

Flore Pop

***DE « L'AUTOMNE DES PEUPELES » AU PRINTEMPS DE LA TRANSITION: LES CONSEQUENCES DE
L'ECHEC DU MODELE SOCIALISTE ET LE ROLE ACTUEL DE L'ETAT. UNE BREVE ESQUISSE
HISTORIQUE***

For our central and eastern European countries, especially Romania and Bulgaria, dominated, after the collapse of communism, by new society's phenomenon, is important now to redefines the role of state in the mainly transition's directions, before new steps towards a « without state society ».

Après le renversement des régimes communistes, la transformation initiale d'un grand nombre de règles du jeu et d'institutions (introduction des principes de l'Etat de droit, de représentation démocratique et de propriété privée) n'a pas suffi, à elle seule, à asseoir un nouveau et cohérent système dans l'Europe du Centre-Est. D'autres réformes devront être discutées et mises en oeuvre. Les premières mesures adoptées depuis 1989 ont permis de rompre avec l'ancienne administration, avec son système économique de planification centralisée, et de jeter ainsi les bases de l'Etat de droit et d'une économie de marché. Mais la seule action *juridico-économique* ne suffit pas. On risque par ailleurs d'observer que, pendant une période intermédiaire, les sociétés de l'Est sont vulnérables aux crises politiques, au vide juridique et à l'anomie sociale - et qu'elles pourraient être sensibles au développement de phénomènes éloignés de l'inspiration démocratique de « l'automne des peuples » de 1989.

Dans une transition prolongée, oscillante et contradictoire, les phénomènes nouveaux, dans nos sociétés du Centre-Est européen s'expliquent par diverses raisons privées: les incertitudes concernant l'avenir, la baisse temporaire du pouvoir d'achat et du niveau de la consommation, la disparition des avantages sociaux, etc., et publiques: les vicissitudes de la nouvelle vie politique, naissante - et les avatars des institutions étatiques.

Tous ces phénomènes ont contribué finalement à l'instauration d'un climat d'anomie et surtout d'insécurité, sur un fond effervescent de « débat théorique » (si on nous permet l'expression), qui ont provoqué finalement un renforcement sensible du rôle de l'Etat - qui, selon certains critiques, s'est retiré d'abord de ses prérogatives sociales plutôt que de ses prérogatives économiques, comme il serait normal pour cette période de la transition.

I. LE CLIMAT D'ANOMIE SOCIALE ET LES PREMIERS DEBATS THEORIQUES

Comme nous le constatons, l'échec du modèle socialiste a entraîné des phénomènes nouveaux qui ont contribué finalement à l'instauration d'un climat d'anomie et d'insécurité. Les débats théoriques, inexistantes ou stériles dans un premier temps, provoquent finalement une réaction bénéfique, une ébauche de mentalité entrepreneuriale et de volonté politique d'aller de l'avant vers la réforme se dessinent, même chez nous, en Roumanie. Les conséquences positives sont déjà visibles et salutaires.

A. L'absence de décideur politique et les premiers débats théoriques sur la transition

L'effondrement du communisme fût une réaction en chaîne, incontrôlable, la débâcle continue même dans certains endroits (surtout dans les Balkans). La faiblesse de l'administration est une caractéristique des débuts de la transition, qui, sur un fond de séquelles héritées de l'ancien régime, se présente comme un grand handicap pour la période des réformes.

1. L'absence de décideur politique au début des changements

Selon la plupart des spécialistes et des gens avisés, pour sortir de cette crise prolongée il faut exercer partout une action énergique pour maîtriser le processus et réussir la transition vers la démocratie et l'économie de marché. L'appui de l'Union Européenne est important pour tous ces pays qui se trouvent en transformation, par sa prospérité économique et par son rôle dans la stabilisation (l'exemple de la transition à la démocratie en Espagne et au Portugal) sert, selon J. Rupnik, de modèle ou de pôle d'attraction. Le rêve d'intégrer un jour l'Union Européenne peut jouer un rôle de catalyseur pour tous les pays d'Europe centrale et orientale.

L'héritage du communisme dans les mentalités et même dans les structures, dans l'administration, tout ce poids du passé semble aujourd'hui plus lourd qu'on ne l'avait pensé au moment du tournant politique de 1989, qui avait amené la chute du système totalitaire. Même si la chute de l'empire soviétique a entraîné la dissolution des partis communistes dans toute l'Europe centrale et orientale (ou au moins des changements de structure et de nom), ils subsistent encore en tant que force antiréformatrice, frein social et politique contre la transition démocratique et la réussite des réformes - comme on le voit encore aujourd'hui dans l'ex-U.R.S.S. et même dans quelques anciens « pays frères ». Il s'ensuit une série de crises politiques dans tous les pays ex-communistes, des conflits (jusque ces dernières années) entre les pays voisins. Il y a eu au début de la transition une absence évidente de décideur politique avec une base légitime (Russie, Ukraine, Roumanie) pour pouvoir engager pleinement les

