compte aussi des propositions venant du Palais Cotroceni[2].

En ce qui concerne la formation du cabinet Roman, il existe pratiquement deux points de consensus. Le premier vise l'idée d'un renouvellement du premier échelon de pouvoir. Le deuxième point de consensus porte sur la nomination des membres de l'échelon second, la nomination des secrétaires d'État qui se fait sur un principe d'autonomie[3]. Pratiquement, la seule contrainte imposée par le

---

participation du Front aux élections et l'ajournement des élections prévues en avril pour le 20 mai 1990. En cette occurrence, le 6 février 1990 le Tribunal de Bucarest va enregistrer (décision 20) la création du 27e parti politique, le Front du Salut National sous la direction d'Ion Iliescu. (Domnița ȘTEFĂNESCU, *Cinci ani din istoria României. O cronologie a evenimentelor: decembrie 1989-decembrie 1994*, Mașina de Scris, București, 1998, pp. 47-48, 51, 60).

[1] Des ministres de l'ancien cabinet en restaient encore quatre (Andrei Pleșu à la Culture, Anton Vătășescu à l'Industrie et Aurel Stoica à la Protection Sociale) et aussi le ministre de la Défense, Athanasie Victor Stănculescu, qui a été «accepté» dans sa fonction à la sollicitation d'Ion Iliescu. V. Petre ROMAN, *Libertatea ca datorie*, cit., pp. 126-127.

[2] Cela est clair au moins dans le cas d'Adrian Năstase qui identifie à l'origine de sa nomination la proposition de Dan Iosif faite auprès Ion Iliescu. Par ailleurs, il n'est pas clair que l'option faite pour l'équipe gouvernementale soit restée inchangée suite aux événements du 13-15 juin 1990. Si on prend en compte le témoignage d'Adrian Năstase nous pouvons observer que le premier choix pour la fonction de Ministre des Affaires Etrangères a été Romulus Neagu, secrétaire d'État (ministre adjoint dans le cabinet provisoire) et qui avant 1989 avait été ministre-conseiller (dans le Ministère des Affaires Etrangères 1971-1973) et dans le cabinet Petre Roman II il occupa la seconde position dans le ministère. V. Adrian NĂSTASE, Alin TEODORESCU, *De la Karl Marx la Coca-Cola. Dialog deschis cu Alin Teodorescu*, Nemira, București, 2004, p. 44. Les données sur la biographie de Romulus Neagu sont extraites de *Protagoniști ai vieții publice*, vol. 2, Agenția Națională de Presă Rompres, București, 1995, pp. 271-272.

[3] Les mémoires d'Adrian Năstase, d'Andrei Pleșu et aussi l'entretien mené avec Victor Babiuc confirment le fait qu'ils ont eu la possibilité de se construire leur propre équipe à l'intérieur des ministères qu'ils ont dirigés.

Premier ministre aux membres de son cabinet dans la sélection des secrétaires d'État a été celle de présenter leur équipe et de soutenir leurs choix. Nonobstant, nous devons spécifier qu'il exista une certaine continuité au niveau des secrétaires d'État, car 47,76% des secrétaires d'État nommés pendant le mandat du cabinet avaient déjà été des secrétaires d'État dans le cabinet provisoire.

Le cabinet Petre Roman II s'est formé donc sur une logique contradictoire de continuité et de rupture avec le cabinet provisoire. La volonté de maintenir la continuité décisionnelle sur le premier échelon de pouvoir restait bien foncée, ce qui n'est pas le cas du second échelon de pouvoir. En ce qui concerne la période analysée, elle a porté le signe d'une cohabitation, «le terme de cohabitation à deux tendances et de deux volontés contradictoires: une qui soit installée par la Présidence et l'autre instaurée par le Gouvernement»[1]. Au moins au niveau de la mémoire, du deuxième gouvernement Roman il persista l'idée de la non-coopération entre les pouvoirs étatiques, entre: le Président, le Gouvernement et le Parlement. Cette non-coopération tient également des rapports des pouvoirs à l'intérieur du Front du Salut National qui représentait la principale source de conflit et qui fut aussi à l'origine des débats et des luttes politiques qui ont marqué le début de l'année 1991. Le conflit déroulé dès janvier jusqu'au mois de mars au sein du Parlement se transposa au niveau du cabinet car le 20 mars 1991, le Premier vice-premier ministre, Anton Vătășescu, Theodor Stolojan (Finances), et Mihai Zisu (Ressources et Industrie) ont annoncé qu'ils voulaient quitter l'exécutif et ils l'ont fait lors du remaniement du 29 avril 1991, quand on remplace dix des ministres détenant des portefeuilles dans le gouvernement (10/25). De cette manière, nous assistons à des changements d'ampleur du personnel ministériel, car le remaniement est doublé par une restructuration des ministères, ce qui permet de déplacer les membres du cabinet d'un portefeuille à l'autre[2].

Le moment avril 1991, représente un point d'inflexion dans la politique menée par Petre Roman. Face aux contestations de la part des partis historiques portant sur la non-représentativité du FSN au niveau de la réalité politique roumaine et devant une situation de contestation du cabinet construite par une partie des membres du FSN, Petre Roman tenta une ouverture du cabinet en essayant d'accepter dans sa composition des membres des partis historiques. Ce positionnement est reconnu aussi par Ion Iliescu: «[Petre Roman] est venu pour me proposer une solution politique: de se retirer du gouvernement et de lancer une nouvelle formule qui permettait la cooptation au sein du cabinet des représentants des autres partis politiques»[3]. Roman ne quitta pas le cabinet, mais il essaya de nommer dans son exécutif des membres du Parti National Libéral, notamment de l'aile jeune qui s'est montrée disponible de collaborer avec le cabinet existant[4].

---

[1] Petre ROMAN, *Libertatea ca datorie*, cit.,, p. 109 (Notre traduction).

[2] Le ministre de Finances, Theodor Stolojan, qui a manifesté sa volonté de céder sa place de l'exécutif, devient le 14 mai 1991 secrétaire d'État à l'Agence Nationale pour la Privatisation et le Développement de Petites et les Moyennes Entreprises, le général Victor Athanasie Stănculescu quitta le Ministère de la Défense pour devenir le ministre des Ressources et de l'Industrie, Ion Aurel Stoica est remplacé dans sa fonction de ministre d'État pour la Qualité de la Vie et la Protection Sociale, mais il resta ministre sans portefeuille.

[3] Ion ILIESCU în dialog cu Vladimir TISMĂNEANU, *Marele șoc*...cit., *p.* 250.

[4] Au niveau ministériel, Petre Roman a réussi à nommer Mihnea Marmeliuc au Ministère du Travail et de la Protection Sociale (il avait déjà occupé un portefeuille ministériel dans le cabinet provisoire et est devenu avant sa deuxième nomination membre du PNL). La deuxième

En ce qui concerne le deuxième échelon de pouvoir, le niveau des secrétaires d'État est marqué par des changements pendant toute la période. Cette situation est le résultat de deux facteurs essentiels: (1) d'une part, le changement du personnel comme sanction manifestée contre leur rejet de mettre en marche la réforme et (2) de l'autre, la manière dans laquelle Petre Roman a conçu la gestion du personnel gouvernemental. En faisant référence aux changements des secrétaires d'État, le Premier ministre Petre Roman nous a déclaré: «Les secrétaires d'État identifiés comme contribuant au blocage de la prise de décision portant sur les mesures de réforme, en toute connaissance de cause étaient immédiatement écartés des structures exécutives». Ainsi, en se souvenant de la période passée au cabinet Roman II, Andrei Pleșu précisa: «Il était encore une certaine atmosphère révolutionnaire […]. Moi j'étais oublié là au Ministère de la Culture et je faisais ce que je voulais. Je nommais des secrétaires d'État que je considérais comme étant utiles, je limogeais des gens que considérais comme étant inutiles»[1].

Par la suite, le mandat du cabinet Petre Roman représente une période marquée par une tendance de maintenir une continuité de la prise de décision par le biais du personnel ministériel et un renouvellement du personnel de l'échelon second du pouvoir qui se fait par des changements successifs exigés par les membres du cabinet. Il existe aussi une certaine autonomisation des ministères qui surtout dans le cas des portefeuilles qui ne touchent pas le domaine économique, restent plutôt des ministères marginaux qui ne sont pas engrenés dans la prise de décision gouvernementale. Pourtant, malgré l'absence apparente d'une expérience gouvernementale de l'équipe, ce constat n'est pas totalement fondé sur une réalité concrète. Ainsi, à part le second échelon de pouvoir qui marque une continuité accentuée avec le cabinet provisoire, il y a une certaine continuité et promotion des élites des échelons secondaires[2].

Le cabinet Theodor Stolojan: la continuité décisionnelle, une exigence avant les élections

La formation du cabinet Theodor Stolojan marqua la tentative de former un cabinet d'union nationale qui eut comme but d'assurer la continuité décisionnelle jusqu'aux élections. Les discussions portées avec les présidents des partis historiques n'aboutirent pas à un consensus. Ainsi, seul le PNL accepte de participer à l'équipe gouvernementale. Le statut du PNL restait pourtant incertain car, d'une part, il nomma des ministres et il participa au fonctionnement du cabinet pendant toute sa durée et d'autre part, au sein du Parlement le PNL continua à voter les propositions soutenues par les membres de l'opposition. À cette équipe gouvernementale d'une composition hétéroclite s'additionnèrent aussi des représentants du

---

proposition, celle de Dinu Patriciu au Ministère des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire, fut rejetée par le Parlement.

[1] Iosif SAVA, *Invitații Eutherpei*, Polirom, col. «Plural», Iași, 1997, p. 270 (entretien télévisé avec Andrei Pleșu accordé le 14 décembre 1996) (Notre traduction).

[2] Par ailleurs l'expérience de certains ministres du cabinet Petre Roman dépasse la période du cabinet provisoire plusieurs d'entre eux en travaillant dans des ministères et occupant des positions de directeur avant 1989. Tel est le cas de Theodor Stolojan, Ioan Țipu, Andrei Chirică, Valeriu Eugen Pop ou Valeriu Pescariu. Un autre ministre ayant une expérience ministérielle avant 1989 est Victor Babiuc qui dans la période 1971-1977 a occupé la fonction de conseiller en chef au Ministère du Commerce Extérieur. (V. *Protagoniști ai vieții publice*, cit.).

Mouvement Écologiste Roumain et du Parti Démocrate Agraire de Roumanie. De l'ancienne formule gouvernementale seulement 55% des ministres avaient été des ministres dans un des cabinets Petre Roman et 59% des secrétaires d'État avaient été à leur tour des secrétaires d'État dans les cabinets précédents. Outre cela, 35% des nominations faites au niveau des ministres provenaient des anciens secrétaires d'État du cabinet Petre Roman. Vu ces statistiques, nous pouvons affirmer que le cabinet Stolojan s'inscrit dans une ligne de continuité avec le cabinet Petre Roman.

Nous devons souligner que dans le cas de ce cabinet qui a eu une durée de vie très limitée, le rôle que celui-ci a du jouer a dépassé la sphère de la continuité décisionnelle et il a compris une seconde dimension: la «restauration de la confiance»[1] et donc, de refaire indirectement l'image du FSN après les marches des mineurs en Bucarest. De plus, les luttes intestines pour le pouvoir au sein du FSN entre le groupe qui soutenait l'ancien Premier ministre Petre Roman, le leader du parti et le groupement fidèle au président Ion Iliescu marquèrent l'arrière-plan de la prise de décision gouvernementale et ils conduisirent à la scission du FSN suite aux travaux de la Convention Nationale du FSN du 27-29 mars 1992. Ces éléments du contexte sont essentiels pour comprendre le rôle du cabinet Stolojan. Il s'agit d'un cabinet qui vise une durée de vie très courte, mais dont le mandat fut prolongé afin de pouvoir stabiliser et construire l'image du FDSN. D'un autre côté, il s'agit d'un cabinet qui n'est pas soumis à des dynamiques ministérielles d'ampleur et qui fonctionne sur un principe d'autonomie interne au niveau des ministères, en bénéficiant aussi d'une autonomie externe. En parlant de la période de son mandat, Theodor Stolojan précisa:

> «Le président Ion Iliescu cherchait quelqu'un qui remplace Petre Roman pour une période très courte qui précédait les élections, approximativement quatre mois. J'étais un économiste que tout le monde connaissait et je n'étais pas dépendant du pouvoir: j'étais confirmé à l'unanimité. Néanmoins, parce que les élections générales ont été ajournées, mon mandat a duré 400 jours et non pas 80 comme on a établi initialement»[2].

