

LA BULGARIE ET LA ROUMANIE  
AUX PORTES DE L'UNION  
EUROPÉENNE :  
UN SI LONG ESPOIR

**L**E CONSEIL EUROPÉEN DE COPENHAGUE (12-13 décembre 2002) avait tranché : la Bulgarie et la Roumanie ne feraient pas partie de la première vague d'élargissement en mai 2004. Lancées « en retard » dans la course à l'adhésion, les élites politiques de ces deux pays avaient pourtant milité en faveur d'un « *bing bang* » (une intégration large obéissant à une volonté politique claire) plutôt que d'une approche au mérite, nourrie d'une lecture stricte des critères d'intégration adoptés en 1993. Mais elles savaient leurs chances modestes en raison de réformes économiques, administratives et judiciaires inachevées. À Copenhague, elles avaient pourtant reçu la confirmation que l'Union entendait leur ouvrir ses portes à l'horizon 2007 et apporterait un soutien renforcé aux transformations entreprises. Pour des États en proie à une crise sociale profonde, cet engagement européen constituait d'ores et déjà une bonne nouvelle. En outre, un mois plus tôt, le sommet de Prague (21-22 novembre 2002) leur avait offert leur premier succès sur la voie de l'intégration euro-atlantique : en même temps que les trois États baltes, la Slovaquie et la Slovénie, la Bulgarie et la Roumanie avaient été invitées à rejoindre l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord (OTAN). Confirmation de leur ancrage à l'Ouest, cette décision ne pouvait qu'accroître – ou, du moins, c'est ainsi que la question était abordée à Sofia et à Bucarest – les chances d'être accueillies dans le club très réservé de l'Union européenne, à l'instar des précurseurs d'Europe centrale.

99

Or c'est précisément la croyance dans la complémentarité des deux facettes (OTAN et UE) du processus « d'intégration euro-atlantique » – pour reprendre la terminologie en cours à l'Est de l'Europe – que la crise en Irak est venue ébranler. Longtemps présentées et comprises

comme s'insérant dans un même projet de « retour en Europe/en Occident » porteur de normalité et de reconnaissance internationale, celles-ci sont soudainement apparues contrastées, voire conflictuelles. Placés devant l'obligation d'un choix entre allégeances européennes et américaines dont elles se seraient volontiers dispensées, Bulgarie et Roumanie ont soutenu les États-Unis, partenaire indispensable à la concrétisation des perspectives d'entrée dans l'OTAN. Le 17 février 2003, une déclaration agacée du président de la République française, Jacques Chirac, a révélé la profondeur des malentendus accumulés entre États membres et candidats.

100 Épisode malheureux dans l'histoire des relations intra-européennes, le conflit en Irak souligne l'urgence d'une réflexion sur les imaginaires de l'Europe en construction dont on sentait depuis les débuts de la Convention sur l'avenir de l'Europe combien elle était nécessaire. Plus fondamentalement, il interroge la manière dont l'idée de « l'Europe » a été présentée aux pays candidats dans le sillage de la chute du communisme et investie, par eux, de significations. On ne saurait en effet comprendre le positionnement de la Bulgarie et de la Roumanie au cours de la crise irakienne sans revenir sur les mots et maux de l'Europe depuis 1989. Car, au cours de la décennie passée, plusieurs lectures et usages (internes et/ou externes) en ont été proposés, qui opéraient à des niveaux symboliques différents, éventuellement contradictoires, mais néanmoins coexistants. C'est ce palimpseste européen que l'on va essayer d'effeuiller dans le présent article.

Au fil des années 1990, dans les pays candidats, les discours, écrits et pratiques de l'Europe ont en effet mis en jeu à la fois une relecture de l'histoire nationale (singulièrement du legs communiste), une réflexion sur les contours de la nation et une projection dans un avenir que l'on voulait croire meilleur. Selon les registres envisagés, l'Europe – rapidement identifiée à une de ses incarnations particulières, l'Union européenne – a ainsi pu apparaître comme une ressource politique ou un défi. Trois temps peuvent être dégagés à cet égard, celui d'une Europe rêvée – rêve de « retour » à une normalité incarnée par le modèle de réussite économique et politique de l'Union européenne –; celui d'une Europe, système de contraintes et grille d'évaluation des transitions après l'amorce des pourparlers d'adhésion; et enfin, celui d'une Europe, argument politique masquant avec peine la crise de la représentation politique en Bulgarie et en Roumanie. Tout se passe en effet comme si l'intégration européenne – objet d'appropriations partisans plus ou moins concurrentielles – avait servi de substitut à une réflexion sur le

devenir collectif. Au passage, le lien entre élites dirigeantes et citoyens ordinaires s'est délité, l'UE apparaissant comme un langage incapable de répondre aux attentes sociales des électeurs. Les responsables bulgares et roumains se retrouvent désormais en porte à faux par rapport à des sociétés privées d'horizon. La confirmation d'une intégration à l'UE en 2007 constitue, dans ce contexte, une condition nécessaire, mais non suffisante, de la consolidation des régimes bulgare et roumain.

