

---

# LE PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LA RÉFORME MACROÉCONOMIQUE DANS LES PAYS DE LA CEI. RECHERCHE COMPARÉE AVEC L'APPUI SUR LA RÉFORME AGRAIRE EN RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

---

**Octavian Zelinski**

## **Dispositions générales**

En raison de circonstances difficiles, y compris les conditions défavorables initiales, la voie vers une économie de marché s'est avérée difficile pour la plupart des pays de la CEI. Pour démarrer le processus de réformes économiques et politiques dans la région il a fallu plus longtemps que dans l'est de l'Europe et les pays de la CEI ont moins avancés dans les réformes du marché que la plupart des pays d'Europe orientale. Malgré les progrès récents dans certains pays, le processus des réformes systémiques dans la région c'est développé inégale. Les réformes dans des domaines tels que la libéralisation des prix et du commerce extérieur, le renforcement de la discipline budgétaire dans les entreprises et la restructuration de la propriété des actifs productifs, ont avancé le plus loin en Russie, mais il n'ya pas tant des preuves de la libéralisation soutenue dans l'ensemble des pays de la CEI. Les réformes dans d'autres domaines importants tels que l'affirmation de la primauté du droit et de la mise en œuvre pratique de la politique de concurrence, ont été lents partout. En conséquence, les structures de marché dans la région, même en se fondant sur une propriété privée, sont caractérisées par d'importantes lacunes.

En particulière, il s'agit des structure de la propriété privée, formées lors de la mise en œuvre des programmes de privatisation rapide et de masse, qui ont entraîné dans de nombreux cas, le contrôle des anciennes administrations sur les entreprises, ce qui a conduit à des conséquences négatives pour la gouvernance et la restructuration d'entreprise.

L'expérience de la transition dans certains pays de la CEI démontre que la réforme systémique, dont ne repose pas sur des institutions appropriées, y compris la société civile active et bien organisée, ne mène pas à de bons résultats. Le début et le rythme des réformes dans les dif-

férents pays semblent étroitement liés à leurs institutions nationales, l'histoire, les conditions économiques et l'environnement politique. Dans certains cas, les tentatives répétées et sans succès d'assurer la compétitivité dans le système politique et d'établir la véritable primauté du droit ont conduit au fait que les réformes ont été mises en œuvre partiellement et d'une manière incomplète, si ceux qui ont bénéficié de la première vague de réformes, ont freiné tout le progrès ultérieure.

## **Différentes approches sur la réforme**

Il a passé plus de vingt ans depuis le début des transformations économiques et politiques dans les pays à l'économie planifiée, et, selon l'opinion des spécialistes, au cours de cette période les pays de l'Europe de l'Est ont fait plus de progrès dans les réformes du marché que la plupart des membres de la Communauté des Etats Indépendants (CEI). Si les pays les plus avancés dans ce domaine ont déjà accédé dans l'Union européenne, certains pays de la CEI doivent encore abordé les graves problèmes de leur long voyage vers une économie de marché viable. Dans l'article ci-dessous ont examinera le processus de réformes économiques et politiques dans la CEI et on analysera certains des facteurs qui expliquent la relative lenteur de la réforme dans ces pays, avec appui sur la réforme agraire.

Dès le début de la transition vers une économie de marché les pays de la région, qui avaient auparavant une économie planifiée, ce sont conduit par des perspectives différentes sur les moyens et les méthodes de mise en œuvre du processus de transition.

L'opinion dominante était que la *planification centrale* et *l'économie de marché* représentent, respectivement, le début et de fin du processus de la transition, les conditions initiales et des opportunités politiques en y déterminant les

stratégies appropriées de la réforme. Le caractère constant des réformes a été déterminé par la conviction que la libéralisation rapide des prix et le renforcement de la discipline budgétaire dans les entreprises, combinées avec des politiques de stabilisation efficace et la privatisation rapide des actifs productifs par le simple changement de propriétaire vont entraîner la nécessité, puis la réalisation pratique, de la primauté du droit et des autres institutions sur lesquelles sont fondés les mécanismes de marché.

En retour, cela devrait favoriser l'émergence de nouveaux acteurs sur le marché et la restructuration des entreprises publiques en difficulté, contribuant à l'établissement d'une économie de marché viable. Le concept de «**thérapie de choc**», basée sur la théorie économique néoclassique, était l'approche prédominante à la mise en œuvre des réformes dans les premiers stades du processus de transition, avec la participation active des institutions financières internationales. Les partisans d'une approche plus graduelle soulignaient que la libéralisation et la privatisation doivent être menées en parallèle avec *les réformes institutionnelles* qui représentent la clé du succès de la transition, plutôt que «automatiquement», comme résultat de la libéralisation et de la privatisation. Outre le soutien parmi les universitaires, cette approche, en soulignant la nécessité de la création des structures institutionnelles, a été dès le début de la transition recommandé par la Commission Economique Européenne de l'ONU. (OOH 2000, 45-174) Au fil du temps, les différents points de vue ont généralement convergé vers un point de vue commun selon lequel, l'expérience de transition montre que la politique de libéralisation, la stabilisation et la privatisation, qui n'est pas fondée sur des structures institutionnelles appropriées, ne peut pas réussir (Roland 2001, 30).

Quelle que soit la voie choisie de la réforme, toute analyse de la réussite finale de la réforme systémique devrait répondre à la question principale: le pays à l'économie anciennement planifiée a-t-il réussi à créer une économie de marché compétitive, fondée sur la propriété privée, et si oui, dans quelle mesure? Autrement dit, est-ce que les décisions volontaires et privées sur le marché, uniquement influencé par les prix du marché, mènent à des transactions qui augmentent le bien-être social (Arrow 2000, 11)?