De plus, vu le contexte général, les relations entre le président et le chef du gouvernement furent différentes de celles que Petre Roman avait établies car le gouvernement a pu profiter d'une certaine autonomie décisionnelle. Comme Stolojan le précisa, «à l'époque, Ion Iliescu était très préoccupé par la scission du parti qu'il dirigeait. Il ne s'est pas impliqué dans la politique du cabinet que je dirigeais»[3].

Le cadre de provisorat dans lequel le cabinet Stolojan a fonctionné explique les taux réduits des dynamiques ministérielles. Les témoignages portant sur la période analysée invoquent une certaine stabilité du cabinet et une autonomie interne de la prise de décision en ce qui concerne les questions non-économiques. De cette manière, en parlant de la période du cabinet Stolojan le vice-président du PNL et le ministre de la Justice, Mircea Ionescu Quintus, affirmait: «Parce que vous avez fait référence à cette période de 13 mois où le cabinet Stolojan a fonctionné, et dont j'ai fait partie, je dois préciser qu'aucun remaniement ne s'est produit. On a assisté à une période de stabilité où il n'y avait pas des tensions sociales graves,

---

[1] Mihnea BERINDEI, Arielle THEDREL, «Turning the Page. Interview with Theodor Stolojan », *Politique Internationale – Romania at the Threshold of the European Union*, no. 105, automne 2004, p. 54 (Notre traduction).

[2] *Ibidem*, p. 59.

[3] *Ibidem*, p. 54

importantes»[1]. En ce qui concerne la prise de décision explicite, les ministres qui ont participé au cabinet invoquent la durée très courte qui était prévue pour le fonctionnement du cabinet pour produire des grandes mutations dans leur domaine d'activité et également, le haut degré d'autonomie dont ils disposaient. Nous devons souligner un aspect: les ministres de la période valorisent leur liberté de nommer des secrétaires d'État et le personnel du cabinet, mais en plus ils perçoivent positivement la non-implication du Premier ministre et des autres ministres dans le fonctionnement du ministère qu'ils dirigent. Ainsi le ministre des Affaires Étrangères de cette période, Adrian Năstase, déclarait: «Dans la période 1991-1992, Theodor Stolojan a eu un comportement impeccable. Il ne s'est pas mêlé dans les problèmes externes»[2] et Mircea Ionescu Quintus précisait d'une manière assez contradictoire vue la position ambivalente de son parti que: «Personne ne m'a demandé, personne ne m'a indiqué, personne ne m'a imposé de faire n'importe quelle chose. Je me suis senti dépendent seulement par rapport au programme du gouvernement et par rapport à la conception de mon parti»[3].

En ce qui concerne le second échelon de pouvoir, la plupart des secrétaires d'État de la période provenaient des premiers deux cabinets, pourtant il existe aussi des acteurs politiques qui sont nommés pour la première fois dans le cadre du cabinet Stolojan. Qui sont ces secrétaires d'État? À part ceux qui provenaient des professions libérales et qui n'ont pas fait partie des exécutifs auparavant, une deuxième catégorie de nominations porta sur les représentants des partis politiques qui ont participé à la formation du cabinet tels que le PNL et le MER[4]. Enfin, il existe aussi une catégorie des nominations qui est très intéressante et qui vise le Ministère des Finances. Car trois des secrétaires d'État nommés ont occupé dans les cabinets qui avaient suivi au cabinet Stolojan, des fonctions ministérielles portant sur le domaine économique[5].

La suprématie de la continuité décisionnelle: 1989-1992

En analysant les premières années qui ont suivi au changement de régime de 1989, nous pouvons constater que l'objectif principal qui est affirmé par les acteurs politiques portait sur la continuité de la prise de décision. Les procédures de nomination obéirent à cette logique, car les taux de rotation du personnel gouvernemen-

---

[1] Mircea IONESCU QUINTUS, *Ce ați făcut în ultimii cinci ani?*, Mașina de Scris, București, 2004, p. 157 (Notre traduction).

[2] Adrian NĂSTASE, Alin TEODORESCU, *De la Karl Marx*… cit., p. 52 (Notre traduction).

[3] Mircea IONESCU QUINTUS, *Ce ați făcut*…cit., p. 103 (Notre traduction).

[4] Vu le fait que nous ne disposons pas des données complètes sur l'appartenance politique des secrétaires d'État, nous allons citer les exemples que nous avons découverts sous la réserve qu'il est possible qu'il soient aussi d'autres secrétaires d'État nominalisés par ces partis. De la part du MER: Dolphi Drimer et Alexandru Roșu et de la part du PNL: Victor Babușceac, Marin Bivolaru, Ionel Săndulescu et Emil Tocaci. Théoriquement le PNL avait obtenu seulement le portefeuille du Ministère des Finances et celui de la Justice ainsi qu'un poste de secrétaire d'État. Les nominations de plusieurs secrétaires d'État dans le cas du PNL montrent soit que la négociation préalable a supposé plusieurs postes de secrétaires d'État, soit qu'il y a eu un changement au niveau du protocole initial de collaboration au niveau du gouvernement.

[5] Il s'agit de deux promotions à l'intérieur du Ministère des Finances: Mircea Coșea et Florin Georgescu et d'une promotion faite sur filière externe: Daniel Dăianu, mais aussi la nomination une fois de plus de Nicolae Văcăroiu lequel avait été remplacé dans le cadre du cabinet Petre Roman II et qui va devenir ensuite Premier ministre.

tal restaient très hauts pendant toute la période. De plus, cette période se constitua comme une étape d'apprentissage de la prise de décision gouvernementale dans des conditions démocratiques et une étape de consécration des nouvelles élites gouvernementales sur la scène politique. Étant donné le fait qu'il s'agit aussi d'une période où les taux de politisation de l'appareil gouvernemental[1] restèrent assez réduits, tant au niveau des ministres qu'au niveau des secrétaires d'État, il existait une double possibilité d'assurer la continuité décisionnelle. La première manière d'édifier la continuité supposait une construction verticale au sein des cabinets par le biais des nominations autonomes opérées par les ministres du cabinet – un ministre peut nommer (en principe) tous les membres du ministère qu'il dirige. La seconde façon d'échafauder la persistance de l'acte décisionnel visait la socialisation des acteurs au sein des cabinets. Cela fut le résultat de la promotion du personnel à l'intérieur des ministères ou de la nomination à plusieurs reprises dans des postes analogues. Pour ces deux types différents de fabrication des trajectoires, nous pouvons citer deux témoignages illustratifs: celui du ministre de la Culture, Andrei Pleșu, et celui du secrétaire d'État du MAE, Theodor Meleșcanu. Le premier disposait d'une autonomie décisionnelle qui lui permettait de construire sa propre équipe: «J'ai limogé 70% de l'ancien ministère»[2] précisa Pleșu car «à l'époque la vie politique n'était pas tellement politisée. On n'avait pas de partis qui venaient dire: vous nous donnez un poste de secrétaire d'État ou deux postes de directeur général»[3]. Le deuxième exemple porte sur l'expérience de Theodor Meleșcanu qui nous a précisé que le fait de provenir de l'appareil exécutif lui a aidé de se concentrer sur les politiques explicites de son ministère: «La chose la plus importante n'a pas visé le fonctionnement de l'appareil que je connaissais et duquel je provenais, mais l'accomplissement des objectifs stratégiques».

En ce qui concerne les comportements spécifiques des cabinets, nous pouvons affirmer que, si dans le cas du cabinet provisoire la continuité décisionnelle a été l'objectif principal du cabinet et elle est assurée aussi par une cohésion des élites qui ont été nommées, dans le cas du cabinet Petre Roman II les dynamiques gouvernementales furent le résultat de la lutte pour acquérir la suprématie et le contrôle du FSN. Dans ce deuxième cabinet, la continuité décisionnelle émerge des deux sources – d'une part, le fait que les changements des ministres lors du remaniement n'ont pas la dimension qu'on pourrait croire et deuxièmement, le fait que malgré les dynamiques du deuxième échelon du pouvoir, la moitié des secrétaires d'État nommés avaient déjà eu l'expérience au moins dans le cabinet provisoire.

1992 -1996: continuités et discontinuités apparentes

Suite aux élections du 27 septembre 1992, le FDSN, la faction du Front dirigée par Ion Iliescu accumula les plus grand nombre des voix. Le score obtenu par le FDSN 27,2% dans la Chambre des députes et 28,3% dans le Sénat ne lui a pas permis d'avoir la majorité parlementaire pour soutenir un nouveau cabinet. La

---

[1] Pour plus de détails concernant le degré de politisation des cabinets v. Marius TUDOR, Adrian GAVRILESCU, *Democrația la pachet – Elita politică în România post-comunistă*, Compania, București, 2002, p. 332.

[2] Iosif SAVA, *Invitații Eutherpei*, cit., p. 275 (Notre traduction).

[3] *Ibidem*, p. 271.

solution choisie a été donc de négocier le support politique au sein du Parlement. Les discussions entamées pour acquérir le support politique n'ont pas abouti à un compromis en ce qui concerne les partis historiques et le FDSN s'orienta vers le support des trois partis politiques de gauche qui pouvaient lui assurer la majorité, le support parlementaire désiré. Il s'agissait du Parti de Union Nationale Roumaine, du Parti la Grande Roumanie et du Parti Socialiste du Travail, des partis présentant l'image des formations ayant un discours nationaliste et d'un gauchisme extrême. À cause de l'image mauvaise de ces partis sur le plan externe, le FDSN conduisit une politique ambivalente: d'une part, il mena une politique de négociation continuelle pour acquérir le support parlementaire de ces partis afin de faire passer les lois, et de l'autre côté, il esquissa une politique de distanciation des leurs positions nettement xénophobes.

Dans ce contexte, le 4 novembre 1992 le président Iliescu annonça le nom du futur Premier ministre, un technocrate qu'il ne connaissait pas avant que les discussions portant sur la nomination du Premier ministre fussent entamées: Nicolae Văcăroiu. La nomination de Nicolae Văcăroiu est une surprise même pour celui-ci: «Cette proposition m'a surpris […] premièrement parce que je n'avais jamais parlé au président Ion Iliescu auparavant»[1]. En parlant de sa nomination Văcăroiu affirme qu'on a choisi cette formule afin de fonctionner peu de temps avant de le remplacer de son poste:

> «Pour moi, il était clair que si on me faisait cette proposition de devenir Premier ministre, elle n'était pas faite par amour pour Nicolae Văcăroiu qui était un indépendant, mais parce qu'il n'y avait pas d'autre formule et qu'on désirait de ne pas sacrifier les pièces de base du parti […] On s'attendait conformément à ce plan, qu'au mois de mars on culpabilise le cabinet, un gouvernement de conservateurs on aurait dit, pour n'avoir pas réussi à s'adapter à la situation»[2].

Nicolae Văcăroiu se présenta devant le public comme un technicien, comme un spécialiste, et son mandat aboutit, malgré toutes les prédictions, à durer quatre années. Une des explications de la longévité de son mandat peut être le résultat paradoxal de sa faible position sur la scène politique. Ainsi, Adrian Năstase nous déclarait que:

> «Certes, pour M. Ion Iliescu a été plus facile de travailler avec M. Nicolae Văcăroiu quand il était Premier ministre, parce qu'il était dans une certaine mesure un administrateur-économiste, et en n'ayant pas un pouvoir dans le parti, il y avait plusieurs zones, non pas nécessairement de pouvoir, mais peut être, au bout du compte même des intérêts, de pouvoir, de décision. Il y avait à Cotroceni M. Ion Iliescu, M. Văcăroiu au gouvernement, on avait le parti où on était M. Gherman et moi-même».

En dépit de toutes les contraintes résultant de sa position extérieure au FDSN, Nicolae Văcăroiu a eu l'occasion de participer à la formation de son équipe gouvernementale et les nominations qu'il va faire portèrent sur un principe de sélection très particulier: la continuité avec le passé plus ou moins éloigné. Par la suite, comment s'est formé le cabinet Nicolae Văcăroiu?

---

[1] Nicolae VĂCĂROIU, Gheorghe SMEUREANU, *Nicolae Văcăroiu al 60-lea Prim ministru. Carte de interviuri*, Editura Intact, București, 1998, p. 77 (Notre traduction).

[2] *Ibidem*, p. 79.

En ce qui concerne le niveau ministériel, les statistiques portant sur la période nous montrent que la manière de nominalisation des ministres a favorisé un procédé de sélection par promotion, 40,48% des ministres nommés pendant toute la période avaient été des secrétaires d'État avant d'être nommés ministres[1]. Cette procédure est d'autant plus importante, car elle a visé en premier lieu les ministères ayant un profil économique. De cette manière, en regardant seulement les chiffres, on pourrait croire que le principe qui a fonctionné dans la sélection du personnel a été celui de choisir des ministres ayant déjà une expérience exécutive acquise et de valoriser cette expérience déjà accumulée, vu le fait qu'on n'ait pas eu une alternance gouvernementale. Or cela, n'est pas entièrement vrai. Conformément à Nicolae Văcăroiu, les deux conditions qu'il a posé au moment où il s'est assumé le mandat ont été celles de pouvoir prendre des décisions sans immixtion externe pendant une année et, de pouvoir choisir les ministres à son gré pour au moins sept ou huit ministères-clé[2].