#### L'EUROPE RÊVÉE : CHUTE DU COMMUNISME ET SYMBOLIQUE DU « RETOUR EN EUROPE »

Pour la Bulgarie et la Roumanie – comme pour les autres membres du bloc soviétique défunt –, l'Europe fournit une trame aux transformations de l'après-1989. Très tôt, la « transition démocratique » y est placée sous le signe d'un « retour en Europe » aux échos normatifs et culturels : les réformes, véritables marqueurs d'eupéanité, s'inscrivent dans une réflexion sur l'histoire de la construction stato-nationale, la modernité et les rapports entre Occident et Orient.

101

Par un « retour en Europe », il s'agit d'abord de prendre une revanche sur l'histoire, en rectifiant une trajectoire nationale détournée de son cours « normal » suite à l'imposition, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, d'un régime communiste présenté comme étranger aux « valeurs nationales ». Le propos n'est pas proprement bulgare ou roumain. On se souvient de la brillante redécouverte, par des intellectuels centre-européens des années 1980, d'un sentiment d'appartenance (centre) européenne placé au service d'une dénonciation de « l'altérité » communiste. Dès 1983, l'écrivain tchèque Milan Kundera, dans un article pour la revue *Le Débat*, avait pris la défense de cet « Occident kidnappé » par le soviétisme<sup>1</sup>. Mais cette thématique reçoit des déclinaisons particulières dans les deux États qui nous concernent.

En Bulgarie, la mise en extériorité du communisme prend place dans une interrogation sur une fatalité « balkanique » faite de mises en dépendance successives (joug byzantin, joug ottoman, satellisation germanique de l'entre-deux-guerres, joug russe/soviétique) et d'échecs à réaliser l'idéal d'unification nationale rêvé à l'heure de l'indépen-

---

1. Milan Kundera, « Un Occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale », *Le Débat*, novembre 1983. Pour une présentation, synthétique et dense, des débats sur « l'autre Europe », consulter George Schöpflin et Nancy Wood (dir.), *In Search of Central Europe*, Cambridge, Polity Press, 1989.

dance<sup>2</sup>. (R)entrer en Europe signifie d'abord afficher une liberté de choix et d'action inédite, en se démarquant d'un passé de subordinations. Mais, comme ces mises en dépendance ont constitué à partir du XIX<sup>e</sup> siècle la contrepartie d'un désir stato-national dont on pensait qu'il ne serait accompli que par la reconquête des terres promises lors du traité de San Stefano (mars 1878) avec le soutien d'une puissance protectrice, le « retour en Europe » suppose plus qu'un retour mécanique à l'entre-deux-guerres révisionniste ; il implique une acceptation des frontières issues des partages territoriaux du début du XX<sup>e</sup> siècle et, partant, une rupture avec une histoire diplomatique qui a vu la Bulgarie se retrouver régulièrement dans le camp des perdants (alliances avec l'Allemagne pendant les Première et Seconde Guerres mondiales, défaite lors de la seconde guerre balkanique de 1913)<sup>3</sup>.

102 En bref, l'affirmation d'une vocation européenne fournit, en Bulgarie, un instrument de redéfinition de l'identité nationale. La rapidité avec laquelle le gouvernement Dimitrov (UFD, anti-communiste), confronté au dilemme de l'éclatement de la Yougoslavie, reconnaît l'indépendance du nouvel État de Macédoine en janvier 1992, en se fondant sur les recommandations de la Commission Badinter, fournit sans doute l'un des premiers témoignages de cette aspiration à « tourner la page » de l'irrédentisme. Le rétablissement des droits de la minorité turque – soumise à une assimilation forcée par le régime Živkov dans les années 1980 – et la gestion modérée de tensions intercommunautaires dont on aurait pu craindre, au début de la transition, qu'elles ne mènent le pays à la guerre

---

2. Sur ces questions, voir Vladislav Todorov, « Ideology and Paranoia (part 1) » et Alexander Kiossev, « Middle Europe and the Balkan Market of Geopolitical Images », *Kritika i Humanism* [Critique et humanisme], 4, 1993 ; Diana Michkova, « L'expérience bulgare en matière d'occidentalisation », *Bulgarian Quarterly*, 1(3), hiver 1991, p. 21-32 ; Svetla Strachimirova, « La renaissance et la voie bulgare vers la contemporanéité », *Bulgarian Quarterly*, 1(2), automne 1991, p. 11-25.

