

### Les dynamiques gouvernementales dans la Roumanie postcommuniste (decembre 1989 - mai 2004)

Ionaşcu, Alexandra

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ionaşcu, A. (2005). Les dynamiques gouvernementales dans la Roumanie postcommuniste (decembre 1989 - mai 2004). *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 5(1), 89-119. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56261-3>

#### 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 Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

# Les dynamiques gouvernementales dans la Roumanie postcommuniste (décembre 1989 – mai 2004)

ALEXANDRA IONAȘCU

Après 1989, le profil de la politique roumaine a profondément changé. L'option pour le pluralisme, ainsi que le besoin de se faire accepter sur la scène internationale en tant que partie égale à tout autre État démocratique, ont entraîné beaucoup de changements au niveau des structures institutionnelles et au niveau des comportements politiques.

Cette étude se propose d'analyser un aspect du processus de la consolidation démocratique de la scène politique roumaine: il s'agit de l'examen des dynamiques gouvernementales dans la période décembre 1989-mai 2004, conçues en tant que facteur déterminant de la performance de l'appareil exécutif<sup>1</sup>. Nous nous proposons donc de déceler l'influence des *dynamiques du personnel gouvernemental* – la volatilité des portefeuilles (les remaniements) – durant l'intervalle entre deux processus électoraux et des *dynamiques institutionnelles* – le changement des structures gouvernementales (les restructurations)<sup>2</sup> – sur la reconfiguration du champ politique roumain.

Nous considérons que, dans le cas des dynamiques d'ampleur du personnel et des structures gouvernementales, la continuité de la prise de décision est assurée par l'émergence et la stabilisation d'une nouvelle élite, une élite qui est caractérisée par des relations de pouvoir personnalisées. Nous voulons démontrer que *la volatilité des portefeuilles ministériels et l'instabilité au niveau des structures gouvernementales favorisent l'apparition des phénomènes de convergence des élites*.

Nous nous servons du concept de «convergence des élites»<sup>3</sup> dans le sens proposé par John Higley, qui pensait que le processus de consolidation démocratique peut être fondé sur la création de réseaux d'acteurs politiques, de sous-champs de cohésion. Étant donné que des auteurs comme John Higley ou Richard Burton

---

<sup>1</sup> Nous considérons que dans le cas des pays en transition, où le facteur «temps» est très important, nous pouvons soutenir l'existence d'une relation entre l'instabilité gouvernementale et la performance des cabinets, v. John D. HUBER, «How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies?», in *The American Political Science Review*, vol. 92, no. 3, 1998, pp. 577-591.

<sup>2</sup> Nous usons dans notre recherche d'une définition élargie de la notion de gouvernement, telle que Jean Blondel l'envisage, en considérant comme partie du gouvernement non seulement les ministres, mais aussi les secrétaires d'État. De plus, dans l'étude des institutions, nous comprenons non seulement les ministères, mais aussi les agences gouvernementales, Jean BLONDEL, «Introduction» in Jean BLONDEL, Maurizio COTTA, *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*, Palgrave, Houndmills, Basingstoke, 2000, p. 14.

<sup>3</sup> John HIGLEY, Richard GUNTHER, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge Mass., 1992, pp. 1-38; Michael G. BURTON, John HIGLEY, «Elites Settlements», in *American Sociological Review*, vol. 52, no. 3, 1987, pp. 295-307; John HIGLEY, Judith KULLBERG, Jan PAKULSKI, «The Persistence of Postcommunist Elites», in *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 2, 1996, pp. 133-147.

considèrent que le rôle de ce processus dans la consolidation démocratique dépend explicitement de l'origine de ces nouvelles élites, nous dépouillerons le concept de «convergence» de cette dimension démocratique et nous l'utiliserons comme un indicateur de la personnalisation de la politique. Ainsi, dans le cas roumain, la stabilisation des élites reposerait-elle sur des relations de pouvoir renouvelées, un pouvoir diffus et centré sur la personne. Nous montrerons que ce processus de stabilisation agit en tant qu'élément de continuité au niveau des cabinets post-communistes qui se trouvent en présence d'un changement perpétuel des cadres et des formes institutionnelles.

Dans ce cadre général de la recherche, la première question porte sur la mesure de l'instabilité gouvernementale au niveau du personnel gouvernemental et au niveau des structures institutionnelles. Peut-on parler d'une instabilité gouvernementale en Roumanie après 1989 et quels sont les taux de cette instabilité?

### LA FLUIDITÉ DU PERSONNEL GOUVERNEMENTAL. LES DYNAMIQUES DES PERSONNES

Dans l'intervalle considéré, entre décembre 1989 et mai 2004, sept gouvernements<sup>1</sup> se sont succédés en Roumanie, exception faite des gouvernements intérimaires. La durée moyenne de vie d'un gouvernement a été donc de 557,85 jours, à savoir une durée relative moyenne de 0,37<sup>2</sup>. Ces taux très bas de la stabilité gouvernementale nous montrent qu'en prenant en compte les plus grandes unités d'analyse, les gouvernements, nous pouvons saisir l'absence de cohésion de la vie politique.

La deuxième stratégie d'analyse de la stabilité des gouvernements<sup>3</sup> interroge *la volatilité des portefeuilles gouvernementaux* (v. Annexes, tableau 1). Cette approche

---

<sup>1</sup> Au moment de l'achèvement de l'étude, le gouvernement Adrian Năstase n'avait pas encore terminé son mandat. Par conséquent, il n'est pas pris en compte dans le calcul de la moyenne. La liste des gouvernements roumains après 1989 est la suivante: le gouvernement provisoire Petre Roman (30.12.1989-28.06.1990), le gouvernement Petre Roman (26.06.1990-15.10.1991), Theodor Stolojan (16.10.1991-12.11.1992), Nicolae Văcăroiu (13.11.1992-10.12.1996), Victor Ciorbea (11.12.1996-15.04.1998), Radu Vasile (16.04.1998-13.12.1999), Mugur Isărescu (14.12.1999-12.12.2000).

<sup>2</sup> La durée relative moyenne est donnée par le rapport entre la durée effective d'un gouvernement et la durée régulière de son mandat (entre deux élections). Le rapport maximal est égal à l'unité. La durée des cabinets dans la période fin 1989-décembre 2000 est la suivante: le gouvernement provisoire Petre Roman, 179 jours (le rapport durée/durée normale est 0,12); le gouvernement Petre Roman, 473 jours (0,32); Theodor Stolojan, 393 jours (0,26); Nicolae Văcăroiu, 1 489 jours (1,02); Victor Ciorbea, 491 jours (0,33); Radu Vasile, 616 jours (0,42); Mugur Isărescu, 366 (0,25). V. Cristian PREDA, «Système politique et familles partisanes en Roumanie postcommuniste», in *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. II, no. 2, 2002, pp. 555-579.

<sup>3</sup> Nous pouvons identifier deux approches principales suivant la manière d'opérationnaliser le concept «d'instabilité gouvernementale». Il y a tout d'abord des études qui mettent l'accent sur la durée du mandat gouvernemental, v. Michel TAYLOR, V. M. HERMAN, «Party System and Government Stability», in *American Political Science Review*, vol. 65, no. 1, 1971, pp. 28-37; Ian BUDGE, Hans KEMAN, *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford University Press, New York, 1990, chap. 6, «Government Termination: Causes and effects», pp. 159-188; Arendt LIPJHART, «Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation», in *Comparative Politics Studies*, vol. 17, no. 2, 1984, pp. 256-279. La

implique l'examen des changements des ministres à l'intérieur d'un gouvernement sans prendre en compte la rotation des cadres<sup>1</sup>.

Commençons par un calcul préliminaire de la durée des cabinets. En considérant la durée de vie des gouvernements mesurée en nombre de mois et en prenant en compte aussi le gouvernement Adrian Năstase, la moyenne est de 21,13 mois, ce qui veut dire que, par rapport à un mandat complet de quatre ans, les gouvernements roumains ont duré moins de deux années (1,76). Même si l'on excepte de ce calcul le gouvernement provisoire, la durée de vie reste assez réduite, 23,29 mois, toujours inférieure à deux ans (1,94). Quant à la stabilité de chaque gouvernement, la stabilité des portefeuilles, les choses ne sont pas différentes.

En analysant la stabilité gouvernementale après la Révolution, nous pouvons compter 300 nominations de ministres par rapport à un nombre normal de 201 (nécessaire pour former les nouveaux gouvernements). Ainsi, la différence de 99 nominations représente le nombre des ministres qui sont nommés dans les portefeuilles ministériels pendant les remaniements ou dans le cadre des restructurations – qui engendrent aussi de nouveaux portefeuilles ministériels. La moyenne de nomination des ministres est de 1,78 ministres nommés chaque mois. Ce rapport est d'une fois et demie plus grand que la valeur normale de 1,19 ministres nommés chaque mois. Cela signifie que, à part les changements entraînés par les élections, nous avons un ministre qui change tous les deux mois (le rapport  $99/169=0,59$  des ministres nommés chaque mois en dehors du personnel nécessaire pour former le cabinet).

En exceptant de notre étude le gouvernement provisoire Petre Roman, s'agissant d'une période d'émergence d'élites et de structures nouvelles, les statistiques des remaniements pointent à la même réalité. En fait, il s'agit d'une augmentation des taux déjà présentés: une moyenne de 37,71 ministres nommés par chaque gouvernement, avec une moyenne de nomination de nouveaux ministres de 1,62. Ainsi, en rapportant la moyenne réelle de nomination par mois (1,62) aux changements nécessaires lors de la formation de nouveaux gouvernements (1,03), remarque-t-on que l'élimination du gouvernement provisoire de nos statistiques ne change pas cette réalité de fait qu'en dehors du processus électoral, un nouveau ministre est nommé tous les deux mois (1,57).

En ce qui concerne la volatilité des portefeuilles, calculée en mois, pour chaque gouvernement, nous pouvons observer que, excepté le gouvernement provisoire, le classement identifie le gouvernement Victor Ciorbea comme étant le plus instable. Le gouvernement Victor Ciorbea est le gouvernement qui a connu la dynamique la

---

deuxième approche de l'étude de l'instabilité politique se cristallise autour du concept de «volatilité des portefeuilles» qui vise l'analyse des changements des ministres à l'intérieur d'un gouvernement, v. John D. HUBER, «How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies?», in *The American Political Science Review*, vol. 92, no. 3, 1998, pp. 577-591; John D. HUBER, Cecilia MARTINEZ, «Cabinet Instability and the Accumulation of Experience in the Cabinet – the French Fourth and Fifth Republic in Comparative Perspective», in *British Journal of Political Science*, vol. 34, part 1, 2004, pp. 27-48.

<sup>1</sup> Nous allons utiliser pour cette étude la base de données que nous avons construite sur la composition des gouvernements roumains après 1989. La base de données comprend les noms des ministres et des secrétaires d'État, la fonction détenue dans le cadre des différents gouvernements, le ministère correspondant, ainsi que la date de nomination et celle à laquelle le dignitaire quitte la fonction.

plus intense dans une période très courte de 15 mois. Pratiquement, en distribuant les changements des ministres sur toute la période du mandat, on aurait 3,4 ministres qui changent chaque mois. Les gouvernements classés suivants, à une grande distance du cabinet Ciorbea, sont le gouvernement Petre Roman II et Theodor Stolojan. De ce point de vue, le gouvernement le plus stable est le gouvernement Nicolae Văcăroiu avec moins d'un ministre qui change chaque mois.

La dernière variable utilisée résulte du calcul du rapport entre l'ampleur des dynamiques et la dimension de l'appareil gouvernemental. Il ne s'agit plus de mesurer la fréquence des dynamiques gouvernementales, mais seulement la dimension du changement des ministres par rapport au nombre des postes disponibles. Dans ce cas, les résultats sont différents, nous assistons à un renversement du classement. Ainsi, pouvons-nous identifier trois gouvernements qui se détachent du point de vue de l'ampleur des dynamiques: le gouvernement Nicolae Văcăroiu, le gouvernement Adrian Năstase et le gouvernement Victor Ciorbea. Les scores les plus bas sont obtenus par les gouvernements Mugur Isărescu et Theodor Stolojan.

Dès lors, que pouvons-nous dire sur la volatilité des portefeuilles ministériels?

En comparant les moyennes obtenues, nous constatons que le gouvernement qui a atteint le niveau le plus haut d'instabilité est le gouvernement Victor Ciorbea. Nous considérons que pour les gouvernements Mugur Isărescu et Theodor Stolojan, vu leur durée de vie très réduite, l'indicateur pertinent est celui qui mesure l'ampleur des changements opérés. De cette façon, nous remarquons que les gouvernements qui peuvent être considérés les plus stables en ce qui concerne le personnel gouvernemental sont les gouvernements qui sont construits à la fin du mandat et qui ont comme rôle principal d'assurer la continuité et l'organisation des élections.