Selon Văcăroiu le principe de sélection consistait à prendre des gens qui connaissaient «l'économie réelle». Il décrit la composition de son équipe de la manière suivante: ils étaient des gens qui «en proportion de 90% n'étaient membres d'aucun parti politique» et deuxièmement ils avaient une expérience gouvernementale. Pourtant, dans certains cas, l'expérience citée est celle d'avant 1989 dans le cadre du Comité d'État de la Planification comme c'est le cas de Dumitru Popescu qui avait été ministre adjoint dans le CEP ou de Paul Teodoru, ancien directeur de synthèse dans la même structure[3]. Quant aux autres ministres du cabinet ayant un profil économique, le Premier ministre invoque le fait d'avoir travaillé ensemble. Par la suite, nous pouvons affirmer que la construction de l'équipe gouvernementale se fonde sur un principe de continuité, de valorisation de l'expérience accumulée, par un principe de spécialisation, mais il y a aussi un autre élément, qui n'est pas évident, qui renvoie à l'idée d'un passé commun. En résumant la manière dans laquelle l'équipe gouvernementale s'est formée, qui ne renvoie en aucun moment à l'appartenance et au programme du FDSN, Văcăroiu précisa:

> «Tout était très bien pensé et structuré et je crois que malgré les critiques, c'était notre expérience celle qui nous a aidé le plus. Outre cela, nous avons eu une certaine continuité, parce que on avait travaillé ensemble dès 1990 dans la commission de l'élaboration d'une stratégie de réforme dirigée par l'académicien Postolache»[4].

En ce qui concerne les nominations des secrétaires d'État, dans la plupart des cas les propositions sont faites par les ministres en question et il existait aussi à ce

---

[1] Si nous observons la composition du cabinet lors de l'investiture nous avons l'image suivante: un ancien ministre Dan Mircea Popescu (Travail et Protection sociale), 9 anciens secrétaires d'État: Văcăroiu, Mișu Negrițoiu (Coordination, Stratégie et Réforme), Florin Georgescu (Finances), Theodor Viorel Meleșcanu (Affaires Étrangères), gén. Niculae Spiroiu (Défense), George Ioan Dănescu (Internes), Dumitru Popescu (Industrie), Andrei Chirică (Communications), Marian Cristea (Travaux Publics), un ancien adjoint du ministre d'avant 1989 Ioan Oancea, un conseiller du président Ion Iliescu, Valer Dorneanu. Des 21 ministres, seulement 11 sont des membres du FDSN.

[2] Nicolae VĂCĂROIU, Gheorghe SMEUREANU, *Nicolae Văcăroiu* …cit., *p.* 81.

[3] *Ibidem*, pp. 36-38.

[4] *Ibidem*, p. 39. (Tudorel Postolache a été membre correspondant de l'Académie Roumaine 1974-1990 et depuis 1990 il est devenu membre titulaire. Avant 1989 il a été professeur à l'Académie d'Études Économiques et à l'Académie d'Études Sociales et Politiques «Ștefan Gheorghiu». Source: Gheorghe CRIȘAN, *Piramida puterii*, vol. 2, Pro Historia, București, 2004, p. 326.)

niveau une certaine continuité car presque un tiers des secrétaires d'État nommés à travers la période (30,13%) avaient déjà détenu des fonctions analogues dans les cabinets de la période 1989-1992. Ce qui est pourtant plus important est qu'en dépit du fait que le support négocié avec les trois partis de gauche le PGR, le PUNR et le PST visait un support parlementaire du cabinet et que les leaders du FDSN ont parlé d'un cabinet monocolore qui n'incluait pas dans sa composition des membres de ces partis, nous pouvons remarquer qu'au niveau des secrétaires d'État il existe des nominations de la part du PUNR dès le mois décembre 1992[1].

Pendant toute la période du mandat se déroula une situation de chantage incessant, car les trois autres partis de support au Parlement le PUNR, le PST et le PGR (et le PDAR pour le Sénat) ont constamment essayé de franchir les réticences du FDSN et d'accéder au gouvernement. Dans cette conjoncture générale, la continuité assurée par le Premier ministre est mise en balance par sa faible position face au principal parti du gouvernement. Nous assistons ainsi à des fortes dynamiques du personnel gouvernemental sur les deux échelons de pouvoir. Les ministres changent dans une grande proportion en arrivant à un mandat moyen de 25 mois (deux années). Cet état qui caractérise le premier échelon de pouvoir est encore plus accentué par les dynamiques de l'échelon second qui se constitue en fait comme le principal objet de négociation. Si pour une certaine période, au moins au niveau ministériel, l'accès des ministres des autres partis semble officiellement prohibé, le second échelon du pouvoir, moins visible, se transforme dans un champ qui illustre les avancées, les retombées des négociations directes entre le FDSN/PDSR et ses alliés. De la sorte, les cinq grands moments de remaniement se constituèrent en points de négociation du pouvoir et en une solution de résoudre le conflit politique direct. Après deux années de négociations politiques ardues, le 20 janvier 1995, les quatre partis politiques PDSR, PGR, PUNR et PST signent le protocole de collaboration dans le Parlement dans les questions de politique interne et dans la procédure de promouvoir leurs spécialistes dans les structures de l'exécutif. Ainsi prend naissance officiellement ce qu'on a nommé «le quadrilatère rouge». Pourtant, nous pouvons remarquer que dès 1994, le PUNR participe à la formation des cabinets avec quatre ministres[2] et que le protocole signé en 1995 a eu une portée très limitée, car la convention avec PGR sera rapidement rompue (elle dure onze mois) à cause des attaques du PGR à l'adresse de l'Union Démocratique des Hongrois de Roumanie.

Le cabinet Văcăroiu a été construit sur un principe qui ne prenait pas en compte l'appartenance politique de ses membres. Il s'est forgé plutôt une certaine

---

[1] Nous avons pu identifier parmi les secrétaires d'État nommés en décembre 1992 comme étant membres du PUNR les suivants: Gheorghe Antohi (Agriculture et Alimentation), Serafim Duicu (Culture), Eugen Corneliu Gorcea (Finances), Aurel Novac (Transports). En février 1993 sera nommé également Vasile Ene (Communications). Nous avons vérifié l'appartenance politique des secrétaires d'État dans les volumes *Protagoniști ai vieții publice*, cit. Vu le fait que beaucoup des biographies ne précisent pas l'appartenance politique des secrétaires d'État, nous ne puissions pas déterminer le taux réel de participation des partis aux nominations de l'échelon second.

[2] L'annonce officielle du fait que le cabinet soit bicolore est fait lors du remaniement d'août 1994 par Nicolae Văcăroiu qui affirme que PUNR a désigné au cadre du cabinet deux ministres Valeriu Tabără (Agriculture), et Adrian Turicu (Communication). Pourtant, conformément aux déclarations de Ioan Gavra, le vice-président du PUNR, le PUNR gouverne de facto depuis le mois de mars car deux ministres du cabinet Iosif Gavril Chiuzbaian (Justice) et Aurel Novac (Transports) sont des représentants du parti. L'affirmation de Gavra sera démentie par Aurel Novac et confirmée par Chiuzbaian. V. Domnița ȘTEFĂNESCU, *Cinci ani din istoria României*…cit., p. 371.

cohésion qui tenait à une socialisation préalable des ministres occupant des portefeuilles économiques. À part ce noyau dur, les autres ministres ont du trouver des diverses stratégies pour survivre au sein du cabinet[1]. Alors, la question qui persiste en analysant le fonctionnement du cabinet est la suivante: Est-ce que la prise de décision se caractérise-t-elle par la continuité ou par la discontinuité? Premièrement, du nombre des changements opérés, il est évident qu'il existe de fortes dynamiques du personnel. De plus, ces dynamiques ne surviennent que des négociations avec les trois autres partis qui veulent accéder au pouvoir. Il s'agit d'une certaine manière d'une politique assumée, car Văcăroiu affirmait: «Et n'oubliez pas que j'ai changé trois ministres du Commerce et j'ai effectué une rotation parmi les personnes qui dirigeaient les compartiments qui accordaient ces licences»[2]. Par la suite, le changement fonctionne aussi en tant que manière de sanction indépendamment du contexte politique. Or, tous ces changements produisent des discontinuités, soit qu'il s'agit des nouveaux venus, soit qu'il s'agit des gens qui ont détenu des différentes positions analogues. Dans le premier cas, un secrétaire d'État de l'époque nous a déclaré que:

> «J'ai du assumer mes tâches en marche, car elles attendaient leurs solutions depuis longtemps, parce que le secrétaire d'État précédent avait déposé sa démission ainsi que tout le commandement de la direction, en conséquence, mon département ne fonctionnait plus depuis longtemps, depuis quelques mois».

La situation n'est plus facile ni dans le cas des anciens secrétaires d'État qui sont nommés en tant que ministres dans d'autres ministères que celui dans lequel ils ont activé. Ainsi, Gheorghe Tinca, ancien secrétaire d'État au MAE, en parlant des accusations parues dans la presse portant sur l'existence d'une réaction de rejet au sein du Ministère de la Défense quant à sa nomination déclarait que:

> «L'article en cause affirme que j'aurais crée des factions au sein du ministère qui s'érodent entre elles. C'est tout à fait stupide, comment serait capable une personne civile de créer, en quatre mois, des factions tellement puissantes qui s'écorchent entre elles […] Ces associations de mots auraient un sens si on affirmait que j'ai détruit les factions existantes. À ce moment-là je serais devenu odieux. Évidemment, je n'aurais pu faire ni cela, parce que s'il avait existé de telles „factions", moi j'aurais été trop nouveau pour les connaître»[3].

Nous avons choisi de citer cet extrait afin d'illustrer que même dans le cas des ministres qui sont nommés en partant des échelons seconds, quand il ne s'agit pas d'une lignée ascendante au sein du même ministère, le temps nécessaire pour connaître le fonctionnement interne du ministère est très long.

À la question: «Comment le cabinet Nicolae Văcăroiu a fonctionné pendant toutes ces dynamiques?» il n'existe pas une réponse unique. Nous avons identifié une certaine cohésion au niveau des politiques économiques, l'existence d'une cer-

---

[1] Le Ministre des Affaires étrangères de l'époque, Theodor Meleșcanu, nous déclarait que n'ayant pas une affiliation politique, il avait eu un désavantage, car ses propositions n'étaient pas toujours soutenues au sein du cabinet, mais que de l'autre côté, il a pu obtenir du support politique de la part des partis qui se trouvaient dans l'opposition.

[2] Nicolae VĂCĂROIU, Gheorghe SMEUREANU, *Nicolae Văcăroiu* …cit, *p.* 163.

[3] ***, *De vorbă cu Gheorghe Tinca*, Editura Enciclopedică, București, 1996, p. 34 (Notre traduction).

taine indépendance et d'une orientation vers l'extérieur en ce qui concerne les affaires étrangères et une stratégie d'autonomisation dans les autres ministères. Nous devons remarquer que malgré toutes les dynamiques qui résultent de la position ambivalente du FDSN à l'égard de ses alliés, il existe une certaine procédure de nomination en fonction d'une expérience exécutive et sur un principe de continuité: même si 7,14% des ministres avaient occupé des fonctions ministérielles auparavant, 40,48% de toutes les nominations des ministres visaient des anciens secrétaires d'État et outre cela 30,13% des secrétaires d'État avaient une expérience exécutive analogue. De cette façon, malgré un morcellement des sphères du pouvoir et de la négociation continuelle des postes exécutifs avec les autres partis, il existe une certaine cohésion qui se construit sur la base d'une multiplicité des logiques qui ne se réclament pas toujours de la sphère politique (l'appartenance explicite à un parti).

1996 -2000: une politique de contestation personnalisée

L'alternance gouvernementale de 1996 marque un point d'inflexion dans le développement de la scène politique roumaine. Pourtant, la formule gouvernementale qui s'installe au pouvoir est le résultat des pourcentages très bas obtenus aux élections et qui ont fait que les négociations succèdent le scrutin. Vu le morcellement des partis qui soutiennent le nouveau cabinet ainsi que le nombre élevé des partis qui sont représentés dans le cabinet, la seule formule viable du fonctionnement de l'exécutif fut l'application de l'algorithme politique à tous les niveaux. Pendant toute la période, les dynamiques ainsi que les manières de prendre des décisions seront marquées par cette création tardive et hâtive de la coalition. Les partis se perçoivent comme étant continuellement en une relation de concurrence avec leurs partenaires gouvernementaux. Dans ces conditions, il existe une seule forme de cohésion des acteurs qui résiste, celle qui est donnée par l'appartenance à un parti politique, à laquelle s'additionnent plusieurs logiques cohésives ponctuelles portant sur la contestation de la personne.