3. Le discours prononcé par l'ancien dissident et premier président démocratiquement élu de Bulgarie post-communiste, Željū Želez, devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 1<sup>er</sup> février 1991, est éloquent : « Pour nous, l'appartenance de la Bulgarie à l'Europe n'a jamais eu un sens purement géographique. Nous avons toujours envisagé notre culture nationale comme une partie indissociable de l'espace culturel et de l'atmosphère spirituelle de l'Europe. C'est pourquoi toutes les fois qu'on a essayé de nous arracher de force à la culture du Vieux Continent, nous avons vécu de véritables tragédies nationales et, malgré cela, nous avons trouvé les forces pour reprendre notre place naturelle. C'est ce qui s'est passé au siècle dernier, quand, après cinq cents ans de joug ottoman, la Bulgarie a connu sa renaissance en s'associant catégoriquement aux principales formes de la vie européenne : le parlementarisme, la propriété privée, la morale chrétienne, les lettres. C'est ce qui se passe aujourd'hui quand, après quarante-cinq ans de soviétisation et de totalitarisme, la Bulgarie choisit de nouveau l'Europe libre et démocratique », voir *Demokracija*, 6 février 1991.

civile, doivent pareillement au désir de normalité européenne, étrangère aux « violences balkaniques » si lourdement stigmatisées.

En Roumanie aussi, la transition comme « retour en Europe » met en jeu une relecture de l'histoire et de la nation. Mais, contrairement à leurs homologues bulgares, les élites roumaines peuvent puiser, dans leur passé, un Âge d'or européen qui serve de repère à l'imaginaire national. Si, à l'entre-deux-guerres, la Bulgarie a traversé une crise politique profonde, la Roumanie, dont le territoire a été agrandi en 1918 par le rattachement de la Transylvanie, de la Bessarabie et de la Bucovine, a joui au cours de cette période d'une respectabilité européenne. Au cœur des transformations de l'après-1989, le « retour en Europe » y est dès lors moins porteur, pour une frange des élites politiques et intellectuelles, de recompositions identitaires. Il coexiste avec une aspiration au rétablissement d'équilibres *ante* communistes idéalisés, qui ont par surcroît le mérite de servir à éluder une introspection collective potentiellement fragilisante sur la période Ceausescu.

103

Au niveau des imaginaires de la nation, la différence est également sensible ; car l'Âge d'or des années 1930 a coïncidé avec une époque au cours de laquelle la tradition étatique était unitariste, ce qui conférait aux minorités, singulièrement aux Hongrois de Transylvanie, un rôle malaisé. Comme Antonela Capelle-Pogacean l'a fort justement souligné, pour les courants « pro-européens mais conservateurs », la redécouverte d'une européanité risque d'être associée à une lecture ethnoterritoriale de la nation, ne favorisant guère l'ouverture en direction des communautés minoritaires<sup>4</sup>.

Si la valorisation du référent « Europe » encourage des coupes diverses dans le passé jugé pertinent, c'est au nom d'une même aspiration à la modernité que celles-ci sont réalisées en Bulgarie et en Roumanie. Leur point d'ancrage réside dans une lecture de la modernisation politique (par la création de l'État-nation) et économique (avec l'industrialisation) datant des Renaissances nationales du XIX<sup>e</sup> siècle : modernité, civilisation et européanité y ont été et continuent à être per-

---

4. Antonela Capelle-Pogacean, « Roumanie : l'utopie unitaire en question », *Critique internationale*, 6, hiver 2000, p. 101-120, esp. p. 2-3 ; concernant le débat sur l'européanité au début de la transition roumaine, se reporter également à Daniel Barbu, « L'Europe des valeurs. Les intellectuels roumains et le pouvoir au début des années 1990 », *Revue des études sud-est européennes*, 36(1-2), 1995, p. 5-41.

ques comme synonymes. C'est d'ailleurs en se réclamant de cette même modernité que le communisme avait su, un temps, rallier d'importants segments des sociétés est-européennes. 1989 ayant dit l'échec de ce projet modernisateur, le « retour en Europe » par adoption de la démocratie et du marché redevient la voie privilégiée du développement. Souvent confondue avec la notion plus large d'Occident, dont elle ne se distingue pas toujours clairement dans les discours, l'Europe incarne ici des promesses de prospérité, de développement et de réussite.

