

Les Études du CERI  
N° 116 - septembre 2005

**Comment conjuguer  
l'élargissement de l'Union européenne  
et la sécurité de ses frontières ?  
Le chapitre roumano-moldave**

**Odette Tomescu-Hatto**

Odette Tomescu-Hatto

**Comment conjuguer l'élargissement de l'Union européenne  
et la sécurité de ses frontières ?  
Le chapitre roumano-moldave**

**Résumé**

L'élargissement de l'Union européenne en direction des pays de l'Europe centrale et orientale suscite des interrogations en ce qui concerne les nouvelles lignes de frontière tracées par Bruxelles entre les Etats membres et leurs futurs voisins. Quelles seront les conséquences de l'élargissement pour les relations roumano-moldaves et les implications de ces dernières sur la sécurité de la nouvelle frontière européenne et la stabilité de la région ? L'analyse, d'une part, de l'impact de l'application de l'acquis communautaire à la frontière roumano-moldave sur la république de Moldavie et sur les relations roumano-moldaves et, d'autre part, des limites de la nouvelle Politique européenne de voisinage par rapport à la Moldavie permet de décrire les difficultés que rencontre l'UE à conjuguer à la fois sécurité et intégration.

Odette Tomescu-Hatto

**Reconciling Enlargement and Security on the EU New Borders.  
The Romanian- Moldavan Chapter**

**Abstract**

The enlargement of the EU to the Central and Eastern European countries raises interrogations concerning the new borders traced by Brussels between the Member States and their future neighbors. What is the impact of the EU enlargement on the Romanian-Moldovan relations and how might the cooperation between the two countries affect the security of the Eastern border of the EU?

The analysis on the one hand of the impact of Romania's preparations for EU membership on its relations with Moldova and the evaluation on the other hand of the limits and success of the European Neighborhood Policy towards Moldova, show that one of the main challenges for the EU will be to reconcile at the same time security and integration.

# **Comment conjuguer l'élargissement de l'Union européenne et la sécurité de ses frontières ? Le chapitre roumano-moldave**

**Odette Tomescu-Hatto**

L'Europe a depuis toujours été confrontée au problème de la définition de ses frontières. Les différents empires qui s'y sont succédé, de la Rome antique à l'Union soviétique (URSS), ont montré que les frontières de ce continent n'ont jamais pu être clairement fixées. Cela est surtout vrai des frontières orientales. Si à l'ouest, au sud et au nord la géographie a permis d'établir des limites physiques, il en est allé autrement à l'est. Et si l'Europe occidentale a vu le développement graduel d'Etats-nations comme la France et la Grande-Bretagne, l'Europe centrale et orientale est longtemps restée dominée par les empires Habsbourg, russe ou ottoman. C'est la Première Guerre mondiale qui a mis fin à ces empires avec la défaite des Austro-Hongrois et des Ottomans et le renversement du tsar en Russie. A partir de ce moment, la question des frontières orientales de l'Europe s'est posée avec plus d'acuité. Néanmoins, la fin de la Deuxième Guerre mondiale et l'irruption de l'URSS en Europe centrale ont, pendant quarante-cinq ans, imposé une frontière artificielle au cœur du continent européen et mis en suspens la question de ses limites orientales. La chute de l'Empire soviétique en 1991 a remis à l'ordre du jour le problème des frontières orientales de l'Europe. La question actuelle est de savoir jusqu'où peut s'élargir l'Union européenne (UE) sans perdre sa cohésion comme ensemble politique. Cette cohésion reposant sur un certain degré d'homogénéité culturelle, idéologique et économique, il est devenu impératif pour les membres de l'UE de s'assurer de la conformité des nouveaux membres aux normes fondant cette homogénéité. Cette problématique s'impose avec force à l'un des pays candidats à l'adhésion à l'UE : la Roumanie.

Les relations entre la Roumanie et la Moldavie présentent certaines spécificités qui les différencient des autres relations entre voisins de la région. Une majorité importante de Moldaves partage avec les Roumains une langue, une culture et une histoire, mais les deux communautés vivent dans deux Etats séparés. De plus, les Moldaves roumanophones sont perçus en Roumanie comme une composante de la même nation. Une situation unique parmi les relations de voisinage et de coopération transfrontalières aux confins de l'UE, et dont les ambiguïtés ont encore été accentuées par l'adhésion de la Roumanie à l'UE avec l'application de l'acquis communautaire à la frontière roumano-moldave. Liées par une histoire commune, la Roumanie et la république de Moldavie se trouvent aujourd'hui devant un nouveau type de relation. La première sera bientôt partie intégrante des institutions européennes, la deuxième ne sera qu'un des voisins de l'UE élargie.

Entre 2001 et 2004, la question de l'identité moldave, toujours non résolue, et la venue au pouvoir des communistes ont provoqué plusieurs crises diplomatiques dans les relations roumano-moldaves. Une tension qui a encore été accentuée par les nouvelles frontières tracées par Bruxelles, qui semblent pousser la Moldavie dans le camp des « exclus ». Cela a eu des répercussions non seulement sur les bonnes relations de voisinage, mais également sur la sécurisation de la frontière orientale de l'UE. En effet, aux difficultés techniques et matérielles sont venus s'ajouter des problèmes de communication au niveau des deux gouvernements.

La première partie de notre étude s'emploiera, d'une part, à expliquer l'évolution de la politique étrangère moldave par rapport à la Roumanie et à la Russie depuis 1991 et, d'autre part, à analyser l'évolution de la politique étrangère roumaine par rapport à la Moldavie et à l'Union européenne, ainsi que l'impact de la politique russe dans la région. Notre attention se portera également sur le poids des organisations internationales sur le processus d'eupéanisation de la Roumanie et de la Moldavie. La seconde partie examinera et évaluera les nouveaux problèmes de sécurité auxquels l'UE sera confrontée après son élargissement vers la Roumanie, et passera en revue les divers mécanismes de sécurisation des frontières mis en place par les Etats candidats. Elle étudiera également l'impact de l'introduction de l'acquis communautaire à la frontière roumano-moldave sur la république de Moldavie et sur les relations entre les deux pays, pour conclure par une évaluation des limites et des succès de la nouvelle Politique européenne de voisinage (PEV) pour la république de Moldavie.

Cette étude est le fruit d'un travail de terrain et de recherche mené depuis deux ans sur les relations roumano-moldaves et sur les conséquences de l'élargissement de l'UE sur ces dernières. Elle est aussi le résultat de deux missions de terrain conduites en Roumanie et en Moldavie (été et hiver 2004), au cours desquelles des sources primaires (entretiens avec des responsables politiques et administratifs, articles de presse, documents officiels) et secondaires (revues, ouvrages scientifiques) ont été consultées. La présente étude a enfin été enrichie par un séjour à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne en tant que *visiting fellow* en janvier-mars 2004, et par la participation, en tant qu'expert, au projet européen « *Moldova & Europe : Bridging the Gap* » dirigé par l'Association allemande pour l'Europe du Sud-Est.

### Le contexte géographique et historique

Enfermée entre la Roumanie au sud-ouest et l'Ukraine au nord-est, longée à l'ouest par le Prut et traversée par le Dniestr, la Moldavie témoigne d'une expérience historique complexe marquée par une diversité ethnique importante : 76,1 % de Moldaves, 5,8 % de Russes, 8,4 % d'Ukrainiens, 4,4 % de Gagaouzes et 1,9 % de Bulgares<sup>1</sup>.