Les autres gouvernements se trouvent dans des situations différentes, car ils occupent des places opposées dans les classements reposant sur la moyenne des changements par mois et sur le rapport entre la dimension du changement et la dimension de l'appareil gouvernemental en tant que tel. Même si les gouvernements Adrian Năstase et Nicolae Văcăroiu répondent au critère de continuité (la plus longue durée du mandat), et même si la dimension du changement distribuée par mois suggère une stabilité politique (les deux dernières positions dans le classement qui considère le nombre des changements de ministres par mois), l'ampleur du changement des ministres est la plus grande de tous les cas analysés. Ainsi, les deux gouvernements se maintiennent au pouvoir, mais ils changent dans une très haute proportion leur composition. La stabilité que nous pouvons inférer dans le cas des gouvernements PDSR/PSD est donc illusoire. Le prix à payer pour garder le même Premier ministre pendant un mandat est un remaniement massif du personnel gouvernemental.

À part le gouvernement Victor Ciorbea, nous remarquons une tendance des gouvernements ayant eu une durée de vie très limitée d'être plus stables au niveau du personnel gouvernemental. Les scores assez hauts obtenus par ceux-ci en appliquant le critère de la moyenne de distribution de la volatilité par mois, sont dus, dans la plupart des cas, à la distribution des ministres qui sont nommés afin de former le gouvernement à travers toute la période.

Une situation particulière est celle du gouvernement Petre Roman II. Placé en deuxième selon le nombre des nominations par mois, ce gouvernement se trouve également sur une position centrale du classement concernant l'ampleur du changement. Ces indicateurs s'expliquent par des facteurs contextuels. Pourtant, notwithstanding la durée de vie très réduite et malgré le fait qu'il s'agit du gouvernement

installé après les premières élections libres, il n'est ni le plus stable gouvernement (qui signifierait un certain consensus au niveau gouvernemental), ni le plus instable (mesure de l'incapacité fonctionnelle de la scène politique roumaine).

### *Étude de cas: les dynamiques des secrétaires d'État*

Le gouvernement au sens large, comprenant à la fois les ministres et les secrétaires d'État, doit répondre aux exigences structurelles et fonctionnelles de l'action politique et doit concilier également les principes de spécialisation de chaque département ministériel<sup>1</sup>. Les secrétaires d'État répondent à la deuxième exigence du gouvernement, qui renvoie au principe de spécialisation. En fait, ce sont les secrétaires d'État qui dirigent les différentes politiques sectorielles du gouvernement, sous la coordination des ministres. Par la suite, la stabilisation du deuxième échelon du pouvoir, dans un système hiérarchisé, est essentielle pour la continuité de l'acte de gouvernement. Dans la présence d'une forte instabilité politique au niveau des ministres, la continuité de l'acte décisionnel est-elle assurée par les secrétaires d'État?

À analyser les résultats de la première décennie postcommuniste (v. Annexes, tableau 2), nous constatons que l'instabilité qui caractérise le premier niveau du pouvoir se retrouve aussi au niveau des secrétaires d'État<sup>2</sup>. En distribuant les nominations des secrétaires d'État sur toute la période visée, nous obtenons une moyenne de 4,44 secrétaires d'État nommés chaque mois (4,36 si l'on exclut le gouvernement provisoire).

En divisant le nombre des nominations par la durée du mandat de chaque gouvernement, exprimé en nombre des mois, nous pouvons observer qu'à part la situation du gouvernement provisoire qui répond à une attente d'instabilité, tous les gouvernements roumains présentent des taux très élevés de nomination des secrétaires d'État. S'il est vrai que les secrétaires d'État répondent à des critères politiques – le Premier ministre les désigne et les libère de leur fonction – les taux élevés persistent même dans le cas des changements gouvernementaux au sein d'une même formule partisane.

Les résultats des statistiques dont nous disposons jusqu'à présent nous indiquent deux conclusions quant au comportement des gouvernements. Premièrement, les secrétaires d'État sont tributaires des choix politiques du leader du

<sup>1</sup> Yves MÉNY, *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 3<sup>e</sup> éd., Montchrestien, Paris, 1991, pp. 293-294.

<sup>2</sup> Les informations sur les nominations des secrétaires d'État n'étant pas centralisées au niveau du gouvernement, notre étude n'a pas été en mesure de couvrir toute la période considérée. Par conséquent, nous avons utilisé les données préliminaires concernant les secrétaires d'État (décembre 1989-décembre 1999) qui résultent du croisement de plusieurs sources, en tant que support d'une étude de cas. L'absence de précisions dans les actes officiels sur la dimension réelle de l'ensemble de l'appareil gouvernemental ne nous a pas permis d'utiliser le système de pondération rapporté aux nombres de portefeuilles que nous avons utilisé dans le cas de l'analyse de la volatilité des portefeuilles ministériels. Les sources utilisées dans la construction de la base de données sont Stan STOICA, *România. O istorie cronologică 1989-2002*, Meronia, București, 2002; \*\*\*, *Protagoniști ai vieții publice*, 3 vol., Rompres, București, 1994; Stelian NEAGOE, *Istoria guvernelor României – de la începuturi – 1859 până în zilele noastre 1999*, Machiavelli, București, 1999, ainsi que d'autres documents Rompres.

gouvernement et non pas nécessairement de la composition partisane du gouvernement. De la sorte, nous pouvons nous expliquer la persistance des taux de nominations très élevés même dans le cas du passage d'un gouvernement comme celui de Petre Roman II au gouvernement de Theodor Stolojan, mais surtout l'ampleur du changement au niveau des secrétaires d'État, lors de l'instauration du gouvernement Văcăroiu (qui procède dans les premiers deux mois à la nomination de 65 secrétaires d'État). Une situation similaire se retrouve lors du passage du gouvernement Victor Ciorbea au gouvernement Radu Vasile, les deux appuyés par la Convention Démocratique de Roumanie. Même après un changement massif de secrétaires d'État après l'alternance de 1996, le Premier Radu Vasile renouvelle cet échelon secondaire en nommant 54 nouveaux dignitaires. Deuxièmement, loin de constituer un élément de continuité, la dynamique des secrétaires d'État participe à l'augmentation de l'instabilité et introduit des syncopes dans l'acte décisionnel.

Dans la période 1990-1999, selon un classement des nominations en valeur absolue, le gouvernement qui se distingue par l'ampleur des dynamiques est le gouvernement Nicolae Văcăroiu, suivi par le gouvernement Petre Roman II et par le gouvernement Victor Ciorbea. Ce classement se superpose, sans pouvoir établir une relation claire de dépendance entre les deux échelons du pouvoir, sur le classement virtuel de la volatilité des portefeuilles ministériels en fonction de l'ampleur du changement. Ainsi, excepté le gouvernement Adrian Năstase, le classement selon la volatilité des secrétaires d'État est identique à celui reposant sur la volatilité des ministres: le gouvernement Văcăroiu, le gouvernement Victor Ciorbea et le gouvernement Petre Roman II. De surcroît, en prenant en compte la moyenne des changements pondérée par la durée du mandat, nous remarquons toujours une coïncidence dans les deux premières positions, Victor Ciorbea et Petre Roman II. En ce qui concerne les autres gouvernements, tous les scores sont similaires.

L'analyse du second niveau du pouvoir, même dans une période plus restreinte, montre que les dynamiques de ce niveau accentuent la mesure de l'instabilité politique. Même un gouvernement relativement stable, tel que le gouvernement Theodor Stolojan, présente des taux assez élevés d'instabilité en ce qui concerne l'échelon second du pouvoir.

Par conséquent, l'étude de la volatilité des portefeuilles nous révèle une réalité opposée à l'étude de la durée de vie des gouvernements. Les résultats de la volatilité des portefeuilles des ministères sont soutenus par les résultats partiels que nous avons découverts dans le cas des secrétaires d'État. L'idée que les gouvernements les plus stables sont ceux qui durent le plus n'est pas nécessairement vraie. Nous avons vu que l'ampleur du changement dans le cas de ces gouvernements est très grande dans le premier et dans le deuxième échelon du pouvoir. Ainsi, la continuité des gouvernements se situe-elle avant tout au niveau de l'image et en moindre mesure au niveau de la réalité pratique de la prise de décision.

## LES DYNAMIQUES INSTITUTIONNELLES. LES RESTRUCTURATIONS

Les dynamiques du personnel gouvernemental ont été doublées par une dynamique des structures. Un gouvernement bénéficiant des structures stables et bien organisées peut aboutir à une performance gouvernementale en fonction de son personnel, des mécanismes de prise des décisions, du contexte etc., tandis qu'un gouvernement reposant sur une structure institutionnelle brouillée et sur

une distribution désorganisée et répétitive des compétences et attributions ne peut en principe espérer de grands exploits politiques.

Les gouvernements roumains qui ont suivi à la chute du régime communiste sont caractérisés par un appareil gouvernemental expansif. À part le gouvernement Mugur Isărescu, qui est un gouvernement de courte durée visant l'organisation des élections, tous les cabinets roumains sont surdimensionnés<sup>1</sup>. Ainsi, la moyenne des portefeuilles ministériels, excepté le gouvernement provisoire, est de 24,14 portefeuilles lors de la nomination, tandis que la moyenne des pays de l'Europe Centrale et Orientale est de 15,8 portefeuilles<sup>2</sup>. Donc il s'agit d'une formule gouvernementale d'une fois et demie plus grande que celle des pays voisins (1,53). Expansive, cette structure de l'appareil gouvernemental est-elle du moins stable?

Théoriquement, nous nous attendons à ce que, après un essai de trouver les meilleures structures, nous assistions à un certain gel des cadres institutionnels. Néanmoins, à examiner les décisions gouvernementales portant sur la modification de la structure et le mode de fonctionnement des ministères, nous remarquons que la période 1990-2004 représente une permanente quête de formules gouvernementales. En fait, on considère que la performance gouvernementale est intrinsèquement liée à la formule structurelle choisie.

Quant au résultat, 291 décisions gouvernementales portent sur la modification structurelle des ministères. Nous partons de l'idée que tout changement de structure, d'ampleur différente, produit une syncope au niveau de la continuité de la prise de décision. S'il est vrai que toutes les décisions n'ont pas la même importance au niveau de la reconfiguration institutionnelle, nous considérons que même les modifications de moindre ampleur, telles les rectifications du nombre des postes, peuvent engendrer l'instabilité, vu que les nouveaux venus doivent s'adapter aux mécanismes de prise de décision. Ainsi, avons-nous une moyenne de 19,92 décisions gouvernementales par année (v. Annexes, tableau 3). Cette moyenne est très élevée. Elle montre que chaque année nous avons environ 20 décisions qui touchent au fonctionnement des ministères et que, tous les deux mois, trois ministères changent de forme. En acceptant le besoin de la quête d'une formule institutionnelle viable pour les pays en transition, nous proposons une comparaison avec la moyenne qu'on obtiendrait si pendant la durée de chaque gouvernement, tous les ministères changeraient de forme une seule fois. La moyenne serait dans ce cas de 14,03 modifications annuelles. Le rapport entre le taux réel de changement et ce taux que nous avons établi pour mesurer les limites de la stabilité est de 1,42. Ainsi, loin de se stabiliser, l'appareil gouvernemental connaît des fluctuations notables. En exceptant les années 1989 et 1990, qui comptent ensemble 40 décisions de modification des structures, nous pouvons aisément voir que la mesure annuelle des décisions gouvernementales en la matière dépasse souvent la moyenne annuelle de 19,92 décisions que nous avons calculée pour chaque gouvernement étudié.

Dans ce contexte, en rapportant les moyennes, comparons les résultats obtenus dans notre recherche avec les décisions publiées dans *Monitorul Oficial* sur la

---

<sup>1</sup> Le nombre des portefeuilles des gouvernements roumains est le suivant: le gouvernement Petre Roman (II) 25, le gouvernement Theodor Stolojan 23, le gouvernement Văcăroiu 22, le gouvernement Victor Ciorbea 28, le gouvernement Radu Vasile 25, le gouvernement Mugur Isărescu 19, le gouvernement Adrian Năstase 27.