104 Dans cette première phase des mutations politiques et économiques – qui se prolonge approximativement jusqu'en 1993 –, l'Europe est ainsi principalement « parlée » dans un registre symbolique par des intellectuels, historiens, chercheurs en sciences sociales et, moins souvent, des entrepreneurs politiques. Au fur et à mesure, cependant, que les contacts se multiplient et que les perspectives d'une intégration à l'Union européenne (entrée au Conseil de l'Europe en 1992, signature d'accords européens en 1993, etc.) se précisent, le « référent européen » se charge de connotations nouvelles, subissant des inflexions qui reflètent la lente découverte de la mécanique institutionnelle communautaire. L'Europe « prend vie » comme Union européenne, à travers une multitude d'acteurs à Bruxelles et dans les pays candidats. Sociétés de conseil, ONG et autres experts européens modèlent la formulation des « problèmes sociaux » auxquels les élites politiques bulgares et roumaines doivent apporter réponse, ainsi que la gamme des politiques publiques légitimes.

On passe alors progressivement d'une rhétorique de l'Europe comme rapport à l'Autre (occidental, européen *vs* balkanique) et à sa destinée propre, à une définition de l'UE comme étalon de mesure de la réussite des changements post-communistes. Bruxelles dit la norme politique et sociale ; elle dit la manière dont le cheminement futur des candidats devrait être écrit. On ne peut que souscrire aux propos de Laure Naumayer lorsqu'elle écrit : « “L'Europe” a été la référence la plus constante et la plus générale dans les transformations internes de ces pays, au point que deux processus parallèles, le changement systémique et la préparation de l'intégration, sont considérés comme équivalents. La future intégration à l'Union européenne fut présentée comme l'aboutissement symbolique de la transformation depuis 1990<sup>5</sup>. » Pour com-

---

5. Laure Naumayer, « Les stratégies d'intégration à l'Union européenne des pays associés d'Europe centrale », *Les Cahiers européens de la Sorbonne Nouvelle. Histoire, économie, culture*, 2(1), mai 2002, p. 61-62.

prendre l'introduction progressive de « l'eupéanisation » comme critère d'(auto)évaluation, il convient de s'arrêter un instant sur le laborieux processus de négociations d'adhésion.

## L'EUROPE COMME DÉFI POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE : LE CHEMINEMENT DES NÉGOCIATIONS

Les perspectives d'un élargissement à l'Est de l'Union européenne commencent à se préciser en 1993. Jusqu'alors, l'Europe est restée incertaine dans son appréciation des effets à moyen terme de la chute du communisme, perdue dans un faux débat sur l'alternative élargissement/approfondissement. À Copenhague, les 22 et 23 juin 1993, l'UE établit des critères pour évaluer les progrès des candidats à une éventuelle intégration : politiques (démocratie, primauté du droit, droits de l'homme, protection des minorités), économiques (économie de marché viable, capacité à faire face à la pression concurrentielle et au jeu des forces de marché à l'intérieur de l'Union) et relatifs à la reprise de l'acquis communautaire. La Roumanie et la Bulgarie déposent leur candidature respectivement le 22 juin 1995 et le 16 décembre 1995. À partir de cette date, l'Europe se présente sous le jour d'une immense mécanique bureaucratique, distribuant recommandations et bons points. Le temps est à la concurrence entre candidats et à l'incertitude sur le nom des « élus » qui seront invités à rejoindre l'UE. L'Europe doit se mériter ; chacun attend son classement dans la fébrilité.

105

Car, au sein de l'ancien bloc communiste une distinction s'est instaurée dès 1991-1992 entre les « bons élèves » de la transition à l'économie de marché (grossièrement les pays d'Europe centrale) et les pays à la transition « indisciplinée » (pour reprendre l'expression de Jérôme Sgard), insérés dans un environnement balkanique instable et peinant à se doter d'économies concurrentielles. Sur le plan politique, les premiers ont donné la victoire aux forces anti-communistes lors des premières élections libres ; les seconds ont laissé des représentants de la nomenklatura se maintenir au pouvoir (en Roumanie, ils gouvernent de 1990 à 1996 ; en Bulgarie, le scrutin de juin 1990 est remporté par les ex-communistes, qui ne cèdent la place qu'en octobre 1991). Si, avec le retour aux affaires des partis successeurs en Europe centrale (en Pologne dès décembre 1993), le « volet politique » de cette dichotomie perd en pertinence, la différenciation économique va s'approfondissant.

