



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2003, volume IV
Editions Bruylant, Bruxelles

SOARE Sorina , "Les perspectives d'intégration européenne de la Roumanie ", AFRI
2003, volume IV

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/soare2003.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LES PERSPECTIVES D'INTÉGRATION EUROPÉENNE DE LA ROUMANIE

PAR

SORINA SOARE (*)

Le remodelage politique de toute l'Europe de l'Est induit par la chute du Mur de Berlin représente un moment crucial non seulement pour le développement concret de ces pays, mais aussi pour le monde académique. Ainsi que le suggère Daniel-Louis Seiler, cette véritable « *révolution copernicienne* » (1) remet indirectement en question tout « *le monde du savoir* » par la complexité et les perspectives des changements opérés à l'Est de l'Europe, à commencer par les conséquences des retrouvailles mêmes entre l'Est et l'Ouest du continent. Celle-ci a directement influé sur le projet européen : « *la fin de la division de l'Europe a conféré à la Communauté une nouvelle légitimité pan-européenne de seul dépositaire du projet européen. Par là même, elle lui a imposé de redéfinir un dessein qui dépasse le cadre étatique d'une convergence économique et commerciale entre certains Etats européens* » (2). Les retrouvailles géographiques sont ainsi doublées par une dimension politique : l'adoption d'un modèle démocratique par les anciennes démocraties populaires. L'intégration dans l'Union européenne s'avère, pour les candidats, davantage qu'un désir, qu'une volonté; elle ressemble plus à un parcours jalonné par des critères politiques, économiques et d'acquis communautaire strictement définis, préparés par des accords de pré-adhésion destinés à dépasser un nombre important de difficultés structurelles (3). De son côté, Bruxelles doit se réorienter tout autant dans la mesure où « *les élargissements successifs de la Communauté ne pourront plus être conçus comme de simples adhésions nouvelles à un 'club' plus ou moins restreint, mais devront s'inscrire dans une stratégie plus vaste, non encore clairement définie, d'adéquation entre la forme institutionnelle actuelle du projet européen... et la réalité politique nouvelle d'un continent* » (4).

(*) Chercheuse à l'Université libre de Bruxelles (Boursière Mini-Arc, GASPPECO, Institut de Sociologie).

(1) Daniel-Louis SEILER, « La pertinence de la carte conceptuelle de Rokkan après l'implosion de l'empire soviétique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 2, n° 1, 1995, p. 61.

(2) Eric REMACLE, « La dimension 'sécurité-défense' de l'élargissement de l'Union européenne », in Mario Telò (dir.), *L'Union européenne et les défis de l'élargissement*, éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1994, p. 79.

(3) Jan ZIELONKA/Peter MAIR, « Introduction : Diversity And Adaptation In The Enlarged European Union », in Peter MAIR/Jan ZIELONKA (dir.), *The Enlarged European Union. Diversity and Adaptation - West European Politics*, vol. 25, n° 2, avril 2002, p. 1.

(4) *Ibidem*.

Au début des années 1990, l'Europe vue par les pays-candidats de l'Est européen n'était guère celle de Robert Schuman, mais plutôt une *Respublica Letteraria*, une terre de la démocratie idéal-type ou un pays de cocagne du bien-être généralisé (5). Cette image cédera peu à peu la place aux lourds agendas politiques et techniques gérés par les fonctionnaires de Bruxelles. Le chemin de l'intégration garde aussi sa complexité. L'identité européenne est valorisée différemment : comme une racine obligée pour les nouvelles démocraties, comme un devoir d'intégration dans un espace qui revêt à la fois des dimensions géographiques, culturelles, politiques, économiques, sécuritaires et stratégiques. « *Les principales forces politiques ont repris ce thème [du retour en Europe] dans leur campagne électorale lors des premières élections libres. Et nul doute, pour les intéressés, que ce 'retour' s'identifiait à une institution : la Communauté européenne, dont le principal atout, outre le fait d'avoir combattu la domination soviétique, était tout simplement d'exister. L'attrait ou la légitimité de la Communauté provenait essentiellement de son statut d'antidote ou d'alternative à l'intégration soviétique* » (6). Cependant, lorsqu'il fallut « *passer de la culture au projet politique et à l'économie* » (7), ce sont les trente et un chapitres de la négociation d'adhésion qui se sont imposés comme nouvelle image de l'Europe. La Roumanie en est à ce stade puisque le Conseil européen de Copenhague ne l'a pas intégrée dans le premier groupe d'adhérents.

Pour procéder à une analyse de l'élargissement vu depuis Bucarest, on débutera par un court rappel de l'état des négociations de la Roumanie avec Bruxelles, pour décrire ensuite les influences directes de ce processus sur la structuration politique partisane de Bucarest. En guise de conclusions, nous proposerons quelques scénarios probables quant aux évolutions politiques, économiques et sociales roumaines dans la perspective de l'élargissement, surtout dans la perspective du retard accumulé par la Roumanie dans son processus de négociation qui piétine toujours plus de treize ans après les événements de décembre 1989.

L'ÉVOLUTION DES RAPPORTS INSTITUTIONNELS ENTRE LA ROUMANIE ET L'UNION EUROPÉENNE

Comme dans un jeu de dominos, les pays de la région se débarrassent, au seuil de la dernière décennie du siècle passé, de l'aménagement politique de type soviétique. Ils découvrent leur diversité et, d'une manière presque automatique, (re)commencent le rapprochement avec la Communauté euro-

(5) Cette image européenne incluant souvent de manière ambiguë les Etats-Unis et l'OTAN.