<sup>2</sup> Sorin IONIȚĂ, «Guvernul de cauciuc. O perspectivă instituțională asupra reformei administrației centrale», in *Crisis Papers Series*, no. 2, 2002, p. 4.

modification de la formule gouvernementale. Nous pouvons voir qu'il y a cinq années (1991-12, 1995-9, 1996-12, 1998-14 et 2000-8) pendant lesquelles le nombre des décisions gouvernementales se trouve au dessous du seuil-repère que nous avons établi (14,03 décisions/année). Sous la moyenne totale de 19,92 se trouvent 1993-19, 1997-19, 1999-18 et 2002-15. La prolifération des décisions gouvernementales portant sur la structure des ministères est significative surtout dans le mandat du gouvernement Adrian Năstase. Ainsi, au cours de l'année 2001 nous avons 38 décisions – deux fois de plus par rapport à la moyenne générale ( $38/19,92=1,91$ ) et presque trois fois de plus par rapport au seuil que nous avons proposé ( $38/14,03=2,71$ ). En 2003, cette tendance se perpétue avec 29 décisions (1,46 fois de plus par rapport à la moyenne et 2,07 par rapport au seuil identifié). Cette prolifération des décisions gouvernementales semble fournir une caractéristique des gouvernements PDSR/PSD. Les intervalles qui suivent dans le classement des années avec le plus grand nombre de décisions sont 1992 avec 28 décisions et 1994 avec 24 décisions.

### *Les domaines les plus visés par les dynamiques institutionnelles*

En ce qui concerne les domaines<sup>1</sup> les plus visés par le changement dans la période 1989-2004, la moyenne est de 20,12 décisions par domaine. Selon le classement, le domaine le plus instable est celui de l'Enseignement/Jeunesse/Sport avec 42 des décisions (ce qui implique le fait que 3 décisions gouvernementales sont prises chaque année pour modifier ce domaine) suivi par l'Agriculture/Alimentation (27 décisions), les Finances (25 décisions), l'Environnement (24 décisions), la Sécurité-Défense/Intérieur (24 décisions), l'Industrie (23). Le seuil de 20 décisions est dépassé également par les Affaires étrangères (22) et le Travail et Solidarité Sociale. Les scores les plus bas appartiennent aux Travaux publics, au Tourisme (13), au Transport (14), à la Justice (15), aux Communications (16) et à la Santé publique (15). Nous remarquons deux situations dans cette catégorie: des domaines qui ont été toujours représentés au niveau de l'appareil gouvernemental (la Justice, la Santé) et des domaines qui ont fonctionné aussi au niveau des autorités nationales ou des agences gouvernementales. De même, les taux bas de modification des structures n'assurent pas nécessairement une viabilité du domaine – comme c'est le cas de la Justice et de la Santé.

De l'autre côté, se trouvent les domaines les plus réglementés. Vu la prolifération des ministères à profil économique, nous avons construit des domaines différents. Ainsi, les questions économiques sont-ils représentés dans notre étude par quatre domaines: le Commerce, l'Économie, l'Industrie et les Finances. En additionnant le nombre des décisions de tous les domaines qui réglementent le secteur économique, nous avons 70 décisions de restructuration des ministères qui gèrent les affaires économiques. Cela implique l'idée qu'en distribuant uniformément les décisions sur toute la période que nous étudions, chaque année il y a cinq décisions portant sur la reconfiguration des ministères ayant un profil économique.

---

<sup>1</sup> Vu la fluctuation des noms des ministères et le regroupement perpétuel des plusieurs ministères, nous avons défini 17 domaines d'analyse, v. Annexes, tableau 4.

### *Les agences gouvernementales: une solution du surdimensionnement de l'exécutif*

Une autre pratique très répandue du surdimensionnement de l'appareil exécutif est constituée par l'apparition et le développement des agences gouvernementales (v. Annexes, tableau 5). La pratique comprend plusieurs types d'organismes qui sont subordonnés directement au gouvernement. Nous ne prendrons en compte que la création et la modification des agences gouvernementales, en tant qu'organes spécialisés qui sont créés sur une logique d'économie de l'appareil gouvernemental afin d'améliorer la performance de l'ensemble. En fait, il s'agit d'une tentative de masquer l'expansion de l'appareil exécutif par la création d'offices ou d'agences dont les responsables remplissent des fonctions ministérielles.

Les agences ont été conçues comme un artifice qui pourrait résoudre la question des dimensions de l'exécutif. Ainsi, le besoin de créer de nouveaux ministères a-t-il été résolu en faisant appel à ces structures de second niveau, moins visibles. La tendance d'utiliser des agences gouvernementales débute dans la période 1998-2000 et elle atteint les plus hauts niveaux pendant le gouvernement Adrian Năstase. Après l'expansion ministérielle du gouvernement Victor Ciorbea, le Premier ministre Radu Vasile essaie en 1998 de réduire le nombre des ministères du 28 à 25. Le résultat est que, pendant l'année 1998, dix nouvelles agences nationales sont créées. Il s'agit d'une prolifération institutionnelle inédite dans le paysage politique roumain. Cette tendance à accroître le nombre des agences est maintenue aussi en 1999, quand neuf autres agences gouvernementales sont mises en place.

La fin de l'année 2000 et le début de l'année 2001 marquent un changement de gouvernement. La préoccupation pour les agences reste toujours centrale, mais elle change de forme. Il ne s'agit plus de créer de nouvelles agences (seulement 4 structures pareilles apparaissent en 2001). Il s'agit plutôt de redéfinir les cadres généraux dans lesquels ces agences fonctionnent. De ce point de vue, l'année 2001 marque le record absolu avec 23 décisions modifiant le fonctionnement des agences gouvernementales.

Durant l'année 2003, six nouvelles agences ont été créées et neuf ont été modifiées. Même en 2004, jusqu'à la mi-mai, trois nouvelles agences avaient été mises en place et six autres avaient vu leur fonctionnement modifié.

## LA PERSONNALISATION DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Le paysage gouvernemental roumain porte le signe de l'instabilité: tant au niveau de la nomination des acteurs politiques, qu'au niveau des structures. Dans ce qui suit, nous proposons un regard sur le contexte<sup>1</sup> et le contenu de ces dynamiques

---

<sup>1</sup> Pour l'analyse du contexte dans lequel les dynamiques gouvernementales se produisent, v. Domnița ȘTEFĂNESCU, *Cinci ani din istoria României. O cronologie a evenimentelor (decembrie 1989-decembrie 1994)*, Mașina de Scris, București, 1998; IDEM, *Doi ani din istoria României. O istorie a evenimentelor (ianuarie 1995-ianuarie 1997)*, Mașina de Scris, București, 1998; Stan STOICA, *România. O istorie cronologică 1989-2002*, Meronia, București, 2002; Dan PAVEL, Iulia HUIU, «Nu putem reuși decât împreună» – *O istorie analitică a Convenției Democratice din România*, Polirom, București, 2003; Alexandra IONESCU, «La résurgence d'un acteur politique en Roumanie: le Parti National

gouvernementales. Selon les causes principales qui se trouvent à l'origine des changements, nous avons identifié une division de la période concernée en quatre grandes étapes: (1) les gouvernements Petre Roman, (2) le gouvernement Nicolae Văcăroiu, (3) les gouvernements de la période 1996-2000 et (4) le gouvernement Adrian Năstase. Nous verrons que, nonobstant la manière spécifique de chaque période de concevoir la politique, les modalités dans lesquelles le changement fut envisagé encouragèrent la naissance et la perpétuation des relations de pouvoir personnalisées.

### *Les dynamiques comme résultat de la lutte interpartisane*

Les gouvernements dirigés par Petre Roman sont les deux premiers cabinets roumains après la Révolution. Pendant cette période, les dynamiques gouvernementales sont le résultat d'un besoin naturel de réformer le système. Durant le deuxième cabinet Petre Roman, les dynamiques gouvernementales ont pourtant une deuxième origine, à savoir les conflits pour le contrôle au sein du parti qui avait gagné les élections, le Front du Salut National.

Le premier gouvernement dirigé par Petre Roman se constitue juste après la chute du régime Ceaușescu. Le gouvernement provisoire est investi lors de la première séance du Conseil du Front du Salut National. Les solutions adoptées au moment de la construction de l'équipe gouvernementale ont été des solutions transitoires. L'instabilité politique, les conflits politiques qui apparaissent comme résultat de l'émergence de nouveaux partis politiques ont fait que cette période ait été marquée par des contestations très puissantes du pouvoir en place (v. Annexes, tableau 6).

Pendant les premiers deux mois du gouvernement provisoire, nous pouvons remarquer un changement massif du personnel du premier et du second niveau. Ces changements marqueront la première période après la chute du régime communiste. Ainsi, en décembre 1989 déjà, 19 ministres et 9 ministres adjoints sont nommés. Le mois janvier 1990 est le plus important puisque, à part l'attribution de 13 portefeuilles ministériels, l'échelon second du gouvernement subit une réforme massive – les secrétaires d'État. En revanche, il n'y a pas de grandes modifications des structures institutionnelles. Les ministères restent dans la forme héritée du gouvernement Constantin Dăscălescu, excepté les Conseils et les ministères du Plan qui sont dissous. «Tous les ministères et les organes centraux, dans leur structure actuelle, poursuivront leur activité normale, en se subordonnant au Front du Salut National, pour assurer le déroulement normal de la vie économique et sociale»<sup>1</sup>.

Comme l'avait précisé Petre Roman<sup>2</sup>, la mission de ce premier gouvernement était de préparer les élections et de faire fonctionner les mécanismes étatiques. Dans ses mémoires, l'ancien Premier ministre considère que le président du

---

Paysan Chrétien-démocrate», in *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. II, no. 1, 2002, pp. 141-203; Marius TUDOR, Adrian GAVRILESCU, *Democrația la pachet. Elita politică în România postcomunistă*, Compania, București, 2002.

<sup>1</sup> «Comunicatul către țară al Consiliului Frontului Salvării Naționale», in *Monitorul Oficial*, I<sup>ère</sup> partie, I<sup>ère</sup> année, le 22 décembre 1989.

<sup>2</sup> Petre ROMAN, *Libertatea ca datorie*, Paideia, București, 2000, p. 113.

Conseil du FSN et ensuite du Conseil Provisoire d'Union Nationale, Ion Iliescu, ne voyait dans le gouvernement institué qu'un «instrument du Front du Salut National»<sup>1</sup>. Cet avis paraît confirmé par les mesures législatives de l'époque, car conformément à l'article 6 du Décret-loi no. 10/1989 concernant la formation, l'organisation et le fonctionnement du gouvernement, le CFSN pouvait annuler les décisions du gouvernement quand il considérait «qu'elles s'opposent aux lois et aux décrets en vigueur ou, aux intérêts du peuple»<sup>2</sup>.

Après les élections du 20 mai 1990 et la victoire absolue du Front du Salut National, Petre Roman est désigné Premier ministre. Le gouvernement Roman se met en place dans une période d'instabilité politique marquée par la marche des mineurs sur Bucarest, les 13-15 juin 1990. Dans ce contexte tumultueux, Petre Roman désigne les membres de son cabinet. Des anciens ministres du gouvernement provisoire n'en restaient que trois (Andrei Pleșu au Ministère de la Culture, Anton Vătășescu à l'Industrie et Aurel Stoica à la Protection Sociale). Le deuxième gouvernement Petre Roman est constitué cette fois-ci entièrement par son Premier ministre, à l'exception du ministre de la Défense, Victor Stănculescu, porté sur le fauteuil ministériel par la volonté du président Iliescu<sup>3</sup>. Au niveau de la mémoire de l'ancien Premier ministre Petre Roman du moins, il reste de ce deuxième gouvernement l'idée d'une absence de coopération entre les pouvoirs étatiques: entre le président, le gouvernement et le Parlement. Cette absence de coopération relève également des rapports du pouvoir à l'intérieur du Front du Salut National.

En outre, le gouvernement Petre Roman commence le processus de renouvellement du personnel du niveau second du gouvernement, qui avait été maintenu selon la logique du besoin de continuité fonctionnelle de l'exécutif. De cette façon, dans les six premiers mois de ce gouvernement, 49 nominations qui sont faites pour des postes de ministre adjoint ou de secrétaire d'État. Dès lors, les contestations adressées au gouvernement doivent être placées aussi sur cette toile de fond d'un bouleversement amplifié de l'échelon second du gouvernement (v. Annexes, tableau 7).

Les critiques ciblées sur le gouvernement Petre Roman et surtout sur le Premier ministre commencent en janvier et février 1991 au sein du Parlement et montrent une délimitation des deux camps à l'intérieur du FSN. D'une part, le groupement rallié autour de Alexandru Bârlădeanu qui accuse le gouvernement du dilettantisme dans l'application de la réforme<sup>4</sup> et de l'autre côté Petre Roman qui accuse l'autre camp du «centralisme excessif», «des mentalités anachroniques», des «manœuvres des forces conservatrices»<sup>5</sup> qui se retrouveraient au sein du FSN.