Compte tenu de cette question les différents éléments de la réforme de la CEI sont: **les réformes de base** (libéralisation des prix et du commerce extérieur, le renforcement de la discipline budgétaire dans les entreprises et la restructuration de la propriété des actifs productifs) ont établi les règles du jeu, qui déterminent la mesure dans laquelle les transactions sont vraiment déterminé par les signaux du marché. En revanche, **les réformes structurelles** – ou la mise en place d'institutions de soutien du marché – assurent un cadre juridique pour la mise en œuvre des droits de propriété et de contrôle, et donc déterminent les conditions dont y dépend la mesure dans laquelle les principes de base et normatifs fonctionnent. Dans le cas de la mise en œuvre réussie des réformes structurelles, les transactions de marché, déterminées par le facteur 'prix', favoriseront la prospérité et le bien-être social.

Dans le cadre de l'article, en vue d'évaluer les progrès des pays de la CEI dans la mise en œuvre des réformes on a pris comme référence l'expérience comparée des réformes systémiques dans les pays d'Europe orientale. Cependant, il faut adopter une approche prudente à l'égard de ces évaluations et de prendre en compte les conditions initiales différentes. Comme on le verra, les conditions initiales étaient en fait plus néfastes pour la CEI que pour les pays d'Europe de l'Est où les efforts de réforme, même au premier stade, ont été renforcés par la perspective d'adhésion à l'UE. L'engagement politique bilatéral de *l'élargissement de l'UE* a largement contribué à l'avancement des réformes en Europe de l'Est, alors que dans la CEI une telle perspective était absente. Il est également important de rappeler que le progrès dans la mise en œuvre de la réforme n'y aboutit pas nécessairement au succès.

### **Une brève histoire des réformes systémiques dans la CEI**

Le début des réformes systémiques dans la CEI est étroitement lié à la dissolution de l'Union soviétique en décembre 1991. A cette époque, la plupart des anciennes républiques soviétiques ont déjà déclaré leur indépendance, et se sont immédiatement lancées dans les premiers programmes de réforme, accompagnées par l'introduction des nouvelles monnaies nationales au lieu du rouble soviétique, qui est devenu maintenant la Rouble Russe.

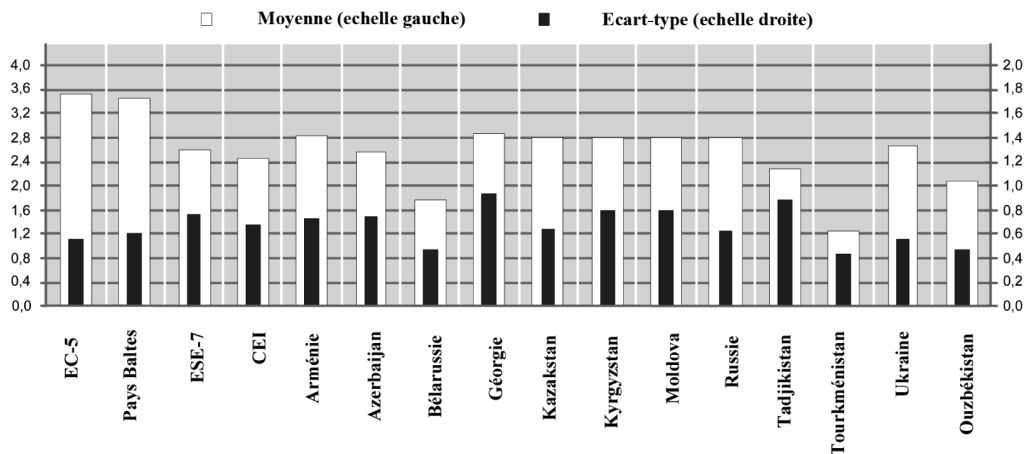
En 1992, la Russie a mis en œuvre *la réforme de choc*: on a réalisé la déréglementation de la plupart des prix de consommation et lancé le programme de privatisation de masse par le système de coupons (*vouchers*) dont offraient d'importants avantages aux administrations et les travailleurs des entreprises industrielles à privatiser. La première phase de privatisation a été achevée vers la mi-1994, en 1995-1997 a été réalisée la deuxième phase, qui couvrait principalement le secteur des ressources naturelles/produits de base et les services publics. Depuis janvier 2000, le gouvernement russe a rompu avec certaines manifestations d'une politique des demi-mesures du passé et a accéléré considérablement le rythme des réformes systémiques. En conséquence, en 2001 a été préparé un programme complet de réforme législative: ont été apportés des changements dans le Code fiscal afin d'assurer un régime fiscal plus transparent et uniforme, ont adopté le Code foncier, et la réforme des retraites, en réduisant considérablement la réglementation excessive de l'économie.

Alors que la libéralisation et la privatisation ont été les principales composantes des programmes de réforme et dans d'autres pays de la CEI, le processus de réforme systémique a été très inégal. Au Bélarus et la République de Moldova, le rythme des réformes s'est ralenti dans la seconde moitié des années '90, et au Bélarus, le système centralisé de gestion économique conserve encore de nombreux éléments de l'ancienne économie planifiée. En Ukraine, le fondement des réformes du début des années 2000 a été la cessation de la participation du gouvernement dans les opérations de barter, participation qui supprimait les signaux de prix et dénaturait la distribution des ressources. Un autre domaine important de la réforme est l'agriculture. En particulier, le Parlement ukrainien a approuvé vers l'an 2001 le Code foncier qui prévoyait l'établissement de la propriété privée sur les terres au moyen terme. En outre, grâce à l'amélioration progressive du système fiscal et la réglementation normative le secteur informel a été intégré dans l'économie formelle. En République de Moldova, selon le Code foncier de 1992, commençant par l'an 2001, les terres agricoles ont devenu objet de vente-rachat, c'est-à-dire biens de marché, soumis aux règles de marché.