(6) Françoise DE LA SERRE/Christian LEQUESNE/Jacques RUPNIK, « Quelle intégration pour quelle Europe? », in Françoise DE LA SERRE/Christian LEQUESNE/Jacques RUPNIK (dir.), *L'Union européenne : ouverture à l'Est?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994, p. 111.

(7) Françoise DE LA SERRE/Christian LEQUESNE/Jacques RUPNIK, « Quelle intégration... », *op. cit.*, p. 113.

péenne. La chute du Mur de Berlin permet à la région d'arriver à une double normalité : à l'intérieur, l'adoption des principes démocratiques et, sur le plan externe, les retrouvailles avec une Europe perçue non seulement comme phénomène géographique mais aussi comme structure politique, économique et culturelle. L'élargissement apparaît ainsi comme une réponse aux nouveaux développements de l'après-Guerre froide (8), l'enthousiasme des retrouvailles de cette double normalité se concrétisant dans la volonté exprimée d'adhésion à l'Union européenne, institutionnalisation du passage « *d'une communauté d'esprit* », déjà censée exister, à une « *Europe de l'histoire des idées* » (9).

L'élargissement est pourtant davantage un processus technique. Il obéit à des critères politiques et économiques fixes. Les conditions pour l'élargissement sont décrites dans les articles 6 et 49 du Traité sur l'Union européenne (10). Sur cette base, six étapes peuvent être distinguées dans la politique de rapprochement menée par l'UE : les relations antérieures entretenues par la CEE avec les pays de la région avant la chute du Mur de Berlin ; l'adoption par Bruxelles d'un programme d'aide financière (le programme PHARE, la collaboration avec la BEI et la BERD) au début des années 1990 ; la signature des premiers accords entre l'Union et les PECO (11) ; l'établissement de « *relations structurées* » depuis les Conseils de Copenhague (1993) et d'Essen (1994) ; le début effectif des négociations d'adhésion ; la clôture des négociations et la signature des traités d'adhésion.

(8) Jan ZIELONKA/Peter MAIR, *op. cit.*, p. 15.

(9) Alexandru DUTU, « 'Europa noastră' găndita și tratată », in Alexandru DUTU, *Ideea de Europa și evoluția constinței europene*, ALL, Bucarest, 1999, pp. 7-25 (les citations sont tirées des pages 7 et 14-18). Nous pouvons nous demander ironiquement, comme le regretté professeur roumain, si cette Europe n'appartient pas au domaine « *des identités amplifiées qui se développent davantage au niveau des groupes éduqués, des élites mais qui peuvent apparaître aussi au niveau collectif suite à des contacts de durée avec d'autres peuples (par exemple la conscience orthodoxe dans les Balkans). Dans ce cas, il faut voir dans quelle mesure elles sont des simples conventions (comme nous semble le cas des Balkans), des harmonies désirées (comme nous apparaît le cas de l'Europe centrale) ou des divisions artificielles imposées par des forces politiques (l'Europe occidentale et l'Europe orientale)* ». Nous ajouterons à cette « *identité amplifiée* » l'attachement à l'Europe des intellectuels roumains au début des années 1990 ou, de nos jours, des hommes politiques qui, dans une conférence organisée au Parlement de la Roumanie en octobre 2002, parlaient de Nicolae Titulescu comme d'un des fondateurs de l'actuelle Union européenne (*sic!*).

(10) L'article 6 prévoit que « *1. L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'Etat de droit, principes qui sont communs aux Etats membres. 2. L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signées à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats-membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.* » L'article 49 reprend les énoncés antérieurs et décrit les conditions de base qui doivent être prises en compte pour le futur élargissement : « *1. Tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent. 2. Les conditions d'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.* »

(11) Leur nombre étant passé, durant cette phase, de huit à dix en raison de la division de la Tchécoslovaquie et de la capacité de la Slovénie nouvellement indépendante à se faire intégrer dans ce groupe contrairement aux autres Etats issus de la Yougoslavie.

Les relations CEE-PECO avant la chute du Mur de Berlin

Les relations que la Communauté a entretenues avec la Roumanie comme les autres pays de la région avant la chute du Mur de Berlin n'ont guère influé sur la suite des événements, compte tenu du fait que les accords antérieurs seront renégociés et que l'attachement aux valeurs démocratiques deviendra un pré-requis essentiel. Cette rupture avec le passé constitue un choix fondateur qu'il convient d'appréhender. Le cas roumain est significatif à cet égard.

Dans la foulée de la prise de position de Nicolae Ceausescu lors de l'intervention des troupes soviétiques à Prague en 1968, la Roumanie bénéficiait d'une ouverture politique et économique très favorable de l'Occident, en l'occurrence des États-Unis et des pays-membres de la Communauté, individuellement et collectivement. Ainsi, la Roumanie est le premier pays à avoir établi des relations avec la CEE (dès 1974), cette communauté tellement diabolisée par Moscou.

En 1980, la Communauté est officiellement reconnue par le pouvoir de Bucarest, suite à la signature de l'accord créant la Commission mixte Roumanie-CEE, accord qui permettra aux produits agricoles roumains d'être exportés vers le Marché commun sans taxe supplémentaire. D'autres accords sont signés au début des années 1980, notamment dans le domaine du commerce des textiles et de l'acier, et, à partir de 1987, débutent des négociations pour un accord sur le commerce et la coopération, qui sont interrompues brusquement par Bruxelles en juin 1989 en signe de protestation vis-à-vis de la politique de plus en plus rigide de Bucarest : l'évolution de la politique menée par le couple Ceausescu bloque les relations avec Bruxelles. Il faudra attendre l'Accord d'association signé en février 1993 et entré en vigueur en février 1995 pour observer un dégel effectif, même si la Roumanie établit dès 1990 des relations diplomatiques avec la Communauté (12).