Le cabinet Victor Ciorbea: l'image de l'imbrication des conflits

Le premier moment d'alternance gouvernementale se déroula le 3 novembre 1996. La coalition gagnante, la Convention Démocratique de Roumanie obtient 30,16% des voix exprimées pour la Chambre des députés. Après la communication des résultats électoraux, la CDR chercha le support politique nécessaire pour former le gouvernement et elle unit ses forces avec l'Union Sociale Démocrate (formée du Parti Démocrate et le Parti Social Démocrate de Roumanie) et l'UDHR.

Après la négociation politique portant sur les partis qui participaient à la formation du cabinet, on désigna comme Premier ministre Victor Ciorbea, le maire de Bucarest. La solution Victor Ciorbea fut plutôt une solution de compromis, proposée par le président Emil Constantinescu, car il était un des nouveaux membres du Parti National Paysan chrétien et démocrate (le principal parti de la coalition) qui n'occupait pas une fonction importante dans le parti. La faible position politique de Ciorbea a fait que son acceptation soit plus commode pour les partis de la coalition: «Comme je n'étais membre du PNPcd depuis longtemps, je n'étais

pas impliqué dans les luttes internes du parti», la nomination «n'avait pas trop dérangé les dirigeants du PNL parce que je n'étais pas considéré un membre fondamentaliste du PNPcd».

La nomination du Premier ministre n'a pas représenté le point culminant de la constitution du cabinet du 11 décembre 1996, car la création du cabinet n'a pas été l'œuvre du Premier ministre, mais le résultat des longues négociations entre les partis politiques. Ainsi, on a négocié premièrement les portefeuilles ministériels qui revenaient à chaque parti politique. En fait, il n'existe pas un principe cohérent de distribution des portefeuilles[1], et donc les partis politiques mènent une lutte acharnée pour la suprématie et la consolidation de leur position dans le gouvernement. L'algorithme fixé par les négociations entre les partis politiques a engendré une première distribution des portefeuilles qui se perpétuera sous la même forme à travers toute la période[2]. Il s'agit, avec de petites exceptions de la principale forme de continuité qui a marqué les cabinets de la période 1996-2000 – la continuité dans la couleur des ministères. La deuxième étape dans la création du cabinet a résidé dans la désignation des ministres et elle a impliqué une décision des principaux partis politiques. De la sorte, les partis politiques auxquels on a délégué un ministère ont eu l'occasion de désigner leurs représentants au cabinet. Par rapport à ce processus de sélection, la personne du Premier ministre s'est située plutôt en dehors des nominations. De la sorte, Victor Ciorbea nous a déclaré que: «Sans doute que je n'aie pas eu une contribution significative dans la formation de l'équipe gouvernementale. Cela aussi parce que je connaissais très peu la plupart des ministres et beaucoup d'entre eux je ne les connaissais pas du tout». De cette façon, le Premier ministre a été dans la situation de travailler avec une équipe qu'il n'avait pas sélectionnée. Un élément qui complexifie encore la formation du cabinet et qui résulte des négociations est le fait qu'il existe des renversements et des changements très difficiles à vivre au cadre de la sélection projetée, à cause des négociations post-électorales.

Ce tableau hétéroclite fut complété par les nominations des secrétaires d'État. Comme sur l'échelon ministériel, la majorité des secrétaires d'État ont été nommés dans une période de trois semaines. De nouveau, le Premier ministre n'a pas eu un rôle dans les sélections, aussi parce qu'il ne connaissait pas les candidats. De cette façon, les secrétaires d'État ont été nommés selon un algorithme dans chaque ministère. Pratiquement, dans un ministère qui avait un ministre provenant d'un cer-

---

[1] V.I. BUDGE et H. KEMAN, *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functionning in Twenty States*, Oxford University Press, New York, 1990. Les auteurs parlent d'une redistribution des portefeuilles en tenant en compte du profil politique du parti, selon un principe de *policy seeking*. Il existe donc une double contrainte qui s'établit au niveau de la construction du système de distribution de portefeuilles: une qui dépend des exigences structurelles des cabinets et une autre, qui procède de la dimension doctrinaire des partis membres de la coalition.

[2] Le PNPCD a reçu le poste de Premier ministre et les ministères ayant un profil économique (les Finances, la Réforme, l'Agriculture et l'Alimentation, la Privatisation), les Internes, les Travaux publics et l'Aménagement du Territoire, l'Enseignement, la Santé, la Culture, le Secrétariat Général du Gouvernement et le Département de l'Administration Publique Locale, ainsi que deux secrétaires d'États membres du gouvernement. Les libéraux ont pu sélectionner les ministres des ministères suivants: Justice, Communications, Informations publiques ainsi qu'un poste de secrétaire d'État membre du gouvernement. L'UDHR détenait le poste au Ministère du Tourisme et ils dirigeaient les affaires portant sur les minorités nationales tandis que le PSDR détenait un seul portefeuille, celui du Travail et de la Protection Sociale. Enfin, le PD détenait le pouvoir de désignation dans le cas des ministères suivants: Affaires étrangères, Défense, Environnement, la Recherche et la Relation avec le Parlement.

tain parti, sur l'échelon second, celui-ci était doublé par des secrétaires d'État nommés et sélectionnés par les leaders des autres partis de la coalition.

La première année de mandat du cabinet ainsi constitué se déroula sans de changements des ministres. Les seules dynamiques présentes sont le résultat des changements de secrétaires d'État qui n'ont pas une ampleur très vaste et qui n'ont pas été le résultat de grands conflits. Vu le fait que chaque parti nommât ses secrétaires d'État, ils ne pouvaient pas être remplacés sans perdre le support de leur parti. Cela étant, comme nous montre le secrétaire adjoint du PNPcd, Constantin Dudu Ionescu[1], les dynamiques des secrétaires d'État dépendaient en premier lieu de la couleur politique de l'acteur et deuxièmement de la correspondance entre l'appartenance politique du secrétaire d'État et celle du ministre. Dans ce deuxième cas, le ministre

> «pouvait le changer [le secrétaire d'État], parce qu'il avait la relation dans le parti lui étant ministre. Finalement, il était dans une position supérieure à celle de secrétaire d'État et on pouvait trouver une solution. Si le secrétaire d'État provenait d'un autre parti politique, le changement fut plus difficile et alors les choses se passaient autrement: soit le ministre ne lui donnait rien à travailler, soit des tensions etc.».

Par la suite, nous pouvons affirmer que les changements des secrétaires d'État de la première année n'ont pas produit de grands conflits publics et de grandes discontinuités au niveau du fonctionnement gouvernemental parce qu'ils obéissaient à des règles non écrites de la coalition.

La tension qui a structuré toute la vie politique pendant le mandat de Ciorbea a été donc celle entre les partis politiques qui se trouvaient au gouvernement et elle s'est concrétisée par une contestation du Premier ministre. Paradoxalement, pendant la première année du mandat, nous rencontrons une stabilité du personnel, mais des discontinuités décisionnelles à l'issue des collisions entre les membres du PNPcd et ceux du PD. Les représentants du PD ont considéré dès le début qu'ils ont mal négocié leur support pour le CDR et ils n'ont pas hésité à le rappeler à chaque occasion, comme le souligna le président du parti, Petre Roman, dans une lettre adressée à Emil Constantinescu: «Si on avait fait un seul pas vers le PDSR, nous aurions pu incliner la balance électorale en la faveur de l'ancien chef de l'État, en bloquant l'alternance en échange des positions privilégiées dans un régime de cohabitation»[2]. De l'autre camp, le PD était perçu par au moins une partie des membres de la CDR comme un parti successeur, car il était à son origine une faction du FSN.

Alors ce qui représente le cachet du cabinet Ciorbea est le fait que malgré tous ces antagonismes incessants, il n'y ait pas eu de changement des ministres. Cela peut être le résultat d'un algorithme rigide. Pourtant, tous ces conflits engendrent des discontinuités et des fissures dans la prise de décision. Premièrement, il n'existe pas une cohésion de groupe au niveau des ministres qui se perçoivent comme étant dans un permanent état de compétition et qui considèrent les représentants des autres partis comme étant les seuls fautifs de tous les blocages qui

---

[1] Constantin Dudu Ionescu a été secrétaire d'État, membre du gouvernement au Ministère de la Défense (12.12.1996-11.02.1998) et ministre de la Défense (11.02.1998-17.04.1998) et il occupa aussi la position de ministre de l'Intérieur (21.01.1999-28.12.1999) de la part du PNPcd. Dès l'année 1998 il devint également le vice-président du PNPcd.

[2] Petre ROMAN, Elena ȘTEFOI, *Mărturii provocate*, cit, p. 338 (la lettre a été adressée au président Emil Constantinescu le 8 août 1997) (Notre traduction).

s'instaurent[1]. Au-delà de ces tiraillements entre les partis politiques, il y avait aussi l'absence de la cohésion du groupe des ministres. Seuls, les membres du PD qui étaient ceux qui avaient le plus d'expérience exécutive, se présentaient comme un groupe cohésif. Comme nous a déclaré le Premier ministre Victor Ciorbea:

> «L'expérience des ministres PD a été visible surtout au début du cabinet […] Elle leur a permis d'actionner en certains moments comme un groupe très unitaire, même s'il y avaient des discordes très importantes entre eux, car ils n'étaient pas tous des fans Roman […] Quand il y avaient des crises, ils essayaient se manifester en unité».

Devant un Premier ministre qui n'avait pas une position importante dans son parti, un problème est survenu lorsque Victor Ciorbea a voulu prendre des décisions d'une manière collective au sein du cabinet. Au-delà de l'anecdotique de la période qui porte sur des séances de cabinet sans fin de 10 à 12, voire même 14 heures de débat incessant et de la manière assez réticente qu'avait Ciorbea dans le processus de la prise de décision, nous devons préciser qu'il existe des raisons concrètes qui engendraient la lenteur décisionnelle: les pré-négociations ne fonctionnaient pas. Les commissions des secrétaires d'État venant des partis différents n'arrivaient pas à des conclusions communes, tout d'abord parce qu'ils étaient les représentants des partis différents. La diversité partisane précédait ainsi la cohésion gouvernementale. De cette façon, même s'il existe les leviers pour prendre les décisions, leur existence est plutôt formelle[2].

Sur le fond des conflits intenses, à la fin de la première année du mandat du cabinet Victor Ciorbea, commence toute une série de changements du personnel gouvernemental qui sont à l'origine des statistiques portant sur les dynamiques gouvernementales. Si nous regardons les chiffres portant sur ce gouvernement, nous pouvons observer que les mandats des ministres durent environ neuf mois ce qui représente 57% de la durée de vie du cabinet. La longue série de changements est ouverte par le remaniement du 4 décembre 1997. Suite à des négociations qui débutèrent à la fin du mois octobre, le remaniement apporta un changement d'ampleur au niveau ministériel. En ce qui concerne les nominations concrètes, on peut compter aussi des ministres technocrates: tel est le cas d'Andrei Marga (Enseignement), Ilie Șerbănescu (Réforme), Daniel Dăianu (Finances). Cette situation accentua les conflits politiques, car les nouveaux venus, imposés sur une filière externe[3], manquent de tout support politique dans leurs décisions. De cette façon, un des ministres nommés lors du remaniement nous déclarait de son expérience gouvernementale: «Je n'ai pas eu le support politique et pour cette raison je suis parti du cabinet. J'ai souvent senti que j'étais un corps intrus et peut être que je l'étais».

---

[1] Petre Roman considère que les ministres PD étaient isolés par les membres de la Convention (*Ibidem*, p. 159), Valeriu Stoica accuse le PNPcd et le PD pour la non-finalisation de toutes les réformes en justice (Valeriu STOICA, Dragoș Paul ALIGICĂ, *Provocări liberale*, Humanitas, București, 2003, p. 69).

[2] La seule harmonisation décisionnelle qui est mentionnée est celle à l'intérieur du parti: «À l'époque le PNPcd pratiquait un management d'efficience. Les secrétaires d'État se rencontraient une fois par semaine, on s'informait sur les projets qu'on déroulait» nous a déclaré Norica Nicolai, secrétaire d'État au Ministère du Travail (PNPcd).