Dans la première moitié des années '90, les économies de la région du Caucase ont beaucoup subi

à la suite des conflits violents. En raison de ça les réformes économiques sérieuses ont été lancées en Azerbaïdjan seulement vers le milieu des années '90. L'engagement tardive dans des réformes structurelles et institutionnelles comprennent l'adoption d'un programme de privatisation et des efforts renouvelés visant l'approfondissement de la libéralisation des échanges et l'amélioration de l'environnement juridique et réglementaire pour le développement du secteur privé. Malgré l'environnement difficile, l'Arménie et la Géorgie ont fait des progrès dans les réformes systémiques: dans les deux pays en grande majorité la privatisation des petites et moyennes entreprises était achevée vers le début des années 2000 et certaines grandes entreprises ont été vendues à des investisseurs stratégiques étrangers. En outre, le gouvernement d'Arménie a créé le marché foncier en 1994.

En Asie centrale, dont l'économie est dominée par le secteur des produits de base, les nombreuses initiatives de réforme ont été constamment menacés par de l'opposition des groupements d'intérêts. L'existence de la rente provenant de l'extraction des ressources naturelles a réduit la tendance de mettre en œuvre des réformes qui, à son tour, pourraient limiter les possibilités d'obtenir cette rente (Esanov et al. 2001). Toutefois, le Kazakhstan a réalisé d'importants progrès dans la libéralisation des prix et maintient un régime commercial plutôt libéral, la privatisation des entreprises petites et est presque achevée, se déroule la privatisation des éléments de l'infrastructure. Au Kirghizstan, après un début impressionnant du processus de libéralisation, le rythme des réformes systémiques a quelque peu ralenti depuis 1997. Le Tadjikistan a fait des progrès dans les réformes du marché vers le début des années 2000, notamment en renforçant la discipline fiscale dans les entreprises et une certaine libéralisation du commerce depuis 1997. La privatisation des petites entreprises est presque achevée, on prend des mesures en vue de privatiser les grandes entreprises et le déroulement de la réforme agricole. Vers le début des années 2000 ont a privatisé presque la moitié des terres agricoles, sans y continuer visiblement au cours du temps. D'autre part, la réforme est menée très lentement en Ouzbékistan et en particulier au Turkménistan; en particulier, dans les deux pays on a conservé le contrôle sur les prix et la distribution centralisée



Sources: EBRD, *Transition Report 2002* (London), 2002, pp. 20-21; calculs de la CEE de l'ONU

Figure No. 1<sup>1</sup>

des ressources. Au Turkménistan, la privatisation a été mise en œuvre sur une petite échelle, en particulier dans l'extraction des ressources naturelles, l'agriculture et de la construction, il n'existe pratiquement pas de mécanismes d'intermédiation financière et la plupart des investissements sont financés directement par l'État.

Ainsi, le processus de réformes structurelles dans les pays de la CEI a évolué d'une manière très inégale et, dans certains pays, c'était même inversé, en grande partie en raison des bouleversements politiques et les conflits armés, des crises économiques et l'opposition des groupements d'intérêts. Dans la Figure No. 1 on présente une évaluation des réformes dans la CEI, en particulier, pour chaque pays on calculée la moyenne arithmétique de tous les indicateurs de la réforme systémique, selon la BERD. Le diagramme montre également

<sup>1</sup> Note: pour chaque pays dans le diagramme on indique la moyenne arithmétique et les écarts-types pour tous les domaines de la réforme systémique (à l'exception de la réforme de l'infrastructure) selon les estimations de la BERD. Ceux-ci couvrent la libéralisation des prix, du commerce extérieure et d'accès au monnaie étrangère, la privatisation des petites et grandes entreprises, l'administration corporative et la restructuration des entreprises, la politique dans le domaine de la concurrence, la réforme du système bancaire et la libéralisation des taux de crédit, ainsi que la libéralisation des marchés de valeurs mobilières et des institutions financières non-bancaires. Les indicateurs régionaux agrégés représentent la moyenne arithmétique des indicateurs des pays de la région. Les indicateurs vont de 1 à 4+ (1 – manque du progrès ou progrès insignifiant, 2 – progrès visible, 3 – progrès important, 4 – progrès multilatéral et 4+ – les pays dont on réalisé des progrès comparables au pays industrialisées développés).

l'écart type de la performance, permettant se faire une idée du rythme des réformes et la cohérence des efforts dans ce sens. Au niveau régional, la Figure No. 1 montre que dans l'Europe centrale et les Pays baltes, vers la moitié des années 2000, le processus de transition était vraiment en voie d'achèvement, tandis qu'au pays de l'Europe de sud-est et la CEI dans son ensemble y reste à faire un long chemin.

Selon le diagramme aucun des pays de la CEI n'est pas leaders du processus de réformes dans la région dans son ensemble.

Toutefois, dans le cadre de la CEI, certains pays se positionnent au-dessus de la moyenne arithmétique des valeurs et ont des bas écarts-types pour tous les indicateurs de la réforme systémique par rapport à la moyenne pour la région. Ainsi, le plus grand pays de la région, à savoir le Kazakhstan, la Russie et l'Ukraine, constituent un groupe de pays, en avançant rapidement et constamment dans ses réformes. La faible moyenne arithmétique des valeurs et des écarts-types des indicateurs de réformes systémiques au Bélarus et au Turkménistan indiquent que dans ces pays le processus de changement systémique est mise en œuvre d'une manière incohérente et lente.

Il resté très lent le processus de réforme systémique en Ouzbékistan et un peu plus vite, mais incohérent au Tadjikistan. Kirghizistan, République de Moldova et les trois pays du Caucase semblent

occuper une position intermédiaire – soit à cause du ralentissement du rythme des réformes soit à cause du caractère plus incohérent par comparaison à la mise en œuvre dans l'ensemble des pays de la CEI.

L'un des principaux domaines de réforme systémique des années '90 - début des années 2000 est *la réforme foncière* ou *la réforme agraire*. La réforme agraire est un aspect particulièrement important de la réforme systémique en République de Moldova – un pays de forte tradition agraire et très dépendent du secteur agricole.