L'élection de Petre Roman à la direction du parti ne constitue pas pour autant une victoire définitive, car le mois de mars fait jour à une période de luttes acharnées entre les membres de ce même parti. Le 20 mars 1991, le Premier vice-premier ministre, Anton Vătășescu, le ministre des Finances, Theodor Stolojan, et Mihai Zisu, le Ministre des Ressources et de l'Industrie, présentent leurs démissions, expliquant leur geste par le rythme trop lent de la réforme. Ils restent

---

<sup>1</sup> *Ibidem*, p. 111.

<sup>2</sup> Le Décret-loi no. 10, in *Monitorul Oficial*, no. 9 du 31 décembre 1989 (traduit et souligné par nous). Le Décret est resté en vigueur jusqu'en décembre 1990 quand il est abrogé par Loi no. 37 du 8 décembre 1990.

<sup>3</sup> Petre ROMAN, *Libertatea ca datorie*, cit., p. 109.

<sup>4</sup> Domnița ȘTEFĂNESCU, *Cinci ani din istoria României. O cronologie a evenimentelor (decembrie 1989-decembrie 1994)*, cit., p. 124.

<sup>5</sup> Petre ROMAN, *Libertatea ca datorie*, cit., p. 128.

néanmoins en fonction jusqu'au remaniement du 29 avril qui remplace dix des vingt-cinq ministres du gouvernement.

En fait, l'ampleur du changement n'est pas si grande au niveau des ministres car, il s'agit aussi d'une restructuration. Theodor Stolojan qui avait déposé sa démission, est remplacé par Eugen Dijmărescu, au moyen d'une fusion du Ministère des Finances et de l'Économie, le général Atanasie Stănculescu quitte le Ministère de la Défense, mais il devient 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 par Dan Mircea Popescu, mais il reste dans les structures gouvernementales en tant que ministre sans portefeuille. De plus, Theodor Stolojan qui avait présenté un mois auparavant sa demande de démission du gouvernement, accepte le 14 mai 1991 de devenir secrétaire d'État à l'Agence Nationale pour la Privatisation et du Développement des Petites et Moyennes Entreprises. Il restera dans cette fonction jusqu'à sa nomination sur le poste de Premier ministre.

L'intention de scinder le Ministère des Travaux publics, des Transports et de l'Aménagement du Territoire, dirigé auparavant par Doru Pană, en deux ministères distincts, les Transports, qui aurait été attribué à Traian Băsescu, et les Travaux publics et l'Aménagement du territoire, assigné à Dinu Patriciu, ne se matérialise pas totalement, car seulement Traian Băsescu est validé par le Parlement. La candidature de Dinu Patriciu est rejetée et Doru Pană reste ministre intérimaire au Ministère des Travaux publics et de l'Aménagement du Territoire. La même situation est à retrouver dans le cas de Bogdan Niculescu Duvăz qui est remplacé à la direction du Ministère de la Jeunesse et du Sport par Radu Berceanu. Radu Berceanu n'étant pas validé par le Parlement, Bogdan Niculescu-Duvăz reste au gouvernement comme ministre intérimaire. L'ampleur du mouvement est aussi donnée par le nombre des changements des secrétaires d'État qui reste élevé pendant toute la période.

Le 25 septembre 1991, les mineurs assiègent le gouvernement et le 3 octobre le gouvernement présente le mandat et président Ion Iliescu accepte sa démission. Petre Roman est remplacé par Theodor Stolojan. La formule gouvernementale est élargie par la participation du Parti National Libéral. S'agissant d'un gouvernement censé assurer la continuité jusqu'aux élections, le gouvernement Stolojan n'a pas connu de dynamiques significatives. La désignation des nouveaux ministres est accompagnée par la nomination de 21 secrétaires d'État.

Les premiers deux cabinets Petre Roman portent le signe d'une forte instabilité institutionnelle et du personnel. Les dynamiques du personnel des premiers deux gouvernements sont plutôt l'expression d'un conflit acharné pour la suprématie à l'intérieur du Front du Salut National que le résultat d'un processus de négociation sur la reconstruction de l'État. De cette façon, tout se résume aux réseaux des acteurs politiques. Le conflit au sein du FSN se transforme vers la fin du mandat du gouvernement Roman II et prend la logique de la contestation personnelle: d'une part Petre Roman et ses partisans, et de l'autre côté le camp dirigé par Ion Iliescu.

### *La politique ambivalente de la contestation*

À la suite des élections du 27 septembre 1992, le Front Démocratique du Salut National, la fraction du Front dirigée par Ion Iliescu, forme un gouvernement minoritaire. La personne qui est désignée pour composer le gouvernement est Nicolae Văcăroiu, sans appartenance politique à l'époque.

Malgré les déclarations initiales concernant la nature technocratique du cabinet, le gouvernement Văcăroiu sera une perpétuelle négociation politique sur la majorité parlementaire indispensable au processus législatif et à la prise de décisions. Cette négociation constante avec plusieurs essais de construire le support gouvernemental nécessaire au sein du Parlement engendra avant tout une déstabilisation de l'échelon secondaire du gouvernement, au niveau des secrétaires d'État, des positions plus facilement négociables que la direction des ministères (v. Annexes, tableau 8).

Le cabinet validé par le Parlement, le 19 novembre 1992, avec 260 voix pour et 203 voix contre, est investi également dans une autre structure. D'ailleurs, selon une tradition rapidement instituée dans le postcommunisme roumain, le changement du gouvernement s'accompagne d'un changement de la structure gouvernementale.

Seize décisions gouvernementales portent sur le fonctionnement des nouvelles institutions. Les changements plus visibles, opérés lors de l'investiture, concernent la division de la gestion du domaine économique selon la formule adoptée au début du mandat de Petre Roman. Par conséquent, le secteur économique est pris en charge par deux structures institutionnelles: le Conseil pour la Coordination, la Stratégie et la Réforme Economique et le Ministère des Finances<sup>1</sup>. À son tour, le Ministère du Tourisme et du Commerce est scindé en deux ministères différents<sup>2</sup>, tandis qu'un nouveau ministère est créé, le Ministère de la Recherche et de la Technologie<sup>3</sup>.

Le gouvernement Văcăroiu commence le mandat non seulement par une reconfiguration des structures et un changement du personnel ministériel, mais aussi par un changement massif des secrétaires d'État. Dans les premiers deux mois suivant l'investiture, le Premier ministre signe 65 nominations de secrétaires d'État.

Les grands moments de remaniement sont intrinsèquement liés aux négociations du support politique au sein du Parlement. Le premier moment est celui du 28 août 1993. Après des pourparlers avec les partis disponibles pour accorder le soutien du gouvernement, le Parti de l'Union Nationale Roumain (PUNR), Le Parti Socialiste du Travail (PST), le Parti la Grande Roumanie (PGR) et le Parti Démocratique Agraire de Roumanie (PDAR), a lieu le premier remaniement – exigé par le PUNR. Quatre ministres sont changés de leur fonction et 15 secrétaires d'État sont également remplacés, pourtant le PUNR reste officiellement sans représentants dans l'appareil exécutif.

Le début de l'année 1994 porte le signe des négociations sur la présence du PUNR au gouvernement. Le 21 janvier, le PUNR demande quatre portefeuilles ministériels en échange de son appui politique: l'agriculture, la justice, les communications et les transports. Le 2 février, est signé le protocole de collaboration entre le PDSR et le PUNR qui rendra possible, dès le mois de mars, la participation du PUNR dans le gouvernement.

Le deuxième remaniement gouvernemental ne prend pas pourtant en compte le protocole signé. Le 3 mars 1994, les ministères sont redistribués: à la Justice, Iosif Gavril Chiuzbaian remplace Petre Ninosu; aux Affaires Intérieures, George Ioan Dănescu est remplacé par Ioan Doru Tărăcilă; aux Transports, Ioan Novac prend la

---

<sup>1</sup> La Décision gouvernementale no. 788 du 12 décembre 1992, visant l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Finances, in *Monitorul Oficial*, no. 336 du 29 décembre 1992.

<sup>2</sup> La Décision gouvernementale no. 796 du 17 décembre 1992 concernant l'organisation et le fonctionnement du Ministère du Tourisme, in *Monitorul Oficial*, no. 333 du 28 décembre 1992.

<sup>3</sup> La Décision gouvernementale no. 809 du 28 décembre 1992 concernant l'organisation et le fonctionnement du Ministère de la Recherche et de la Technologie, in *Monitorul Oficial*, no. 333 du 28 décembre 1992.

place de Paul Teodoru; à la Défense, Nicolae Spiroiu est remplacé par Gheorghe Tinca; deux secrétaires d'État sont également nommés. Les membres du cabinet ne sont pas présentés au Parlement, ce qui déclenche la contestation des autres partis politiques. Face aux motions de censure de l'opposition, qui réclame que 8 des 22 ministres ne reçoivent pas l'aval parlementaire, face à la décision du PDAR de retirer le support au gouvernement et aux menaces de PUNR de revenir une fois pour toujours sur son appui accordé au cabinet, le 18 août Nicolae Văcăroiu annonce que le gouvernement devient bicolore.

Le troisième remaniement amène des ministres qui sont explicitement soutenus par le PUNR: Valeriu Tabără, au Ministère de l'Agriculture, et Adrian Turicu, au Ministère des Communications. En fait, le PUNR disposait déjà de deux partisans dans l'appareil gouvernemental dans les personnes de Iosif Gavril Chiuzbaian et Aurel Novac, même s'il a toujours nié que ces deux ministres eussent été ses membres.

Après deux années de négociations politiques, le 20 janvier 1995, les quatre partis – le PDSR, le PGR, le PUNR et le PST – signent le protocole de collaboration parlementaire. Un nouveau remaniement a lieu le 5 mai 1995, lorsque le ministre du Commerce et celui de la Culture sont remplacés. Pendant le même mois, suite au protocole signé, le PDSR attribue au PGR quatre postes de secrétaires d'État et, en août, il concède des postes dans les structures de l'exécutif au PGR et au PST. Néanmoins, cette décision est de courte durée, car le protocole avec PGR est rapidement rompu à cause des attaques chauvines du PGR à l'adresse de l'Union Démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR). Le 10 novembre, le PGR retire son appui au gouvernement Văcăroiu.

La dernière année du gouvernement Văcăroiu est marquée par de nombreuses démissions. Le 21 août 1996, les ministres de la Santé et de la Culture rendent leurs mandats pour des raisons personnelles. Les conflits suscités entre PUNR et le PDSR par la signature du Traité avec l'Ukraine, le 2 septembre, déterminent les ministres PUNR du gouvernement de quitter eux aussi l'exécutif. C'est à la même occasion que le garde des Sceaux, Iosif Gavril Chiuzbaian, démissionne même s'il avait toujours nié toute relation avec PUNR.

L'instabilité gouvernementale à l'époque de l'équipe de Nicolae Văcăroiu est le résultat de la quête d'une majorité parlementaire. Même si ce gouvernement veut se présenter comme une équipe de spécialistes sans appartenance partisane, pendant toute la durée de son mandat, les postes de l'exécutif sont le sujet de négociations permanentes entre les partis politiques. De 1992 à 1996, le FDSN/PDSR s'est trouvé dans l'hypostase de devoir négocier une majorité avec des partis anti-système tels le PUNR ou le PGR, tout en préservant les apparences du respect du pluralisme démocratique. Le grand dilemme du gouvernement Nicolae Văcăroiu fut donc: comment contester nos partenaires et, à la fois, obtenir leur soutien? Cette période répond à cette logique contradictoire de l'appui contesté. C'est le chef du gouvernement qui met en question la probité morale et les décisions des partis politiques avec lesquels il s'est allié afin de pouvoir gouverner.

### *La période 1996-2000. Contester le Premier ministre*

Les élections de novembre 1996 ont réarrangé la géographie parlementaire. Comme les scores obtenus par les partis politiques ont rendu impossible la formation d'un gouvernement monocolore, la majorité parlementaire fut créée par une

coalition de deux alliances – la Convention Démocratique Roumaine, l'Union Social Démocrate – avec un partenaire tiers, l'Union Démocratique des Magyars de Roumanie. La législature 1996-2000 fut profondément marquée par les conflits entre les partenaires de coalition. Les principaux moments de crise politique, qui ont déterminé des remaniements et des restructurations, s'inscrivent dans une logique de contestation des personnes. Ce qui fut en effet spécifique pour cette période c'est que les critiques et les reproches politiques ne se donnèrent pas comme cible un parti ou un autre, mais des personnes politiques et avant tout le Premier ministre.