Issue de la principauté de Moldavie (fondée au IV<sup>e</sup> siècle), envahie par l'Empire ottoman au XV<sup>e</sup> siècle, la partie orientale de cette principauté, renommée « Bessarabie », est passée sous domination russe en 1812 avant d'être réintégrée à la Roumanie en 1918. Objet des discordes roumano-soviétiques pendant la période de l'entre-deux-guerres, la Moldavie passera sous tutelle soviétique à la suite du pacte Ribbentrop-Molotov du 23 août 1939 entre l'URSS et l'Allemagne nazie.

Le 2 août 1940, l'URSS procède à une modification de frontières : la République soviétique socialiste de Moldavie est créée. Les départements du nord (Hotin et le territoire de Herta) et du sud (Ismail et Cetatea Alba) de la Bessarabie sont rattachés à l'Ukraine alors qu'une partie de la République autonome soviétique socialiste moldave (l'actuelle Transnistrie) est rajoutée à la nouvelle République. Leur engagement fidèle auprès des Allemands permettra aux Roumains de reprendre la Bessarabie et la Bucovine à l'URSS dès juin 1941. Le mois d'août 1944 a toutefois marqué pour la Roumanie la rupture de l'alliance avec l'Allemagne et l'engagement aux côtés des Soviétiques. L'armistice signé par la Roumanie le 23 août 1944 lui a fait perdre à nouveau la Bessarabie et la Bucovine du Nord, rendues à l'URSS<sup>2</sup>. Une réannexion confirmée par le traité de Paris de janvier 1947. Ainsi, née de l'effondrement successif des Empires ottoman et russe et des partages territoriaux entre la Roumanie et l'URSS, la république de Moldavie a toujours été un pays en quête d'identité cherchant à conjuguer à la fois son appartenance à l'Europe et à l'ancien espace soviétique<sup>3</sup>.

Le manque d'unité de la Moldavie a une fois de plus été mis en lumière en juin 1990 lorsque le Soviet suprême de Moldavie a adopté la déclaration sur la souveraineté, suivie, le 2 septembre de la même année, par la proclamation de la République autonome moldave de Transnistrie par les Transnistriens. Si le Soviet suprême de Moldavie n'a pas reconnu cet acte, il n'a rien pu faire pour rétablir sa souveraineté sur cette région. Sur la route vers l'indépendance, la Moldavie a perdu le contrôle sur la Transnistrie.

---

<sup>1</sup> Lors du recensement d'octobre 2004, sur une population de 3 388 000 habitants, 76,1 % se sont déclarés Moldaves. A noter que parmi les 76 % de personnes s'étant identifiées en tant que Moldaves, seuls 12 % seraient russophones. Recensement disponible sur le site [www.moldova.net](http://www.moldova.net)

<sup>2</sup> Catherine Durandin, *Histoire des Roumains*, Paris, Fayard, 1995, pp. 358-359.

<sup>3</sup> Yann Bréault, Pierre Jolicœur et Jacques Lévesque, *La Russie et son ex-empire. Reconfiguration géopolitique de l'ancien espace soviétique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 137.

## Le séparatisme de la Transnistrie et la naissance d'un Etat moldave faible

Dès 1991, la Moldavie a affiché de plus en plus clairement son intention de se séparer de l'URSS. Ainsi, elle a refusé de participer au référendum sur l'avenir de la fédération organisé en mars par Gorbatchev, et retiré les mots « socialiste » et « soviétique » de son nom officiel. C'est le 27 août 1991 que le Parlement a prononcé la déclaration d'indépendance. Cette déclaration, qui condamne, entre autres, le pacte Molotov-Ribbentrop, sera perçue par la partie transnistrienne, majoritairement russophone, comme les premiers pas vers une réunification avec la Roumanie. Cette perception négative de la souveraineté moldave par les Transnistriens a favorisé la montée en puissance d'un ethnonationalisme dans la région et conduit le pays vers la guerre civile.

Les premières tensions entre les roumanophones et les russophones sont apparues en décembre 1991 à Dubasari (Transnistrie), alors qu'un référendum local reconduisait Igor Smirnov, un ancien directeur d'usine proche du Kremlin, comme président. En mars 1992, les hostilités reprenaient de plus belle à Dubasari et s'étendaient à d'autres localités. Dans la nuit du 20 au 21 juin 1992, la 14<sup>e</sup> armée russe, sous la direction du général Alexandre Lebed, est intervenue directement dans le conflit pour reprendre la ville russophone de Bendery. Contraint de se plier aux ordres de Moscou, le président moldave Mircea Snegur signait le 21 juillet 1992 un accord avec Eltsine. L'entente russo-moldave prévoyait le déploiement de forces de maintien de la paix composées de bataillons russes, moldaves et transnistriens et octroyait à la Transnistrie un statut spécial en lui reconnaissant le droit à l'autodétermination dans le cas d'une réunification de la Moldavie avec la Roumanie. L'accord Snegur-Eltsine consacrait la victoire militaire de Tiraspol, puisque la Transnistrie gagnait la protection nécessaire au renforcement de ses structures étatiques tout en continuant à fonctionner en tant qu'Etat *de facto*. Il est à noter que la Transnistrie n'a jamais été reconnue officiellement par les autres Etats ni par la communauté internationale et qu'elle n'a aucun statut juridique au niveau mondial<sup>4</sup>.

Le sécessionnisme de la Transnistrie a affaibli économiquement et politiquement la Moldavie en rendant difficile la construction d'un Etat viable. A la fin de l'année 1990, 95 % des entreprises moldaves étaient encore contrôlées directement par Moscou et une partie importante d'entre elles se trouvaient en Transnistrie. Alors que la région séparatiste ne représentait qu'un sixième du territoire moldave et 17 % de sa population totale, 33 % des biens industriels, 56 % des biens de consommation et 87,5 % de l'électricité de la république y étaient produits<sup>5</sup>. La séparation de la Transnistrie privait donc la Moldavie de son cœur économique.

La situation politique s'est encore compliquée après le conflit. En perdant le contrôle sur une partie de son territoire à la suite de la sécession de la Transnistrie, la Moldavie semblait afficher au début de l'année 1992 le profil d'un Etat faible : opposition entre les forces unionistes et les forces séparatistes ; faible pouvoir institutionnel, difficulté à distribuer à la

---

<sup>4</sup> Pour une définition des « *de facto States* », voir Dov Lynch, *Engaging Eurasia's Separatist States, Unresolved Conflicts and De Facto States*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2004, pp. 15-16.

<sup>5</sup> Yan Bréault, Pierre Jolicœur et Jacques Lévesque, *La Russie et son ex-empire...*, op. cit., p. 143.

population des biens publics élémentaires et impossibilité d'assurer le respect de sa souveraineté sur la totalité de son territoire<sup>6</sup>. La république moldave de Transnistrie pèse sur la viabilité de la Moldavie en tant qu'Etat et freine sa démocratisation. Ainsi, tandis que la Moldavie essayait tant bien que mal d'avancer sur la route de la démocratisation, la Transnistrie devenait peu à peu, sous la poigne autoritaire du président Smirnov, un des « microcosmes de réseaux mafieux » répandus dans l'ex-URSS.

### **Entre Bucarest et Moscou : la politique étrangère moldave à l'épreuve de la construction nationale**

La fragilité interne de la Moldavie, les efforts de construction d'un Etat-nation viable et la volonté de trouver une solution au conflit en Transnistrie constituent les principaux paramètres qui ont influé sur la formulation de la politique étrangère moldave à l'égard de la Russie, de la Roumanie et du monde occidental en général.