[3] En ce qui concerne la nomination des ministres lors du remaniement, il n'existe pas de consensus portant sur l'apport que les différents acteurs politiques ont eu soit dans leur nomination, soit dans leur acceptation comme les représentants des divers partis politiques. Les plus citées sources sont: le président Emil Constantinescu, le Premier ministre Victor Ciorbea.

Le premier remaniement est doublé par une série de changements du personnel gouvernemental qui apparaissent à la fin du même mois. Cette fois-ci, les dynamiques sont le résultat des crises survenues à l'issue des déclarations faites dans la presse par les ministres du cabinet. Il s'agit de la démission du ministre des Affaires étrangères, Adrian Severin (PD), le 23 décembre, ainsi que de celle de Traian Băsescu le ministre des Transports. La démission de Traian Băsescu s'inscrivit sur une toile de fond du conflit entre le PD et le Premier ministre, et elle déclancha une crise politique dans la coalition. Ainsi, le 14 janvier 1998, le PD décidait de maintenir la coalition, mais il a retiré le support accordé au Premier ministre. Tous les ministres du PD présentèrent leurs démissions. Victor Ciorbea considère qu'une épreuve de l'absence de volonté réelle du PD de quitter l'exécutif est le fait que le changement n'affecta que l'échelon ministériel: «Après un mois de la réalisation du remaniement, le PD s'est également retiré du gouvernement, mais sans les secrétaires d'État et les préfets qui sont restés dans leurs fonctions. Une question très roumaine». Face aux contestations de son propre parti, mais aussi des membres du PNL, le 30 mars 1998 Victor Ciorbea a annoncé sa démission de la fonction de Premier ministre.

Le cabinet Radu Vasile: la construction d'une logique politique inversée

Suite à la démission de Victor Ciorbea, les leaders des partis politiques de la coalition se réunissaient à Cotroceni afin de designer le nouveau Premier ministre. Des divers candidats au sein du PNPcd: Sorin Dimitriu, Gabriel Dejeu et Radu Vasile, c'est le dernier celui qui fut choisi pour la fonction. Il s'agissait d'un Premier ministre qui avait le support d'une faction du principal parti de la coalition. Pourtant, sa position dans le cabinet ne fut pas nécessairement différente par rapport à celle de Victor Ciorbea: les mêmes règles de l'algorithme et les mêmes modèles de contestation ont été mises en marche. Néanmoins, les caractéristiques intrinsèques de la logique antérieure du fonctionnement du cabinet sont renversées: Radu Vasile, malgré son appartenance politique (PNPcd), a eu plutôt l'appui du PD en ce qui concerne ses décisions, et à son tour, il changea la manière de prendre des décisions au sein du cabinet. Les sources du conflit qui culmina avec la fin du mandat de Premier ministre semblèrent résider dans sa nomination, car comme Radu Vasile le déclara, il commença son mandat avec une attitude hostile par rapport aux membres du parti d'origine: «Je suis devenu ministre avec un retard de deux années, les temps ont changé […] Mon enthousiasme avait considérablement baissé et la confiance en mes collègues s'était anéanti pour toujours»[1].

La formation de l'équipe gouvernementale a supposé le même processus que dans le cas du cabinet Victor Ciorbea: les partis politiques ont élaboré les listes avec leurs propositions. En regardant les taux de rotation des ministres pendant toute la période du mandat, nous pouvons remarquer que 66,67% des ministres avaient été des ministres dans le cabinet Victor Ciorbea ainsi que 53,94% des secrétaires d'État. Il ne s'agissait donc pas d'un changement majeur du personnel étant donné aussi que le cabinet commença le mandat par une restructuration. Si au niveau de la sélection initiale du cabinet, les procédures de nomination et les relations conflictuelles entre les partis politiques persistent dans la forme du cabinet

[1] Radu VASILE, *Cursă pe contrasens. Amintirile unui Prim ministru*, Humanitas, București, 2002, pp. 141-142 (Notre traduction).

Victor Ciorbea, le cabinet Radu Vasile porta l'empreinte de son Premier ministre et changea la manière de prendre les décisions et le rapport au personnel gouvernemental. Le premier aspect de la période vise le principe selon lequel, à différence de Victor Ciorbea, Radu Vasile n'a pas essayé de centraliser la prise de décision, mais il rendit le processus décisionnel à chaque ministère: «J'ai donné de l'indépendance presque à tous les ministres dans le périmètre de leur ministère, sans intervenir dans leurs activités que dans les situations limite»[1]. En réalité, il ne s'agissait pas d'une mesure d'organisation, car au fond rien n'a changé dans le rapport entre les partis politiques; l'absence de confiance et la lutte pour se forger une bonne image persistèrent. Pourtant, Radu Vasile a mieux compris les réalités de la coalition: il était quasi impossible d'arriver à un dénominateur commun dans un cabinet tellement hétéroclite et de forcer la prise de décision collective sans l'éclatement des conflits d'ampleur.

D'ailleurs, Radu Vasile a pu constater son absence d'autorité dans la question des dynamiques du personnel et il n'essaya même pas de dépasser ce blocage. Sur cette question le Premier ministre précisa:

> «Le grand drame que j'ai vécu à l'occasion de mon mandat a été que je n'avais aucun pouvoir de changer mes ministres. L'algorithme en vigueur dans le schéma de division des portefeuilles m'obligeait de le respecter en donnant à un parti le nombre des portefeuilles prévus, et d'autre part, me contraignait à ne pas pouvoir changer un ministre sans avoir le consentement du chef du parti d'où le ministre provenait»[2].

Cette situation n'était pas une innovation pour la période, ce qui est nouveau est que Radu Vasile a assumé le fait que ses compétences fussent limitées.

Cette autonomisation de la prise de décision a été très bien reçue par les ministres du cabinet, parce qu'elle leur apportait un plus de liberté. Au niveau politique, le seul problème du mandat de Radu Vasile fut que cette autonomie décisionnelle n'a pas fonctionné dans la même mesure pour tout le monde, surtout dans le cas des membres de son propre parti politique. Il est vrai que Radu Vasile cita parmi les qualités qui l'avaient recommandé pour une fonction exécutive, sa capacité d'assurer la conciliation et donc de bien collaborer avec le PD, pourtant dans son cas, cette politique a été poussée à l'extrême. Ainsi, il affirmait que: «Bien que je fusse un Premier ministre du Parti National Paysan, j'avoue que les ministres avec lesquels j'ai eu la meilleure relation ont été les ministres du PD» et plus encore «je reconnais que j'ai toujours soutenu les ministres du PD dans les disputes avec les membres du PNPcd»[3]. Cette situation est complètement assumée par le Premier ministre qui ne voit pas dans ces témoignages une raison pour les conflits ultérieurs avec son propre parti d'extraction.

Le cabinet Radu Vasile fonctionna donc dans ce contexte de discorde qui s'est manifesté aussi dans le cas du cabinet Victor Ciorbea. En ce qui concerne les dynamiques gouvernementales le cabinet renverse la situation du cabinet précédent. De cette manière, si au niveau des secrétaires d'État, le cabinet Ciorbea a été plus stable que sur le niveau ministériel, dans le cas du second cabinet de la période, l'échelon second nous apparaît comme étant plus instable par rapport au niveau ministériel. Les changements des ministres et des secrétaires d'État sont le résultat

---

[1] *Ibidem*, p. 146.
[2] *Ibidem*, p. 148.
[3] *Ibidem*, p. 153.

d'un grand remaniement du 10 novembre 1998 qui accompagne une restructuration très importante par la dimension des reconfigurations accomplies, mais aussi le suivi de certaines situations particulières qui relèvent du contexte. À cette occasion, plusieurs ministres quittèrent l'appareil gouvernemental, pourtant le personnel qui quitta l'exécutif fut récompensé avec des postes dans les agences gouvernementales qui se créent. Après ces changements d'ampleur, nous n'assistons pas à un apaisement de la vie politique car malgré l'absence des dynamiques gouvernementales d'ampleur, il y a beaucoup de disputes entre les membres de la coalition portant sur les projets de loi et les décisions du cabinet. On passe ainsi de nouveau à une zone conflictuelle qui tout comme dans le cas de la première année du cabinet Victor Ciorbea, ne se mesure pas en dynamiques, mais qui renforce la faille entre les partis politiques de la coalition.

Vers la fin de l'année, face aux prétentions de Radu Vasile de devenir le chef du PNPcd et confrontés avec une politique de conciliation du Premier ministre qui impliquait plutôt un support pour tous les autres partis autres que le sien, les membres du PNPcd se sont coalisés contre leur propre représentant, en demandant à Cotroceni le support du président Emil Constantinescu. De la sorte, les ministres qui ont déposé toute de suite leurs démissions, le 13 décembre 1999, ont été, paradoxalement pour un cabinet de coalition, les membres du PNPcd, le parti qui avait soutenu en premier lieu la candidature du Premier ministre. Ils ont été suivis par les libéraux et les membres du Parti Démocrate. Finalement, la démission de Radu Vasile a été déposée le 17 décembre 1999. Paradoxalement, le départ de Radu Vasile de la tête de son cabinet a été un des moments, assez rares, de consensus négocié au sein de la coalition.

Mugur Isărescu: un cabinet à portée réduite

Une fois Radu Vasile déposa son mandat, les leaders de la coalition ont essayé à se mettre d'accord sur le nom d'un nouveau Premier ministre. Face à l'absence du consensus portant sur un candidat à l'intérieur même du PNPcd, la solution choisie a été le chef de la Banque Nationale, Mugur Isărescu. Les raisons qui ont été derrière sa nomination sont subsumées par Mircea Ionescu Quintus, le président du PNL, de la manière suivante:

> «J'étais un de ceux qui ont soutenu qu'on avait besoin d'une personne, d'une personnalité de l'extérieur des partis politiques, sans appliquer l'algorithme, d'un homme qui ait un bagage de connaissances économiques et financières, qui soit connu non seulement à l'intérieur du pays […] et je me souviens d'avoir prononcé, moi aussi, le nom de Mugur Isărescu, que je connaissais et j'appréciais beaucoup»[1].

L'équipe gouvernementale se constitua sur un principe de continuité. L'un des aspects qui confirment l'idée selon laquelle au mois décembre 1999, nous assistons à la contestation de la personne du Premier ministre et non pas du cabinet, réside justement dans la manière dans laquelle le dernier cabinet de la période s'est formé. Ainsi, pendant toute la période du mandant, 77,27% des ministres nommés provenaient des premiers deux cabinets antérieurs et encore plus 80,77% des secré-

[1] Mircea IONESCU QUINTUS, *Liberal din tată-n fiu*, Editura Vitruviu, București, 1996, p. 113 (Notre traduction).

taires d'État respectaient ce principe de continuité[1]. Décembre 1999-novembre 2000 est une période de continuité et d'apaisement dans la perspective des dynamiques de personnel. Par la suite, tous les changements sont conjoncturels et apparemment le conflit entre les partis politiques s'adoucit une fois qu'Isărescu soit devenu le Premier ministre. Les conflits existaient et ils étaient encore plus accentués parce qu'on était à la veille de la campagne électorale et les partis se concevaient encore plus comme étant en compétition en non pas en tant que partenaires dans le cabinet. L'étape vraiment fonctionnelle du cabinet a compris les premiers mois après l'investiture. Il est pourtant intéressant que les déclarations qui apprécient la prestation de Mugur Isărescu portent sur un thème récurent dans la politique gouvernementale postcommuniste – le degré de liberté d'action que chaque ministre ait. Celle qui est la plus valorisée est l'indépendance maximale, sans intrusion et sans discussions, ainsi Petre Roman nous a indiqué que dans la période où il avait occupé un portefeuille au MAE, il a pu «mener une politique telle qu'il la voulait».

En ce qui concerne la période du cabinet Mugur Isărescu il existe encore deux aspects intéressants à mentionner. Le premier vise la continuité: le principal argument invoqué par les membres des cabinets de la période 1996-2000 en ce qui concerne la continuité décisionnelle porte sur le fait que malgré le changement du personnel, des Premiers ministres, de la composition de la coalition, il a existé un programme qui a permis une cohérence dans les actions. De cette façon, les quêtes pour des ministres et les secrétaires d'État n'auraient pas eu de relevance, car le programme de la coalition avait été respecté. Or, le problème a été justement que chaque ministre de la période a eu le droit de se construire son propre programme qui concordait avec le programme de son parti. Même au moment où Mugur Isărescu devient Premier ministre, il existe, de nouveau, une reconfiguration du programme[2].