Le 11 décembre 1996, le cabinet Victor Ciorbea est investi par le Parlement avec 316 voix favorables, 152 voix contre et 6 abstentions. C'est le début du gouvernement postcommuniste le plus instable selon les indicateurs utilisés par cette étude.

Dans le cas de la période 1997-2000, il y a deux grandes sources d'instabilité: les conflits provoqués par la compétition dans le cadre d'une coalition politique et les conflits inter-partisans portant sur la distribution des portefeuilles gouvernementaux. Faute d'une politique cohérente et de répartition des postes ministériels, reposant sur des principes claires<sup>1</sup>, les partis politiques menèrent une lutte acharnée pour la suprématie et la consolidation de leur position au sein du gouvernement. L'algorithme établi à la suite des négociations entre les partenaires politiques a déterminé une première distribution des portefeuilles dont le schéma resta en grandes lignes valide pendant toute la période<sup>2</sup> (v. Annexes, tableau 9).

Le premier remaniement du gouvernement est survenu le 4 décembre 1997, une année après le premier vote d'investiture. La nouvelle composition du cabinet est approuvée par le Parlement avec 277 des 485 voix exprimées. Toutefois, ce changement très visible est précédé par une politique de renouvellement du second échelon gouvernemental qui commence dès les premiers jours de l'équipe exécutive de la coalition. 59 nominations de secrétaires d'État sont opérées avant le premier remaniement dont 33 en janvier 1997 seulement. Lors du remaniement du mois décembre, le Premier ministre décide de changer une grande partie des membres de son équipe. La plupart des ministres sont remplacés avec des ministres technocrates<sup>3</sup>. Le premier remaniement amène aussi un changement au niveau de l'algorithme, car le Ministère de l'Industrie et du Commerce est attribué au PNPCD et le Ministère des Finances passe sous la tutelle du PNL. De surcroît, les

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails concernant le processus de répartition des portefeuilles ministériels v. Kaare STROM, Ian BUDGE, Michel LAVER, «Constraints of Government Formation in Parliamentary Democracy», in *American Journal of Political Science*, vol. 38, no. 2, May 1994, pp. 303-335; Ian BUDGE, Hans KEMAN, *Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*, Oxford University Press, New York, 1990.

<sup>2</sup> Le PNPCD a gardé le poste de Premier ministre et les ministères à profil économique (les Finances, la Réforme, l'Agriculture et l'Alimentation, la Privatisation), les Affaires Intérieures, 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'État membres du gouvernement. Les libéraux ont pu désigner les ministres de la Justice, des Communications, des Informations publiques ainsi qu'un secrétaire d'État membre du gouvernement. L'UDMR a reçu le Ministère du Tourisme et la gestion des questions concernant les minorités nationales, tandis que l'PSDR a obtenu un seul portefeuille, le Travail et de la Protection Sociale. Enfin, le PD a contrôlé les Affaires étrangères, la Défense, l'Environnement, la Recherche et la Relation avec le Parlement.

<sup>3</sup> Pour la liste des ministres nommés le 5 décembre 1997, v. le Décret no. 622 du 5 décembre 1997 concernant les mesures de remaniement gouvernemental, in *Monitorul Oficial*, no. 345 du 5 décembre 1997.

ministres de l'Industrie et du Commerce, des Affaires étrangères, de la Justice et des Internes et du Travail deviennent ministres d'État.

Ce premier remaniement est suivi, à la fin du même mois de décembre 1997, par d'autres modifications résultant, cette fois-ci, des tensions devenues critiques entre les partenaires de coalition, manifestées par des prises de position publiques de certains membres du gouvernement – Adrian Severin, ministre des Affaires étrangères et Traian Băsescu, ministre des Transports.

La démission de Traian Băsescu s'inscrit sur la toile de fond du conflit entre le Parti Démocrate et le Premier ministre et déclenche une véritable crise politique dans la coalition. Par conséquent, le 14 janvier 1998, le Conseil National de Coordination du PD décide de retirer le soutien au Premier ministre, tout en restant au sein de la coalition. Le 2 février 1998, tous les ministres PD rendent leurs démissions en accusant la direction du gouvernement d'appliquer des traitements différenciés aux membres PD et aux membres PNPCD. Le 10 février 1998, les ministres PD sont remplacés et le Parlement valide les nouvelles propositions avec 315 voix pour et 121 contre<sup>1</sup>.

La solidité de la position de Victor Ciorbea à la direction du cabinet est ébranlée par des contestations au sein de son propre parti. Devant le refus du Conseil National PD de voter, le 27 mars 1998, la Loi du budget et devant la demande du PNL de résoudre la crise politique, Victor Ciorbea annonce le 30 mars sa démission de la fonction de Premier ministre.

Le 31 mars 1998, les leaders des partis politiques de la coalition se réunissent à Cotroceni pour désigner le nouveau Premier ministre. Celui qui est désigné pour former le gouvernement est Radu Vasile. Le nouveau gouvernement est investi le 15 avril 1998 avec 317 des voix pour et 124 contre.

Le cabinet Radu Vasile, avec une structure plus restreinte – il compte 25 portefeuilles ministériels – fonctionne sans autre changement jusqu'au mois septembre lorsque Daniel Dăianu est remplacé, au portefeuille de Ministre des Finances, par Decebal Traian Reșeș. Notons, pourtant, que le phénomène que nous avons remarqué chez tous les gouvernements analysés jusqu'à ce point est toujours présent. Après la nomination de Radu Vasile, un changement majeur se produit de nouveau au niveau des secrétaires d'État. En respectant une règle d'inertie valable dans tous les cas des changements du personnel de l'échelon second, selon laquelle les modifications du niveau inférieur de l'exécutif suivent d'un mois ou deux les remaniements, 15 nouveaux secrétaires d'État sont nommés au mois de mai 1998.

Le gouvernement Radu Vasile ressent lui aussi les effets des conflits intestins de la coalition (v. Annexes, tableau 10). Le 27 octobre, le Parti l'Alternative de la Roumanie (PAR) déclare retirer ses représentants du gouvernement – le ministre de la Recherche, Horia Ene et le secrétaire d'État au Ministre de la Réforme, Adrian Ciocănea – et quitter la coalition, reprochant au gouvernement son inefficacité de même que le refus de mettre en oeuvre une politique de droite.

Le 10 novembre 1998, l'appareil gouvernemental est restructuré par la fusion de certains ministères et par la dissolution d'autres. Ainsi, le Ministère de la Recherche et de la Technologie est fondu dans le Ministère de l'Enseignement. Une partie de ses attributions sont transférées à l'Agence Nationale pour Science, la

---

<sup>1</sup> Pour les noms des ministres qui remplacent les ministres PD, v. la Décision de modification de la composition et de la structure du gouvernement, no. 1 du 10 février 1998, in *Monitorul Oficial*, no. 63 du 11 février 1998.

Technologie et l'Innovation<sup>1</sup>. Souhaitant diminuer la taille de l'appareil exécutif, la coalition décide de créer des agences gouvernementales subordonnées au gouvernement. Au Ministère des Communications et au Ministère du Tourisme sont substitués, par l'Ordonnance d'urgence no. 56 de 1998, l'Autorité Nationale pour le Tourisme, respectivement l'Agence Nationale pour les Communications et l'Informatique, organes de spécialité du gouvernement. En outre, les anciens ministères de la Privatisation, de la Réforme, de la Relation avec le Parlement et de l'Administration Publique Locale sont transformés en départements directement subordonnés au Premier ministre.

La dernière année du gouvernement Radu Vasile débute avec la crise déclenchée par le soulèvement des mineurs et leur marche vers Bucarest. Incapable de gérer la crise, le ministre national-paysan des Affaires intérieures, Gavril Dejeu, est démis.

La fin de l'année amène la fin d'un conflit qui existait à l'intérieur de la coalition de gouvernement, mais aussi à l'intérieur de PNPCD, nourri par les prétentions du Premier ministre sur la direction du parti. La solution choisie a été simple: la révocation de Radu Vasile de sa position de Premier ministre. La procédure utilisée reposa sur une interprétation très élastique des principes constitutionnels. Pratiquement, tous les membres du gouvernement ont présenté leurs démissions. Les premiers ministres qui ont rendu leur mandats, le 13 décembre 1999, ont été, d'une manière paradoxale, même les représentants du PNPCD. Ils ont été suivis par les libéraux et les membres du Parti Démocrate. En même temps, le Bureau Central du PNPCD a retiré le soutien accordé à Radu Vasile. Confronté au refus du chef du gouvernement de démissionner, le président Emil Constantinescu décide de révoquer le Premier ministre pour cause d'incapacité d'exercer ses attributions, vu que la plupart des ministres avaient déjà quitté leurs portefeuilles.

Radu Vasile n'accepte de déposer sa démission qu'aussi tard que le 17 décembre 1999, lorsque la coalition avait déjà identifié un nouveau candidat à la direction du gouvernement dans la personne de Mugur Isărescu, gouverneur de la Banque Nationale. Le gouvernement Isărescu est validé par le Parlement le 21 décembre 1999<sup>2</sup>. La période décembre 1999-novembre 2000 est une période de continuité et d'apaisement politique. Le seul changement notable au niveau du personnel gouvernemental advient le 16 février 2000, lorsque Victor Babiuc, le Ministre de la Défense et le vice-président du Parti Démocrate, quitte son parti sans pour autant vouloir renoncer au portefeuille de ministre. Le 13 mars 2000, le président Emil Constantinescu signe l'acte de sa révocation.

Les dynamiques gouvernementales de la période 1996-2000 portent le signe des luttes intestines au niveau de la coalition et des partis politiques qui ont formé la coalition. À part un intervalle de quelques mois en 1999, tous les conflits ont partagé cette logique de contestation des personnes, puisant néanmoins à des sources différentes.

Cette situation devient évidente notamment au moyen de l'examen des changements des chefs de cabinets. Une différence est néanmoins à constater quant à la manière de changer le Premier ministre: si dans le cas de Victor Ciorbea, le changement du chef de l'équipe gouvernementale génère un conflit et un blocage au

---

<sup>1</sup> V. l'Ordonnance d'urgence no. 56 de 1998, in *Monitorul Oficial*, no. 515 du 30 décembre 1998.

<sup>2</sup> La Décision du Parlement no. 57 pour accorder la confiance au gouvernement, in *Monitorul Oficial*, no. 625 du 22 décembre 1999.

sein de la coalition, dans la cas Radu Vasile, nous assistons plutôt à une convergence des forces partisanses, fédérées par l'effort de révoquer le Premier ministre.

La période 1996-2000 est caractérisée par les controverses entre les membres de la coalition de gouvernement. Pourtant, les négociations portées, source d'instabilité gouvernementale, ne ressemblent pas aux pourparlers qui avaient sous-tendu le gouvernement Nicolae Văcăroiu. Le chantage politique existe, car les partenaires menacent à tour de rôle de retirer le support politique accordé au cabinet. Ce qui constitue pourtant une note distinctive de cette période est le caractère personnalisé de la contestation. Toutes les dynamiques gouvernementales de cette législature portent l'empreinte, au moins au niveau de l'image, de cette personnalisation de la politique.

### LES DYNAMIQUES GOUVERNEMENTALES ET LES CONTRAINTES EUROPÉENNES

Le gouvernement constitué après les élections du 26 novembre 2000 amène au pouvoir le Pôle Social Démocrate. Même si le PSDR n'avait pas réussi à obtenir la majorité des voix, le Pôle se charge de la formation d'un gouvernement minoritaire dont Adrian Năstase est le Premier ministre. La composition du nouveau gouvernement est annoncée le 26 décembre et elle est accompagnée par une reconfiguration de l'appareil gouvernemental.

La structure du cabinet est amplifiée, les 19 portefeuilles du gouvernement Mugur Isărescu deviennent 27 par la création de nouveaux ministères ou par la réinstauration des anciens ministères qui avaient été dissous à l'occasion des restructurations successives. La Décision no. 28 du 11 janvier 2001 crée le Ministère de la Culture et des Cultes, tandis que la Décision no. 77 du 31 janvier 2000 met en place le Ministère de la Fonction Publique<sup>1</sup>. De même, les organes spécialisés du gouvernement (les autorités, les agences) et certains départements sont transformés en ministères – c'est le cas du Ministère des Petites et des Moyennes Entreprises (Décision gouvernementale no. 15 du 4 janvier 2001), du Ministère des Communications et de la Technologie des Informations (Décision gouvernementale no. 20 du 4 janvier 2001), du Ministère de l'Intégration européenne (Décision gouvernementale no. 14 du 4 janvier 2001), du Ministère du Tourisme (Décision gouvernementale no. 24 du 4 janvier 2001), du Ministère des Informations publiques (Décision gouvernementale no. 13 du 4 janvier 2001).