réformes économiques nécessaires, les antiréformateurs étant très puissants (c'est le cas de l'Ukraine, du Bélarus et même de la Russie, avec la contestation violente contre Boris Eltsine, il y a quelques années seulement) et un vide de puissance dans toute l'Europe centrale et orientale. En général, sur un fond économique marqué par des secteurs d'Etat majoritaires, les administrations des pays d'Europe centrale et orientale (P.E.C.O.) et des républiques ex-soviétiques héritent d'une forte mentalité de planification centralisée et de méthodes de gestion défectueuses, les populations, elles, attendent encore que tout leur vienne d'en haut. Les élites politiques de la région, en imitant mal certains *leaders* occidentaux, sont en proie au populisme, leurs promesses inconsidérées n'ont fait que décevoir les masses hétérogènes d'électeurs au lieu de les mobiliser au changement¹. Des phénomènes mafieux s'installent un peu partout, surtout dans les républiques asiatiques de l'ex-U.R.S.S. Le crime organisé, l'« employisme », l'exploitation des rentes - sont les phénomènes nouveaux qui s'installe dans la vie socio-économique. Un tel contexte d'anomie sociale n'est pas générateur de réflexion, ni de débats théoriques. Mais malgré les moeurs des sociétés de l'Est, affaiblies et en plein changement, on en trouvera toujours quelque part la disponibilité saine pour chercher une solution à la crise. Ainsi, pour échapper à tous ces maux, suite à des débats finalement ardents l'Etat a dû redevenir une institution forte, avec un certain prestige, pour réformer les anciens mécanismes et les mettre au service des nouvelles structures.

2. Les premières ébauches de débats théoriques

Dans le contexte initial des transformations à l'Est, les débats théoriques n'étaient pas déterminants de la transition économique, ce qui ne doit pas nous empêcher de souligner aujourd'hui les deux directions provoquées par le passage à l'économie de marché: d'une part une argumentation variée pour le « gradualisme » (l'ex-Tchécoslovaquie, Hongrie, Roumanie, et ces derniers temps les républiques ex-soviétiques qui forment la C.E.I.), d'autre part les tenants d'une thérapie « de choc », brutale, avec un rythme soutenu, la Pologne en tout premier lieu, suivant la méthode proposée par l'Américain J. Sachs, la Bulgarie (mais sans aucun souci de continuité) et...l'ex-R.D.A., placée dans un contexte politique et économique particulier, après la réunification allemande, et, de ce fait, avec une situation complètement différente, vu les presque trois cent milliards de marques versées par le gouvernement fédéral

¹ Selon J. CHIRAC, « Les promesses n'engagent que ceux qui les reçoivent », affirmation mise en exergue par Felia ALLUM, in *European Political Science* (EPS), European Consortium for Political Research (ECPR), Central Services University of Essex, Colchester, n° 1.1, automne 2001, p. 26.

pour la reconversion de l'économie est-allemande et qui, même dans ces conditions, ne marche pas encore de manière satisfaisante. Que peut-on dire alors des autres pays à économie en transition moins bien lotis?

Mais ce double débat quant au passage vers le marché comporte pour les deux directions principales les mêmes connotations idéologiques et politiques. On doit souligner que l'accès à l'économie de marché passe en ce cas par la démocratisation politique, eu regard à la spécificité et aux ressemblances des régimes politiques en place dans les pays de l'Est avant le tournant de 1989, les éventuelles différences concernant, de fait, que le rythme ou la trajectoire des réformes économiques, devenus objet de nombreuses spéculations, parfois pernicieuses.

Un autre débat important a eu lieu entre les partisans d'une approche « maximaliste » et ceux du maintien d'un rôle étendu des structures étatiques, débat qui se prolonge de nos jours, avec des effets dans la pratique gouvernementale dans un pays comme le notre, source de crise économique tout d'abord, mais aussi, par voie d'incidence, de crise politique, l'exemple le plus frappant, en Roumanie, étant la grande crise politique de l'hiver 1998, qui a pris fin seulement après la démission du premier gouvernement formé par la coalition de centre-droite, post-communiste (suivie par une autre, en novembre-décembre 1999, terminée elle aussi de manière lamentable, par la démission du Gouvernement Radu Vasile). Tous ces balbutiements politiques ou économiques n'ont, semble-t-il, pour remède pendant la période de transition qu'une activité administrative sans faille, bien orientée, de la part de l'Etat, qui ne doit pas se ressentir ainsi pas trop suite aux crises des partis ou des coalitions au pouvoir.