Après avoir gagné son indépendance, la Moldavie s'est retrouvée divisée en trois clivages identitaires/politiques : les nationalistes (le Front populaire), qui défendaient la réunification avec la Roumanie, la gauche (les anciens nostalgiques de l'URSS), qui désirait se rapprocher de la Russie et le centre, qui souhaitait préserver l'indépendance de la Moldavie en tant qu'Etat unitaire distinct. Cependant, l'existence de deux républiques sécessionnistes dans le sud et à l'est de la Moldavie (la Transnistrie et la Gagaouzie) et l'incertaine configuration territoriale de l'Etat moldave ont obligé les dirigeants politiques à clarifier leur définition de l'identité nationale. Après avoir oscillé entre l'adoption d'une identité roumaine en relation avec la Roumanie et d'une identité moldave en relation avec la Russie, ils ont finalement opté pour la construction d'une identité moldave distincte<sup>7</sup>.

Après la sortie de la Moldavie du bloc soviétique, la réunification avec la Roumanie était loin de faire l'unanimité, et ce autant au sein des élites politiques moldaves que de la société. Avant même que la Moldavie ne se détache de l'URSS, l'influence du Front populaire avait commencé à diminuer. Une partie des intellectuels moldaves qui avaient soutenu la réunification pendant les années 1980 ont changé d'idée après l'indépendance moldave. L'indépendance a coïncidé avec la naissance d'une nouvelle élite moldave qui ne désirait pas nécessairement voir ses intérêts remis en cause par une réunification avec la Roumanie. D'ailleurs, en février 1991, lors de sa visite officielle à Bucarest, le président moldave Mircea Snegur, qui avait lui-même hésité entre pan-roumanisme et moldovénisme, soutint devant les deux chambres du Parlement roumain le principe d'« un peuple, deux Etats », qui signifiait, implicitement, la création d'un Etat moldave indépendant et souverain.

---

<sup>6</sup> Pour une définition des Etats faibles, voir Joel Migdal, *Strong Societies and Weak States : State-Society Relations and State Capabilities in the Third World States*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1988, et Robert I. Rotberg, « The new nature of Nation-State failure », *Washington Quarterly*, 25 (3), 2002.

<sup>7</sup> Cristian Urse, « Moldova between Russia and Romania : recent evolution and perspectives », communication à la 8<sup>e</sup> convention annuelle de l'*Association for the Study of Nationalities*, Harriman Institute, Columbia University, New York, avril 2003.

En outre, la Roumanie, qui avait très peu à offrir, était perçue comme incapable d'intégrer économiquement la république de Moldavie. Les inquiétudes des minorités russophones avaient également pesé, car une éventuelle réunification aurait certainement aggravé les tensions ethniques en Moldavie<sup>8</sup>. Enfin, la réunification semblait davantage une question d'élites roumanophones et urbaines : d'après un sondage effectué en 1992, 87 % des populations rurales se reconnaissaient dans une identité « moldave » plutôt que « roumaine »<sup>9</sup>.

La question de la construction d'un Etat indépendant semblait donc autant celle de la classe politique que d'une grande majorité de la population. La politique étrangère moldave à l'égard de la Roumanie a donc été façonnée de manière à écarter toute possibilité de réunification. Ainsi, en 1992, lorsque la Roumanie a avancé un projet de traité bilatéral avec la Moldavie – le « Traité de fraternité et d'intégration » –, le Premier ministre moldave Mircea Druc a suggéré plutôt la ratification d'un simple « Traité de fraternité et de coopération », soucieux d'éviter le plus possible le mot « intégration ».

A partir de 1992, le projet politique et la stratégie identitaire de Mircea Snegur ont consisté à convaincre la population des avantages de la construction d'une nation et d'un Etat moldaves indépendants. A l'approche des élections parlementaires du 27 février 1994, Snegur a ainsi orchestré, avec l'aide de l'Alliance civique moldave (une organisation fortement opposée aux forces unionistes), une conférence intitulée « Notre maison : la république de Moldavie ». A cette occasion, le président moldave a plaidé pour l'existence de différences claires entre l'identité roumaine et l'identité moldave et pour l'instauration de « relations spéciales » avec Bucarest, en spécifiant clairement que la Roumanie et la Moldavie étaient deux Etats indépendants et que la question de la réunification n'était pas à l'ordre du jour. Toutefois, afin de ne pas trop contrarier les pan-roumanistes, le « moldovénisme » de Snegur n'a pas nié le fait que les langues moldave et roumaine étaient identiques ; celui-ci a fait référence à une « moldavité » entendue dans le sens civique d'inclusion de toutes les populations habitant le territoire de la Moldavie, y compris la population russophone qui, selon cette définition, ne devait pas se sentir exclue<sup>10</sup>. La construction d'une identité citoyenne « moldave » permettait à Snegur d'espérer trouver une solution au démembrement territorial de la Moldavie tout en augmentant son capital politique en se présentant comme le défenseur de l'intégrité et de la souveraineté de l'Etat moldave.

En soutenant le « moldovénisme » comme ligne directrice de l'identité nationale, Snegur a aidé le Parti démocrate agrarien – formation politique en faveur de l'indépendance culturelle de la Moldavie – à gagner les élections parlementaires de 1994. Une semaine après le scrutin, les décisions en matière de politique identitaire du nouveau gouvernement

---

<sup>8</sup> Pal Kolsto, Andrei Edemsky et Natalya Kalashnikova, « The Dniestr conflict : between irredentism and separatism », *Europe-Asia Studies*, 45 (6), 1993.

<sup>9</sup> William Crowther, « The politics of ethnic confrontations in Moldova », communication présentée au centre de conférence Woodrow Wilson sur le thème « High conflict/low conflict : six case studies », Washington, DC, 28-30 juin 1993. Sondage conduit au début de l'année 1992.

<sup>10</sup> Wim Van Meurs, « La Moldavie ante portas : les agendas européens de gestion des conflits et l'initiative "Europe élargie" », *La Revue internationale et stratégique*, n° 54, été 2004.

furent « légitimées » par une enquête sociologique (*La șfat cu poporul*) faisant ressortir un fort désir d'indépendance de la part des Moldaves : 90 % des personnes interrogées s'y étaient prononcées en faveur d'un Etat moldave indépendant.

L'année 1994 a marqué le premier changement important en matière d'orientation de la politique étrangère moldave à l'égard de la Roumanie. La nouvelle Constitution moldave, adoptée le 29 juillet 1994, stipulait que « la république de Moldavie est un Etat souverain, indépendant, unitaire et indivisible » (article 1.1) et que « la langue traditionnelle de la république est la langue moldave et [que] son écriture est basée sur l'alphabet latin » (article 1.3). La Constitution moldave faisait donc référence à la langue moldave et non à la langue roumaine. A la suite de manifestations d'étudiants et d'intellectuels, le président Snegur a fini par accepter le fait que le « nom scientifique » de la langue moldave était le roumain et que la Constitution devait être changée en conséquence.

Pendant que les autorités de Chisinau œuvraient à la création d'une identité moldave distincte de l'identité roumaine, les réformes économiques et politiques étaient laissées de côté. La coexistence *de facto* avec un Etat « voyou » (la Transnistrie), en rendant extrêmement difficile la mise en œuvre de stratégies de transition pour la Moldavie<sup>11</sup>, a poussé les leaders politiques moldaves à se tourner vers la Russie. Leur espoir était que cette dernière proposerait une solution au conflit en Transnistrie et aiderait leur pays à surmonter ses difficultés économiques.