Un temps, Bruxelles hésite entre approches compréhensive et différenciée de l'intégration. En 1997, la seconde l'emporte. Reprenant à

son compte l'Avis de la Commission européenne – contre la volonté du Parlement européen qui s'était prononcé le 4 décembre pour l'ouverture de négociations avec les onze pays candidats –, le Conseil européen de Luxembourg (12-13 décembre 1997) invite cinq États (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovénie) plus Chypre à entamer des négociations d'adhésion. Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie feront partie d'une « seconde vague ». Certes, l'Agenda 2000 de la Commission (15 juillet 1997) prévoit des stratégies de pré-adhésion renforcées, ainsi qu'un suivi méticuleux des progrès réalisés par les candidats. Mais le fossé entre les deux moitiés de l'Europe de l'Est semble devoir se creuser plus avant, le 12 mars 1999, quand l'OTAN décide de n'accueillir en son sein que trois nouveaux membres, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque. Pour la Roumanie, en particulier, dont le nom avait été mentionné (avec celui de la Slovénie) dès le sommet de Madrid le 8 juillet 1997, la déception est cruelle : normalité et reconnaissance internationale devront attendre.

Les cartes sont pourtant rebattues à Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999 : sous l'impulsion du président de la Commission, Romano Prodi, la division entre « première » et « deuxième » vague s'estompe. La Bulgarie et la Roumanie sont récompensées pour leur soutien à l'intervention de l'OTAN au Kosovo (24 mars-9 juin 1999) et invitées, avec la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie, à engager des pourparlers d'adhésion en février 2000 ; la Turquie, elle, est reconnue candidate officielle. Ce sont désormais la ronde des chapitres ouverts et fermés (31 chapitres de négociation doivent être passés en revue) et les rapports annuels de la Commission qui vont rythmer les avancées des pays en lice. Las, au moment de faire les comptes, à Copenhague en décembre 2002, Bulgarie et Roumanie sont de nouveau déclassées. Trois de leurs anciens collègues de la « seconde vague » (Lettonie, Lituanie, Slovaquie) feront partie de l'élargissement du 1<sup>er</sup> mai 2004. La Bulgarie et la Roumanie doivent se contenter d'une entrée probable en 2007. En guise de lot de consolation, on leur promet un soutien financier accru aux transformations en cours.

Cette différence de traitement vient, de fait, sanctionner des évolutions économiques heurtées. Certes, en Bulgarie comme en Roumanie, le secteur privé contribue désormais pour plus de 70 % au PNB. La réorientation des échanges extérieurs vers l'Union européenne a été menée avec succès : en 2001, la Roumanie a réalisé 68 % de ses exportations et 57 % de ses importations avec la Communauté européenne,

la Bulgarie, 54,8 % et 49,4 % respectivement<sup>6</sup>. Cependant, il a fallu attendre 2001-2002 pour que les deux pays recouvrent un niveau de PNB supérieur à celui de 1989. Surtout, leurs économies, relativement faiblement dotées en investissements étrangers, restent insuffisamment compétitives<sup>7</sup>. Le paysage social est, en outre, des plus sombres. Le revenu moyen par habitant en Roumanie et en Bulgarie stagne à environ 24 et 31 % de la moyenne européenne; le taux de chômage reste élevé (7,8 % en Roumanie en mai 2003, 16 % en Bulgarie); les disparités régionales se sont approfondies et des poches de pauvreté sont apparues (22 % de la population en Bulgarie et 23 % en Roumanie vivaient avec moins de 4 dollars par jour en 2002)<sup>8</sup>.

Bulgarie et Roumanie étaient certes parties avec de lourds handicaps en 1989: extrêmement dépendante du COMECON pour ses échanges extérieurs, la Bulgarie présentait une dette extérieure élevée. Le moratoire décidé en mars 1990 devait par ailleurs lui fermer tout accès aux marchés financiers internationaux jusqu'en 1994. Côté roumain, c'est au prix d'une contraction drastique des dépenses publiques que le pouvoir communiste était parvenu à assurer le remboursement de la dette extérieure, menant le pays au bord de l'effondrement économique. Si, dès février 1991, la Bulgarie a adopté une énergique « thérapie de choc », les tentatives de restructuration se sont heurtées au poids de la nomenklatura, au manque d'expérience ainsi qu'à la relative indifférence de la communauté internationale. Côté roumain, les incertitudes ayant entouré la chute du communisme ont limité le soutien occidental aux transformations plus timides engagées par des membres de l'ancien sérail communiste. Entre 1997 et 2001, la trajectoire des deux États a par ailleurs divergé: en Bulgarie, le gouvernement de centre-droit dirigé par Ivan Kostov, tirant les leçons de la crise hyperinflationniste de l'hiver 1996-1997, a engagé des réformes courageuses dans le cadre d'un *currency board* mis en place avec le soutien du FMI, accéléré les privatisations, restructuré le secteur bancaire et rétabli les grands

6. Chiffres cités dans Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, 9 octobre 2002, p. 10 et Commission des Communautés européennes, *Rapport régulier sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion*, 9 octobre 2002, p. 11.