Selon l'appréciation de l'ancien Président roumain E. Constantinescu, la crise politique prolongée au sein de la coalition au pouvoir, durant de janvier à avril 1998, n'a pas touché les organes de l'Etat, qui, malgré cette situation d'exception, ont assuré tant bien que mal la marche des réformes sans avoir un budget voté par le Parlement jusqu'au au mois de mai de la même année!

B. Volonté de réforme et ouverture vers le marché

En Roumanie, suite aux alternances politiques de 1996 et de 2000, mais aussi dans d'autres pays en transition avec une évolution au ralenti (Ukraine, Moldavie, Biélorussie, malgré le retour au pouvoir des anciens communistes) s'affirme pleinement un esprit de réforme, d'ouverture vers les mécanismes concurrentiels du marché et on constate

l'émergence d'une « mentalité entrepreneuriale », les agents économiques privés commencent à constituer le noyau dynamique de l'économie.

1. Le contexte politique favorable à l'ouverture vers le marché

Par leur volonté politique d'accepter expressément et d'effectuer la transition vers des « économies de marché libres et concurrentielles », les Etats post-communistes ont facilité la quasi généralisation du système économique dominant de l'Ouest et l'instauration à terme d'une économie de marché unique sur l'ensemble du continent européen, ce qui peut présenter des avantages non-négligeables au niveau macro-économique, favoriser la coopération pan-européenne et l'intégration des Etats est-européens dans l'Union Européenne, ainsi qu'une meilleure insertion dans l'économie mondiale, avec la mise sur pied d'un système d'échanges commerciaux au niveau mondial beaucoup plus ouvert qu'il ne l'était auparavant (suite, aussi, à l'intégration réalisée dans le cadre du G.A.T.T. - et par la suite de l'O.M.C.).

2. L'émergence d'une « mentalité entrepreneuriale »

Malgré la dernière alternance politique, en Roumanie les besoins réels dans la direction d'une émergence progressive et effective d'une « mentalité entrepreneuriale », pour pouvoir ranimer la vie économique du pays, se font sentir de manière pressante. Il va falloir décentraliser les initiatives et passer à la contractualisation des relations pour pouvoir transformer à fond la vie économique et s'orienter de manière irréversible vers le marché. Le gouvernement semble décidé à mettre en place une législation efficace pour instaurer un climat et des mécanismes de marché, fait des efforts bénéfiques pour introduire les principes de management occidental et du comportement de marché. Malheureusement, le poids des facteurs spécifiques (l'évasion fiscale, l'hyper-inflation) entrave parfois le processus de développement economico-social, de transition vers la démocratie, avec ses valeurs de tolérance et de respect des droits de l'homme. L'échec du modèle socialiste (communiste) de développement et la situation d'anomie sociale actuelle réclame pour l'avenir immédiat un rôle accru de l'Etat dans la transition.

II. LE ROLE ACTUEL DE L'ÉTAT DANS UNE ECONOMIE EN TRANSITION

Le rôle de l'Etat s'accroît dans les premières phases de l'établissement d'une économie en transition, surtout dans la période des mesures de réforme « dures », proprement dites, malgré une « déchéance » héritée de sa position dans les anciennes structures. Cette déchéance marque encore l'activité de l'administration, toutefois, des signes de changement ont été aperçus dans presque tous les pays de l'Europe centrale et orientale.

Le rôle de l'Etat s'est avéré très important dans notre propre pays pour la stabilisation de l'économie, mais aussi, malgré les « fautes inexcusables » de 1990 - 1991, pour gérer le climat politique très tendu dans les mois et les années post-totalitaires, propice à des crises interethniques, religieuses et culturelles. Une petite ébauche de « société sans Etat » se dessine à travers certaines formes de coopération entre différents éléments de la société civile, signe de la modernisation promue par les nouveaux acteurs du développement.

A. L'Etat « déchu »... et l'Etat de droit dans la transition

L'effondrement du système totalitaire à l'Est a affaibli l'Etat et terni son image. Dans tous les P.E.C.O. le démantèlement de l'ancienne structure administrative étatique a été délibéré, par contrecoup de la présence par le passé de l'Etat « synonyme de superpuissance ». Suite à un parcours constitutionnel soutenu, les règles nouvelles de l'Etat de droit sont maintenant à l'essai dans les anciennes « démocraties populaires ».