Si cette dépendance face au monde post-soviétique convenait à Moscou, qui trouvait ainsi un terrain libre pour pratiquer la doctrine de l'« étranger proche » en Moldavie, elle déplaisait à Bucarest, qui voyait son influence culturelle sur la Moldavie remise en cause par la permanence du « facteur russe ». En 1993, Eltsine avait, à plusieurs reprises, tenté de convaincre la Moldavie de ratifier le traité d'Alma-Ata en soulignant que la non-adhésion aux programmes de la Communauté des Etats indépendants (CEI) pourrait entraîner des restrictions commerciales sévères. Bien que membre de la CEI depuis le 21 décembre 1991, le Parlement moldave, dominé par le Front populaire, n'a pas accepté le texte de Tachkent sur la sécurité militaire au sein de la CEI (mai 1992), ni celui sur l'intégration monétaro-économique (janvier 1993). Malgré l'avis favorable de Snegur, les pan-roumanistes ont bloqué la ratification du traité d'Alma-Ata par le Parlement en 1993. Il faudra attendre fin avril 1994, et une nouvelle chambre à majorité Parti démocrate agraire/Parti socialiste, pour que le traité soit enfin ratifié<sup>12</sup>. Etant donné le rapprochement de la Roumanie avec les institutions occidentales du fait de son statut de membre du Conseil de l'Europe, la ratification de l'adhésion à la CEI a été vue par de nombreux parlementaires unionistes comme représentant un choix entre l'Est et l'Ouest, et surtout comme la légitimation des pouvoirs expansionnistes de la Russie dans la région<sup>13</sup>.

A la fin de l'année 1994, la république de Moldavie semblait de plus en plus décidée à réintégrer la sphère d'influence russe au détriment de ses relations avec la Roumanie. Même si, en 1995, « l'importance de la coopération multilatérale avec la Roumanie » était soulignée au niveau officiel à Chisinau et qu'un document officiel, le *Concept de la*

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Alain Ruzé, *La Moldova entre la Roumanie et la Russie*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 162.

<sup>13</sup> Charles King, « Moldovan identity and the politics of pan-romanianism », *Slavic Review*, 53 (2), 1994.

*politique étrangère du gouvernement moldave*, stipulait « qu'une attention spéciale était accordée à la coopération avec la Roumanie afin de contrecarrer la dépendance économique unilatérale de la Moldavie vis-à-vis de la Russie et de la CEI et de s'intégrer dans la Communauté européenne », le dialogue politique entre les deux pays était en réalité peu structuré et peu cohérent<sup>14</sup>.

Petru Lucinschi, successeur de Snegur et ancien secrétaire du comité central du PCUS sous Mikhaïl Gorbatchev, a, quant à lui, orienté davantage et de manière très subtile la politique étrangère de la Moldavie en direction de la Russie en affirmant que « les relations avec la fédération russe constituaient une priorité pour la Moldavie et qu'elles devraient se développer considérablement ». Cependant, afin de maintenir des relations cordiales avec Bucarest, Lucinschi a réservé sa première visite présidentielle à l'étranger à la Roumanie.

Derrière la politique étrangère multidimensionnelle de Lucinschi se cachaient d'importants intérêts économiques et politiques. Arrivé au pouvoir avec un ambitieux programme de réformes économiques, Lucinschi s'est rapidement trouvé confronté à une crise sévère : en 1998, la dette de la Moldavie envers le fournisseur russe de gaz naturel Gazprom s'élevait à 90 millions de dollars. Pour faire face à la crise énergétique, le président Lucinschi s'est tourné vers la Roumanie – pays auquel la Moldavie devait à la fin de l'année 2000 quelque 27 millions de dollars<sup>15</sup>. Pendant la première moitié de l'année 1998, plus de 80 % des produits moldaves exportés l'ont été vers la Russie (62 %), l'Ukraine et la Roumanie. La dépendance de la Moldavie à l'égard de la Russie l'a placée au cœur de la tourmente lors de la crise économique qui a touché cette dernière. Les exportations moldaves en direction de la Russie et de la CEI ont chuté, ce qui a forcé Chisinau à ménager ses liens avec la Roumanie.

A la fin de l'année 1999, même si l'idée de la réunification avait été abandonnée en raison de son impopularité, les relations avec la Roumanie ont continué à être traitées avec précaution, de façon à ne pas éveiller les esprits unionistes, et aucun traité ou accord qui aurait pu laisser entendre que la Roumanie entretenait des relations privilégiées avec la Moldavie n'a été signé<sup>16</sup>. En 1997, l'ancien président Mircea Snegur avait avancé l'idée d'un traité qui favoriserait l'intégration culturelle et économique à la Roumanie, mais Lucinschi a refusé d'adopter une position pro-roumaine, et cette proposition de traité a été suivie en 1999 par une tentative de compromis : la Moldavie devait accepter l'idée de « culture, civilisation et langue communes » et la Roumanie les références à l'inviolabilité de la frontière commune. La partie roumaine, représentée par le ministre des Affaires étrangères, a insisté pour que le traité soit signé en avril 2000, mais celui-ci n'a finalement jamais été ratifié.

---

<sup>14</sup> Liliana Vitu, *Foreign Affairs of the Republic of Moldova : Does Moldova's Eastern Orientation Inhibit its European Integration ?*, Chisinau, Institut des politiques publiques, avril 2004, disponible sur le site [www.ipp.md](http://www.ipp.md)

<sup>15</sup> Paul Quinlan, « Moldova under Lucinschi », *Demokratizatsiya*, Washington, DC, 10 (1), 2002.

<sup>16</sup> Le Front populaire chrétien-démocrate et son leader (Iurie Rosca) soutenaient sporadiquement la nécessité d'une réintégration à la Roumanie.

## La politique étrangère de Vladimir Voronin : de la « russification » à l'eupéanisation

L'année 2001 a marqué un nouveau tournant dans la politique étrangère de la Moldavie à l'égard de la Russie et de la Roumanie. Le Parti communiste moldave a été élu en février 2001 sur un programme électoral qui prévoyait l'entrée de la Moldavie dans l'Etat unifié de Russie-Biélorussie (URB). Cette structure qui, comme le souligne Jacques Lévesque, exerçait un pouvoir spirituel sur les nostalgiques de l'URSS, permettait d'espérer une amélioration de la situation économique moldave par la multiplication des échanges commerciaux avec les pays de la CEI<sup>17</sup>, le rapprochement avec la Russie se faisant également par la construction d'un Etat et d'une nation moldaves distincts qui comporteraient moins de références à la culture roumaine. En réalité, tout comme ses prédécesseurs, Voronin espérait qu'un renforcement des relations russo-moldaves débouche sur une solution au conflit en Transnistrie. Mais l'environnement international a aussi beaucoup compté dans la formulation de la politique étrangère moldave. A cette époque, la Moldavie se trouvait dans un grand isolement international : elle ne constituait pas une priorité pour l'UE, encore moins pour l'Otan, et l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE) avait échoué plusieurs fois dans ses tentatives pour trouver une solution au conflit en Transnistrie. La seule option possible pour Voronin était de convaincre la Russie de retirer ses troupes et son arsenal militaire de Moldavie et d'aider au règlement du conflit.

Ainsi, pendant que la Roumanie maintenait son discours sur les « relations privilégiées » avec son voisin moldave, le président Voronin se déclarait, encore plus que Lucinschi, ouvertement en faveur d'une étroite coopération avec la Russie et la CEI, affirmant qu'« on ne doit pas chercher notre bonheur ailleurs si l'on peut résoudre nos problèmes dans le cadre de la CEI ». Le 18 novembre 2001, il négociait et signait un traité d'amitié et de coopération avec la Russie garantissant un statut spécial à la langue russe ; début 2002, à la suite d'un changement majeur dans les programmes scolaires, les matières « Histoire des Roumains » et « Langue et littérature roumaines » étaient remplacées par « Histoire des Moldaves » et « Langue et littérature moldaves ». Parallèlement, les dirigeants communistes avaient engagé une politique agressive à l'égard de la Roumanie, l'accusant d'impérialisme culturel et d'interférence dans les affaires internes de la Moldavie.