Bien qu'elle se révèle un des pays qui s'ouvrent le plus rapidement au Marché commun, la Roumanie enregistre déjà à ce moment-là le retard le plus évident dans l'application d'une réforme économique profonde parmi les PECO.

L'aide financière aux PECO

Le rapprochement entre l'UE et les PECO passe par un soutien à la transition vers l'économie de marché, à la restructuration industrielle et à la privatisation, objectif principal de l'adoption, par Bruxelles, d'un programme d'aide financière (PHARE) et de la collaboration avec la BEI et la BERD. « *Le retard économique constitue le plus grand obstacle à une participation à*

(12) Un accord intérimaire assura le fonctionnement des relations commerciales entre la Roumanie et la CEE entre la signature et l'entrée en vigueur du traité en février 1995.

part entière à la Communauté (le produit national brut moyen par habitant, en 1991, se limitait à 2 440 dollars dans les pays d'Europe centrale alors qu'il était de 26 440 dollars dans les pays de l'AELE) » (13). Le programme PHARE – créé par le G7 au Sommet de Paris de juillet 1989, pour une assistance économique à la Pologne et la Hongrie – se voit dès lors étendu par un effet de dominos à la République tchèque, à la République slovaque, à la Bulgarie et à la Roumanie, puis aux trois États baltes, à l'Albanie et, progressivement, à chacun des États issus de la Yougoslavie. Entre 1990 et 2000, la Roumanie a reçu par l'intermédiaire des fonds PHARE 1,45 milliard d'euros. En 2001, la somme fut complétée par 298,7 millions d'euros.

Par le biais de cette manne financière, Bruxelles essaie de faciliter la transition économique des PECO, une attention spéciale étant accordée à la société civile. En vertu de l'« Agenda 2000 » adopté en 1997 pour fixer le cadre du futur élargissement, des financements supplémentaires, dits de pré-adhésion, sont mis à la disposition des pays candidats : fonds spéciaux pour les transports et l'environnement (ISPA) et pour le développement de l'agriculture (SAPARD), co-financement de projets soutenus par les institutions financières internationales (IFIs). Entre 2000 et 2006, la Roumanie est censée recevoir 208 à 270 millions d'euros des fonds ISPA et 145 millions d'euros des fonds SAPARD.

Les premiers accords UE-PECO

La signature des accords d'association, dits « accords européens », entre l'Union européenne et les dix PECO – en février 1993 pour la Roumanie – prolonge et élargit les acquis du programme PHARE. Ces accords européens sont des accords mixtes couvrant des domaines de compétences nationales, mais aussi communautaires, qui vont du dialogue politique à la coopération économique, financière et culturelle, ainsi que des accords de libre-échange et de libre circulation.

L'établissement de « relations structurées »

Vient ensuite l'étape de la pré-adhésion qui, balisée par les Conseils européens de Copenhague (1993) et d'Essen (1994), vise à « *l'établissement de relations structurées avec les institutions de l'Union dans le cadre d'un dialogue multilatéral renforcé et étendu, et d'une concertation sur les questions d'intérêt commun* » (14).

Au Conseil européen de Copenhague, il est « *convenu que les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de*

(13) Source Eurostat 1993, n° 1, *Europe 1993. A Wider or Deeper Community?*, Londres, 1993 (cité par Mario TELÒ, « Introduction », in Mario TELÒ (dir.), *op. cit.*, p. 25).

(14) « Annexe II, Coopération avec les pays associés orientée vers l'objectif de l'adhésion », *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993*, disponible sur le site Internet <http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop-fr.htm>.

l'Union européenne. L'adhésion aura lieu dès que le pays associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises » (15), à savoir trois conditions fondamentales : le critère politique, le critère macroéconomique et la transcription de l'acquis communautaire. Du point de vue politique, l'adhésion requiert, de la part des candidats, des institutions garantissant la démocratie et la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; sur le plan économique, il s'agit notamment de mettre sur pied une économie de marché viable, dans tous les domaines, et d'être en mesure de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union ; enfin, l'adoption de l'acquis communautaire est imposée, y compris la capacité administrative et judiciaire à appliquer l'acquis.

Dans le prolongement des critères de Copenhague, le Conseil européen d'Essen (décembre 1994) adopte « *la Stratégie de préparation des pays associés de l'Europe centrale et orientale à l'adhésion à l'Union européenne* » ; un an plus tard, celui de Madrid recommande à la Commission la préparation d'avis sur les pays-candidats et la date du début des négociations. C'est à cette fin que la Commission présente, le 16 juillet 1997, les ajustements structurels et institutionnels requis dans le document intitulé « *Agenda 2000* », sur la base duquel le Conseil européen de Luxembourg lui demande, en décembre 1997, des rapports réguliers sur les progrès accomplis par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion. Par ailleurs, le Conseil européen décide d'ouvrir immédiatement les négociations avec un premier groupe de six pays, reportant l'ouverture des négociations pour les six autres, dont la Roumanie, en fonction de l'évaluation demandée à la Commission.

Pour sa part, Bucarest a déposé sa demande officielle d'adhésion le 22 juin 1995 (16). Au même moment, un document intitulé « *Stratégie nationale de préparation de l'adhésion de la Roumanie à l'UE* » est signé à Snagov par le Président Ion Iliescu, les présidents des deux Chambres du Parlement, le Premier ministre Nicolae Vacaroiu et les *leaders* des principaux partis politiques. Le but était d'intégrer tous les partis parlementaires dans la demande d'adhésion, à l'instar du pacte de la Moncloa, qui avait rassemblé toutes les forces politiques espagnoles pour organiser la transition démocratique après la dictature de Franco.