Ci-dessous on présente un bref aperçu et une analyse de la réforme agraire dans les pays de la CEI et, d'une manière plus détaillée, en République de Moldova.

### **La réforme agraire dans la CEI et la République de Moldova**

Dans les pays à économie en transition, la réforme agraire implique les trois éléments suivants: *la privatisation des terres* (qui représente le changement de propriétaire), *le démantèlement des grandes entreprises d'État et collectives*<sup>2</sup> en petites unités de production et *la création des opportunités de disposition juridique des terres sans restriction* (Cech et al. 2002, 163) La réforme agraire est indispensable pour le développement des droits de propriété, l'amélioration du climat d'investissement et la croissance de la productivité agricole, ce qui est crucial pour les pays du Caucase et d'Asie centrale, ainsi que pour la République de Moldova, dont le secteur agricole occupe une place importante dans l'économie. Toutefois dans l'ensemble de la CEI, la mise en place de la propriété privée sur les terres et les réformes agraires ont été mises en œuvre plus lentement que la privatisation dans les autres branches.

En Russie, la propriété privée sur les terres a été garanti même dans la Constitution de 1991.

Cependant, seulement en 2001, on a adopté un nouveau Code foncier, qui a pris effet en janvier 2002 et qui constituait un instrument effectif de régulation et de garantie des droits de propriété, la libre circulation sur le marché et l'utilisation à titre de garantie immobilière des terrains commerciaux, des terres des unités administratives-

territoriales, des jardins potagers adjacents et des fermes familiales. En juillet 2002, on a adopté une loi distincte sur la circulation sur le marché des terres agricoles. Pendant les années '90 le développement de la réforme agraire en Ukraine, en générale, a suivi les processus similaires en Russie (avec un certain retard). Comme dans la Constitution russe, la législation de l'Ukraine de 1992 prévoyait la création des entreprises privées, mais seulement en octobre 2001, le Parlement a adopté le Code foncier, prévoyant la vente et l'achat des terres agricoles depuis janvier 2005. En République de Moldova, selon le code foncier de 1992, commençant par l'an 2001, les terres agricoles ont devenu objet de vente-rachat, c'est-à-dire biens de marché, soumis aux règles de marché. Dans d'autres pays le progrès a été encore plus lent. Dans la plupart des pays dans les années '90 ont adopté des lois sur la réforme agraire, permettant, en principe, l'avancement sur la voie vers la propriété privée sur la terre. Toutefois, le processus d'enregistrement des droits juridiques de propriété privée sur la terre a été lent, à quelques exceptions: en Arménie, la réforme agraire a été lancée en 1991 et au printemps de 1994 on a autorisé au vente-rachat des terres. En Azerbaïdjan, en 1995-1998 on a privatisée 90 pour cent de la terre. D'autre part, en Ouzbékistan, la terre reste sous contrôle de l'Etat (Rosenberg 2001, 160-178).

La réforme foncière<sup>3</sup> dans les pays de la CEI est réalisée en deux étapes: d'abord les *fermes d'Etat sont transformées en entreprises collectives*<sup>4</sup>, après les *citoyens reçoivent des certificats* leur donnant le droit juridique à la terre en propriété collective. Toutefois, ces certificats ne représentent pas des parcelles de terrain physique. Par conséquent, la réforme agraire en Russie et dans d'autres pays de la CEI n'a pas conduit à l'émergence des droits de propriété clairement définis pour chaque parcelle de terre. Cela diffère sensiblement de la réforme agraire en Europe centrale, où en vue d'établir le droit de propriété assez clair pour chaque parcelle ont utilisé de diverses méthodes, y compris la *restitution physique*, la privatisation par coupons, la location des terres d'État et la répartition directe des terres entre les ménages ruraux.

<sup>2</sup> Sovkhozes et kolkhozes.

<sup>3</sup> Comme partie composante de la réforme agraire.

<sup>4</sup> Sous forme de Société par actions (SA).

En République de Moldova le processus de la répartition physique des terres des anciennes entreprises collectives et d'État a commencé très lentement en 1993. En 1998, grâce au Programme «Pamânt»<sup>5</sup> le processus de répartition des *quotes-parts* de terre était achevé vers 2001.

Durant un demi-siècle, pendant l'époque soviétique, le complexe agricole de Moldavie s'était développé au delà des conditions spécifiques à l'économie de marché. Juridiquement, la propriété privée sur la terre n'existait pas, les citoyens ayant seulement le droit d'*usufruit* sur les terres à but de construction, aussi que sur les parcelles adjacentes aux ménages, d'arboriculture et de culture maraîchère (l'article 13 de la *Constitution* de l'URSS de 1977). L'État était le seul propriétaire des terres (l'art. 11).

La *perestroïka* de Gorbatchev a visé, bien sûr la réformation non pas seulement de la société, mais aussi de l'économie, dont le domaine le plus important était la propriété. C'est justement le contexte dans lequel, vers la fin des années 1980 la classe politique a conscientisé la nécessité de réformer le domaine de la propriété foncière, afin de redresser la situation déplorable dans l'économie en général, et dans l'agriculture en spécial.

Finalement ni la majorité, ni la minorité, ni même la voie des législateurs quelque soient ou de la population ne détermine pas la vérité dans le domaine décisionnel. L'affirmation ci-dessus est absolument valable dans le contexte des discussions sur la primauté de la propriété privée face à celle publique sur la terre. Quant à la propriété privée sur la terre, l'opinion généralement acceptée est que seulement ce type de propriété assure le plus élevé degré d'efficacité économique de l'exploitation agricole, par le fait de la présence d'un *propriétaire* intéressé d'augmenter la productivité et le niveau du contrôle rigoureux sur le processus productif.