Moscou avait accueilli avec sympathie les mesures linguistiques entreprises par Voronin. Ce dernier a toutefois dû les reconsidérer, voire les annuler à la suite des protestations de l'opposition (représentée surtout par le Parti populaire chrétien-démocrate, le PPCD) et des recommandations du Conseil de l'Europe. Les politiques culturelles et linguistiques engagées par le gouvernement de Chisinau en 2001 ont marqué le début du conflit diplomatique roumano-moldave, et elles expliquent la régression de la coopération économique entre les deux Etats.

Pour le gouvernement de Chisinau, coopérer dans le domaine économique avec la Roumanie signifiait affaiblir sa souveraineté. En effet, les chiffres des échanges avec les pays de la CEI attestent une dépendance et une préférence fortes de la république de Moldavie envers les marchés post-soviétiques. En 2001, 61 % des exportations ont été réalisées en

---

<sup>17</sup> Yan Bréault, Pierre Jolicœur et Jacques Lévesque, *La Russie et son ex-empire...*, *op. cit.*

direction des pays de la CEI, contre 59 % en 2000 et 55 % en 1999. Ces chiffres sont à comparer avec la diminution du volume des échanges commerciaux entre la Roumanie et la Moldavie, qui représentaient 101 millions dollars en 2000, 59,47 millions en 2002 et 53,1 millions en 2003<sup>18</sup>. En outre, l'aide financière accordée par la Roumanie par l'entremise du Fonds spécial pour la république de Moldavie était également perçue par les Moldaves comme une forme d'expansionnisme. D'après le Premier ministre Tarlev, « les autorités roumaines n'avaient pas consulté les leaders de Chisinau à propos de l'utilisation du Fonds spécial »<sup>19</sup>.

Entre 2001 et 2003, Chisinau avait engagé à l'égard de Bucarest une politique étrangère conflictuelle censée faire comprendre aux Roumains la nouvelle identité de l'Etat moldave. Cette identité signifiait un rapprochement avec la Russie et un éloignement de la Roumanie. A la fin de l'année 2003, la signature du Traité politique de base était devenue l'apanage des dirigeants politiques moldaves, qui cherchaient par tous les moyens à trouver un cadre légal permettant de différencier la république de Moldavie de la Roumanie, « un traité par lequel serait reconnue l'identité nationale des Moldaves et qui assurerait l'égalité de ces sujets de droit international : la Roumanie et la république de Moldavie »<sup>20</sup>. Le 31 décembre 2003, Voronin parlait de la Roumanie comme du « seul empire en Europe constitué par la Moldavie, la Dobroudja et la Transylvanie », en ajoutant qu'il ferait appel à la communauté internationale s'il ne pouvait pas échapper aux « frères d'au-delà du Prut ».

Cependant, entre 2002 et 2004, certains déterminants extérieurs et intérieurs ont entraîné un changement d'orientation de la politique étrangère moldave à l'égard de la Russie et de la Roumanie. Premièrement, malgré l'évident penchant prorusse manifesté par la politique étrangère moldave, l'émergence de l'UE comme priorité de cette dernière en 2002 a démontré le caractère imprévisible de l'administration Voronin. A partir de novembre 2002, une Commission nationale pour l'intégration européenne a été créée, suivie par la mise sur pied, en août 2003, au sein du ministère moldave des Affaires étrangères, d'un département pour l'intégration européenne, puis par l'élaboration, en octobre de la même année, d'une politique qui dévoilait la « Conception pour l'intégration européenne de la Moldavie ». Ce rapprochement avec l'UE coïncidait avec le désir de la société moldave d'affirmer son « européanité » : en 2004, 66 % des Moldaves soutenaient l'adhésion de leur pays à l'UE<sup>21</sup> et les communistes ne pouvaient pas prendre le risque de ne pas introduire l'Europe dans leur discours de politique étrangère.

Deuxièmement, le refus de Vladimir Voronin de fédéraliser la république de Moldavie, comme la Russie l'avait proposé avec le *Memorandum Kozak*, le 17 novembre 2003, pour trouver une solution au conflit en Transnistrie, a envenimé les relations avec Moscou et

---

<sup>18</sup> Ministère roumain des Affaires étrangères, *La Dynamique des échanges commerciaux roumano-moldaves*, février 2005, à consulter sur le site [www.mae.ro](http://www.mae.ro)

<sup>19</sup> Iulian Chifu, *Republica Moldova, Alunecarea anti-democratica a guvernarii galagioase*, Centre pour la prévention des conflits, Iasi, 2004 (CD-ROM).

<sup>20</sup> Entretien accordé par le représentant de la république de Moldavie au Conseil de l'Europe, Alexei Tulbure, au journal *Moldova Suverna*, le 19 novembre 2003.

<sup>21</sup> Institut des politiques publiques de Chisinau, *Baromètre de l'opinion publique*, novembre 2004, à consulter sur le site [www.ipp.md](http://www.ipp.md)

poussé la Moldavie à regarder vers l'Ouest (y compris vers la Roumanie) pour régler ses problèmes politiques et économiques.

A la recherche d'un nouveau positionnement entre l'Est et l'Ouest, lors du Sommet des pays de l'Europe centrale et orientale des 27 et 28 mai 2004 à Mamaia, en Roumanie, le gouvernement du président Voronin plaidera en faveur d'un réchauffement des relations roumano-moldaves, remerciant son homologue roumain Ion Iliescu d'avoir accepté de rééchelonner la dette de la république de Moldavie envers la Roumanie sur une période de huit ans, et soutenu la Moldavie en vue de l'obtention du statut d'observateur dans le cadre du PCESE (Processus de coopération de l'Europe du Sud-Est). Pour confirmer l'apaisement du conflit diplomatique entre les deux gouvernements, le ministre moldave des Affaires étrangères Andrei Stratan se rendra à Bucarest le 22 novembre 2004 pour aborder des sujets sensibles, tels que la signature d'un traité politique, et discuter des procédures d'imposition d'un visa pour la république de Moldavie<sup>22</sup>.

### **La politique étrangère roumaine à l'égard de la république de Moldavie : entre tentation unioniste et contraintes internationales**

La perte de la Bessarabie consacrée par le pacte germano-soviétique de 1939 avait signifié pour les Roumains la mutilation de leur territoire, une cicatrice de l'histoire jamais vraiment cicatrisée. Toutefois, après la révolution de décembre 1989, la Roumanie n'a pas procédé à une réunification rapide avec la Moldavie. Il faut préciser que le contexte intérieur et extérieur ne favorisait pas vraiment un tel processus. Après quarante-cinq ans de dictature, la Roumanie a plutôt cherché à définir sa place et ses objectifs dans le système international en affichant sa confiance face à l'Occident et sa méfiance à l'égard de l'URSS, même si les dirigeants roumains ont tenu compte de cette dernière dans la formulation de leur politique étrangère au début des années 1990. Le nouveau gouvernement roumain, dominé par le Front du salut national (FSN) et son leader Ion Iliescu, ancien apparatchik et compagnon d'études de Gorbatchev, a souhaité ménager et maintenir des liens forts avec l'URSS. Ce qui explique que le sujet d'une éventuelle réintégration de la Bessarabie à la Roumanie n'ait jamais été abordé dans les discussions roumano-soviétiques de l'époque. Pourtant, le rapprochement roumano-moldave est survenu grâce à l'URSS, à la suite des discussions qui se sont tenues à Bucarest quelques jours après la chute de Ceausescu, en janvier 1990, entre le ministre soviétique des Affaires étrangères Edouard Shevarnadze et Ion Iliescu au sujet de la réaffirmation des frontières entre l'URSS et la Roumanie et de l'ouverture de nouveaux points de passage sur le Prut. La possibilité de mieux communiquer d'un côté et de l'autre de la frontière et le développement rapide des relations économiques et politiques ont ainsi permis aux Roumains et aux Moldaves de se redécouvrir mutuellement.