(15) « I 13. Relations avec les pays d'Europe centrale et orientale. Les pays associés », *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993*, sur le site Internet <http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop-fr.htm>.

(16) L'année 1995 mérite davantage d'être mentionnée comme date de l'inscription du pays sur la liste des États dont les ressortissants doivent demander un visa d'entrée dans l'espace européen.

Le début des négociations d'adhésion

Il fallut attendre le rapport de la Commission d'octobre 1999 et la décision du Conseil européen d'Helsinki de décembre 1999, favorable à l'ouverture des négociations avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la République slovaque, pour que débutent les négociations avec Bucarest, avec, pour conditions, notamment l'amélioration des conditions des enfants orphelins placés dans des institutions d'accueil ainsi qu'une stratégie de réforme économique à moyen terme.

Les négociations d'adhésion de la Roumanie débutent le 15 février 2000. A la fin de l'année, sur les trente et un chapitres de la négociation, la Roumanie en a ouvert neuf, dont six sont suffisamment avancés pour être provisoirement clôturés (17). A la fin de l'année 2001, dix-sept chapitres sont entamés, dont neuf provisoirement achevés.

La décision du Conseil européen de Copenhague, sur proposition de la Commission (18), de signer les traités d'adhésion avec dix des douze États concernés (19), en reportant à plus tard la finalisation des dossiers de la Bulgarie et la Roumanie, met d'autant plus en lumière les dossiers non résolus pour ces deux derniers États (20) et oblige à s'interroger sur l'état d'avancement de la négociation. Malgré une appréciation positive sur le plan des critères politiques, notamment sur le plan du traitement des minorités nationales, la Roumanie continue en revanche à être critiquée pour son incapacité à réformer le pouvoir judiciaire et à améliorer le processus législatif et décisionnel, en particulier à mettre fin à la pratique du gouvernement par ordonnances d'urgence.

Au niveau des critères économiques, le rapport de la Commission souligne les avancées au niveau de la stabilisation macroéconomique : baisse de l'inflation et reprise de la croissance. Cependant, les carences globales de l'économie roumaine restent le principal point faible : environnement des entreprises instable, restructuration inachevée, réformes structurelles lentes au niveau de l'agriculture.

Des progrès sont également enregistrés au niveau de l'adoption de l'acquis communautaire et ce, malgré les limites des capacités d'action de l'administration publique. Des retards sont enregistrés au niveau des modifications

(17) En raison de son retard économique, la Roumanie restait en 2002 le seul pays à ne pas avoir entamé la négociation sur l'ensemble des trente et un chapitres.

(18) *Vers l'Union élargie. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, SEC (2002) 1400-1412, COM (2002) 700 final, Bruxelles, 9 octobre 2002.

(19) Sous réserve de la procédure de ratification et du suivi de la Commission qui pourrait encore suggérer un report en guise de sanction de « dérapages » de l'un ou l'autre pays-candidat avant l'entrée en vigueur des traités d'adhésion.

(20) Le Président bulgare, G. Parvanov, et son ministre pour les Affaires européennes, Meglena Kuneva, ont d'ailleurs critiqué le fait que Bruxelles place les deux pays sur le même pied, considérant cela comme incorrect à l'égard de la Bulgarie, ce qui provoqua des protestations officielles roumaines (« România ripostează Bulgariei pe toate fronturile », *ZIUA*, 4 novembre 2002). Quoi qu'il en soit, force est de constater que la situation roumaine requiert un considérable rattrapage économique.

dans le domaine du droit du travail, de l'égalité des chances et de la sécurité du travail.

La clôture des négociations

Le gouvernement espère que les négociations s'achèveront en 2004, permettant une adhésion effective à partir du 1^{er} janvier 2007 (21). On a vu néanmoins que le retard roumain en matière économique et administrative est important. Il faut l'apprécier non seulement quant au respect des critères techniques, mais aussi sur le plan des risques politiques pour ce pays. Une certaine comparaison est possible avec la déception engendrée en 1997 par la décision de l'Alliance atlantique, lors du Sommet de Madrid, de ne proposer l'adhésion à l'OTAN qu'à trois pays d'Europe centrale (Pologne, Hongrie, République tchèque) : une visite éclair de Bill Clinton avait calmé les esprits, mais un mécontentement constant s'était fait sentir depuis lors, par exemple lors de la crise du Kosovo (22). La déception par rapport à la non-adhésion à l'Union européenne pourrait être de la même nature et affecter les prochaines élections législatives et présidentielles de l'automne 2004. Si la percée électorale de Corneliu Vadim Tudor et du Parti de la Grande Roumanie, déjà manifeste en 2000, venait à se répéter, le retard roumain s'en trouverait encore accentué. L'Union européenne semble en effet considérer comme une « ligne rouge » la nature du régime politique et du parti au pouvoir, comme l'ont indiqué ses menaces de stopper la négociation avec la Slovaquie si les élections du 22 septembre 2002 y avaient ramené Vladimir Meciar au pouvoir. La clôture positive des négociations d'adhésion avant les élections de 2004 ouvrirait sans doute un cercle vertueux, permettant au gouvernement actuel de s'en revendiquer à la veille du scrutin et à l'Union européenne d'éviter ainsi l'arrivée de l'extrême droite au pouvoir. À l'inverse, un enlisement de la négociation pourrait faire gagner les élections à Corneliu Vadim Tudor et reporter *sine die* toute perspective d'adhésion. Le cas roumain est donc sans aucun doute l'un de ceux où l'interférence entre l'agenda européen et les débats partisans internes se révèle la plus explosive.