D'autre part, des ministères existants sont regroupés et fusionnés: le Ministère des Travaux publics, des Transports et du Logement (Décision gouvernementale no. 3 du 4 janvier 2001), le Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Forêts (Décision no. 12 du 4 janvier 2001). Il s'agit, en fait, d'une redéfinition institutionnelle de ce que signifie le gouvernement. Pratiquement, la gestion de tous les domaines se voit modifiée. De cette manière, la fin de l'année 2000 et le début de l'année 2001 signifient un véritable moment de discontinuité dans le processus de prise de décision gouvernementale.

---

<sup>1</sup> Les Décisions portant sur la réorganisation et le fonctionnement des ministères sont publiées dans les livraisons du *Monitorul Oficial* des 10, 11 et 19 janvier 2004.

Les deux premières années de gouvernement portent le signe de la stabilité à la fois du point de vue du personnel et des structures. L'année 2003 amène en échange un tout autre visage du gouvernement, visible à travers le miroir de deux remaniements gouvernementaux et d'une restructuration ministérielle.

Le premier changement intervient le 19 juin 2003 et il constitue un point d'inflexion dans la politique du cabinet. Sous le couvert d'une restructuration gouvernementale ayant comme but déclaré l'augmentation de l'efficacité gouvernementale, on assiste à une redéfinition institutionnelle d'une grande ampleur qui implique également un changement de personnel<sup>1</sup>. De la sorte, les anciennes agences promues en 2001 au rang de ministères recouvrent leur statut d'agences gouvernementales.

Nous assistons donc en juin à un changement massif des structures. Seulement neuf ministères préservent la même forme qu'ils avaient en 2000. De surcroît, des représentants de haut rang du PSD, tels Matei Agathon Dan, Octav Cozmâncă ou Vasile Dâncu, quittent la direction des ministères. Même si la direction du parti invoque des raisons tenant à la gestion et à la coordination des affaires partisans dans une année préélectorale, les anciens ministres occupant ou récupérant des positions de responsabilité au sein du parti, il s'agit pourtant des personnages fortement contestés dans la presse pour les mesures prises durant leur mandat.

Le deuxième remaniement gouvernemental est annoncé le 21 octobre 2003 par le Premier ministre Adrian Năstase. À la suite des campagnes de presse qui dénonçaient la corruption de certains membres du gouvernement, le Premier déclare avoir reçu les lettres de démission de la part des trois représentants de son équipe, Mircea Beuran, ministre de la Santé, Hildegard Carola Puwak, ministre de l'Intégration européenne) et Șerban Mihăilescu, chef du Secrétariat Général du Gouvernement<sup>2</sup>. Néanmoins, les trois anciens ministres ne sont pas pour autant exclus du parti.

Dans le contexte des critiques cuisantes de la part de représentants de l'Union européenne concernant le rythme de la réforme économique et les impasses du système de justice, une nouvelle restructuration accompagnée d'un remaniement gouvernemental a lieu en mars 2004. La démarche imaginée le 10 mars 2004<sup>3</sup> est renversée par rapport à celle de 2002, car cette fois-ci, l'appareil gouvernemental est de nouveau dilaté. La Chancellerie du Premier ministre, une institution qui était déjà prévue par la Loi no. 90 de 2001, mais qui n'avait jamais acquis une existence institutionnelle concrète, est placée sous la direction de Alin Teodorescu. D'autres ministères et agences apparaissent également: le Ministère de l'Environnement et de la Gestion des Eaux, le Ministère de l'Agriculture, des Forêts et du Développement Rural – une division de l'ancien Ministère de l'Agriculture des Forêts, des Eaux et de l'Environnement – et le Ministère de l'Enseignement de la

---

<sup>1</sup> Pour les principales modifications v. la Décision du Parlement concernant la modification de la structure et de la composition du gouvernement no. 16, in *Monitorul Oficial*, no. 436 du 19 juin 2003.

<sup>2</sup> Ils sont remplacés par Alexandru Fărcaș au Ministère de l'Intégration, Eugen Bejinariu au Secrétariat Général du Gouvernement et Ovidiu Brânzan au Ministère de la Santé.

<sup>3</sup> V. la Décision du Parlement no. 5 du 10 mars 2004 approuvant la modification de la structure et de la composition du gouvernement, in *Monitorul Oficial* no. 212 du 10 mars 2004; ces réglementations sont complétées également par les dispositions de l'Ordonnance d'urgence no. 11 du 23 mars 2004, in *Monitorul Oficial*, no. 266 du 25 mars 2004 fixant les mesures de réorganisation de l'administration publique centrale.

Recherche – le dossier «Jeunesse» étant transféré dans la compétence d'une autorité subordonnée au gouvernement – l'Autorité Nationale pour le Tourisme. Trois ministres deviennent ministres d'État: Ioan Talpeș, ministre sans portefeuille chargé de la coordination de la Défense, de l'Intégration Européenne et de la Justice; Dan Ioan Popescu qui coordonne l'Économie, les Transports, les Finances, l'Agriculture et les Communications et Ioan Rus qui dirige les Affaires intérieures et l'Administration, de même que le Ministère du Travail, de l'Environnement, de l'Éducation, de la Culture et de la Santé. Par ailleurs, Victor Ponta devient ministre délégué chargé du suivi des dossiers de financements internationaux et du contrôle de l'application de l'acquis communautaire. Rodica Stănoiu, ancien ministre de la Justice, est remplacée par Cristian Diaconescu.

La nouvelle structure du gouvernement témoigne d'une attention accrue accordée à l'intégration européenne, attention qui provoque pourtant une superposition des compétences. De la sorte, cinq ministres ont des attributions dans les différents domaines de l'intégration européenne: Ioan Talpeș, Victor Ponta, Mihai Tănăsescu, ainsi que le ministre de l'Intégration Alexandru Fărcaș et le négociateur en chef Vasile Pușcaș.

La première période du gouvernement Adrian Năstase est exempte de modifications au niveau des ministres et des structures ministérielles. Pourtant, deux années après le début du mandat, trois remaniements et deux restructurations ont lieu en l'espace de dix mois, marquant des changements d'ampleur dans l'organisation du gouvernement. Significatif pour cette époque est que, à différence des remaniements de la législature précédente, les changements ne surviennent pas à la suite des conflits au sein d'une coalition ou à l'intérieur du parti au pouvoir. Au contraire, les ministres sortants, même si contestés par la presse, sont soit réintégrés sur des positions de responsabilité dans l'organisation partisane – *e.g.* Octav Cozmâncă qui devient président exécutif du PSD –, soit ils reçoivent d'autres fonctions dans la direction de l'État – *e.g.* Rodica Stănoiu, ancien ministre de la Justice, qui devient conseiller présidentiel.

Par conséquent, la logique de la personnalisation de la politique est maintenue, mais dans un sens inversé. Les dynamiques gouvernementales visent la protection de certains membres du parti qui sont ensuite réintégrés dans la vie politique sur d'autres postes. Il s'agit globalement d'une stratégie censée assurer la protection de l'image du gouvernement et de ses membres, au moyen de l'adoption des mesures temporaires répondant aux exigences des médias et de l'Union européenne.

## LA CONVERGENCE DES ÉLITES ET SON IMPORTANCE

La scène politique roumaine se caractérise par une forte instabilité des structures et du personnel gouvernemental. Les choix politiques faits en matière de dynamiques gouvernementales favorisent la production des relations de pouvoir personnalisées qui peuvent revêtir des formes variées et puiser à de nombreuses sources. Ce n'est pas pour autant dire que les gouvernements successifs se sont trouvés dans un état de blocage permanent. Au contraire, c'est caractériser un mode spécifique de l'action gouvernementale.

Souvent, la source de continuité se trouve, par une sorte d'effet pervers, au niveau de cette personnalisation de la politique. Dépourvue d'une référence précise à un cadre institutionnel stable, la référence logique se situe au niveau des personnes.

De la sorte, la personnalisation accrue de l'espace politique semble jouer en élément stabilisateur sous-tendu par un phénomène de convergence des élites. À part les réseaux qui se forment et qui prennent la partie d'un camp ou d'un autre dans conflits politiques, il y a aussi deux autres sources responsables de la création de ce type de rapports entre les nouvelles élites politiques. Il s'agit d'une part de la consécration des élites émergentes et, d'autre part, d'une reproduction des acteurs politiques dans les fonctions exécutives, permettant la construction de véritables carrières dans les structures gouvernementales.

### *La sélection des nouvelles élites*

Après 1989, on assiste à une lutte pour imposer un type de légitimation dominante. Il y a deux grands types de légitimité qui sont invoqués par les prétendants à l'exercice du pouvoir politique: le premier invoque une *logique révolutionnaire*, tandis que le second se plie à la logique d'une tradition de l'histoire politique de l'entre-deux-guerres<sup>1</sup>. Ces deux logiques légitimatrices engendrèrent un conflit qui se perpétua dans les premiers moments post-révolutionnaires à l'intérieur du Front du Salut National, mais qui affecta aussi les relations entre les partis politiques. Le conflit opposa les nouvelles élites issues des mouvements de masses ayant participé à l'effondrement du communisme et les membres de l'échelon second de l'ancienne nomenklatura.

La constitution du Conseil du Front du Salut National a été un moment décisif pour le développement de la scène politique roumaine. Dépourvus d'une légitimation fournie par les élections, le CFSN a utilisé un discours fondé sur deux types de logiques légitimatrices, tandis que ses membres offrirent l'image d'un rassemblement éclectique: représentants de l'ancien Parti-État, anciens dissidents, participants à la Révolution<sup>2</sup>. Pourtant, la partie dominante du CFSN était constituée par des anciens membres de la nomenklatura et par des militaires. La présence de Ion Iliescu, ancien membre de la nomenklatura, à la tête du CFSN, joue aussi un rôle symbolique dans la mesure où elle entérine le succès d'un phénomène de reconversion des anciennes élites. Bien sûr, il s'agit d'une reconversion de position

---

<sup>1</sup> Cristian PREDA, «Les partis politiques dans le postcommunisme roumain», in *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. III, no. 4, 2003, p. 958.

<sup>2</sup> La composition du Conseil du Front du Salut National, telle qu'elle est annoncée par le «Comunicatul către țară», du 22 décembre comprend des noms appartenant à l'ancienne nomenklatura tels Alexandru Bârlădeanu, Corneliu Mănescu, Domokos Geza, Ion Iliescu, Dumitru Mazilu, Silviu Brucan; de l'autre côté se trouvent des personnes qui se sont remarquées par des prises de position contre le régime communiste: Ana Blandiana, Mircea Dinescu. Une catégorie spéciale est constituée par les militaires: le général Ștefan Gușă, le général Victor Athanasie Stănculescu, le général Voinea, le capitaine Mihail Lupoi, le capitaine Emil Dumitrescu etc. De surcroît, la structure du Bureau Exécutif du Conseil du Front du Salut National, approuvée dans la séance du 27 décembre 1989, comprend 11 membres dont 6 anciens membres de la nomenklatura centrale – Ion Iliescu (président), Dumitru Mazilu (premier vice-président), Kiraly Karoly (vice-président), Dan Marțian (secrétaire) et Silviu Brucan et Nicolae Radu (membres) –, 3 membres qui n'ont pas fait partie des structures du pouvoir communiste – Cazimir Ionescu, Gheorghe Manole et Ion Caramitru – et 2 membres – Bogdan Teodoriu et Vasile Neacșa – dont on manque d'informations suffisantes pour pouvoir les inscrire dans une des deux catégories précédentes, v. *Dicționarul personalităților politice*, Rompres, București, 1994.

par le passage d'une fonction occupée dans le régime communiste à une fonction dans le nouveau régime et non pas d'une reconversion idéologique. En fait, dans sa première période, le Conseil dirigé par Ion Iliescu fonctionna en tant que structure étatique. À ce titre, Ion Iliescu déclarait: «Ce qui était à faire c'était de construire une structure étatique provisoire. C'est ainsi qu'est apparue l'idée du Conseil du Front du Salut National»<sup>1</sup>.

En fait, dès le début, Ion Iliescu annonce son intention de transformer le CFSN en moteur de sélection des nouvelles élites, issues de la Révolution ou reconverties. En outre, dès les premiers jours, il est clair que, malgré les tentatives de rassurer les représentants de l'opposition, Ion Iliescu ne se contente pas d'accomplir le rôle provisoire de préparer l'émergence d'un nouveau pouvoir. «Nous devons nous présenter aux élections en tant que Front, avec la mission de promouvoir les représentants les plus remarquables de la nation, porteur des valeurs de l'unité et bâtisseur de l'avenir»<sup>2</sup>.