Le 6 mai 1990, une manifestation importante – « Le Pont des Fleurs » (*Podul de Flori*) – a eu lieu le long du Prut. A cette occasion, les Moldaves et les Roumains ont franchi la rivière pour voir des membres de leurs familles longtemps séparés par la frontière internationale.

---

<sup>22</sup> Ministère roumain des Affaires étrangères, dossier de presse du 22 novembre 2005, à consulter sur le site [www.mae.ro](http://www.mae.ro)

Des ONG roumaines ou roumano-moldaves destinées à promouvoir les relations entre les deux pays, comme le « Comité national d'action Bucarest-Chisinau », « Pour la Bessarabie et la Bucovine » ou « Sans-frontières », ont fait leur apparition dès le début de 1990. Un Fonds spécial pour la république de Moldavie a également été créé par le gouvernement roumain au début des années 1990. Ce fonds était destiné à soutenir des activités culturelles et économiques et aider au développement de certaines ONG moldaves engagées dans la défense de la langue et de la culture roumaines<sup>23</sup>.

C'est dans cette ambiance survoltée de la fin de la guerre froide que les décideurs roumains ont commencé à développer un fort sentiment unioniste, sentiment qui répondait en quelque sorte au discours ultranationaliste et populiste tenu par les élites politico-intellectuelles au début des années 1990 et qui mettait en avant l'unité nationale de la Roumanie<sup>24</sup>. Lors des célébrations de la fête nationale du 1<sup>er</sup> décembre 1990, le président Iliescu dénonçait « le pacte Ribbentrop-Molotov et les injustices commises contre la Roumanie par l'histoire ». Quelques mois plus tard, le ministre roumain des Affaires étrangères Adrian Nastase parlait d'une éventuelle « confédération économique » avec la Moldavie, ainsi que d'une éventuelle réunification basée sur le modèle allemand<sup>25</sup>.

La Roumanie fut le premier Etat à reconnaître l'indépendance de la république de Moldavie le 27 août 1991. Dans l'euphorie des retrouvailles roumano-moldaves, le gouvernement roumain décidait d'accorder la citoyenneté roumaine à tous les Moldaves qui pourraient prouver que leurs parents étaient nés dans une ville ou un village ayant appartenu à la Roumanie jusqu'au 28 juin 1940. Si cette politique de la citoyenneté a pu être interprétée comme une « réunification par le bas », le désir de la Roumanie d'intégrer la république de Moldavie n'a jamais été clairement exprimé.

Le rapprochement entre Bucarest et Chisinau s'est encore renforcé au printemps 1992, lorsque la Roumanie a accordé son soutien au gouvernement moldave et dénoncé les interventions de la 14<sup>e</sup> armée russe dans les villages moldaves. Bucarest a accepté de fournir des armes conventionnelles et une assistance militaire à la Moldavie pour que cette dernière puisse moderniser son armée, sans toutefois interférer dans le conflit en Transnistrie – Moscou avait fixé à l'avance ses limites en prévenant « qu'en quelques heures le général Lebed pourrait être à Bucarest » si la Roumanie décidait d'intervenir. L'éclatement du conflit en Transnistrie a donc contribué à modérer l'esprit nationaliste des Roumains et à retirer la question de la réunification de l'agenda politique. Les crises incessantes frappant la région de Transnistrie et la présence de troupes russes sur le sol moldave ont amené la Roumanie à considérer la Russie comme une menace potentielle. Cela explique également pourquoi Bucarest a renoncé à proposer tout projet de réunification avec la république de Moldavie<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> La contribution du Fonds, initialement modeste, s'élevait à 135 milliards de lei en 2003 (soit environ 300 000 euros).

<sup>24</sup> Antonela Capelle-Pogacean, « Roumanie : l'utopie unitaire en question », *Critique internationale*, n° 6, 2000, p. 102.

<sup>25</sup> Charles King, *The Moldovans. Romania, Russia, and the Politics of Culture*, Stanford, Hoover Institution Press, 2000, p. 150.

<sup>26</sup> Stuart J. Kaufman et Stephan R. Bowers, « Transnational dimensions of the Transnistrian conflict », *Nationalities Papers*, 26 (1), 1998.

Mais l'échec de la réunification roumano-moldave a aussi d'autres raisons, parmi lesquelles la présence de 500 000 russophones en Bessarabie et en Bucovine du Nord<sup>27</sup>, l'incapacité de la Roumanie à intégrer économiquement la Moldavie et le refus catégorique de la région séparatiste de Transnistrie d'intégrer la Roumanie. De plus, le désir de Snegur de promouvoir l'affirmation d'une identité moldave distincte de l'identité roumaine a convaincu les leaders politiques roumains que la république de Moldavie souhaitait s'affirmer comme un Etat indépendant.

Lors de sa visite officielle en Moldavie, en mai 1992, le président roumain Ion Iliescu a adopté une position prudente en exprimant son attachement aux principes d'Helsinki, à l'inviolabilité des frontières et au principe de développement des relations d'Etat à Etat. La question de la réunification n'a pas été mentionnée. Cependant, la Roumanie s'est montrée incapable de formuler une politique étrangère cohérente vis-à-vis de la république de Moldavie et, depuis le milieu des années 1990, les échanges entre les élites des deux Etats sont devenues de plus en plus difficiles.

Tandis que les politiciens moldaves se sont efforcés de défendre une position indépendantiste, les Roumains ont refusé de reconnaître l'idée d'une nation et d'un peuple moldaves différents du peuple et de la nation roumaines. Il faut admettre que si la Constitution roumaine de 1991, tout en faisant reposer l'Etat sur l'unité du peuple roumain, avait voulu donner une définition civique de la nation, ce sont plutôt les caractéristiques ethniques qui l'ont importé<sup>28</sup>.

Si la Roumanie a reconnu la Moldavie en tant qu'Etat souverain et indépendant, elle n'a pas renoncé à soutenir l'idée que les Moldaves appartenaient à la même nation (définie surtout en termes ethniques). A cet égard, les décideurs roumains n'ont jamais hésité à exprimer leur mécontentement face à toute action du gouvernement de Chisinau destinée à différencier en termes culturels et linguistiques la république de Moldavie de la Roumanie. Le 14 avril 1994, la Chambre des députés du Parlement roumain votait une déclaration de protestation en réponse à la décision d'adhésion de la Moldavie à la CEI et, le 1<sup>er</sup> août suivant, le gouvernement roumain critiquait la volonté du gouvernement moldave d'appeler la langue officielle « moldave » et non « roumaine ».

La dénonciation permanente par la Roumanie des « conséquences » du pacte Ribbentrop-Molotov a commencé à être perçue par les organisations internationales comme un danger réel de modification des frontières par la force, d'autant plus que les Moldaves ne donnaient aucun signe d'intérêt pour une réunification avec la Roumanie. La résolution A3-0128/93 du Parlement européen concernant les relations entre la Communauté européenne et la Roumanie (rapport Balfe) conditionnait l'intégration de la Roumanie à l'UE à la capacité des Roumains à fournir des garanties relatives au respect des traités internationaux et à l'assurance qu'ils ne chercheraient pas à « contester les actuelles frontières par la force ». La

---

<sup>27</sup> La Roumanie avait déjà, à cette époque, de nombreux problèmes à résoudre concernant le statut et les droits de la minorité hongroise de Transylvanie. D'après le dernier recensement de 1992, les Magyars représentaient 7,2 % de la population totale du pays.