7. Entre 1985 et 1999, la Bulgarie et la Roumanie ont seulement reçu respectivement 3 % et 7 % des flux d'investissements directs étrangers (FDI) dirigés vers l'Europe centrale et orientale. Cité dans Heather Grabbe, *Profiting from EU Enlargement*, Londres, CER, juin 2001, p. 25.

8. Cités dans *Le Courrier des pays de l'Est*, juin-juillet 2002, p. 243-244.

équilibres nominaux. En revanche, la première expérience non communiste conduite sous la houlette du président Emil Constantinescu en Roumanie a été, malgré l'adoption de réformes sous la pression du FMI et un retard à la croissance (5 % en 2000), ternie par des querelles de personnes.

Résultat : de l'avis de la Commission européenne, la Roumanie ne peut être considérée comme une « économie de marché viable »<sup>9</sup> et si la Bulgarie se voit reconnaître ce statut, c'est avec quelques réserves. La clôture des chapitres en discussion (la Bulgarie en a fermé 22 sur 31 début avril 2003 et la seconde 17) risque par ailleurs de soulever des questions sensibles pour les secteurs agricoles, la politique énergétique et la concurrence. En outre, dans un pays comme dans l'autre, les capacités administratives et judiciaires demeurent faibles. En Bulgarie, les changements introduits par la loi de juillet 2002 sur la justice tardent à se concrétiser. En Roumanie, l'ingérence récurrente de l'exécutif et le manque de ressources nuisent au développement d'une justice véritablement indépendante. À Sofia et à Bucarest, une fonction publique recrutée selon des procédures souvent opaques, sous-payée et parfois insuffisamment qualifiée, donne en outre à craindre une gestion non optimale des aides européennes (PHARE, SAPARD pour le développement agricole et rural, ISPA pour les infrastructures).

Plusieurs obstacles à une accélération de l'intégration ont par ailleurs été identifiés par la Commission : il s'agit, en Roumanie, tout particulièrement de la protection de l'enfance (notamment des orphelins et enfants placés en institutions) et de la situation des communautés roms. Côté bulgare, les engagements pris en faveur des Roms sont estimés insuffisants en pratique. Les discussions sur l'avenir de la centrale nucléaire de Kozloduy ont par ailleurs assombri les rapports entre la Bulgarie et l'UE à l'automne 2002 : de fabrication soviétique et jugée peu sûre par les experts européens, la centrale devait, au terme d'un accord passé le 29 novembre 1999, voir quatre de ses six réacteurs fermés d'ici 2003 en échange d'une assistance financière européenne. Dépendante à environ 45 % de Kozloduy pour son approvisionnement en électricité, la Bulgarie a cependant décidé en juillet 2002 de

---

9. Le 10 mars 2003, le gouvernement américain reconnaissait, lui, à la Roumanie le statut de *working market economy*, ce qui pourrait ouvrir la voie à des flux d'investissements américains accrus.

reporter à 2006 la fermeture des réacteurs 3 et 4, tout en s'employant à en améliorer la sécurité.

L'exemple de Kozloduy illustre bien la manière dont les « questions européennes » sont désormais présentes dans le débat public en Bulgarie et en Roumanie – comme des enjeux de marchandage faisant intervenir considérations pécuniaires, d'une part, et préservation de la souveraineté nationale, d'autre part. On l'a vu plus haut, la quête d'Europe des débuts de la transition était mue par un double désir de reconnaissance internationale et de prospérité. Or, jusqu'à présent, l'expérience des négociations – tout en rendant l'Europe plus immédiatement présente – n'a permis de répondre ni à l'un ni à l'autre : afin de maximiser leurs chances d'être admis dans l'UE, les pays candidats ont multiplié les concessions et ravalé des frustrations pourtant grandissantes. En parallèle, les élites politiques qui avaient énormément misé sur le pouvoir de mobilisation du « projet européen » ont tardé à comprendre que l'utilisation de l'Europe pour faire accepter des réformes au coût social élevé risquait de les décrédibiliser tout en réduisant l'attractivité d'un modèle européen « exporté » sans délicatesse. C'est cette mise sur agenda politique parfois maladroite de l'Europe qu'il convient de considérer maintenant.