Le deuxième aspect que nous voulons souligner porte sur la durée réduite de ce cabinet. Tous les témoignages soulignent le fait que le déroulement de la campagne électorale a fait que le cabinet ne fonctionne plus, la durée *de facto* du mandat de Mugur Isărescu étant en réalité de six mois. En ce sens Valeriu Stoica précisait en ce qui concerne le cabinet: «Pratiquement, après le mois juin 2000, on n'a plus fonctionné comme gouvernement, parce que tous les partis étaient en campagne électorale et chaque parti avait son propre candidat. Isărescu lui-même était candidat»[3]. Petre Roman accentua encore cette position en nous déclarant:

> «Je le répète, les choses sont devenues très compliquées quand Isărescu, qui avait été nommé Premier ministre avec cet objectif, de gestion de

---

[1] Les changements qui se sont opérés à la formule gouvernementale ont visé le remplacement d'Andrei Pleşu par Petre Roman qui voulait un plus de visibilité étant donné qu'il se préparait pour les élections et le remplacement d'Alexandru Athanasiu, le ministre du Travail et de la Protection Sociale par Smaranda Dobrescu à la demande de l'ancien ministre du Travail. La décision d'Alexandru Athanasiu de quitter la fonction ministérielle a eu à la base trois éléments: préparer le PSDR pour les élections dont le président il était, réorganiser son parti vu l'existence d'une scission récente et le désaccord par rapport à la manière dans laquelle s'est achevé le mandat du Premier ministre Radu Vasile (Entretien avec Alexandru Athanasiu).

[2] Cela permit à Valeriu Stoica d'affirmer que le cabinet Isărescu a représenté: «La première fois quand le PNL a pu imposer son point de vue dans le cadre du programme de gouvernement, et le gouvernement Isărescu avait à la base un programme 90% libéral». V. Valeriu STOICA, Dragoş Paul ALIGICĂ, *Provocări liberale*, cit., p. 104 (Notre traduction).

[3] *Ibidem*, p. 79

l'extérieur de la politique, comme technocrate, s'est déclaré candidat. Cela a été une très mauvaise chose, une très mauvaise chose».

Convergences et divergences dans la période 1996-2000

La période 1996-2000 se caractérise par des dynamiques d'ampleur du personnel gouvernemental. Les changements des ministres et des secrétaires d'État sont le résultat des rapports et des évaluations qui se décident à l'intérieur des partis politiques. Les personnes qui réussissent à se maintenir dans les fonctions ministérielles sont soit des acteurs importants dans leurs partis ou soit, au contraire, des personnes qui occupent des portefeuilles ministériels qui ne sont pas perçus comme des ministères centraux. Dans cette deuxième situation le support politique devient une source de continuité, mais pas une source de pouvoir explicite, comme nous déclarait Norica Nicolai: «Le support politique malheureusement je ne peux pas dire que je l'ai eu ou que je ne l'ai pas eu, parce que le parti n'était pas intéressé de la composante que je dirigeais».

Dans un contexte dans lequel les partis politiques se trouvent dans une concurrence permanente pour occuper le premier plan public, la logique extrême des réseaux est la seule qui peut fonctionner soit à l'intérieur même du parti, soit entre les différents membres de la coalition. Il n'existe pas une logique pour se maintenir en fonction ou pour promouvoir ses propres politiques, tout comme il n'existe pas des logiques évidentes et uniques du changement. La cohésion des acteurs reste principalement une cohésion de parti. Néanmoins, en certains cas, il existe aussi des îlots qui se fondent sur des relations de socialisation qui dépassent les aires de l'appartenance politique. Les querelles perpétuelles entre les partis politiques participent à l'impossibilité de coopérer. Pourtant, dans ce cadre général de contestation et vu la manière dans laquelle chaque ministère est construit à l'intérieur, sur un principe de proportionnalité de la représentation, nous pouvons affirmer que le seul frein des dynamiques qui pourraient être encore plus accentuées, a été l'algorithme même.

Alors, quelle image du paysage gouvernemental de la période analysée nous avons pu décrypter? Les cabinets sont formés sur un principe d'algorithme gouvernemental, ce qui suppose, pour la première fois dans le postcommunisme roumain, une nomination strictement politique. Les solutions technocrates adoptées par les différents partis politiques ne fonctionnent pas dans le cas où il s'agit des ministères centraux, parce que les secrétaires d'État ont une influence notable, en se percevant comme des représentants de leurs partis politiques au sein des cabinets. Le passage de la rigidité décisionnelle vers une manière plus laxiste de la prise de décision est concomitant aussi à une accumulation de l'expérience gouvernementale et elle coïncide à la diversification des types de cohésion. La logique du parti qui reste primordiale fut doublée, en certains cas, par une logique de construction sur verticale: les ministères s'autonomisent et il y a des hiérarchies et des solidarités qui s'établissent au sein des ministères mêmes. Les styles de la prise de décision diffèrent d'un cabinet à l'autre et les relations entre les acteurs politiques en diffèrent aussi. Pratiquement, nous avons le cabinet Ciorbea qui a essayé une centralisation de la prise de décision par les séances du cabinet, le cabinet Vasile qui a tenté une politique dissociée avec un plus d'autonomie dans le cas de certains ministères et Isărescu qui dans la plupart des cas a accordé une autonomie décisionnelle accrue au niveau des ministères.

2000-2004: le cabinet Adrian Năstase, la cohésion politique poussée à l'extrême

Le moment électoral du 26 novembre 2000 apporta la deuxième alternance de la vie politique post-décembriste. Le Pôle Démocrate Social de la Roumanie, formé le 2 septembre 2000 par le PDSR et le Parti Humaniste Roumain (le PSDR en adhère aussi), remporta la victoire avec 36,61% des voix exprimées dans la Chambre des députés et 37,09% dans le Sénat. Même si les scores électoraux ont annoncé la victoire du PDSR (PSD), ils n'ont pas garanti la majorité nécessaire au cadre du législatif. Afin de légiférer le PDSR/PSD eut besoin du soutien de l'UDHR. Pour quelques mois, le PDSR a bénéficié aussi du support du PNL. Celui qui fut désigné pour former l'équipe gouvernementale a été le président intérimaire du parti, Adrian Năstase. Vu le fait qu'il s'agissait d'un cabinet monocolore[1], formé par le parti ayant la plus grande expérience gouvernementale, l'équipe exécutive se constitua sur des critères politiques et sur des critères qui portèrent sur l'ancienneté des relations établies entre les membres avec leur parti d'extraction.

En ce qui concerne la composition de la première équipe gouvernementale, elle prenait en compte un entrecroisement de plusieurs critères. Le principal critère, identifié par Adrian Năstase, a été la prestation des membres du parti pendant la période d'opposition:

> «L'équipe a pris contour dans la période où nous avons été en opposition. En opposition, dans le Parlement, j'ai pu vérifier ceux qui d'une manière ou d'autre, au niveau des commissions, au niveau de la lutte politique parlementaire, dans les motions et dans les interventions ont été les plus efficaces».

Cette manière de sélection a permis d'un côté, une très bonne connaissance de toute l'équipe gouvernementale par son Premier ministre (chose unique sur la scène gouvernementale roumaine) et d'un autre côté, une certaine cohésion entre les acteurs gouvernementaux qui avaient travaillé déjà ensemble au sein du Parlement. Le cabinet se fonda sur un principe de discontinuité avec les cabinets précédents. De la sorte, Adrian Năstase nous précisa: «Je n'ai pas gardé des cabinets de la période 1990-1996 beaucoup de personnes». La relation avec le passé était pourtant assurée par la présence dans la composition du cabinet de certains acteurs ayant d'ancienneté dans le parti et une certaine expérience dans les équipes exécutives antérieures: «Et une équipe, d'une certaine façon plus ancienne, une équipe qui faisait la connexion avec la période précédente – Octav Cozmâncă, Șerban Mihăilescu, des organisateurs exceptionnels». En outre, en analysant les statistiques nous avons découvert qu'une très grande partie des nominations faites pendant le mandat d'Adrian Năstase visaient une sélection par promotion, car 43,75% des ministres nommés avaient été des secrétaires d'État dans les cabinets précédents. De cette façon, ils bénéficiaient à la fois d'une expérience exécutive et de l'absence de visibilité et donc d'association avec les cabinets d'avant 1996.

---

[1] Dans la première période du mandat le PHR a eu aussi le droit d'avoir des représentants dans le cabinet (jusqu'en juin 2003, ils avaient détenu le portefeuille des Petites et des Moyennes Entreprises – Silvia Ciornei). Après la restructuration de juin 2003 le ministère devint agence gouvernementale sous la même direction, mais peu de temps après le protocole de collaboration serait dissous.

Néanmoins, il ne s'agit pas d'une stratégie de masquer les facteurs de continuité avec le passé, mais toutes ces nominations sont le résultat de la manière dans laquelle le PDSR a géré sa politique de personnel – de sélection par cooptation. En fait, en 1996 les leaders du PSD ont encouragé l'intégration des acteurs politiques ayant détenu des fonctions exécutives, que ce soit-ils indépendants ou membres de parti, dans des positions éligibles sur les listes parlementaires. Cela a facilité au PDSR d'une part, d'avoir des spécialistes au niveau du Parlement et d'autre part, d'avoir une base de sélection très puissante lors qu'ils ont formé l'équipe gouvernementale. Comme l'affirma Adrian Năstase: «Si nous n'avions pas amené au Parlement des anciens ministres et secrétaires d'État, probablement que notre mission aurait été très difficile»[1]. Vu donc le fait que la plupart des ministres de la formule initiale du cabinet aient eu presque la même trajectoire[2] en travaillant ensemble, au moins au niveau du Parlement, et qu'ils aient eu une expérience gouvernementale, nous pouvons déduire que le cabinet formé supposait un haut degré de cohésion interne fondée sur l'expérience commune et l'appartenance politique.

En ce qui concerne les secrétaires d'État, les choses sont plus nuancées. La procédure standard de nomination des secrétaires d'État a compris leur sélection par chaque ministre désigné. Il y existait pourtant des exceptions, car il y avait un certain nombre de nominations imposées par le Premier ministre. De cette façon, Adrian Năstase nous déclara: «Certes, en certains cas j'ai essayé à doubler d'une certaine façon le ministre avec un secrétaire d'État». Donc au niveau de la sélection des secrétaires d'État ce n'était pas l'appartenance politique celle qui a joué le rôle principal, mais plutôt la bonne relation avec le ministre nommé. Cela a permis que des secrétaires d'État considérés comme des spécialistes soient inclus dans l'appareil exécutif. En regardant les statistiques pour le second échelon de pouvoir, nous pouvons constater que seulement 15,83% des secrétaires d'État nommés à travers toute la période avaient détenu des fonctions analogues dans les autres cabinets. Il s'agit de l'un des plus bas pourcentages depuis 1989 et donc d'un renouvellement de l'échelon second qui est encore plus important que dans le cas du

---

[1] Adrian NĂSTASE, Alin TEODORESCU, *De la Karl Marx*…cit., p. 99. Prenons quelques exemples de telles trajectoires politiques: Ecaterina Andronescu – 1995 secrétaire d'État (Enseignement), secrétaire de la commission pour l'Enseignement au Parlement (1996-2000) et ensuite le ministre de l'Enseignement; Hildegard Puwak – secrétaire d'État (Département pour la Réforme Economique), membre du Parlement (1996-2000) et ensuite le ministre de l'Intégration Européenne. La liste peut continuer avec Rodica Stănoiu (Justice), Ioan Mircea Pașcu (Défense), Leonard Cazan (Développement), Dan Ioan Popescu (qui avait été secrétaire d'État, mais aussi ministre du Commerce et qui ensuite a été nommé le président de la Commission pour l'Industrie de la Chambre des Députés); Marian Sârbu (Ministère du Travail et de la Protection Sociale), Octav Cozmâncă (Administration Publique), Petre Șerban Mihăilescu (SGG), etc.