La scène politique roumaine est dominée par une compétition entre formules de légitimation. La présence de Ion Iliescu en tant que président de la République pendant dix années indique le succès de la reconversion des anciennes élites communistes de l'échelon inférieur. Ion Iliescu joue dans ce cas un double rôle symbolique: une symbolique institutionnelle qui marque la perpétuation d'une certaine typologie de l'acteur politique de succès et une symbolique de la représentation. En fait, la présence de Ion Iliescu dans la plus haute fonction de l'État est le résultat des élections libres, donc d'une reconnaissance et d'un consentement des citoyens<sup>3</sup>. Au début de l'année 1990, dans un discours transmis à la télévision et à la radio, Ion Iliescu avoue son espoir quant à la création d'une nouvelle élite politique: «Dans cette nouvelle étape, nous avons besoin de personnes profondes, dotées d'une capacité d'évaluation et d'énergie, des individus équipés de compétences et de qualités organisationnelles. Nous avons besoin, dans l'étape qui va suivre, d'acteurs capables de persister dans le temps»<sup>4</sup>. En fait, les qualités requises d'un bon homme politique ne sont à retrouver à l'époque que chez ceux qui avaient exercé des fonctions dans l'appareil du régime communiste – au gouvernement, dans l'appareil du parti ou au sein de la bureaucratie dans le sens le plus étendu. Pourtant, son discours ne semble être ni trop exclusif, ni trop explicite. Cette phrase, qui se constitue paradoxalement dans une prophétie auto-réalisée, décrit l'évolution des élites roumaines après 1989: des personnes ayant acquis des compétences de gestion pendant le régime communiste, qui exercent cette compétence et reproduisent ses critères de validation dans l'espace public postcommuniste.

Quatre mois après la Révolution, Ion Iliescu renforça sa position. Le 8 avril 1990, dans le cadre d'une conférence de presse, le président du Conseil Provisoire de l'Union Nationale déclarait: «Le nombre des anciens membres de parti de notre

<sup>1</sup> Ion ILIESCU în dialog cu Vladimir TISMĂNEANU, *Marele șoc. Din finalul unui secol scurt*, Editura Enciclopedică, București 2004.

<sup>2</sup> «Stenograma primei ședințe plenare a CFSN (27.12.1989)», in Ion ILIESCU, *Revoluție și Reformă*, Editura Enciclopedică, București, 1994, pp. 69-98.

<sup>3</sup> Les scores obtenus par Ion Iliescu dans sont: 85,07%, le 20 mai 1990 (premier tour), 61,43%, le 27 septembre 1992 (second tour), 45,59% le 3 novembre 1996 (second tour) et 66,82%, le 26 novembre 2000 (second tour), v. Stan STOICA, *Dicționarul partidelor politice în România 1989-2003*, Meronia, București, 2003.

<sup>4</sup> Le discours de Ion Iliescu diffusé sur les chaînes de télévision et de radio, in *Monitorul Oficial*, 1<sup>ère</sup> partie, II<sup>e</sup> année, no. 4 du 8 janvier 1990.

pays s'est élevé quatre millions. Ce nombre redouble si l'on prend en compte leurs familles. Trois millions autres ont été membres des jeunesses communistes. C'est absurde de vouloir exclure de la vie politique du pays un si grand nombre – pratiquement la majorité de la population. S'il y a donc des arguments raisonnables, on peut en discuter. S'il y a des choses qui n'ont rien à voir avec la réalité, nous n'avons pas à en discuter»<sup>1</sup>.

Faute d'études biographiques et de dossiers de ces dirigeants, il est difficile à dire dans quelle mesure et à quel niveau les ministres postcommunistes ont fait partie de la nomenklatura. Ce qui est clair est que, au moment de la création du CFSN, deux grandes critères ont guidé la sélection du personnel gouvernemental: (1) le critère de l'expérience dans les structures du pouvoir, rempli au moyen d'une continuité aussi grande que possible dans la fonction et (2) le critère de la spécialisation préalable sur un échelon inférieur, selon lequel les membres du gouvernement étaient à identifier entre les rangs du personnel des ministères.

Cette logique de la continuité dans la sélection a engendré une continuité et une reproduction d'un corps des élites. Ces élites proviennent d'un système personnalisé et elles ont le *savoir-faire* d'un certain type de politique. Par ailleurs, ces élites se sont déjà formées dans un esprit de corps pendant le régime communiste. Le nouveau régime ne fait donc que les reconnaître et, par là même, les reconverter automatiquement et collectivement.

Cette manière très personnalisée dont se produit la consécration politique est essentielle pour la compréhension des rapports de pouvoir qui se créent sur la scène politique roumaine. Les membres du CFSN ne sont pas élus, ils sont consacrés, ils sont validés par le président de CFSN qui est Ion Iliescu. Ion Iliescu exprime le vœu de continuité de la compétence qui, dans le contexte de l'époque, perd toute dimension méritocratique. Cette consécration des nouveaux venus par une seule personne s'inscrit dans la sphère des rapports de pouvoir personnalisés du régime communiste, revigorés cette fois-ci par la légitimation discursive de la Révolution.

### *Les carrières politiques – un élément de stabilisation*

Notre analyse a fait état des taux des changements gouvernementaux très élevés pendant toute la période considérée. Pourtant, nous n'avons pas pris en compte dans notre étude le phénomène de «rotation de cadres» et de nominations plurielles. En fait, en étudiant de plus près la scène politique roumaine, nous pouvons remarquer que l'ampleur du changement lors des remaniements n'est pas si grande au niveau du personnel gouvernemental<sup>2</sup>. Dans ce qui suit, nous examinerons

---

<sup>1</sup> Domnița ȘTEFĂNESCU, *Cinci ani din istoria României. O cronologie a evenimentelor: decembrie 1989- decembrie 1994*, p. 60 (la traduction nous appartient).

<sup>2</sup> Dans leur étude portant sur la volatilité des portefeuilles dans la IV<sup>e</sup> République en France, John D. Huber et Cecilia Martinez mettent en exergue l'importance de l'expérience individuelle dans l'exercice de la fonction ministérielle, ainsi que l'importance de la continuité dans les différents portefeuilles du gouvernement, en montrant l'existence d'une corrélation entre cette expérience individuelle et la stabilisation du cabinet, même si les deux éléments restent des réalités différentes, v. John D. HUBER, Cecilia MARTINEZ, «Cabinet Instability and the Accumulation of Experience in the Cabinet – the French Fourth and Fifth Republic in Comparative Perspective», in *British Journal of Political Science*, vol. 34, part 1, January, 2004, pp. 27-48.

quelques exemples de trajets du personnel gouvernemental. La prémisse de notre étude est que le niveau de la performance d'un gouvernement dépend de sa continuité et donc aussi de la présence de certains acteurs politiques ayant une compétence au niveau de la mise en oeuvre des politiques publiques. Les partis favorisent-ils dans leurs procédures de sélection des personnages politiques ayant déjà une expérience dans l'appareil gouvernemental? Nous nous limiterons à l'exposé de quelques exemples de carrières politiques construites à l'intérieur du gouvernement, des carrières qui soutiennent l'idée d'une certaine continuité qui s'institue au niveau du personnel gouvernemental. Nous pouvons remarquer plusieurs types de trajets politique au sein des cabinets.

Le premier type est celui des individus directement nommés dans une fonction et qui occupent la même fonction dans plusieurs cabinets. Le cas le plus illustratif est celui de Traian Băsescu, qui a été ministre des Transports dans les gouvernements Petre Roman II, Theodor Stolojan, Victor Ciorbea, Radu Vasile et Mugur Isărescu. Mais nous pouvons identifier aussi d'autres personnes qui suivent le même trajet, tels Matei Agathon Dan, ministre du Tourisme dans le gouvernement Nicolae Văcăroiu et Adrian Năstase, ou Andrei Chirică, ministre des Communications dans la période 1990-août 1994. Cette situation est à retrouver également dans le cas des secrétaires d'État. Il y a des secrétaires d'État qui gardent leur position au-delà même des alternances politiques. Tel est le cas de Gabriel Gafița, secrétaire d'État au Ministère des Affaires étrangères de décembre 1995 jusqu'en août 1998 ou de Ioan Seceleanu, secrétaire d'État dans le Ministère des Eaux, des Forêts et de l'Environnement, nommé sous le gouvernement Văcăroiu et réécupéré par le gouvernement Victor Ciorbea.

Le deuxième type de carrière gouvernementale combine la continuité de position sur un certain échelon du pouvoir avec la discontinuité quant au domaine d'exercice des attributions – une sorte de «rotation des cadres». Par exemple, Victor Babiuc commence sa carrière gouvernementale en tant que ministre de la Justice dans le gouvernement Petre Roman II, pour occuper le portefeuille de ministre de l'Intérieur dans le gouvernement Theodor Stolojan et se voir chargé de la direction du Ministère de la Défense entre décembre 1996 et mars 2000. D'autres exemples sont fournis par Andrei Pleșu – qui débute dans la politique dans les premiers deux gouvernements Petre Roman en tant que ministre de la Culture, pour détenir, dans les équipes de Victor Ciorbea et de Radu Vasile, le portefeuille de ministre des Affaires étrangères – ou par Alexandru Athanasiu qui, après avoir occupé le portefeuille du Ministère du Travail et de la Protection Sociale (1996-2000), devient le ministre de l'Enseignement dans le gouvernement Adrian Năstase.

Pourtant, le type le plus souvent rencontré s'inscrit dans la logique de l'interaction entre l'échelon second (les secrétaires d'État) et le premier échelon du pouvoir (les ministres). Nous remarquons souvent des tendances personnelles visant la construction d'une carrière à l'intérieur de l'appareil gouvernemental. Ainsi, de nombreux trajets individuels témoignent d'une certaine professionnalisation des détenteurs des fonctions gouvernementales: Daniela Bartoș (secrétaire d'État au ministère de la Santé et ensuite ministre de la Santé dans le gouvernement Nicolae Văcăroiu et Adrian Năstase), Ecaterina Andronescu (secrétaire d'État pour l'Enseignement dans le gouvernement Văcăroiu et Ministre de l'Enseignement dans le gouvernement Adrian Năstase), Sorin Dimitriu (Secrétaire d'État pour l'Industrie entre mai 1991 et janvier 1992 et ministre de la Privatisation dans le gouvernement Radu Vasile), Aurel Novac (secrétaire d'État au Ministère des

Transports dans le gouvernement Nicolae Văcăroiu et ministre des Transports dans le cadre du même gouvernement).

Nous avons recueilli des exemples à même de prouver une continuité au niveau des positions gouvernementales. Cette stabilisation d'un type de personnel est importante pour deux raisons: d'abord, elle permet l'acquisition d'un certain *savoir-faire*; ensuite, elle aide à la construction d'un réseau de personnes ayant travaillé ensembles. Les nominations multiples dans un portefeuille et la rotation des cadres sont des éléments de stabilisation. De plus, tous ces personnages politiques acquièrent une certaine notoriété qui leur permet, une fois nommés dans une fonction, de devenir une sorte de référence à un domaine qui, à cause de l'instabilité structurelle, ne peut pas être aisément identifié.

L'effet pervers de cette stabilisation vient du fait que la professionnalisation de la vie politique et la cristallisation du lien entre la fonction gouvernementale et le parti politique se fait dans un moment où l'élite politique stable et présente dans les structures directrices des partis est issue de la composition des premières années postcommunistes dont nous avons déjà présenté les grands mécanismes de sélection. La consécration du poids de l'appartenance politique des ministres et de la position occupée au sein du parti signifient, une fois pour toutes, la consolidation de statut de certaines personnes et d'une certaine typologie du gouvernement. Paradoxalement, la modernisation de la vie politique, le passage à des critères de sélection mieux établis et à des critères parfois très rigides pour accéder à une fonction importante dans la direction du parti favorisent une faible circulation des élites et, par conséquent, une faible possibilité de renouvellement de celles-ci.

Nous avons vu, qu'après 1989, nous assistons à une instabilité prononcée des structures et du personnel gouvernemental. Les décisions de restructurer les ministères et les organes spécialisés sont vues comme des solutions de sortie dans les crises politique successives. Nous avons remarqué que, après les premières années de gouvernement, l'organisation de l'appareil gouvernemental, loin de se stabiliser, reste toujours l'objet des nombreux changements. De plus, à part les dynamiques très nombreuses de la structure des ministères, nous assistons également à un changement perpétuel du personnel gouvernemental.