Une caractéristique de l'agriculture de la Moldavie soviétique c'est la quote-part très élevée du secteur privé (individuel) dans la production agricole, quoi que les paysans possédaient, pas qu'une très insignifiante partie du potentiel productif (moyens de productions, équipements, outillage) agricole. Il s'agit premièrement du secteur de la zootechnie ou, durant les derniers an-

nées soviétiques, le rendement de la production dans le secteur privé était plus haut que dans le secteur public.

Le secret de l'efficacité plus élevée du secteur individuel réside dans le spécifique du secteur agricole de l'économie moldave à l'époque soviétique: chaque paysan travaillant dans les *kolkhozes* ou les *sovkhoszes*, détenait en même temps des significatives surfaces agricoles adjacentes au logement, surfaces dont, bien administrées, constituaient une sorte d'économie agraire parallèle à l'agriculture officielle peu productive. C'est la raison pour laquelle le processus de la petite privatisation foncière, en commençant plus tôt que la privatisation des terres des *kolkhozes* et des *sovkhoszes*, en se déroulant beaucoup plus rapidement.

La réforme agraire a commencé en 1989 quand, par la Décision du Conseil des Ministres de l'URSS (No. 289 de 5 avril 1989) *Sur la réorganisation radicale des relations économiques et de gestion dans le complexe agroindustriel du pays*) on a reconnu la nécessité de développement des toutes les types de propriété dans l'agriculture. De même on a reconnu l'égalité de la **propriété publique** (des *sovkhoszes*) et **collective** (des *kolkhozes*) d'une part et **individuelle** (des coopératives de production et des autres entreprises agricoles en base d'affermage et des fermiers) d'autre part.

Cependant, la meilleure forme de gestion agricole était considérée l'affermage des terrains, l'idée de distribuer les terres aux paysans en étant encore négligée. Cependant, à cette époque 59 % des entreprises de la république ont travaillé déjà en base d'affermage agricole comme forme de gestion économique dans l'intérieur des entreprises agricoles soviétiques.

C'est pour cela que la législation soviétique de l'époque stipule encore les possibles formes d'affermage dans l'agriculture - le *bail individuel* ou *familial* (Décision du Conseil des Ministres de l'URSS No. 294 de 7 avril 1989) comme alternative de la propriété privée ou plutôt comme modalité d'éviter la propriété privée.

De même le gouvernement soviétique envisageait le soutien financier des fermiers par des crédits à 50 ans et l'exemption de la redevance d'affermage à 5 ans (Décision du Conseil des Ministres de l'URSS No. 290 de 5 avril 1989).

<sup>5</sup> Littéralement – Terre.

L'année prochaine (1990) a été marquée par un tournant radical dans le domaine de la réforme de la propriété foncière. Selon *Les principes de la législation foncière de l'URSS et des républiques unionales* la propriété foncière privée a été, en fait, légiférée, à l'égalité avec la propriété collective et publique. Tout de même, seulement deux éléments du droit de propriété ont été reconnus: la *possession* et l'*usufruit*. La *disposition* n'en était pas accordée aux propriétaires, premièrement à cause du fait que les terres ne constituaient pas encore objet de *vente/rachat*. L'article 5 réglementait la *possession* en concédant aux citoyens le droit de possession à vie, avec le droit de transmission des terres par succession, et aux entreprises de tout sorte le droit de possession permanente. En ce qui concerne l'*usufruit* des terres, la loi en stipule deux types: *temporaire* (en incluant le bail) et *permanent* (en permettant la transformation du droit temporaire des possesseurs en droit permanent).

La terre n'a pas été reconnue en tant qu'objet pleinement de la propriété privée ni par la loi *Sur la propriété en URSS* du 6 mars 1990 (art. 6-9). Pour la première fois le sujet de la terre comme objet de vente/rachat a commencé d'être mis en discussions en 1991. Le 19 février 1991 le Soviet Suprême de RSSM a adopté la *Conception de la réforme agraire et du développement social du village* et le 4.07.1991 – *La loi sur la privatisation* selon lesquelles les terres auraient du devenir marchandise seulement à partir du 1 janvier 2001.

Le processus de réforme agraire en Moldova c'était déroulée, comme on a déjà mentionné, très lentement et d'une manière incohérente. La cause du déroulement lent du processus de réforme ne constitue pas un secret pour les chercheurs. Elle est de nature strictement politique. Il s'agit du fait que la plupart des députés du premier parlement moldave (1990-1993) était constitué par la fraction parlementaire *Viața satului*, formé en grande majorité par les dirigeants des entreprises agricoles de type soviétique (kolkhozes et sovkhozes) et représentant strictement leurs intérêts. C'est pour cela que malgré un certain progrès dans la réformation juridique et législative, la mise en œuvre pratique de la réforme agraire en Moldova a été beaucoup plus lente.

L'article 82 du Code foncier de 25 décembre 1991 stipule que chaque citoyen qui habite dans les

villages a le droit de recevoir en propriété privée *les terrains adjacents aux logements*. L'article ci-dessus concerne, d'ailleurs, la moitié de la population de la république (52% du total de la population habitait dans les villages en 1988).

Plus précisément, chaque famille à trois ou plus membres, dont au minimum 2 d'eux travail pour les entreprises agricoles publiques/collectives, reçoit 0,3 ha de terrain situé proche des logements ou au moins le plus proche possible du village. Si la famille est composée de plus que trois membres, chacun des membres additionnels reçoivent 0,1 ha. De même façon, les employés des organisations/entreprises d'approvisionnement ont le droit sur 0,3 ha par famille, les autres employés des villages en ayant des droits seulement sur 0,15 ha. Les habitants des villes ne sont pas exclus de la distribution des terres. En conformité avec la Décision du Parlement du 18 mars 1993, chaque habitant des villes a le droit sur une parcelle de terre de 0,1 ha par famille. La surface des parcelles peut être réduite s'il n'y a pas des possibilités de distribuer des terres à des limites établies.