LA STRUCTURATION PARTISANE NATIONALE PAR RAPPORT À L'UE

Les agendas politiques dans les pays candidats conservent, malgré les alternances électorales, les mêmes priorités, au premier rang desquelles l'in-

(21) Cf. par exemple le site Internet du ministère des Affaires étrangères de la Roumanie sur l'intégration européenne et le rapport de la Commission européenne concernant les progrès enregistrés par la Roumanie : www.mae.ro. Si le traité d'adhésion est adopté par le Conseil de l'Union et la Roumanie en 2004, il doit ensuite être soumis à l'avis conforme du Parlement européen et à la ratification des (sans doute) vingt-cinq Etats membres et du pays-candidat, ce qui conduit le gouvernement roumain à considérer qu'une intégration effective à partir du 1^{er} janvier 2007 est « faisable et réaliste ».

(22) Paradoxalement, l'invitation à adhérer à l'OTAN, décidée au Sommet de Prague en novembre 2002, a représenté un enjeu moins crucial car l'OTAN est de plus en plus perçue comme « une ONU en miniature ».

tégration européenne et les réformes qui y sont liées. Cependant, pouvons-nous en déduire directement « une europhilie généralisée » en Europe centrale et orientale ? Les Eurobaromètres, qui montrent un haut degré de sympathie envers l'UE, doivent-ils être interprétés comme le signe d'un attachement définitif ou, au moins, potentiellement stable, à l'UE ? Faut-il essayer de déceler davantage les profondeurs de ce positionnement ? Que penser de la Roumanie qui selon les sondages est un des pays les plus europhiles de la région ? Ce questionnement nous semble d'autant plus important que l'ajournement de l'intégration de la Roumanie dans les structures européennes risque de nuancer cette « europhilie » illustrée constamment par les Eurobaromètres depuis les années 1990. Il serait selon nous réductionniste, voire simplement faux, de conclure trop rapidement à une unanimité pro-européenne en Roumanie, ainsi que le montre l'examen de la structuration partisane par rapport à l'hypothèse d'un clivage relatif à la question européenne.

« Une des questions essentielles pour l'étude des partis en Europe centrale consiste à établir les clivages qui organisent les paysages politiques » (23). L'étude des clivages permet en effet de mieux appréhender la nature des nouveaux partis qui peuplent les arènes politiques de l'Est de l'Europe. Il ne s'agit certes pas d'appliquer le modèle rokkanien classique tel quel à cette région, tant il est vrai que « sortir du communisme ne se décrète pas d'un trait de plume : cela implique une révolution aussi profonde que celle qui accoucha le régime précédent » (24). Les études de Jean-Michel De Waele (25), Herbert Kitschelt (26), Kay Lawson, (27) Antoine Roger (28) et Daniel-Louis Seiler (29) entre autres ont d'ailleurs nuancé la pertinence et le contenu des clivages de la théorie des partis quant à leur application à l'Est de l'Europe.

Qu'en est-il alors par rapport à l'intégration européenne ? Comment le champ partisan roumain réagit-il face à ce stimulus ? La complexité de la transition des jeunes démocraties de l'Est rend cet élargissement bien particulier par rapport aux précédents, notamment celui des années 1980 vers le Sud de l'Europe. Force est de constater que, plus le temps passe, plus la perception même de l'Europe se modifie. Dans le cas roumain, les échéances

(23) Jean-Michel DE WAELE, *L'Émergence des partis politiques en Europe centrale*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1999, p. 317.

(24) *Ibidem*, p. 349.

(25) *Ibidem*.

(26) Herbert KITSCHELT/Zdenka MANSFELDOVA/Radoslaw MARKOWSKI/Gabor TOKA, *Post-communist party-system. Competition, representation and inter-party cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

(27) Kay LAWSON/Andrea ROMMELE/Georgi KARASIMENEOV (dir.), *Cleavages, Parties And Voters. Studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania*, Praeger, Westport/Londres, 1999.

(28) Antoine ROGER, « L'incidence de la contrainte externe sur le positionnement des partis politiques en Europe centrale et orientale », in Jean-Michel DE WAELE (dir.), *Partis politiques et démocratie en Europe centrale et orientale*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 175-186.

(29) Daniel Louis SEILER, « Les partis politiques dans l'Europe du Centre-Est : le cas de la social-démocratie. Essai de théorisation », in Mario TELÒ (dir.), *De la nation à l'Europe. Paradoxes et dilemmes de la social-démocratie*, Bruylant, Bruxelles, 1993.

électorales législatives illustrent bien les modifications au fil du temps dans la construction d'un clivage pertinent par rapport à l'UE, l'évolution des « versants » de ce clivage d'une élection à l'autre et sa difficulté à émerger de manière vraiment indépendante par rapport aux autres enjeux sociopolitiques.

L'avènement d'un clivage par rapport à l'UE

À l'orée des événements de 1989, l'Europe n'est pas perçue comme un cadre institutionnel, mais davantage comme un espace de liberté et de démocratie auquel les anciennes démocraties populaires appartenaient de droit, avant les parenthèses communistes « maudites ». Cette première étape de consentement général se nuance dans la perspective des premières élections de 1990. La victoire éclatante de Ion Iliescu et du Front de Salut National (FSN) (30) constitue le contexte dans lequel apparaissent les principaux clivages politiques roumains ; le *curriculum vitae* du FSN se révèle en effet particulièrement lourd : un possible/probable coup d'Etat en décembre 1989, des dérives violentes à Târgu Mures et l'expédition des mineurs sur la place de l'Université constituent les éléments clefs d'un véritable déficit de légitimité du nouveau parti dominant après la chute de l'ancien régime.