[2] Voici comment un ancien ministre et secrétaire d'État qui n'était pas membre du PDSR avant les élections de 1996, nous a résumé sa trajectoire politique: «Le ministre m'a appelé et il m'a dit qu'il voulait que je donnasse un coup de main […] et à ses insistances, j'ai osé et j'ai accepté le poste. En tant que secrétaire d'État je n'étais pas membre de parti, je n'ai pas eu une approche politique et je crois que mon expérience antérieure [en tant que spécialiste] m'a beaucoup aidé […] À la fin du mandat de secrétaire d'État on m'a proposé de m'inscrire sur la liste du parti qui avait été au gouvernement, et dans lequel j'avais participé. Je n'avais pas été membre de parti, mais j'avais travaillé dans ce cabinet et, bien sûr que j'ai aperçu cette invitation comme un honneur. De plus, je n'imaginais pas que je serais placé sur une position éligible, ainsi que je devienne un membre *de facto* du Parlement. C'est bien ce qui s'était passé. En 1996-2000, je fus nommé le secrétaire de la commission parlementaire que j'avais choisie et l'expertise que j'avais accumulée m'a beaucoup aidé dans les débats parlementaires. Une fois le mandat achevé, probablement qu'on a pris en compte mon activité et j'étais sélectionné pour une fonction ministérielle».

premier niveau de pouvoir. Pendant le mandat gouvernemental, le PSD a continué sa politique de cooptation des nouveaux membres qui avaient une expertise, sans pour autant que cela soit le résultat de la coercition, mais plutôt le résultat d'une politique incitative. Ainsi un des secrétaires d'État de la période nous déclara que:

> «La fonction de secrétaire d'État, tout comme celle de ministre, a représenté et représente encore une nomination politique […] Moi, j'ai commencé le mandat de secrétaire d'État en étant un technicien et un expert dans le domaine. J'étais nommé en 2001 et je suis entré dans le parti en 2003. Quand j'ai adhéré au parti, même si je savais dès le début que ma nomination fut politique, j'ai senti le bénéfice d'une appartenance qui donnait l'assurance du pouvoir de la prise de décision politique ou le pouvoir de prendre une décision politique dans un cadre politique déjà dessiné».

Nous pouvons donc affirmer que même si le second échelon de pouvoir n'est pas construit sur le même principe de cohésion que le niveau ministériel, il existe des phénomènes qui peuvent engendrer un certaine cohésion de groupe, mais dans une manière plus lente, un de ces aspects étant une certaine politisation graduelle.

L'équipe gouvernementale a été présentée devant le public le 26 décembre 2000 et l'investiture du cabinet a été accompagnée par une restructuration de la majorité des ministères. Les premières deux années et demie de la durée du cabinet ont été marquées par la continuité de l'équipe des ministres. Il n'existe aucun changement au niveau du premier échelon de pouvoir et la plupart de secrétaires d'État sont aussi maintenus dans leurs fonctions. Il s'agit d'une période de construction et d'accoutumance aux structures exécutives. Dans cette étape d'apprentissage s'inscrivait même le Premier ministre. Ainsi, Adrian Năstase nous a déclaré que malgré avoir été membre des deux exécutifs, sa fonction de ministre au MAE ne lui avait pas permis une très bonne connaissance des problèmes concrets de la gestion gouvernementale: «Moi, je suis venu avec un certain handicap et mon expérience dans le domaine du gouvernement se limitait au Ministère des Affaires étrangères, où pratiquement j'ai eu une équipe qui s'occupait de toutes ces choses qui tenaient de l'administration usuelle». Cette première période de stabilité gouvernementale se constitua donc dans une étape d'initiation en ce qui concerne les mécanismes décisionnels. Năstase nous précisa qu'il y avait eu un certain côté évolutif de la prise de décision: «Au début nous avons appris ensemble. Les séances du cabinet duraient 10-12 heures, 14 heures et il y avait un *brainstorming* pour des solutions et un passage en revue des problèmes quotidiens». Afin de décrire cette période, le Premier ministre mentionna aussi des discussions informelles organisées à Snagov et les essais d'harmoniser les initiatives qui venaient de l'intérieur des ministères et le programme du cabinet. Cette étape de stabilité du cabinet finit en juin 2003, quand on décida une restructuration et un remaniement d'ampleur. À partir de l'année 2003 se déclancha une avalanche de changements du personnel gouvernemental du premier et du deuxième échelon de pouvoir. Au total, nous pouvons compter quatre remaniements gouvernementaux et deux restructurations ministérielles.

Le premier moment de changement eut lieu le 19 juin 2003 et il constitua un point d'inflexion dans la politique du cabinet. Sous le signe de la restructuration gouvernementale ayant comme but déclaré un accroissement de l'efficience de l'appareil exécutif. En ce qui concerne cette politique, Adrian Năstase l'estime comme étant nécessaire pour donner un avertissement à son équipe. De la sorte, le Premier ministre nous déclara que:

> «Il est évident que de temps en temps, il est nécessaire que tu appuies sur un *refresh-button*. Il y avait besoin de renforcer le signal et de montrer qu'il existait, non pas nécessairement le mécanisme de sanction, mais l'élément qui menait au changement. Ces modifications de structure et de personnel compensaient le fait que, dans une période de transition, un mandat de quatre années est trop long».

En ce qui concerne ce premier moment de restructuration, Adrian Năstase admit qu'il s'agissait aussi d'une stratégie de masquer, au niveau médiatique, le changement de certaines personnes. De cette manière, il affirma que:

> «J'ai découvert qu'il s'agissait d'une structure un peu trop touffue, mais j'ai eu également un prétexte pour faire quelques changements de personnes. C'était le moment de la moitié du mandat quand j'ai considéré que certaines personnes devaient, aussi pour d'autres raisons, passer au parti».

Dans le contexte des critiques aigues de la part de officiers de l'UE concernant le rythme de la réforme économique et en justice, en mars 2004, eut lieu la deuxième restructuration accompagnée par le troisième remaniement gouvernemental. La démarche suivie le 10 mars 2004 a inversé la logique de configuration de l'année 2003, car cette fois-ci, on décida derechef l'expansion de l'appareil gouvernemental. La restructuration fonctionne aussi comme une dissimulation du principal changement qui a été opéré, car Rodica Stănoiu, le ministre de la Justice et une des proches du président Ion Iliescu est remplacée par un secrétaire d'État du MAE, Cristian Diaconescu (néanmoins, elle devint le conseiller du président Ion Iliescu). Enfin, le dernier grand moment de rupture dans le prise de décision se passa le 10 juillet 2004 quand on annonça un nouveau remaniement. Comme il s'agissait d'une année électorale, les dynamiques furent le résultat des reconfigurations qui se déroulaient au sein du PSD. Les changements opérés[1] montrent aussi que la fonction de secrétaire d'État est conçue comme un élément assurant la continuité dans des conditions de rupture et de discontinuités du personnel.

Le cabinet Năstase se caractérise par des dynamiques gouvernementales majeures qui se sont déroulées dans la seconde partie de son mandat. Les taux qui décrivent la durée moyenne des mandats montrent que les ministres sont restés en fonction environ deux années. Cela peut être l'effet de l'idée d'Adrian Năstase (qui d'ailleurs a existé également au sein de la CDR avant d'assumer le mandat) que dans une période de transition, «un mandat de quatre années est trop long». Pourtant, nous remarquons que malgré la continuité assurée par la présence du Premier ministre, il existe des discontinuités ministérielles dans la deuxième partie du mandat qui ont fait que les dynamiques internes du cabinet soient les plus amples de tout le postcommunisme roumain. Il est vrai qu'à part le remaniement de juin 2003 et celui de juillet 2004, tous les autres changements ont été le résultat soit des scandales dans la presse (octobre 2003), soit du conflit entre le président Ion Iliescu et Adrian Năstase (mars 2004) et donc il ne s'agit pas de remaniements décidés en avance, mais plutôt des réponses aux contraintes du contexte. Les dynamiques gouvernementales sont une solution de sanction de certains membres du cabinet,

---

[1] On remplace Dan Nica (Communications) avec Adriana Țicău un secrétaire d'État du même ministère; le secrétaire d'État, Gheorghe Emacu devint le ministre de l'Intérieur suite à la démission d'Ioan Rus; Petre Daea secrétaire d'État, devint ministre de l'Agriculture en remplaçant Marian Sârbu.

mais ils sont tout d'abord la réponse du cabinet aux critiques extérieures. Ainsi, à différence de la période 1996-2000 quand les dynamiques résultent des conflits internes de la coalition, dans le cas du cabinet Năstase, la portée de la sanction est limitée: car tous ceux qui sont au centre des critiques de la presse ne sont pas exclus du parti. Chronologiquement, les dynamiques gouvernementales peuvent être expliquées aussi par le biais du processus d'intégration européenne, car chaque fois où il y avait un enjeu majeur européen, on assiste à des changements des ministres[1]. De la sorte, nous pouvons affirmer que dans le cas du cabinet Adrian Năstase, il n'existe pas seulement une cohésion du personnel au niveau de la nomination, de la prise de décision, mais il existe encore une cohésion politique dans les limogeages ou dans les démissions.

Toutefois, nous devons préciser un aspect qui fait la différence fondamentale entre le cabinet Adrian Năstase et le cabinet Nicolae Văcăroiu. Malgré les taux de rotation similaires et malgré les taux de changement presque identiques, la distinction entre les deux cabinets consiste dans les diverses stratégies adoptées afin de remédier les discontinuités décisionnelles qui pouvaient résulter des changements. Il existe une politique de régularisation de la prise de décision qui se met en route justement dans la deuxième étape du mandat. De cette manière, on assiste à une délégation des compétences par un renforcement du rôle du second échelon de pouvoir. Adrian Năstase nous révéla cette dimension de son cabinet en nous déclarant que:

> «Par conséquence, dans la dernière période, j'ai institué la séance des secrétaires d'État des ministères qui, une journée en avance, regardaient l'agenda, l'ordre du jour. Les points où ils étaient tous d'accord étaient approuvés ou on décidait quels sont les aspects qui ne posent aucun problème et dans ce cas, nous avions eu l'occasion les ratifier jeudi, dans la séance du cabinet. En échange, ils restaient 10-20 points qui étaient plus délicats et où on avait besoin d'un débat au sein du cabinet. Parfois, les ministres ne s'entendaient d'aucune manière et alors, avant la séance je les ai invités dans mon cabinet, on discutait et on cherchait des solutions».

Quand le compromis n'était pas atteint, après quelque temps, la procédure était reprise et on transférait le dossier au niveau des secrétaires d'État qui devaient trouver des solutions. Nous devons observer que même si la procédure en soi n'était pas nouvelle, elle devient fonctionnelle pour la première fois.

Cela peut être le résultat de la cohésion des acteurs, mais elle est sûrement la conséquence du fait que le Premier ministre était aussi le chef du parti qui se trouvait au gouvernement, un chef qui avait une autorité au niveau du PSD. Malgré les trajectoires communes de la majorité des membres du cabinet, nous avons aussi remarqué la persistance de la tendance de construction des réseaux de convergence sur la verticale. Il y a des blocages des dossiers entre les ministères qui sont pourtant résolus sous la forme des négociations mutuellement avantageuses: «Tu me rends un service et tu débloques mon dossier et je fais la même chose pour toi». La présence d'Adrian Năstase à la direction du cabinet est invoquée comme une instance ultime de résolution des conflits. De la sorte, les références telles que «Je suis arrivé jusqu'à

---

[1] En juin 2003, on était à la veille du Conseil de Salonique, en octobre on attendait la publication du rapport de pays et les décisions du Conseil de Bruxelles. En 2004, la réorganisation du gouvernement se déroulait sur le fond de l'accroissement des critiques de la Commission pour la politique extérieure du Parlement européen à l'égard de l'absence du progrès dans les secteurs de justice, administration et économie.

Adrian Năstase, pour soutenir mon projet» sont souvent invoquées par les secrétaires d'État et les affirmations comme «Je discutais directement avec le Premier ministre» apparaissent au cadre des discours des ministres de la période. Vu cette concentration du pouvoir et de représentativité politique au niveau de la personne du Premier ministre, les autonomisations des ministères n'aient pas constitué la seule logique de convergence, car il y avait aussi une cohésion reliée à l'activité de parti.

EN GUISE DE CONCLUSION

La scène gouvernementale roumaine se caractérise par des dynamiques gouvernementales d'ampleur. Nous assistons ainsi à une forte instabilité du personnel. Simultanément à ce processus il y a un autre phénomène qui s'institue qui porte une stabilisation des élites gouvernementales. Cette reproduction des élites, cette tendance des acteurs d'être nommés à plusieurs reprises dans des fonctions gouvernementales, prend des formes différentes en fonction des cabinets, pourtant au niveau général elle fonctionne en tant qu'élément de la continuité. Les acteurs qui se construisent des carrières exécutives invoquent souvent leur expérience en ce qui concerne le travail au cadre de l'exécutif. La continuité dans la fonction nous apparaît comme étant valorisée, car elle permet d'une part, la création et l'application des programmes politiques, et d'autre part, parce qu'elle donne la possibilité de connaître les autres membres de l'équipe gouvernementale. De cette façon, cette reproduction des acteurs politiques gouvernementaux n'est pas seulement une mesure de la personnalisation politique, mais elle fonctionne aussi en tant qu'élément qui assure une continuité décisionnelle.