1. L'Etat et les conséquences de sa « superpuissance »

Avant la chute des régimes totalitaires il y avait, selon la plupart des analystes, des une interpénétration de l'Etat et du parti unique à tous les niveaux, qui tenait du principe de l'unité « monolithique » du pouvoir étatique dans tous les pays anciennement socialistes. Mais suite aux événements de l' « automne des peuples », l'effondrement du parti unique dans les P.E.C.O. a considérablement affaibli l'Etat et terni son image et sa crédibilité. Partout le démantèlement rapide de la structure administrative étatique en place a été délibéré, par contrecoup de la présence « odieuse », par le passé, de l'Etat « synonyme de superpuissance », avec un pouvoir indivisible. Mais l'ordre public s'est détérioré rapidement, la loi était impuissante ou inexistante même dans les nouvelles entités, dans ces circonstances post-révolutionnaires, dans certains pays il n'y avait même pas une présence ordinaire de l'Etat, pendant une période considérable, ce qui a entraîné des dégâts importants au niveau de l'économie et quant à la crédibilité des nouvelles structures qui se sont mis trop lentement en

place. En Roumanie, grâce à un rôle très actif de la nouvelle administration quant à la création d'un nouveau cadre constitutionnel et institutionnel, ces aspects négatifs ont été limités de manière progressive et partiellement éliminés. Malgré deux ou trois grands moments conflictuels (problèmes de minorités en mars 1990, « minériades » sur Bucarest en juin 1990 et septembre 1992), la transition démocratique roumaine c'est plutôt bien passé².

2. Le nouveau parcours constitutionnel roumain, l'établissement de l'Etat de droit et les prémisses de la réforme économique

Par le Décret-loi n° 1 du 26 décembre 1989, concernant la Constitution, l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Front du salut national et des Conseils territoriaux du Front du salut national,³ ont été abrogés certains décrets, arrêtés et lois édictés pendant la période communiste, ainsi que certains articles du Code pénal, très restrictifs au regard des droits et libertés des citoyens, qui connaissent depuis un sort beaucoup meilleur. Ce acte normatif « historique » de la période transitoire a abrogé formellement les anciennes structures de l'Etat socialiste, remplacées ensuite par de nouveaux organes et structures, suivant la voie des lois ordinaires.

Depuis le début de cette réforme législative et jusqu'au 20 mai 1990, le jour des premières élections libres de l'après-communisme, a été édictée une cinquantaine d'actes normatifs (décrets-lois, décrets, décrets d'application) qui ont abrogé plus de 200 lois, décrets et autres dispositions légales édictés par le régime communiste totalitaire (a été abolie la peine de mort et ont été amnistiées certaines infractions commises après 1947), ont été reconsidérés également les principaux droits et libertés des citoyens, par l'abrogation des dispositions sévères concernant l'établissement dans les « grandes villes » et le changement non restrictif de domicile, le régime trop restrictif des passeports, du contact libre avec les étrangers etc.

Le Décret-loi n° 2 du 27 décembre 1989 est le premier acte normatif de la période transitoire contenant des dispositions constitutionnelles, parce qu'il concernait la constitution, l'organisation et le fonctionnement du Conseil du Front du salut national - qui généraient les assises des nouveaux organes de l'Etat, dans l'époque post-totalitaire. D'une grande importance pour cette période des débuts de la transition est également une autre loi qui lui suit, il s'agit de la loi électorale, qui établit les principes du nouveau système électoral et y

² C'était l'avis, entre autres, de Th. de Montbrial, interviewé par *Radio France Internationale*, section roumaine, quelques temps après les élections générales de novembre 1996, en Roumanie.

³ Décret-loi n° 1 du 26 décembre 1989, publié dans le *Moniteur officiel*, Bucarest, n° 4 du 27 décembre 1989.

introduit des dispositions novatrices d'une valeur constitutionnelle certaine - quant à l'institution présidentielle (complètement réformée) et à la constitution et l'organisation de la chambre des députés et du sénat du nouveau Parlement de Bucarest, contribuant ainsi à l'établissement de l'Etat de droit. Plus tard, en 1991, comme élément de référence pour la consolidation de l'Etat de droit, une nouvelle Constitution a été élaborée, puis votée par l'Assemblée constituante et ensuite soumise au référendum. Elle a été acceptée par la majorité des citoyens et se trouve actuellement en vigueur depuis le 8 décembre 1991, date du référendum. Avant, était encore en vigueur formellement l'ancienne Constitution « socialiste » de 1965, qui n'étaient pas abrogée expressément, mais dans la pratique on n'a plus fait référence à elle en ce qui concerne le domaine de la structure des organes de l'Etat, régis par le premier décret-loi et ceux qui lui ont suivi, la loi électorale et l'ensemble de la nouvelle réglementation. La réforme démocratique s'est traduite également par la création d'une nouvelle institution, la Cour Constitutionnelle - indépendante des autres pouvoirs - législatif, exécutif et judiciaire, et compétente à contrôler et assurer la constitutionnalité de l'ensemble de la réglementation. Elle a été créée par la Loi n° 47 du 18 mai 1992⁴. D'autres actes normatifs élaborés par la suite ont assuré la consolidation des institutions de l'Etat de droit.