<sup>28</sup> L'article 7 de la Constitution roumaine stipule d'ailleurs que « l'Etat soutient le renforcement des liens avec les Roumains hors frontières et agit en faveur du maintien, du développement et de l'expression de leur identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse, en respectant la législation de l'Etat dont ils sont membres ». Voir Antonela Capelle-Pogacean, « Roumanie : l'utopie unitaire en question », art. cit., p. 105.

méfiance des institutions euro-atlantiques quant à la capacité de la Roumanie à ramener la stabilité et la sécurité à ses frontières a contraint Bucarest à réviser sa politique étrangère à l'égard de la république de Moldavie. Dès 1995, l'intégration à l'UE et à l'Otan est devenue la priorité majeure du gouvernement roumain et la Roumanie s'est efforcée de ne pas projeter une image irrédentiste à l'extérieur de ses frontières ; des efforts considérables ont été entrepris pour améliorer les relations avec ses voisins. Le juin 1997, un traité était signé avec l'Ukraine pour délimiter les frontières étatiques, signifiant en quelque sorte que Bucarest avait renoncé à avoir des visions irrédentistes sur les territoires de Bessarabie et de Bucovine.

A partir de 1996, la majorité des Roumains ne semblaient plus intéressés par la question de la réunification avec la république de Moldavie, et nombre d'entre eux craignaient que la réintégration d'un Etat faible dans leurs territoires ne diminue les chances de leur pays de se rapprocher de l'Otan et de l'UE. Mais l'idée de réunification continuait à être utilisée, voire instrumentalisée en tant que capital politique par les formations politiques nationalistes<sup>29</sup>.

### **L'influence des organisations internationales sur les relations roumano-moldaves**

La venue au pouvoir du Parti communiste en Moldavie lors des élections parlementaires de 2001 a rendu la politique étrangère roumaine à l'égard de la Moldavie aussi complexe qu'au début des années 1990.

Les changements dans l'orientation de la politique culturelle moldave introduits par Vladimir Voronin au début de l'année 2002 ont été perçus par la Roumanie comme un retour à la russification et à la politique soviétique. Dans un entretien accordé à l'agence Mediafax, le président roumain Iliescu a critiqué les actions du gouvernement de Chisinau qui, d'après lui, « constituaient des tentatives destinées à affaiblir la conscience roumaine ». De son côté, le Premier ministre Adrian Nastase déclarait : « La politique linguistique de Chisinau poussera la Moldavie à regarder le monde exclusivement par la fenêtre russe comme avant 1989, et réduira ses chances de se rapprocher de l'Europe ». Dans l'optique roumaine, la mentalité des élites de Chisinau était jugée digne du XIX<sup>e</sup> siècle, car elles ne pouvaient accepter « qu'un peuple – le peuple roumain – puisse vivre dans deux Etats distincts, la Roumanie et la république de Moldavie, sans avoir inventé par une voie artificielle un pseudo-peuple qui habiterait dans le deuxième Etat ». Les acteurs politiques roumains défendaient une fois de plus une vision ethniciste de la nation ainsi qu'un modèle de l'Etat fondé sur la majorité : dans leurs discours sur la Moldavie, les références aux autres minorités du territoire moldave étaient souvent occultées. Pour Bucarest, l'affirmation du « caractère spécial » des relations entre les deux pays n'allait pas à l'encontre de la consolidation d'un Etat moldave souverain et indépendant.

Les interprétations contradictoires de l'identité nationale ont poussé entre 2001 et 2004 à une escalade du différent diplomatique entre la Moldavie et la Roumanie, ce qui n'a pas été sans conséquence sur l'image de cette dernière vis-à-vis de l'Otan et de l'UE. Lorsque

---

<sup>29</sup> Il s'agissait des organisations et des partis Vatra Romaneasca, le Parti de la Grande Roumanie (PRM) et le Parti de l'unité nationale roumaine (PUNR).

Chisinau a dénoncé l'interférence de la Roumanie dans ses affaires internes, il a bien calculé la portée de son accusation. En effet, soupçonnée de ne pas entretenir de bonnes relations avec ses voisins, la Roumanie pouvait-elle encore prétendre intégrer l'UE ? Dans le même ordre d'idées, la Russie, peu attirée par les perspectives d'adhésion de la Roumanie à l'Otan et à l'UE, n'a pas tardé à exprimer ses préoccupations devant les « tendances irrédentistes de Bucarest »<sup>30</sup>.

En vue de son adhésion à l'UE, la Roumanie a orienté sa politique étrangère à l'égard de la Moldavie de manière pragmatique, afin d'avancer ses propres intérêts européens et régionaux et de s'assurer une zone de stabilité et de sécurité sur la frontière est de l'Union européenne et de l'Otan. La politique étrangère roumaine présente donc deux volets : 1) le premier s'articule autour de l'affirmation du « caractère spécial » de la relation entre les deux pays par la langue, l'histoire et les traditions communes ; 2) le deuxième met en avant la « dimension européenne » de la coopération bilatérale en tenant compte de l'objectif commun des deux Etats à intégrer l'Union européenne<sup>31</sup>. Avec l'introduction d'une « dimension européenne » dans la politique étrangère et dans le Traité politique de base, Bucarest espérait que le gouvernement moldave accepterait la ratification du traité au cours de l'année 2004. Les autorités moldaves se sont pourtant encore une fois montrées plus intéressées à signer un texte qui « éloignait » culturellement la Moldavie de la Roumanie qu'un document qui ramènerait au premier plan les liens culturels et historiques entre les deux pays.

Si les Moldaves n'abandonnaient pas l'idée de « deux Etats pour deux nations », la Roumanie n'abandonnait pas non plus l'idée de « deux Etats roumains ». L'intérêt de la Roumanie pour la population d'origine roumaine vivant en Moldavie traduit la difficulté des Roumains à accepter le découpage territorial de 1940. L'ambiguïté et la vulnérabilité qui dominent les relations moldavo-roumaines ont également été alimentées pendant l'année 2004 par le désir de la partie roumaine d'imposer sa vision sur le nom (« Roumains » et non pas « Moldaves ») que doit porter la majorité ethnique en république de Moldavie, et cela en dépit de sa volonté d'afficher une européanisation de sa politique étrangère. La rencontre Voronin-Iliescu de mai 2004, à Mamaia, rend compte de ce fait. Si Voronin comptait soutirer à Iliescu une déclaration par laquelle il reconnaîtrait la langue moldave comme une langue distincte du roumain, ce dernier a tout démenti en affirmant : « J'ai dit qu'ils étaient libres d'appeler la langue qu'ils parlent comme ils le veulent. Les habitants du Banat n'appellent pas leur langue le "banatien" mais le roumain »<sup>32</sup>.

Les changements intervenus dans les politiques internes et dans les priorités externes de ces pays ont toutefois conduit à une normalisation des relations bilatérales à la fin de l'année 2004. Les dernières élections roumaines de novembre-décembre 2004 ont porté au pouvoir un gouvernement de centre-droit avec pour président l'ancien maire de Bucarest, Traian Basescu. Ce dernier, tout comme le nouveau ministre roumain des Affaires étrangères, Mihai Razvan Ungureanu, a annoncé un changement radical de la politique

---

<sup>30</sup> Angela Demian, « La République de Moldova à la croisée des chemins », synthèse de la Fondation Robert-Schuman, n° 33, 2002.

<sup>31</sup> Entretiens, Bucarest, mars 2004.