En ce qui concerne les dynamiques des acteurs politiques, elles ne suivent pas des modèles uniques, mais elles sont le résultat du contexte. Une certaine caractérisation des dynamiques peut être faite par le biais des conflits qui ont engendré ces tiraillements. De la sorte, nous avons pu identifier quatre types de conflits qui portent sur: (1) les dissensions à l'intérieur de la majorité parlementaire – entre les partis politiques qui forment la majorité parlementaire (1992-2000) ou à l'intérieur du parti qui se trouve au gouvernement (1990-1991, 1996-1998); (2) la lutte pour détenir le pouvoir entre le président et le Premier ministre (1990-1991, 2000-2004); (3) les antagonismes entre le Premier ministre et sa majorité (1996-1999 et d'une façon très ambiguë et diluée 1992-1996); (4) le conflit entre le gouvernement et les contraintes externes (la presse, l'UE) (2000-2004, mais aussi des divers changements à travers toute la période). Les dynamiques qui se déroulent sur le premier échelon de pouvoir n'épuisent pourtant pas la sphère de l'instabilité du personnel, car loin de se stabiliser l'échelon second redouble et même augmente les taux d'instabilité du premier échelon de pouvoir. De cette manière, plus un cabinet ait une durée de vie plus grande, plus cette stabilité au niveau du Premier ministre est compensée par des changements au niveau du personnel du cabinet.

En ce contexte général de volatilité du personnel comment la continuité de la prise de décision est-elle assurée? Nous avons décrypté plusieurs stratégies d'adaptation et la plupart portent sur une certaine continuité des acteurs politiques qui acquièrent un certain *savoir-faire* nécessaire pour pouvoir diriger les décisions exécutives. Ainsi, dans la période 1990-1992, malgré un certain processus de renouvellement des élites, nous assistons à une continuité du personnel gouvernemental. On favorise ainsi l'expérience de la prise de décision et une continuité décision-

nelle. En 1992-1996, la continuité avec le passé est toujours présente, mais elle prend une forme innovante, il s'agit d'une stratégie de sélection par promotion: les ministres ayant le plus d'importance au sein du cabinet proviennent des échelons inférieurs des cabinets précédents. Cette procédure est toujours retrouvable dans le cas du cabinet Adrian Năstase, mais dans le cas du cabinet Nicolae Văcăroiu, la continuité ne se fixe pas comme point de départ de la sélection du personnel l'année 1989. La période 1996-2000, après la première alternance gouvernementale, constitue un point de rupture. Seuls les ministres du PD avaient occupé des fonctions ministérielles avant l'instauration du cabinet et leur cohésion est souvent invoquée comme l'image de leur expérience gouvernementale. En tout cas, la principale manière dans laquelle les réseaux de cohésion se sont institués porte sur l'appartenance politique et le devoir envers le parti d'origine. Cette pluralité des réseaux qui se perçoivent comme étant en concurrence empêche la consolidation d'une cohésion de tous les acteurs du cabinet, sauf les situations-limite où ils décident de changer les Premiers ministres. Enfin, au cadre du cabinet Adrian Năstase, à part la cohésion par sélection de l'équipe gouvernementale et du vécu commun, il existe aussi le fait que la collaboration entre les membres du cabinet est formellement réglementée et d'une certaine façon, imposée par la présence du chef du parti à la tête du cabinet.

Par la suite, nous pouvons soutenir qu'il existe une certaine convergence des élites qui s'institue après 1989, mais les logiques auxquelles elle répond différent en fonction des cabinets. À part ce phénomène de convergence des élites sur l'horizontale, nous avons découvert une forte tendance de convergence des élites sur la verticale: ceux qui restent longtemps dans un portefeuille ont aussi un très bon rapport avec les membres de leur ministère. Cela implique un plus d'efficacité à l'intérieur du ministère, mais un frein dans la prise de décision par consensus dans le cabinet. Cette situation contradictoire n'a trouvé une solution qu'en 2000-2004, quand il y avait officiellement une seule instance ultime d'appel: un Premier ministre qui soit aussi le chef du parti qui se trouve au gouvernement.

ANNEXES

Tableau 1

L'instabilité gouvernementale interne.
Les dynamiques des ministres et des secrétaires d'État.

Les Cabinets	Moyenne 01	Moyenne 02	RAPP 01	RAPP 02	Moyenne 011	Moyenne 021	RAPP011	RAPP021
Provisoire	4,78	5,20	0,8	0,87	4,32	4,41	0,72	0,74
Roman II	11,5	13,27	0,72	0,83	9,66	10,32	0,6	0,65
Stolojan	12,95	12,95	1,00	1,00	10,56	10,88	0,81	0,84
Văcăroiu	25,87	27,71	0,53	0,57	21,34	23,94	0,44	0,49
Ciorbea	9,31	10,54	0,57	0,66	11,53	12,09	0,72	0,76
Vasile	13	13,44	0,65	0,67	10,70	12,50	0,54	0,63
Isărescu	10,32	10,32	0,86	0,86	9,98	10,23	0,83	0,85
Năstase	21,73	25,35	0,45	0,53	19,71	23,42	0,41	0,49

Moyenne 01 – représente la durée moyenne du mandat d'un ministre qui a fait parti du gouvernement indiqué. Dans le calcul de cette moyenne nous prenons en compte, en tant que mandat différent, la rotation des cadres. Les résultats sont obtenus en rapportant la durée des mandats au nombre des nominations faites pendant le fonctionnement du cabinet.

Moyenne 02 – représente la durée moyenne du mandat d'un ministre au sein du cabinet. Afin de calculer cette moyenne, nous ne prenons pas en tant que mandats différents les transgressions d'un acteur politique d'un portefeuille à l'autre. La moyenne est donc le résultat du rapport entre la durée des mandats et le nombre des personnes qui ont fait partie du cabinet.

RAPP01 – montre la mesure dans laquelle la moyenne des mandats des ministres d'un cabinet s'approche de la durée de vie du cabinet. Le rapport est obtenu en calculant la formule Moyenne 01/ nombre des mois du gouvernement.

RAPP 02 – représente le rapport entre la Moyenne 02/ le nombre des mois du gouvernement.

Moyenne 011, Moyenne 021 – sont les équivalents de la Moyenne 01 et Moyenne 02 pour l'échelon second.

RAPP 011 et RAPP 021 – sont les équivalents de RAP01 et RAP02 calculés dans ce cas pour l'échelon second.

Tableau 2

Une analyse des mandats complets et des mandats minimaux.

Ng	Mcmin	Mcmin1 (%)	Mcss	Mcss1 (%)	Mimin	Mimin2 (%)	Minss	Minss2 (%)
1.	31	91,18%	107	74,83%	34	100%	143	100%
2.	15	57,69%	41	30,60%	11	42,30%	64	42,31%
3.	20	100%	68	68%	0	0%	25	25%
4.	9	21,43%	35	22,44%	10	23,81%	48	30,77%
5.	13	33,33%	50	48,54%	13	33,33%	26	25,24%
6.	14	46,67%	41	36,28%	13	43,33%	53	46,92%
7.	16	72,73%	58	74,36%	6	27,27%	20	25,64%
8.	8	16,67%	39	17,89%	14	29,16%	57	26,15%

NG – le gouvernement analysé.

Mcmin – nombre des ministres dont la durée du mandat est égale avec la durée de vie du cabinet.

Mcmin (%) – le pourcentage des ministres qui ont eu un mandat complet. Nous utilisons comme pourcentage du nombre total des personnes qui ont été nommées dans la fonction.

Mcss1 – nombre de secrétaires d'État dont la durée du mandat est égale avec la durée de vie du cabinet.

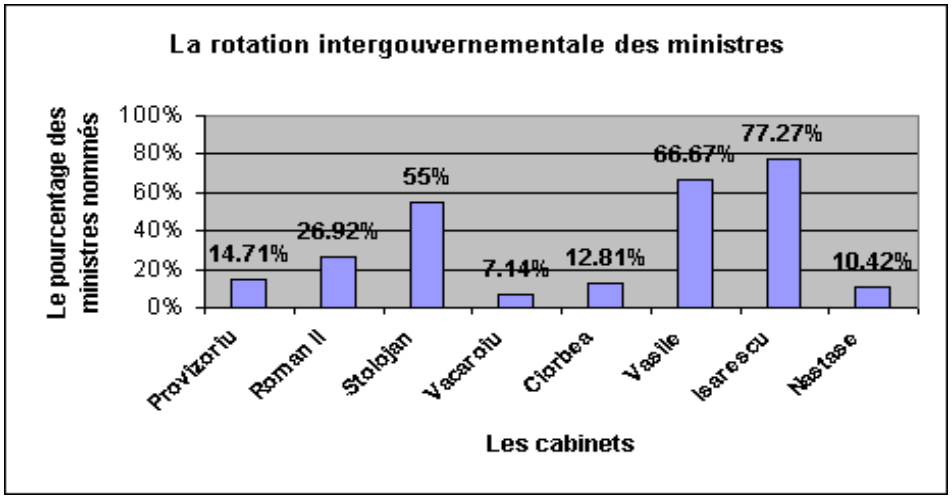
Mimin – nombre de ministres dont la durée du mandat est inférieure à une année.

Minss – nombre de secrétaires d'État dont la durée du mandat est inférieure à une année.

La rotation du personnel gouvernemental

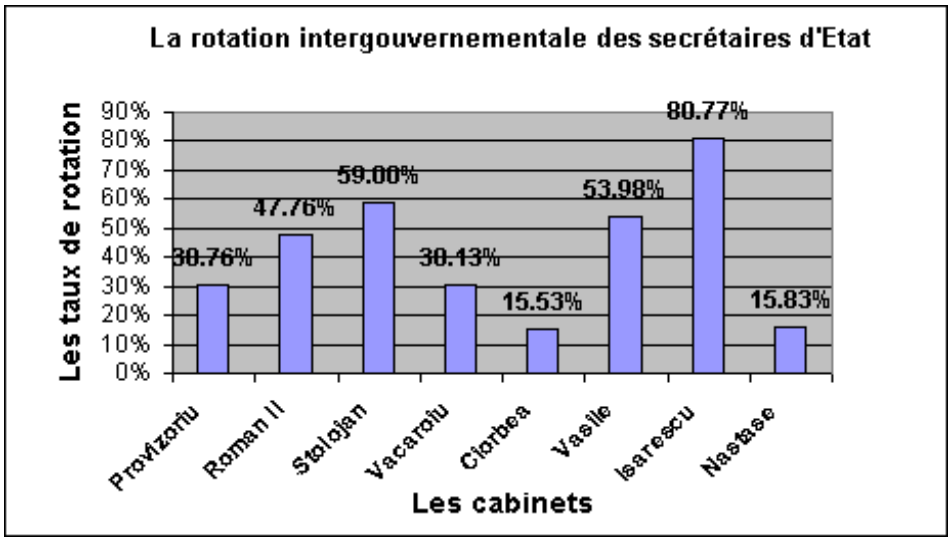
Graphique 1

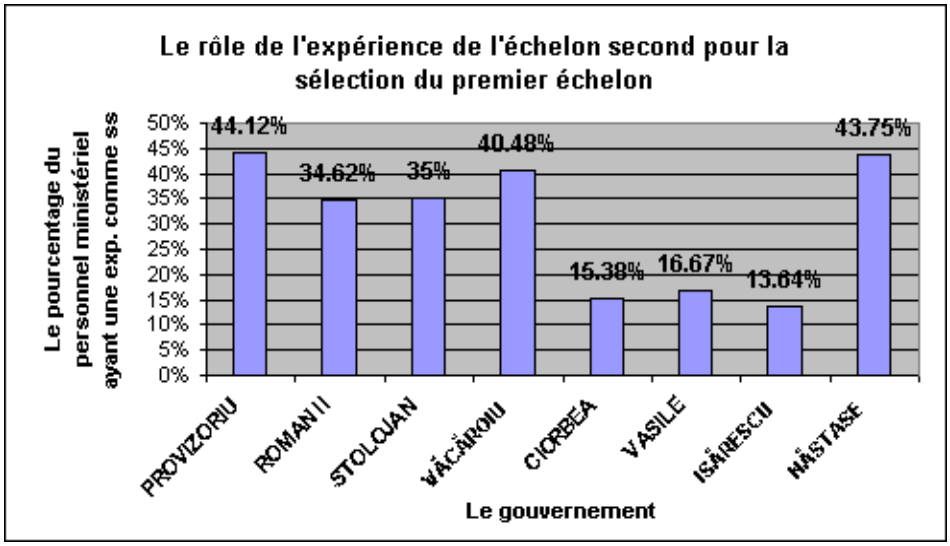
La rotation intergouvernementale des ministres sur le même échelon de pouvoir.



Graphique 2

La rotation intergouvernementale des secrétaires d'État sur le même échelon du pouvoir.



Graphique 3

Les taux de ministres ayant détenu une fonction de secrétaire d'État avant d'être nommés dans un portefeuille ministériel.