Au niveau économique, dans une première étape de la transition, l'Etat est devenu le plus important créancier. Par l'application de la Loi n° 15/1990 et conformément à la Loi n° 31/1990, toutes les anciennes entreprises étatiques ont été transformées - soit en régies autonomes d'Etat, soit en sociétés commerciales, en sociétés par actions ou à responsabilité limitée, ainsi qu'elles étaient définies par la seconde loi. La Loi n° 15/1990 prévoit que les régies autonomes sont limitées aux secteurs d'intérêt général ou aux domaines stratégiques, dans tous les autres secteurs les entreprises et autres unités économiques ont pu être organisées en tant que sociétés commerciales. Pendant la période où l'Etat reste encore un actionnaire important, perçoit les dividendes proportionnellement avec les actions qu'il possède. L'Etat perçoit également les taxes et les impôts qui restent des revenus budgétaires. Le rôle de l'Etat ne s'arrête pas ici, cependant, comme prémisse de la réforme économique engagée il y a quelques années est en vue une diminution de son rôle dans la direction de l'économie en son ensemble.

B. Le rôle actuel de l'Etat dans la transition

⁴ La Loi n° 47 du 18 mai 1992 sur l'organisation de le fonctionnement de la Cour Constitutionnelle, a été publiée

Le mission de l'Etat reste toujours importante, même si substantiellement renouvelée, donc devenue différente de celle qu'il exerçait dans le cadre étroit de l'économie planifiée: il y a, selon les analystes, des fonctions *classiques* (d'une part, de protection extérieure et intérieure, du respect de l'ordre juridique, des infrastructures, de l'environnement; d'autre part, pour assurer les services publiques) et des fonctions qui ont un rôle de *régulation économique*, où l'intervention des pouvoirs publics se manifeste dans la politique budgétaire et l'imposition, comme appui pour assurer le cadre légal nécessaire au respect des droits de propriété, de la propriété privée, le fonctionnement des marchés et le respect des contrats internes et internationaux, mais l'Etat agit aussi comme agent régulateur des institutions financières et des entreprises, avec son rôle de catalyseur, à redéfinir, dans le processus de restructuration.

1. Redéfinir le rôle de l'Etat

Dans les circonstances de la transition, selon les spécialistes originaires des P.E.C.O., il faut redéfinir le rôle de l'Etat. Selon certains analystes roumains, bulgares, hongrois ou même occidentaux l'Etat doit garder encore un rôle à l'Est, malgré l'avis de ceux qui arguent contre vent et marées d'un rôle trop pesant, lourd et centralisateur de l'ancienne administration dans les P.E.C.O., ce qui peut marquer encore les comportements et, par conséquent, risque de gâcher les chances de réforme. Mais le risque c'est de tomber aussi dans l'autre extrême, de basculer dans une situation d'anomie, d'absence de règles et de non intervention de l'Etat. « Or, les ultra-libéraux de ces pays ont vraiment envie de "jeter le bébé avec l'eau du bain". Ils oublient qu'il y a un rôle de régulation, d'élaboration des règles générales qui doit rester celui de l'administration, des gouvernements, des Etats »⁵.

2. Les tendances dominantes

Au lendemain de la seconde guerre mondiale coexistaient deux systèmes: selon l'un d'entre eux l'Etat devait intervenir dans l'économie de façon générale et détaillée; l'autre système avantagait la tendance de faire confiance à l'initiative individuelle et à l'esprit

au *Moniteur Officiel* de la Roumanie, Première partie, n° 10 du 22 mai 1992.

⁵ M.-E. BERARD, *Le besoin des règles claires et stables*, in *L'Etat en transition. L'Europe centrale*, dossiers et débats, I.I.A.P. 1992, p. 59.

d'entreprise. Dans les deux cas « l'Etat devait suppléer aux défaillances du marché et, par choix sinon par nécessité, planifier, diriger et contrôler le développement économique »⁶.

En vertu de ce « modèle » de l'Etat planificateur se sont articulés également, jusqu'à un certain point, les succès économiques de la politique d'industrialisation socialiste de l'après-guerre, mais finalement l'interpénétration des organes de l'Etat et du parti unique a mis un terme limite à l'évolution de l'Etat et de son rôle actif et efficient dans l'économie des pays concernés. En fin de compte les événements de « l'automne des peuples » ont renvoyé le communisme et son système économique pénétré et affaibli par l'idéologie dans le sous-sol des utopies échouées et ainsi ont pu apparaître en pleine lumière les faiblesses de l'économie de commande, économie étatique hypercentralisée, planifiée d'en haut et contrôlée par l'Etat. Il faut donc changer de système et s'orienter vers les mécanismes de l'économie libre⁷, dans le rythme de son évolution actuelle comme « économie-monde », le seul cadre qui permet l'insertion dans les échanges mondiaux et la bonne gestion et le développement d'un pays. Ont besoin de cette sorte de changement du moins deux catégories d'Etats: les pays en développement et les pays à économie en transition⁸.