109

#### L'EUROPE COMME INSTRUMENT DE LÉGITIMATION POLITIQUE ET SES LIMITES : UN PROJET EN CRISE

Depuis le milieu des années 1990, la Bulgarie et la Roumanie – à l'instar des autres États candidats – n'ont pas ménagé leur peine pour mériter leur *accessit* d'européanité. L'Europe contestait leur gestion de la diversité culturelle ; elle exigeait des garanties pour les minorités, quand bien même les États membres étaient réticents à reconnaître des droits équivalents aux communautés minoritaires résidant sur leur propre territoire. Qu'à cela ne tienne ! Les « bons élèves » des Balkans ont tu leurs doutes et se sont alignés. En 1996, dans le cadre du Pacte de stabilité, la Hongrie et la Roumanie ont ainsi signé un accord assurant des droits assez larges aux communautés hongroises de Transylvanie. Quel esprit chagrin ne se serait réjoui que le « moteur européen » serve à désamorcer des tensions régionales ? La Bulgarie se voulait un État unitaire ; sa Constitution du 12 juillet 1991 ne reconnaissait pas l'existence de minorités sur son territoire. En dépit d'une opinion publique hostile et d'élites politiques réticentes, elle a signé et ratifié, le 7 mai 1999, la Convention Cadre pour la

protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe. Peu important, au fond, que l'État bulgare soit parvenu à gérer de façon relativement sereine l'héritage communiste en matière de nationalités et qu'il ait réussi à institutionnaliser la participation, dans la vie politique bulgare, d'une formation représentant les intérêts de la communauté turque, le Mouvement des droits et libertés (MDL), jouant un rôle pivot dans les coalitions gouvernementales de l'après-1989. Il fallait que la loi – au risque de raviver les sensibilités sur le terrain – atteste la conversion à une définition « européenne » de la nation.

110 Pas à pas, l'Europe est devenue la langue pour dire ce qu'il fallait changer en soi. Et les électeurs ont pris l'habitude d'entendre leurs dirigeants faire correspondre à chaque annonce politique une « demande européenne ». Sur certaines questions, incontestablement, c'est bien pour remplir les conditions posées par Bruxelles qu'il a fallu réformer, qu'un contrôle plus strict sur les frontières a été établi, Schengen oblige, quand bien même les liens historiques devaient en être affaiblis (entre la Roumanie future membre et la Moldavie ex-soviétique, par exemple), que les tarifs douaniers ont été baissés, permettant à des membres de l'UE de gagner de nouvelles parts de marché, que le secteur de l'énergie a connu un début d'ouverture à la concurrence, etc. Sur d'autres, cependant, la « causalité européenne » était peut-être moins certaine. Mais la référence aux exigences communautaires est devenue pratique politique banale pour des élites engagées sur la voie de transformations dont elles peinent parfois à expliquer la rationalité à leur électorat. L'Europe même n'avait pas fait, au préalable, l'objet d'une explication de contenu, ni d'une discussion approfondie. Projet politique par essence consensuel – puisqu'il était jugé synonyme de réussite des réformes –, il a accompagné la démocratisation sans la substantialiser par des interactions dirigeants/dirigés productrices de responsabilité et d'engagement. L'objectif d'une intégration européenne a dispensé de réflexion sur un projet politique et social global, comme l'OTAN a permis d'éviter un débat sur la sécurité nationale. Et c'est précisément parce que son contenu est resté imprécis que, de ressource prioritaire de légitimation, « l'Europe devenue Bruxelles » pourrait être amenée à porter la responsabilité d'éventuels déboires collectifs.

Certes, il y a bien eu quelques récompenses symboliques le long du parcours, comme la levée des visas Schengen pour la Bulgarie le 1<sup>er</sup> décembre 2000 et pour la Roumanie le 7 décembre 2001 : une première fois, la « forteresse Europe » entrebâillait ses portes. À Nice, en décembre 2000, Bulgarie et Roumanie ont obtenu respectivement 33 et

17 sièges au Parlement européen, 14 et 10 voix au Conseil, ce qui a donné un peu plus de substance à leurs espoirs d'intégration. Invitées à participer aux discussions de la Convention sur l'Avenir de l'Europe présidée par Valéry Giscard d'Estaing en 2002, elles se sentent désormais plus associées à la conception de l'Europe de demain. Mais ces gestes risquent de ne pas suffire à contrebalancer les effets de la crise de légitimité actuelle des élites politiques locales.

Depuis plusieurs années déjà, on a pu observer l'apparition, singulièrement en Roumanie, de courants politiques ambitionnant de construire leur carrière sur la récupération démagogique et xénophobe des frustrations collectives. En décembre 2000, un très puissant vote protestataire avait ainsi conduit le leader du radical Parti de la Grande Roumanie, Corneliu Vadim Tudor, jusqu'au second tour des élections présidentielles, avant que Ion Iliescu, ancien président (1990-1996) issu des rangs de l'ex-parti communiste, ne soit réélu<sup>10</sup>. En Bulgarie, le gouvernement Kostov, qui avait beaucoup investi dans des réformes « euroatlantiques », a été pareillement sanctionné en juin 2001 pour avoir échoué à faire correspondre aux objectifs d'intégration un progrès social significatif. Signe des temps, son successeur, Siméon de Saxe-Cobourg Gotha, ancien roi rentré d'exil, a été élu sur la promesse de se mettre à l'écoute des citoyens ordinaires (plus que de Bruxelles et de Washington ?). Dans les deux pays, le mécontentement social reste vif et le crédit politique des élites, toujours appliquées à faire ce qu'il faut pour être reconnues, s'épuise.