L'évolution du clivage au gré des élections

Dans ce contexte, le champ politique roumain se scinde d'une manière profonde autour d'une ligne de démarcation où l'anticommunisme se mue en opposition au FSN. Naît ainsi, dans une seconde étape, une confrontation antithétique entre les anticommunistes – essentiellement regroupés à partir de 1991 dans la Convention Démocrate de Roumanie ou CDR – et la *post-nomenklatura* (31) non avouée. C'est par rapport à ce clivage que le rapport à l'Europe commence à percer sous la forme d'un sous-clivage : bénéficiant de l'appui du reste de l'Europe de façon directe (liens de plus en plus étroits avec les fédérations européennes de partis) et indirecte (boycott du FSN par l'Internationale socialiste et ensuite par le Parti des socialistes européens), le pôle anticommuniste s'auto-attribue un monopole absolu du label européen. Sa défaite lors des élections de 1992 aboutit à une sorte d'immobilisme qui renforce les tendances antérieures (32). Le paradoxe de la situation est que le FSN, transformé en PDSR, continuera pourtant à être, de par sa

(30) Le Front du Salut National a obtenu 66,31 % des voix à la Chambre et 67,02 % au Sénat. Ion Iliescu obtint 85,07 % des voix dès le premier tour de scrutin.

(31) Le syntagme de « *post-nomenklatura* » est emprunté à Daniel BARBU, *Republica absentă*, Nemira, Bucarest, 1999, p. 17. Nous y ajoutons l'adjectif « non avouée » pour souligner le décalage entre la perception du FSN et le message qu'il émet officiellement.

(32) Le Front Démocratique du Salut National confirme sa première place avec seulement 27,7 % des voix à la Chambre et 26,3 % au Sénat. Ion Iliescu sera reconfirmé Président, au second tour de scrutin, devant le candidat de la CDR (coalition rassemblant notamment les partis historiques, l'Union des Magyares et d'autres associations civiques).

position au gouvernement, le principal gestionnaire des accords signés avec l'Union européenne, même si on le décrirait mieux avec l'épithète de « parti nationaliste ». Ce paradoxe a pour conséquence que, dans la Roumanie des années 1990, il n'y a pas de versant anti-européen avoué, même si apparaît un clivage sur l'Europe. Tous les partis sont porteurs d'un discours pro-européen, mais ils n'ont pas tous, par le jeu des alliances nationales et internationales, accès à une « onction » européenne.

Il n'est pas sans importance de rappeler que, lorsque le document dit de la « Stratégie nationale d'Adhésion » est signé en 1995 à Snagov par tous les partis parlementaires, ce n'est pas tant la signature du PRM ou du PUNR (33) qui attire l'attention, mais celle des partis du pôle anticommuniste. On se situe d'ailleurs à la veille de la défaite électorale du PDSR au profit de la CDR aux élections de 1996 (34).

Le clivage autour de l'Europe reste donc entre 1992 et 1996 un sous-clivage, qui oppose un versant européen, c'est-à-dire démocratique, anticommuniste, maximaliste, à un versant nationaliste, c'est-à-dire de la *post-nomenklatura* non avouée, semi(anti)-systémique, minimaliste. L'autonomie du sous-clivage est limitée par l'ampleur du clivage prédominant entre anticommunistes et *post-nomenklatura* non avouée. Autrement dit, être maximaliste et européen oblige à un positionnement sur le versant anticommuniste, tandis qu'être minimaliste et nationaliste induit le choix du versant opposé. Le rapport à l'Europe ne se construit donc pas autour des faits, comme le montre la direction donnée à la Roumanie par le PDSR dans la signature des accords avec l'Union, mais autour d'un label d'« européanité » qui découle du clivage prédominant et des relations avec le reste de la classe politique européenne.

Les versants du clivage politique prédominant se constituent durant cette période comme suit. Le versant anticommuniste rassemble les partis historiques, décongelés depuis 1990, notamment le Parti national paysan chrétien démocrate (PNTCD), le Parti National Libéral (PNL) et le Parti Social-Démocrate Roumain (PSDR), tout comme l'Union Démocrate des Magyars de Roumanie (UDMR) et le Parti Démocrate (PD). Le versant opposé, que l'on peut qualifier de nationalo-anti(semi)systémique (35), regroupe notamment le Parti de la Démocratie Sociale de Roumanie (PDSR), le Parti de l'Unité Nationale des Roumains (PUNR) et le Parti Grande Roumanie (PRM).

(33) Parti Grande Roumanie et Parti de l'Unité Nationale des Roumains, nationalistes extrêmes.

(34) Celles-ci sont gagnées par la CDR avec 30,17 % de voix à la Chambre et 30,70 % au Sénat. La CDR met sur pied un gouvernement avec le Parti Démocrate (scission depuis 1992 du FSN), l'Union Démocrate des Magyars de Roumanie, et le Parti Social Démocrate Roumain (parti historique de la social-démocratie roumaine).

(35) Il est en réalité plus difficile de cerner ce versant, car la symétrie avec le pôle anticommuniste n'est pas complète. L'anticommunisme structure la polarisation politique, mais l'autre versant ne se résume pas au « procommunisme » : il mêle nationalisme, minimalisme et *post-nomenklatura* non avouée et intègre des partis extrémistes nationalistes et xénophobes.

Au niveau du discours, tous les partis sont officiellement pro-européens, ce qui confirme le caractère implicite, voire souterrain, du sous-clivage sur la question européenne. Si l'on observe comment l'UE est présentée par exemple par un parti xénophobe comme le PRM, on constate que, derrière un discours pro-européen général, celui-ci soutient la nécessité de l'existence des Etats nationaux, en s'opposant d'une manière argumentée à des « *théories irréelles* » concernant « *la spiritualisation* » ou la « *transparence* » des frontières ou « *l'Europe des régions* » (36). Soutien à l'Europe certes, mais superposé au discours nationaliste et xénophobe du parti.