Si les pays en développement, dont beaucoup d'entre eux se trouvent en voie de sous-développement, n'arrivent pas à limiter, par le biais de l'Etat, la dégradation de leurs économies⁹ en raison de problèmes ethniques, sociaux ou politiques, les pays à économie en transition, qui ont hérité des structures économiques naguère trop soumises à un contrôle étatique, trop centralisées et planifiées d'en haut, n'en veulent plus d'Etat du tout dans les nouvelles articulations de l'économie, sans comprendre que le passage au système qui repose sur l'esprit d'initiative et le risque implicite qui lui incombe ne peut pas se faire du jour au

⁶ H. BENAÏSSA, *Economie, administration et politique: les trois dimensions de la modernisation*, in *L'avenir de l'Etat dans une économie de marché*, *Revue Française d'Administration Publique*, IIAP, janvier - mars 1992, n° 61, p. 82.

⁷ Cf. P. DECHEIX, *Le rôle de l'Etat dans le développement de l'économie*, . (XXIVe Congrès de l'IDEF - Le Caire 21 - 25 juin 1995, in *Revue Internationale de Droit Comparé*, Paris, n° 2/1996, p. 491. Nous pensons, généralement, en parlant d'économie libre, aux mécanismes concurrentiels du marché (par rapport à l'économie de commande, figée), comme régulateurs de l'économie, mais cette généralité est sujette à confusion, par rapport au système de liberté économique, cher à Raymond Barre, expression qu'il « préfère à celles de libéralisme ou d'économie de marché car il se réclame de valeurs particulières, permet seul la bonne gestion et le développement, à condition cependant, de disposer de temps ».

⁸ Ibid.

⁹ Il est d'autant plus important de savoir que, sur la base du *Rapport de la Banque Mondiale*, repris par le quotidien économique *Les Echos* du 10 septembre 1997, précité, les PED vont enregistrer globalement une croissance économique ascendante sans précédent d'ici l'an 2020! Si le futur quart de siècle s'annonce plus sur une note d'optimisme et de réussite que de récession, le présent des PED est plutôt terne que donneur d'espérance.

lendemain, dans un laps de temps trop court, il faut d'abord travailler pour une reconversion des mentalités, des comportements conditionnés.

Les spécialistes roumains pensent que l'Etat restera un actionnaire important pendant une courte période et, dans cette qualité, il percevra donc des dividendes proportionnellement avec les actions qu'il possède. Même si « La prémisse de la réforme économique roumaine consiste dans la diminution rapide du rôle de l'Etat dans la direction de l'économie », « Dans les conditions actuelles, l'Etat deviendra probablement le plus important créancier »¹⁰.

Il faut redéfinir le rôle de l'Etat, comme nous l'avons vu, il ne faut pas garder le même type de relation entre l'Etat et les entreprises, avec un contrôle hiérarchisé, centralisé et dirigiste, mais il ne faut pas non plus rejeter toute idée d'intervention de l'Etat dans l'économie, si on veut accepter que la prospérité est le résultat d'une convergence de facteurs, dont l'interventionnisme opportun de l'administration dans une économie libre. Ainsi, « l'Etat pourrait intervenir dans l'activité des agents économiques, mais seulement par des moyens économiques mis à sa disposition dans une économie de marché, afin d'encourager ou de limiter l'offre et la demande, d'aider et de stimuler certains agents économiques par une politique adéquate de crédit, des leviers fiscaux ou d'autres stimulants »¹¹.

3. *L'Etat doit être le moteur de la réforme économique*

La plupart des gouvernements des pays à économie en transition affichent leur scepticisme quant au rôle positif de l'intervention de l'Etat dans la nouvelle économie. Selon l'opinion dominante, les théoriciens épris de *laissez-faire* n'envisagent pas d'étudier l'utilité pour les pays en transition des mécanismes et instruments de la reconstruction et la modernisation des économies occidentales, utilisés après la dernière guerre mondiale.

Ainsi, leur attitude vis-à-vis du rôle de l'Etat pendant cette période de mutations multiples apparaît des plus paradoxales. Pour effectuer une transition réussie vers l'économie concurrentielle il faut avoir des gouvernements forts dans ces pays pour en être capables d'appliquer une politique, donc les mesures structurelles et conjoncturelles qui s'imposent.

L'Etat doit être le moteur de la réforme, mais pas question aujourd'hui d'un Etat « synonyme de superpuissance » avec des attributs de mauvais souvenir comme: propriétaire, planificateur, entrepreneur, gestionnaire et contrôleur unique de toute l'économie, cas dans

¹⁰ N. POP, *La Roumanie - un nouveau climat pour les affaires*, Institut National des Recherches Economiques, Centre d'information et de documentation économique, Bucarest, mars, 1991, p. 5.