Les responsables pour la distribution des terres sont les autorités publiques locales – les mairies, dont délivrent les certificats (*titres*) de propriété sur les parcelles adjacentes.

Cette première étape de la privatisation des terres *la petite privatisation* est finie vers la moitié du 1993 ou quelques 316.000 ha (10% du fond foncier républicain) ont été distribués à titre de propriété privée.

L'importance du processus de la petite privatisation foncière est prouvée par les économistes moldaves renommés, dont on mentionne Victor Moroz, qui a séparé le processus de privatisation foncière en deux étapes:

- la petite privatisation (1990-1992), étape pendant laquelle les surfaces détenues par les fermiers ont augmenté de 180.000 ha en 1990 à 300.000 vers 1992, et
- la privatisation de masse (1990-jusqu'au début des années 2000), étape caractérisée par le transfert des terres des kolkhozes et sovkhozes aux paysans.

La réforme foncière à l'échelle nationale était gérée par la *Direction pour la gestion des terres et la réforme agraire*, du *Ministère de l'Agriculture et Alimentation*. La direction est organisée

en commissions foncières (CF) localisées dans chaque unité territoriale de la république rayon (districts, arrondissements). Les CF déterminent premièrement les limites des villages après la détermination des limites des domaines des entreprises agricoles privatisables. De même façon les responsabilités des CF incluait la solution des disputes concernant les terres, tant que la détermination des limites territoriales des villages dans la perspective du développement vers l'an 2001. Par cela, tout le fond foncier républicain a été déterminé et enregistré. La catégorisation des terres a suivi le schéma ci-dessous:

1. 316.000 ha – terres adjacents,
2. 5% du fond foncier (quelques 150-160.000 ha) – le fond de réserve des municipalités,
3. 9% du fond foncier – les surfaces boisées,
4. les terres des unités militaires, des voies, des infrastructures diverses – toutes les terres susmentionnées, à l'exception du premier exemple ont restée en propriété publique.

D'une manière similaire l'Etat a résolu le problème de la terre polluées ou soumises à l'érosion – en les maintenant en propriété publique.

En ce qui concerne le reste des terres vers le commencement du 1993 les surfaces agricoles à privatiser ont été limitées à *1,9 millions hectares soit 63% du fond foncier* total de la république, le reste de 1,1 millions ha en restant en propriété publique.

La tâche suivante des CF le constituait l'identification, l'enregistrement et l'élaboration des listes des bénéficiaires de la grande privatisation. Selon le Code foncier les bénéficiaires étaient: les employés des kolkhozes et sovkhoses ou autres entreprises agricoles (sovkhoses-fabriques etc.) qui ont travaillé 25 ans (pour les hommes) et 20 ans (pour les femmes) et les retraités des entreprises susmentionnées. Quelques catégories additionnelles de personnes ont reçu le droit de recevoir des terrains agricoles: les victimes des répressions politiques, ceux qui ont été obligés de céder leurs terres à l'époque de la collectivisation stalinienne et, finalement – les vétérans de la Seconde Guerre Mondiale et les héritiers des victimes de la Guerre d'Indépendance du 1992.

En concordance avec les règles ci-dessus, les terres de chaque village sont divisées en *quotes-parts de terrain* en dépendance du nombre des habitants de la localité, la fertilité du sol, etc.

Du nombre total des bénéficiaires potentiels des quotes-parts (916.458 citoyens), en conformité avec les articles 12 – 13 du Code foncier, vers 1 octobre 1994 75% d'eux (686.491) ont reçu les titres (c'est-à-dire le droit juridique) de propriété sur les parcelles à distribuer.

Les données susmentionnées ne doivent pas nous tromper sur le déroulement réel du processus de distribution des terres. Malgré le fait que la réforme foncière a commencé assez tôt, avant 1996, elle s'est déroulée très lentement. Les réformes ont été même presque stoppées le 1994, à des causes politiques, dont on les mentionnées antérieurement. L'obstacle technique consistait premièrement dans le processus très lent de réorganisation des sovkhoses et des kolkhozes en sociétés par actions et la distribution ultérieure du patrimoine foncier et productif aux bénéficiaires légaux (anciens et actuels employés).

Par conséquent pendant les années 1994/1995 on a privatisé complètement seulement 86/199 entreprises agricoles d'un total de 409/1570 entreprises privatisées en Moldavie.

Le déroulement lent du processus de distribution des terres est reflété dans le tableau ci-dessous, sur le nombre de fermiers officiellement enregistrés en tant que sujets de l'activité économique agricole pendant les années 1993-1994.

Tableau No. 1

(Anuarul 1993)

	1993	1 janvier 1994	1 octobre 1994
Nombre des fermiers	481	3058	12749
Surface en propriété	1366	6836 ha	33017 ha

On remarque de même un autre fait d'une importance majeure pour le déroulement de la réforme foncière en Moldavie: la plupart des nouveaux propriétaires ont préféré d'être membres/associés dans des structures agricoles plus grandes, comme S.A. (les anciens sovkhoses/kolkhozes) dans la première phase de réorganisation, ou S.R.L et Associations des Fermiers (AF), en résultant de la phase suivante. La cause est premièrement de nature psychologique, en résultant de la mentalité collectiviste soviétique, puisque les directeurs des entreprises agricoles qui ont apparu à la suite de



la réforme étaient, dans la plupart des cas, les anciens dirigeants des sovkhozes et kolkhozes (personnes ayant une grande influence sur les paysans). La concentration des terres était aussi fondée sur des raisons de nature économique. Il s'agit de l'impossibilité économique de pratiquer une agriculture efficiente sur des parcelles à des surfaces insignifiantes. Pour les parcelles adjacentes la surface moyenne au niveau républicain constitue 0,41 ha (300000 ha repartissent aux 702000 familles, soit 76,7% du nombre total des familles enregistrées aux maires). La surface moyenne varie, tout de même, par arrondissement, de 0,28 ha au 1,1 ha. Pour les quotes-parts, l'évolution des surfaces moyennes est la suivante (par an):

Tableau No. 2

**(Anuarul 1994-2003; Republica 2000)**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1,03	1,22	1,05	1,28	1,32	1,38	1,40	1,40

Vers le début des années 2000 le processus de réforme foncière en Moldavie est caractérisé par la réduction de la superficie des terrains en propriété publique, la distribution pratiquement complète aux habitants des villages des titres de propriété sur les terres, aussi que par la repartition physique des quotes-parts de terre aux personnes qui ont décidé de cultiver individuellement leurs terres (les fermiers individuels).