Ce qui est intéressant à noter est que même si les moments de changement du personnel diffèrent selon l'échelon concerné (ministres, respectivement secrétaires d'État), les statistiques générales portant sur le changement du personnel gouvernemental pour chaque gouvernement respectent la même hiérarchie pour les deux niveaux du pouvoir. Ainsi, notre hypothèse selon laquelle la continuité de la prise de décision serait assurée par une stabilisation du niveau second contre les aléas du premier niveau du pouvoir est partiellement infirmée. En revanche, nous pouvons déduire l'existence d'une autonomie des dynamiques gouvernementales des secrétaires d'État, bien que ce niveau reste lui aussi dominé par l'instabilité caractéristique à chaque cabinet.

Le contexte du changement diffère pour chaque cas, pourtant nous pouvons identifier en grandes lignes quelques caractéristiques portant sur les dynamiques de chaque gouvernement. Ainsi le gouvernement Petre Roman II et la période 1996-2000 s'inscrivent dans une logique de contestation qui renvoie à des crises intra- et inter-partisanes. En revanche, l'instabilité du gouvernement Nicolae Văcăroiu relève des difficultés des négociations portant sur la constitution de la majorité parlementaire, tandis que l'équipe Adrian Năstase est tributaire surtout

aux contraintes exercées par les instances européennes. Dans tous ces cas, l'accent tombe sur la logique de la contestation de la personne.

De 1989-2004, nous observons également des indices de stabilisation: ces indices se retrouvent surtout au niveau de la sélection du personnel gouvernemental et au niveau d'une certaine autonomie de l'échelon des secrétaires d'État par rapport au premier échelon de pouvoir, celui des ministres. Nous pouvons distinguer certaines carrières qui se construisent au niveau des cabinets. De la sorte, l'instabilité du personnel ministériel et des secrétaires d'État est atténuée par les phénomènes de rotation des cadres et de nominations plurielles de certains ministres. Nous assistons donc à une continuité de l'acte décisionnel reposant avant tout sur la continuité des personnes et des réseaux qui s'établissent entre les responsables politiques.

Le problème de la reproduction de ce type de relations personnalisées, de *la priori* axiologique de l'acteur politique sur l'institution, est qu'il favorise une logique de l'action qui fait obstacle à la consolidation démocratique et la consécration d'un mode rationnel-légal de l'action publique. En vertu d'un effet pervers, les facteurs de stabilisation qui commencent à apparaître viennent cimenter les relations et les mécanismes déjà confirmés sur la scène politique roumaine postcommuniste.

## ANNEXES

Tableau 1

*La volatilité des portefeuilles ministériels 1989-2004*

Gouvernement	No. de mois	No. de nominations	Nombre de portefeuilles	Moyenne/ mois	Moyenne normale	Rapport moyennes
Petre Roman (I)	6	36	32	6	5,66	1,06
Petre Roman (II)	16	37	25	2,31	1,56	1,48
Theodor Stolojan	12	25	23	2,08	1,92	1,08
Nicolae Văcăroiu	48	46	22	0,96	0,46	2,08
Victor Ciorbea	15	51	28	3,4	1,87	1,85
Radu Vasile	18	35	25	1,94	1,39	1,40
Mugur Isărescu	12	20	19	1,67	1,58	1,06
Adrian Năstase	42	50	27	1,19	0,64	1,86
TOTAL	169	300	201	19,55	15,08	11,87
MOYENNE	21,13	37,5	25,12	2,44	1,89	1,48
Moyenne générale 1,78 (Ministres/mois); Valeur normale 1,19; Rapport = 1,5						

**La moyenne normale** = le nombre des nominations des ministres s'il n'existe pas de remaniement (le rapport entre le nombre des portefeuilles et la durée réelle exprimée en mois du mandat);

**La moyenne par mois** = le nombre des changements des ministres pour chaque gouvernement (le rapport entre le nombre des nominations des ministres et la durée réelle exprimée en mois du mandat);

**Le rapport moyennes** = le rapport entre la moyenne par mois et la moyenne normale rend compte de l'ampleur des nominations des ministres par rapport à la dimension du cabinet.

Tableau 2

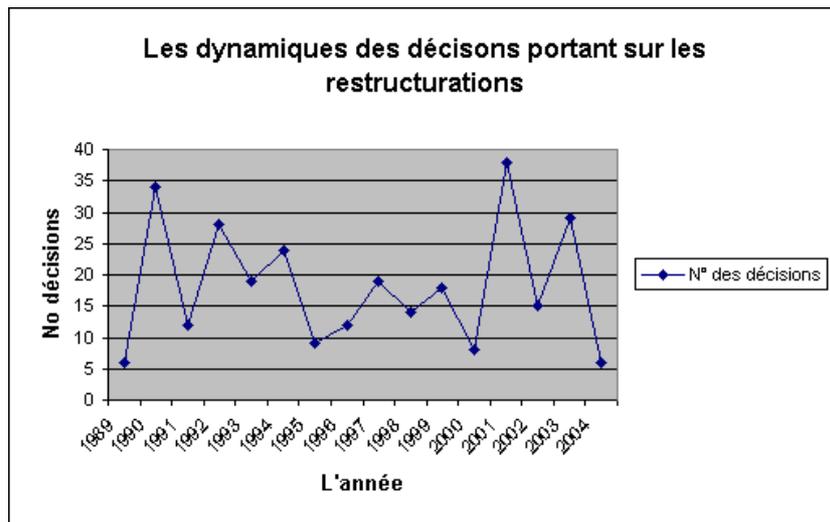
*Les dynamiques de l'échelon second de l'exécutif*

Gouvernement	No. de mois	No. de nominations	Moyenne/mois
Petre Roman (I)	6	78	13
Petre Roman (II)	16	96	6
Theodor Stolojan	12	36	3
Nicolae Văcăroiu	48	151	3,15
Victor Ciorbea	15	96	6,4
Radu Vasile	18	54	3
TOTAL	115	511	34,55
MOYENNE	19,17	85,17	5,76
Moyenne sans Roman (I)	21,8	86,6	4,31

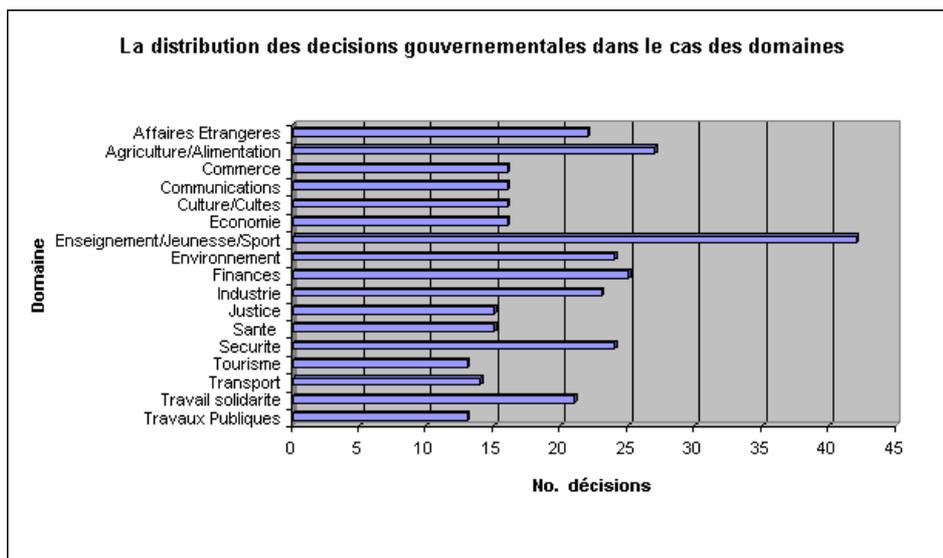
**Tableau 3**

*La Distribution des décisions gouvernementales concernant le changement des structures des ministères*

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
No. de décisions	6	34	12	28	19	24	9	12	19	14	18	8	38	15	29	6

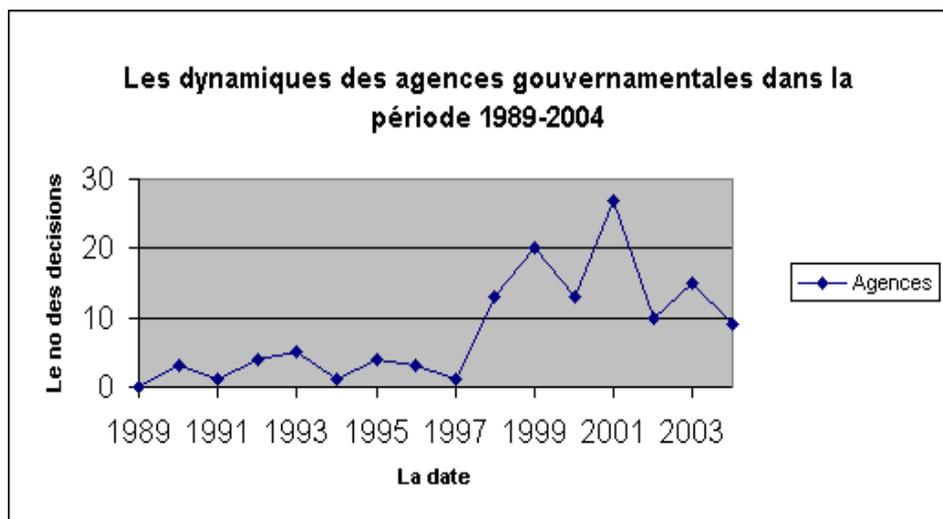
**Tableau 4**

*La distribution des décisions gouvernementales par domaines d'activité*



**Tableau 5**

*La distribution des décisions portant sur la création et la modification de la structure des agences gouvernementales*

**Tableau 6**

*Les dynamiques du personnel gouvernemental pendant le gouvernement provisoire Petre Roman (décembre 1989- juin 1990)*

La période	Nominations ministres	Nominations secrétaires d'État
Décembre 1989	19	9
Janvier 1990	13	56
Février 1990	1	7
Mars 1990	3	6
Avril 1990	0	0
Mai 1990	0	0
Juin 1990	25*	5

\* Le nombre des portefeuilles dans le cabinet Petre Roman II; nous avons pris en compte tous les membres détenant un portefeuille dans le gouvernement, même si la titulature de leur fonction officielle n'incluait pas le terme de «ministre».

**Tableau 7**

*Les dynamiques du personnel gouvernemental  
dans le cas du gouvernement Petre Roman II*

La période	Nominations ministres	Nominations secrétaires d'État
Juillet – août 1990	0	32
Septembre – octobre 1990	0	11
Novembre – décembre 1990	0	3
Janvier – février 1991	0	6
Mars – avril 1991	11	6
Mai – juin 1991	1	23
Juillet – août 1991	0	8
Septembre – octobre 1991	23*	20

\* Le nombre des portefeuilles dans le cabinet Theodor Stolojan.

**Tableau 8**

*Le gouvernement Nicolae Văcăroiu.  
Les nominations des ministres et des secrétaires d'État*

La période	Nominations ministres	Nominations secrétaires d'État
Décembre 1992 – avril 1993	1	71
Mai – septembre 1993	4	25
Octobre 1993 – février 1994	2	5
Mars – juillet 1994	4	4
Août – décembre 1994	2	8
Janvier – mai 1995	2	0
Juin – octobre 1995	1	7
Novembre 1995 – mars 1996	6	13
Avril – août 1996	2	6
Sept. 1996 – novembre 1996	3	7
Décembre 1996	28*	21

\* Le nombre des portefeuilles du gouvernement Victor Ciorbea.

**Tableau 9**

*Les dynamiques du personnel gouvernemental.  
Les cas du gouvernement Victor Ciorbea*

La période	Nominations de ministres	Nominations de secrétaires d'État
Janvier – février 1997	0	36
Mars – avril 1997	0	1
Mai – juin 1997	0	12
Juillet – août 1997	0	6
Septembre – octobre 1997	0	3
Novembre – décembre 1997	16	4
Janvier – février 1998	6	10
Mars – avril 1998	25*+1	9

\* Le nombre des portefeuilles du gouvernement Radu Vasile.

**Tableau 10**

*Le cas du gouvernement Radu Vasile.  
Les dynamiques de personnel*

La période	Nominations de ministres	Nominations de secrétaires d'État
Mai – juin 1998	0	16
Juillet – août 1998	2	2
Septembre – octobre 1998	4	4
Novembre – décembre 1998	2	10
Janvier – février 1999	2	17
Mars – avril 1999	0	1
Mai – novembre 1999	0	0