¹¹ Ibid., p. 6.

lequel « jusqu'à une époque très récente, son champ d'intervention était tellement étendu qu'il ne restait rien, ou presque rien, à l'espace privé »¹². Mais d'un autre côté, un marché ne peut fonctionner librement que s'il existe d'abord, or les mécanismes concurrentiels et les institutions demandent du temps pour leur solide mise en place.

Tel ou tel gouvernement peut être, pendant la transition, confronté à un impératif interventionniste. Mais l'Etat a renoncé à son ancien monopole dans les domaines les plus importants pour en assumer d'autres fonctions; en période de transition ou de mutation du système économique-juridique il doit jouer son rôle dans l'élaboration, l'application et le contrôle de la politique macro-économique et dans la conception des stratégies successives, par étapes, du développement d'un pays¹³.

Le rôle de l'Etat pendant la transition est de première importance dans la création d'un «... *cadre juridique et constitutionnel* approprié aussi bien pour le secteur privé que pour le secteur public... »¹⁴, et, également, dans le processus de privatisation et la restructuration du secteur public.

En exerçant selon un impératif interventionniste ses fonctions de réglementation, de gestion et de contrôle peut « devenir véritablement le moteur de la réforme »¹⁵.

Malgré les réalisations importantes concernant la transition vers la démocratie, l'héritage du communisme dans les mentalités, dans les esprits, et même dans les structures de l'Etat, dans l'administration, tout ce poids représenté par les séquelles économiques et sociales du passé semble aujourd'hui plus lourd qu'on ne l'avait pensé au moment du tournant politique de la fin 1989, avec l'échec des idéologies et la chute du système totalitaire.

Aujourd'hui il faut passer à la transformation totale des économies pour espérer de bien réussir la transition. Pour une certaine période au moins il faut accepter la présence d'un Etat fort, son rôle va diminuer dès que la réforme aura donné ses fruits.

4. Articuler les projets et accompagner les acteurs du développement et les citoyens « hors l'Etat »

¹² J. POPOVA, *L'Etat doit être le moteur de la réforme*, in *L'Etat en transition. L'Europe centrale*, précité, p. 10.

¹³ Ibid., p. 11.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid., p. 13.

Selon Jean-Claude Faure, ancien directeur du développement au ministère de la coopération et du développement, à Paris, « la coopération hors l'Etat devient essentielle si l'on parle de la modernisation de l'Etat dans son sens plein »¹⁶. Dans un avenir prévisible, lorsque les P.E.C.O. auront dépassé la transition actuelle vers une complète démocratisation et une réussite économique, il sera concevable dans leur cas aussi de ne plus coopérer de l'Etat à l'Etat et « d'appuyer l'ensemble de leurs évolutions (...) » autrement, il va falloir donc « inventer cette nouvelle coopération »¹⁷. Mais tout processus de développement, de coopération ou d'échange au niveau national, régional ou mondial est enveloppé aujourd'hui, selon les spécialistes cités ci-dessus, beaucoup plus qu'autrefois (quand d'autres mythes tenaient lieu de « phares » et rayonnaient dans l'engrenage social et économique) dans une mythologie nourricière, d'où il tire continuellement les sèves nécessaires à sa vie.

En tenant compte, aujourd'hui, du passage, à l'Est, de l'économie planifiée vers les mécanismes régulateurs du marché et de nos sociétés vers la démocratie, passage déclenché initialement dans la foulée des événements de l'« automne des peuples », la priorité à établir quant à la direction et aux mesures à prendre, le rythme, la nature et l'intensité des changements, pose devant nous toute la difficulté de la *transition* bien comprise, depuis ses débuts. L'évolutions des institutions et les débats publics sur les questions épineuses, comme celles dérivant du rôle et de la vocation de l'Etat, ont eu leur contribution dans l'avancée réelle vers le bout du tunnel.

La *transition vers l'économie de marché* fait suite, dans notre cas spécifique, à la décision d'adhésion politique de la Roumanie au principe de l'économie de marché, inscrit pour la première fois dans la Constitution du pays de 1991 (art. 134 : « L'économie de la Roumanie est une économie de marché »). Ces questions cruciales restent encore ouvertes longtemps après le démarrage de la transformation économique: l'extension de la réforme, la vitesse des changements vue la conjoncture, l'échelonnement des mesures « conjoncturelles » et « structurelles », accompagnées presque tout le temps d'interrogations ponctuelles sur le rôle de l'Etat (dans quelles limites peuvent s'exercer les interventions des autorités publiques?), le changement de stratégie (quand est-ce qu'on doit passer d'une approche

¹⁶ J.-Cl. FAURE, *Le développement institutionnel: une coopération avec et hors l'Etat*, in *L'avenir de l'Etat dans une économie de marché*, Revue Française d'Administration Publique, IIAP, janvier - mars 1992, n° 61, Paris, p. 109.