111

Une intégration rapide à l'Union européenne reste perçue comme le seul projet pouvant donner sens aux transformations entreprises depuis plus d'une décennie. Plus de deux tiers des Bulgares et Roumains sont favorables à l'entrée dans l'Union, un pourcentage incontestablement supérieur à celui observé dans les pays de la « première vague »<sup>11</sup>. Mais, au fur et à mesure que les coûts de l'intégration apparaissent et que les négociations abordent des thèmes sensibles, la part des enthousiastes pourrait bien se réduire. L'Europe, ne l'oublions pas, a été espérée comme *la* voie par excellence vers une vie meilleure. Or certaines

10. Antonela Capelle-Pogacean, « Élections législatives et présidentielles en Roumanie : une alternance prévisible dans un contexte de crise approfondie », *La Nouvelle Alternative*, printemps 2001, 2(54), p. 97-105.

11. Pour 68 % des Bulgares et 78 % des Roumains, l'intégration à l'UE représente « une bonne chose » d'après le *Candidate Countries Eurobarometer 2002* (réalisé en octobre 2002), contre 52 % en Pologne et 43 % en République tchèque par exemple. Voir [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/cceb/2002/cceb\\_2002\\_highlights\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/cceb/2002/cceb_2002_highlights_en.pdf)

strates sociales d'ores et déjà fragiles (agriculteurs et mineurs, par exemple) pourraient faire les frais des reconversions rendues nécessaires par l'intégration. Dans les milieux de la haute administration, le paternalisme de certains consultants européens commence par ailleurs à exaspérer ; le décalage entre les normes que l'UE entend imposer aux « petits frères est-européens » et les pratiques de certains États membres déçoit ceux qui ont cru en l'existence d'un modèle européen. Terre d'exportation de ce « modèle », les pays candidats « subissent des influences antagoniques de la part de l'UE et de ses membres<sup>12</sup> » et se retrouvent aux premières loges pour contempler les déchirements internes à l'Union.

112 En fournissant un contexte propice à l'expression de ces déconvenues, la crise en Irak pourrait avoir joué un rôle utile. À la condition que les États membres en tirent argument pour engager une discussion réelle, ouverte, sur les finalités et modalités d'action d'une Europe élargie à 27. Pour pouvoir y participer pleinement, les élites politiques de Bulgarie et de Roumanie devront cependant préciser, avec leurs électeurs, le contenu d'un « projet européen » qu'il convient de clarifier de toute urgence si l'on souhaite éviter que les mécontentements sociaux et l'aliénation par rapport au politique n'encouragent une remise en question globale des espoirs de modernité démocratique et libérale qui ont sous-tendu les transformations de l'après-1989.

---

12. Paul Gradwohl, « L'Union européenne et les pays candidats. Exigences démocratiques face aux impétrants et pratiques des pays membres de l'UE », *Les Cahiers européens de la Sorbonne Nouvelle. Histoire, économie, culture*, 2(1), mai 2002, p. 82.

---

## R É S U M É

*Le Conseil européen de Copenhague (12-13 décembre 2002) a tranché : la Bulgarie et la Roumanie ne feront pas partie de la première vague d'élargissement en mai 2004 et devront attendre 2007 pour voir les portes de l'Union européenne s'ouvrir. L'engagement de l'Union à apporter un soutien accru aux restructurations et aux négociations en cours constitue toutefois une nouvelle positive pour des États en proie à une crise sociale profonde. Mais le temps est loin où le « retour en Europe » était rêvé comme revanche sur l'histoire, accomplissement identitaire et promesse de « normalité ». Au fur et à mesure que les perspectives d'intégration se sont précisées, l'Europe*

*s'est identifiée à l'une de ses incarnations particulières, l'Union européenne, un ensemble d'institutions complexe, volontiers bureaucratique, posant des conditions, distribuant reproches et recommandations. Or, l'amélioration des conditions de vie attendue en contrepartie de ces efforts de réformes tarde à se manifester. Si, aujourd'hui encore, en Bulgarie et en Roumanie, une intégration rapide à l'Union reste perçue comme le seul projet politique porteur, il n'est pas évident qu'elle suffise à recrédibiliser des élites politiques confrontées à des sociétés désabusées.*