Vers 1 janvier 2001 les fermiers détenaient 50% du fond foncier agricole (810.500 ha du 2,3 millions ha), pendant qu'en 1999 le pourcentage ne représentait que 12%.

La plus pertinente réflexion du processus de répartition physique du fond foncier est donnée par les Bilans cadastraux de la République de Moldova pour 1996-2000 de l'Agence Nationale de Cadastre, Ressources Foncière et Géodésie. Vers l'année 2001, selon le bilan cadastral, en propriété d'Etat restait seulement 25,7% du fond agricole républicain, la plupart en représentant la réserve publique, distribuée annuel aux producteurs agricoles temporairement. Le reste du fond agricole est, formellement, attribué en propriété privée. Ce fait ne signifie, tout de même, un contrôle individuel de la part des fermiers. Vers l'année à examiner, presque une moitié des terres privées se trouvaient dans l'administration des

entreprises agricoles corporatives (dont les anciens kolkhozes ne représentaient qu'une partie insignifiante). Pendant une décennie de réforme la structure de la propriété s'est change radicalement : en 1990 les entreprises d'État possédaient 27% du fond foncier agricole et les entreprises collectives 60%. Après 10 années les entreprises d'État et collectives de type soviétique ne représentaient que 7.6% et respectivement 0.5%.

Le processus de réforme de la propriété foncière n'est pas fini vers le début du nouveau siècle. Après 2001 le processus d'évolution de la propriété a subit un tourment radical, à la suite de la transformation des terres agricoles en objet de vente/rachat. La libéralisation législative du marché foncier a couronner le processus de distribution des terres commencé après 1991.

Sous l'aspect qualitatif, la réforme de la propriété foncière en Moldavie peut être divisée en deux étapes:

**1991-2001:** période caractérisée par le processus des distributions des terres aux bénéficiaires légaux, par la création de la base législative nécessaire à la constitution du marché foncier (en commençant même par les lois sur la propriété, sur la privatisation, le Code foncier etc.). Pendant la période susmentionnée, la réforme foncière s'est produit seulement sur l'axe verticale: des autorités publiques envers les individus;

**2001 -** après la transformation des terres agricoles en objet de vente/rachat commence une nouvelle période.

L'an 2001 marque la constitution du marché libre des terres. Par suite, dans quelques années, on assistera aux mutations essentielles en ce qui concerne la circulation des terres parmi les entreprises et les propriétaires individuels. L'Etat a presque disparu du processus de circulation des terres, son rôle en se limitant désormais à la régulation des rapports juridiques entre les acteurs de marché (soit les entreprises ou les citoyens).

En totalisant, on peut mentionner que, sous l'aspect législatif et normatif, le processus de réforme de la propriété foncière pendant les années 1990 a réussi, les rapports fonciers en bénéficiant d'une base législative appropriée aux conditions de l'économie de marché. Du point de vue économique le processus de démantèlement des grandes entreprises agricoles et la distribution physique

des surfaces foncières aux paysans qui n'ont pas été en mesure les exploiter, a eu des répercussions négatives sur l'agriculture de la république, premièrement sous l'aspect du morcellement accentué des terres, la baisse de la production indigène, l'augmentation des importations et, la disparitions des emplois en milieu rurale, etc. Par conséquent, les fermiers se sont vus obligés soit renoncer à l'exploitations de leur terres, soit les vendre à des prix modique.

### Conclusions

Compte tenu de l'analyse fragmentée de la réforme agraire, il est possible de tirer certaines conclusions:

- la mise en valeur du secteur agraire ne sera possible qu'en assurant le succès de la réforme agraire ;
- le principal problème de la réforme agraire dans la CEI est la situation défavorable économique générale et l'absence d'un environnement économique propice à l'activité entrepreneuriale – premièrement à cause du caractère incohérent, incomplet et très lent de la réforme institutionnelle mise en œuvre par les gouvernements et l'absence d'une vision stratégique sur le rôle du secteur agraire dans l'économie et le développement d'avenir de pays;
- la réforme agraire, ainsi que la réforme économique en général, ne porté pas un caractère complexe et ciblé. Leurs éléments ne sont pas pris en calcul d'une manière appropriée et ne disposent pas d'une réelle couverture de ressources nécessaires;

- la réforme agraire doit être basée sur un cadre juridique clair et une politique agricole équilibré;
- la politique agricole devrait viser avant tout au niveau macro: la réglementation du marché agricole, une protectionnisme agricole pondérée, la disponibilité des fonds, le développement des systèmes de distribution;
- beaucoup plus d'attention devrait être accordée à l'éducation économique de la population, spécialement en ce qui concerne la population rurale.

Toute tentative de traiter l'agriculture comme un modèle économique spécifique, où on peut conserver des éléments de contrôle administratif et de la planification centrale, ne contribuera qu'à une prolongation des effets négatifs et du sous-développement du secteur agraire sur les générations futures. En Europe centrale et orientale on a une grande expérience de la réformation réussie de l'agriculture postsocialiste. L'économie et l'histoire modernes sont caractérisées par le dynamisme et l'internationalisme. Par conséquent, la prudence dans l'accomplissement de réformes économiques dans le milieu rurale ne doit pas être associée à la lenteur ou à l'incohérence. D'autant plus que l'opinion publique dans les pays de la CEI évolue et se transforme d'une manière imprévisible sous l'influence de reculs et de l'absence de la performance positive dans la mise en œuvre des réformes économiques et la détérioration du niveau de vie de la majorité.