Le clivage par rapport à l'UE et les autres enjeux sociopolitiques

Les élections de 1996 ouvrent une troisième étape de construction du positionnement partisan roumain par rapport à l'UE. Toutefois, l'arrivée au pouvoir du pôle anticommuniste repose pour l'essentiel sur les structurations antérieures, le seul changement majeur étant l'inversion entre partis au pouvoir et partis dans l'opposition.

Il faudra attendre les élections de 2000 pour assister à un changement plus substantiel. L'ancien PDSR, qui a fusionné avec le parti de la social-démocratie historique pour former le Parti Social Démocrate (PSD), reconquiert le pouvoir, tandis que le PRM s'affirme comme seconde force politique (37). Du fait de la mobilisation au second tour contre le PRM, le clivage entre anticommunistes et *post-nomenklatura* semble perdre de son importance. En revanche, la polarisation autour de la question européenne devient plus visible, grâce à la « mise en quarantaine » du PRM, mais n'émerge pas complètement, car le PSD n'a pas parachevé son intégration dans le pôle systémique et européen. En outre, tous les partis continuent à appuyer « ouvertement » l'intégration européenne, le PRM se faisant même un titre de gloire d'une photo de son *leader* en compagnie de Romano Prodi, tandis que le pôle anti-PSD continue à revendiquer le monopole sur l'épithète européenne.

La « *topographie parlementaire* » (38) roumaine semble donc partiellement en décalage avec sa perception européenne. Comme tous les partis de gouvernement se soumettent aux obligations contractées suite à l'accord d'association et à la négociation sur l'adhésion, l'éventualité d'un positionnement plus nettement anti-européen ou eurosceptique – sur le modèle polonais par exemple – continue à rester du domaine de la virtualité. Le seul parti « anti-

(36) Cf. le site Internet <http://www.romare.ro/prm.html>.

(37) Le PSD obtient 44,93 % des voix à la Chambre et 46,43 % au Sénat et le PRM respectivement 24,35 % et 26,43 % des voix. Son *leader*, Corneliu Vadim Tudor, mettra en ballottage Ion Iliescu au premier tour de la présidentielle.

(38) Nous utilisons la terminologie de Marcel GAUCHET, « La droite et la gauche », in Pierre NORA (dir.), *Les Lieux de mémoire. Les Frances. Conflits et partages*, vol. III, Gallimard, Paris, 1993, p. 413 (cité d'après Steven LUKES, « Qu'est-ce que la gauche ? », in Marc LAZAR, *La Gauche en Europe depuis 1945. Invariants et mutations du socialisme européen*, Presses Universitaires de France, Paris, 1996, p. 371).

système » qui combine un discours nationaliste, populiste, xénophobe, anti-sémite avec un discours pro-européen, mais pourrait cristalliser un mécontentement à l'égard de l'Europe, est le PRM, deuxième parti au Parlement, constamment crédité dans les sondages par des scores avoisinant les 20 % des préférences électorales. Son enracinement comme acteur de référence dans la vie politique pourrait bien concrétiser le clivage autour de l'Europe.

CONCLUSION

« *C'est dans un climat de lendemain de fête et de désillusion réciproques que se développent les rapports entre l'Union européenne et les pays de l'Autre Europe* » (39). Les négociations avec la Pologne ont bien montré les désillusions dans les pays qui avaient précédemment célébré dans l'unanimité leur « retour » en Europe. Le résultat du référendum sur l'adhésion de la Pologne illustrera probablement l'ampleur de cette amertume. Qu'en est-il alors de la Roumanie, le deuxième grand pays parmi les PECO en termes de superficie (238 391 km²) et de population (22,4 millions d'habitants) ?

« *La révolution de 1989 [au niveau de toute l'Europe de l'Est] et l'effondrement du communisme à l'Est semblait annoncer les retrouvailles européennes autour du triomphe du modèle démocratique et prospère qu'incarnait la Communauté* » (40). La démocratie semble avoir profité de ce voisinage de l'Union européenne, les rapports constants de la Commission ont permis des progrès importants. La situation de la minorité russe dans les pays baltes en est une conséquence importante. Cependant, dans le même temps, le jeu n'est pas encore conclu : la Roumanie se retrouve dans une position bien ingrate de pays de la deuxième vague ; son retard économique pèse lourdement et les chapitres de la négociation s'ouvrent et se concluent très lentement.

Comme la démocratie, l'Europe fait l'unanimité au niveau du discours, mais l'ajournement de l'intégration menace d'alimenter un nationalisme isolationniste. On a montré, dès le début de la transition roumaine, le sous-développement de tout véritable clivage européen. Celui-ci reste, jusqu'en 2000, un volet secondaire du clivage principal qui oppose les anticommunistes à la *post-nomenklatura* non avouée. Peut-on pour autant conclure que, malgré les difficultés économiques, la Roumanie continue d'être un des pays les plus europhiles ? L'analyse détaillée des plates-formes des partis montre que le PRM développe une perception très nationaliste de l'intégration européenne. Les propos de Vadim Tudor n'ont rien d'un discours de parti « systémique » et ses dérapages verbaux sont tout sauf rassurants.

(39) Françoise DE LA SERRE/Christian LEQUESNE/Jacques RUPNIK, « Introduction... », p. 7.

(40) *Ibidem*.