¹⁷ Ibid.

« graduelle » à une thérapie de « choc » ou l'inverse?) et, tout simplement, l'ordre des mesures à prendre (dans quel ordre procéder aux changements?).

La triple question d'une transition réussie chez nous, dans une période marquée par ses dilemmes est apparue, déjà, accompagnée par ces difficultés, pour tous les analystes de la période des réformes: a) quels changements introduire donc sans déstabiliser l'économie? b) comment assurer la gestion économique des entreprises dans un moment de grande incertitude? c) comment maintenir la paix sociale, même relative, comment éviter les grandes tensions et explosions, d'autant plus que des mesures radicales ne permettent guère d'éviter une phase prolongée de dégradation des conditions de vie, et ce n'est qu'à long terme que la société pourra compter sur l'amélioration de l'environnement économique?

Dans le contexte économique et institutionnel du début de la transition où il a fallu compter dans une large mesure avec la *cohabitation* des éléments de l'ancien et du nouveau système, du secteur étatique et du secteur privé (ce qui est valable encore aujourd'hui pour une bonne part de l'économie roumaine), la particularité de cette période des transformations c'est l'interpénétration qui existe entre les deux secteurs et qu'une coupure brusque de leurs liens serait contraire au développement organique de l'économie et aux exigences accrues de la stabilisation¹⁸. Mais, l'idée qui s'est fait jour dans tous les pays en transition, dès le départ, c'est qu'il ne faut pas réformer les institutions existantes dont les dirigeants et une partie de la masse de salariés manifestaient un certain conservatisme et une résistance accrue aux changements, mais *créer de nouvelles institutions* correspondant à *l'économie de marché*¹⁹.

¹⁸ L'économiste hongrois J. Kornai est de l'avis contraire en ce qui concerne la Hongrie, tant il est vrai que ce pays avait commencé une réforme « graduelle » de son économie dès 1968, au temps de J. Kadar, un dirigeant communiste avec des velléités réformistes. Si les structures institutionnelles dans cet exemple étaient peut-être plus appropriées et adaptées au passage vers le marché, ainsi que les séquelles bureaucratiques ou conservatrices plus facile à éliminer, encore faut-il tenir compte de la taille différente de la Roumanie, trois fois plus grande, avec un paysage industriel beaucoup plus complexe, donc une économie plus difficile à gérer. Néanmoins, pour les autres petits pays de l'Europe centrale (Tchéquie, Slovaquie, Croatie, Slovénie) l'analyse faite par J. Kornai sur l'exemple de la Hongrie pourrait être valable, avec certaines nuances, en son intégralité. D'ailleurs, l'auteur, né à Budapest en 1928, a travaillé après la guerre comme chercheur en économie à l'Académie des Sciences de Hongrie et son oeuvre figure au tout premier plan parmi celles des économistes de l'Est. Le maître livre de J. Kornai *L'économie de la pénurie* (1980) analyse l'expérience des réformes économiques en Hongrie pendant la période communiste. Après le tournant politique de 1989, J. Kornai publie un autre livre très important, devenu *best seller* dans la littérature économique, *The Road to a free Economy. Shifting from a Socialist System: the Example of Hungary* (W.W. Norton & Company, New York, London, 1990), dont la traduction française porte le titre: *Du socialisme au capitalisme. L'exemple de la Hongrie*, Gallimard, Paris, 1990.

¹⁹ Cette idée astucieuse a été avancée par le professeur américain Richard Ericson, *The Classical Economy of Soviet Type. The Nature and Consequences for Reforme*, in *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 4/1991. Cf. aussi J. Antal, également en 1991, cité par I. Salgo, *Les stratégies de la transition économique*, in *Les relations Communauté européenne Europe de l'Est*, sous la direction de J.-Cl. GAUTRON, Paris, Economica, 1991, p. 91. On doit dire que c'est là tout l'enjeu d'une transition réussie, recréer, voire créer de nouvelles institutions pour éviter une cohabitation prolongée avec les structures de l'ancien système.

Comme cette dernière notion peut être définie de multiples manières, dès le commencement de l'ouverture vers le marché on est arrivé à tirer des conclusions divergentes quant au rôle de l'Etat et aux réformes à introduire, dans la plupart des pays de l'Est, dont la Roumanie est le cas le plus édifiant²⁰. S'engager dans une telle analyse est incitant pour la pensée et pousse plus loin, vers une réflexion approfondie. Mais, ce serait, peut-être, pour une autre fois.

²⁰ Voir *L'Esquisse de stratégie* roumaine pour mettre en place une économie de marché, du printemps 1990, Gouvernement de la Roumanie, Bucarest, avec une proposition divergente du professeur A. Ruginà, signalée, à l'intention des spécialistes, en dehors de la proposition officielle, à la fin de l'ouvrage.