### Bibliographie

**Anuarul 1993:** Anuarul Statistic al Republicii Moldova. 1993 (Chișinău 1994).

**Anuarul 1994-2003:** Anuarul Statistic al Republicii Moldova. 1993-2002 (Chișinău 1994-2003).

**Arrow 2000:** K. Arrow, Economic transition: speed and scope. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1, vol. 156, March 2000, 11.

**Cech et al. 2002:** R. Cech et al., Discussion on land privatization in Russia: the intersection of economic and political problems. *Economic Systems* 2, vol. 26, June 2002, 163.

**Esanov et al. 2001:** A. Esanov, M. Raiser, W. Buiters, Nature's Blessing or Nature's Curse: The Political Economy of Transition in Resource-based Economies. EBRD Working Paper, No. 65 (London 2001).

**Republica 2000:** Republica Moldova în cifre. 2000 (Chișinău 2001).

**Roland 2001:** G. Roland, Ten years after... transition and economics. In: *IMF Staff Papers*, vol. 48, Special Issue (Washington 2001), 30.

**Rosenberg 2001:** B. Rosenberg, M. de Zeeuw, Welfare effects of Uzbekistan's foreign exchange regime. *IMF Staff Papers*, vol. 48, No. 1 (Washington 2001), 160-178.

**ООН 2000:** ЕЭК ООН, Обзор экономического положения Европы, 2000 год, № 2/3, 45-174.

## **Progresul înregistrat în reformele macroeconomice în țările CSI. Cercetare comparată cu accent pe reforma agrară în Republica Moldova**

### *Rezumat*

Datorită circumstanțelor dificile, inclusiv condițiilor nefavorabile inițiale, calea spre o economie de piață s-a dovedit a fi dificil pentru majoritatea țărilor CSI. Procesul de reforme economice și politice în regiune a durat mai mult decât în Europa de est și țările CSI sunt mai puțin avansate în reformele de piață decât majoritatea țărilor din Europa de est. În ciuda unor recente progrese, procesul de reforme sistемice a fost unul inegal și, în marea sa parte, incoerent. Reformelor în domenii cum ar fi liberalizarea prețurilor și a comerțului exterior, întărirea disciplinei bugetare în întreprinderi și restructurarea proprietății asupra activelor productive, au avansat cel mai tare în Rusia, pe când în CSI, în ansamblu aceste reforme nu au avansat în mod deosebit. Reformele în alte domenii importante, cum ar fi afirmarea statului de drept și punerea în practică a politicii de concurență au fost lente peste tot.

În acest context, eforturile de a trata agricultura ca un model economic specific, care poate păstra elemente de control administrativ și de planificarea centralizată, nu va contribui decât la o prelungire a efectelor negative asupra generațiilor viitoare, în primul rând în Republica Moldova, o țară cu un pronunțat specific agricol al populației și economie. Statele Europei centrale și de est au o experiență îndelungată a reformării de succes a agriculturii post-socialiste. Această experiență trebuie adaptată și folosită în condițiile statelor mai puțin avansate pe cale reformelor. Economia și istoria contemporane se caracterizează prin dinamism și internaționalism. Prin urmare, prudența în realizarea reformelor economice în zonele rurale, nu ar trebui să fie asociată cu încetineala. Cu atât mai mult, cu cât starea de spirit al opiniei publice în statele CSI se schimbă sub influența eșecurilor în reformele economice și deteriorării accentuate a standardelor de viață ale majorității.

## **Прогресс в области макроэкономических реформ в странах СНГ. Сравнительное исследование с акцентом на аграрную реформу в Республике Молдова**

### *Резюме*

Из-за трудных обстоятельств, включая неблагоприятные исходные условия, дорога к рыночной экономике оказалась сложной для большинства стран СНГ. Для того чтобы начать процесс экономических и политических преобразований, в этом регионе потребовалось больше времени, чем в восточной Европе, и страны СНГ меньше продвинулись по пути рыночных реформ, чем большинство восточноевропейских стран. Несмотря на достигнутый некоторыми странами в последнее время прогресс, процесс системных реформ шел неровно. Реформы в таких областях, как либерализация цен и внешней торговли, укрепление бюджетной дисциплины на предприятиях и изменение структуры собственности в отношении производственных активов, продвинулись дальше всего в России, но свидетельств устойчивой либерализации в СНГ в целом не так много. Реформы по другим важным направлениям, таким как утверждение принципа верховенства закона и практическая реализация политики в области конкуренции, повсеместно осуществлялись медленно.

В данном контексте, все попытки рассматривать сельское хозяйство, как специфическую экономическую модель, в которой можно сохранить элементы административного регулирования и централизованного планирования, будут содействовать только пролонгированию негативных последствий на будущие поколения, в первую очередь в Республике Молдова стране с четко выраженной аграрной спецификой населения и экономики. В Центральной и Восточной Европе накоплен большой опыт успешного аграрного реформирования постсоциалистического сельского хозяйства, опыт, который можно применить и в странах СНГ. Современная экономическая жизнь отличается значительным динамизмом и интернационализмом. Поэтому взвешенность в проведении экономических преобразований на селе не должна ассоциироваться с медлительностью. Тем более что общественное настроение постепенно меняется под воздействием неудач в экономическом реформировании и ухудшения жизненного уровня большинства населения.

15.01.2011

Octavian Zelinski, Universitatea de Stat din Moldova, str. Mateevici 60, MD-2009 Chișinău, Republica Moldova, e-mail: octavian.zelinski@gmail.com