L'europhilie roumaine actuelle fait donc face à un double risque. D'une part, comme le montre le cas polonais, l'enthousiasme pro-européen peut se dissiper facilement devant les exigences de plus en plus contraignantes de l'UE. Dans cette hypothèse, l'unanimité europhile en Roumanie n'aurait duré plus longtemps que parce que les négociations d'adhésion traînent et ne sont pas encore entrées dans la phase la plus douloureuse. La Roumanie risque d'être au moins aussi vulnérable que la Pologne à cet égard. Les Eurobaromètres révèlent d'ailleurs que, si les Roumains appuient certes l'intégration européenne de leur pays, ils ignorent en même temps les mécanismes et institutions de base de celle-ci (41). D'autre part, l'année 2004 correspondra à l'entrée dans l'Union des dix pays invités à adhérer par le Conseil européen de Copenhague en décembre 2002. Tant en Roumanie qu'en Bulgarie, cela pourrait engendrer des ressentiments importants. La proximité des élections roumaines favoriserait la montée du PRM (42), d'autant plus si Bucarest et Bruxelles peinaient à conclure les pourparlers sur l'adhésion roumaine. C'est là un des enjeux les plus importants dont pourrait dépendre le futur européen de la Roumanie.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

- Daniel BARBU, *Republica absentă*, Nemira, Bucarest, 1999.
- Françoise DE LA SERRE/Christian LEQUESNE/Jacques RUPNIK, *L'Union européenne : ouverture à l'Est?*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994.
- Jean-Michel DE WAELE, *L'Émergence des partis politiques en Europe centrale*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1999, p. 317.
- Alexandru DUTU, *Ideea de Europa și evoluția constituentei europene*, ALL, Bucarest, 1999.
- Herbert KITSCHELT/Zdenka MANSFELDOVA/Radoslaw MARKOWSKI/Gabor TOKA, *Post-communist party-system. Competition, representation and inter-party cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Kay LAWSON/Andrea ROMMELE/Georgi KARASIMENEOV (dir.), *Cleavages, Parties And Voters. Studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania*, Praeger, Westport/Londres, 1999.
- Eric REMACLE, « La dimension 'sécurité-défense' de l'élargissement de l'Union européenne », in Mario TELÒ (dir.), *L'Union européenne et les défis de l'élargissement*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1994, pp. 79-106.
- Antoine ROGER, « L'incidence de la contrainte externe sur le positionnement des partis politiques en Europe centrale et orientale », in Jean-Michel DE WAELE (dir.), *Partis politiques et*

(41) La Commission européenne a adopté en mai 2000 une Stratégie de Communication destinée à gérer ces carences informationnelles pour éviter qu'au moment où les opinions comprendront le prix à payer pour l'intégration, elles ne basculent rapidement dans l'euro-scepticisme.

(42) Le sondage IMAS de septembre 2002 enregistre une baisse du PRM de 3 % dans les préférences des électeurs. Il obtiendrait dans la perspective des élections 16,2 % des suffrages et continuerait à occuper la deuxième place après le PSD. Son leader est crédité à 19,7 %, en baisse par rapport aux autres candidats (cf. « Sondaj IMAS cu puțin timp înainte de summitul NATO de la Praga », *ZIUA*, 30 septembre 2002). Néanmoins, les sondages avaient été incapables, en 2000, de prévoir la montée impressionnante du PRM et sa deuxième place au Parlement.

démocratie en Europe centrale et orientale, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, pp. 175-186.

- Daniel Louis SEILER, « Les partis politiques dans l'Europe du Centre-Est : le cas de la social-démocratie. Essai de théorisation », in Mario TELÒ (dir.), *De la nation à l'Europe. Paradoxes et dilemmes de la social-démocratie*, Bruylant, Bruxelles, 1993, pp. 341-364.
- Daniel-Louis SEILER, « La pertinence de la carte conceptuelle de Rokkan après l'implosion de l'empire soviétique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 2, n° 1, 1995, pp. 61-91.
- Mario TELÒ, « Introduction », in Mario TELÒ (dir.), *L'Union européenne et les défis de l'élargissement*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1994, pp. 7-38.
- Jan ZIELONKA/Peter MAIR, « Introduction : Diversity And Adaptation In The Enlarged European Union », in Peter MAIR/Jan ZIELONKA, *The Enlarged European Union. Diversity and Adaptation – West European Politics*, vol. 25, n° 2, avril 2002.
- « Traité sur l'Union européenne modifié par le Traité d'Amsterdam », *Les trois traités de Rome, Maastricht et Amsterdam. Le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traité d'Amsterdam. Textes comparés*, La Documentation Française, Paris, 1998.
- « Annexe II, Coopération avec les pays associés orientée vers l'objectif de l'adhésion », *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993*, sur le site Internet <http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop-fr.htm>.
- « I 13. Relations avec les pays d'Europe centrale et orientale. Les pays associés », *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993*, sur le site Internet <http://www.europarl.eu.int/enlargement/ec/cop-fr.htm>.
- *Rapport régulier 2001 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, SEC(2001) 1753, Bruxelles, 13 novembre 2001; *Réussir l'élargissement. Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion*, COM (2001) 700 final, Bruxelles, 13 novembre 2001.
- Décision du Gouvernement roumain n° 1075 du 25 octobre 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement du ministère de l'Intégration européenne, publiée dans le *Monitorul Oficial*, première partie, n° 705, 5 novembre 2001.
- Décision du gouvernement roumain n° 273 du 22 février 2001, concernant la coordination de la préparation et des organisations des négociations pour l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, publiée dans *Monitorul Oficial*, n° 120, 9 mars 2001.
- Collection du quotidien *Ziua*.
- Site Internet <http://www.romare.ro/prm.html>.