<sup>32</sup> *Moldova Azi*, 1<sup>er</sup> juin 2004, à consulter sur le site [www.azi.md](http://www.azi.md)

étrangère roumaine à l'égard de la république de Moldavie. Lors de sa visite à Chisinau le 21 janvier 2005, le président roumain a déclaré que la relation avec le voisin moldave constituerait une priorité de son mandat<sup>33</sup>. Basescu a également affirmé que l'avenir européen de la république de Moldavie « devait être assumé en tant qu'obligation morale de la société roumaine » et que « la Roumanie appuierait toute implication de l'UE et des Etats-Unis dans la résolution du conflit en Transnistrie »<sup>34</sup>. Les présidents Basescu et Voronin ont conclu leur rencontre en adoptant une déclaration commune qui soulignait le désir des deux parties de se conformer aux standards et aux normes internationales et européennes, afin de consolider la sécurité européenne et régionale et de développer les relations entre les deux Etats dans les domaines politique, économique, social et culturel<sup>35</sup>. La Roumanie a également affirmé son soutien à la Moldavie dans la résolution du conflit en Transnistrie.

Ce réchauffement des relations diplomatiques roumano-moldaves témoigne du poids des acteurs externes (Otan, OSCE et UE), qui poussent les pays d'Europe centrale et orientale à coopérer en leur fournissant un cadre de négociation multilatérale et ne les laissent pas seuls face-à-face avec leur problème de réconciliation historique.

### **La permanence de l'influence russe**

« Nous n'avons jamais compté pour personne sauf pour la Russie »<sup>36</sup>. Telle est non seulement la perception des Moldaves mais aussi une part de la réalité des relations entre la république de Moldavie et le monde occidental. L'influence de la Russie dans la région est très importante et doit être considérée sous plusieurs aspects, parmi lesquels la qualité des relations entre Moscou et la république de Moldavie, le développement des relations avec l'UE et le dialogue avec la Roumanie.

Intervenue en 1992 dans le conflit en Transnistrie, la Russie a laissé derrière elle un impressionnant arsenal militaire. Malgré ses promesses lors du Sommet de l'OSCE à Istanbul en 1999, elle refuse toujours de retirer les quelque 1 600 soldats encore présents sur le sol de la Transnistrie. Un refus perçu par les Roumains (et par une grande partie des observateurs internationaux) comme une tactique de Moscou pour conserver son influence dans la région. Même si le président Poutine soutient depuis juillet 2004 que la Russie n'a plus les moyens de maintenir la doctrine de l'« étranger proche » et d'orienter le développement des républiques ex-soviétiques, rien ne laisse croire qu'il renoncera à exercer son influence dans la région<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Reporter MD, « Traian Basescu va efectua o vizita oficiala în Republica Moldova », *Moldova Azi*, 20 janvier 2005, article disponible sur le site [www.azi.md](http://www.azi.md)

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Communiqué de presse de la présidence roumaine, 21 janvier 2005, disponible sur le site [www.presidency.ro](http://www.presidency.ro)

<sup>36</sup> Entretien avec le leader du PPCD Iurie Rosca, avril 2004.

<sup>37</sup> Andrei Zagorski, « Russia and the shared neighbourhood », *Chaillot Paper*, n° 74, Paris, Institut d'études de Les Etudes du CERI - n° 116 - septembre 2005

De plus, en novembre 2003, et contrairement aux engagements pris en 1999, le ministre de la Défense russe Sergeï Ivanov envisageait de proroger la présence en Transnistrie d'un contingent russe, qualifié de force de maintien de la paix, jusqu'en 2020<sup>38</sup>. Cette attitude semble s'inscrire dans une lutte de pouvoir et d'influence dans l'ancien espace soviétique. Pour Moscou, le but est de maintenir son influence et d'atténuer celle de l'UE ou des Etats-Unis, surtout après le dernier élargissement de l'Otan. Un exemple de ce jeu d'influence concerne les différences d'attitude à l'égard de certains leaders séparatistes de Transnistrie. Si, en février 2003, les Etats-Unis et l'UE se sont entendus pour émettre des interdictions de voyager à leur encontre, Moscou a refusé de suivre ces consignes. En fait, le soutien de la Russie à ces derniers se traduit par la fourniture de passeports russes aux ressortissants des zones séparatistes ou d'un appui aux échanges commerciaux entre celles-ci et les régions de Russie<sup>39</sup>. A ce jeu d'influence dans la région s'ajoutent les intérêts économiques de certains leaders politiques russes impliqués dans des affaires de corruption et qui, afin de profiter de la variété des produits de contrebande fabriqués en Transnistrie et du blanchiment d'argent, fréquent dans la région, essaient d'y maintenir le *statu quo*.

La domination économique et politique de la Russie sur la Moldavie contribue à compliquer davantage les relations avec la Roumanie. La proposition russe de « fédéraliser » la république de Moldavie pour apporter une solution au conflit en Transnistrie a été sévèrement critiquée à Bucarest, et ce d'autant plus que Vladimir Poutine avait l'intention d'agir sans l'assentiment des organisations internationales comme l'OSCE et l'UE. Le *Memorandum Kozak*, rendu public par le président Voronin le 17 novembre 2003, n'aurait rien fait d'autre que de légaliser et de consolider le régime de Tiraspol à l'intérieur de la « fédération » moldave, tout en garantissant à la Russie une influence permanente sur le nouvel État et, implicitement, sur la région tout entière<sup>40</sup>.

De puissants facteurs politiques, économiques et militaires retiennent la Moldavie dans la sphère d'influence russe. Qui plus est, le gouvernement communiste de Chisinau a longtemps été perçu à Bucarest comme l'émanation des intérêts de Moscou en Moldavie. A son tour, malgré ses faibles moyens économiques, la Roumanie a toujours tenté de s'interposer entre la Moldavie et la Russie. Lors de sa visite à Chisinau en janvier 2005, le président roumain Traian Basescu déclarait à la presse que « la Roumanie ne permettrait plus que la république de Moldavie soit soumise au chantage concernant l'approvisionnement énergétique ».

Le dernier événement ayant semé le doute quant aux intentions de la Russie dans la région est un entretien accordé à la chaîne nationale de télévision de Russie, le 31 mai 2004, par le directeur de l'Institut de stratégie nationale de la fédération russe, Stanislav Belkovski. Ce dernier y avait lancé l'idée d'une possible réunification de la Bessarabie à la Roumanie à condition que la Transnistrie devienne un État indépendant. La voix non

---

sécurité de l'Union européenne, 2005, p. 69, note 9.

<sup>38</sup> Agnès Bon, « Moldavie 2003, A reculons vers le fédéralisme. La Russie et les autres pays de la CEI en 2003 », *Le Courrier des pays de l'Est*, n° 1041, Paris, La Documentation française, janvier-février 2004.

<sup>39</sup> Dov Lynch, « Misperceptions and Divergences », *Chaillot Paper*, n° 74, *op. cit.*, p. 14.

<sup>40</sup> Vladimir Socor, « The EU secure its own neighborhood », *The Wall Street Journal Europe*, 25-26 juillet 2003.

officielle du Kremlin a argumenté que « la république de Moldavie n'existait pas en tant que nation unitaire et qu'elle ne pourrait jamais exister car elle avait été créée de façon artificielle par Staline »<sup>41</sup>. Belkovski s'est ainsi prononcé publiquement pour une reconnaissance internationale de l'indépendance de la Transnistrie et pour la réintégration de la Bessarabie à la Roumanie.

Les déclarations de Belkovski ont été perçues par Bucarest comme une nouvelle machination de la Russie pour conserver son influence dans la région par l'entremise de la Transnistrie, qui, après une éventuelle réunification de la Bessarabie avec la Roumanie, aurait pu retourner dans le giron de la Russie. Aux yeux des Roumains, le scénario de Belkovski constituait la preuve de l'intérêt que le Kremlin accordait à ce plan ainsi que du désir de Poutine de garder son influence sur la région.

De plus, la Roumanie, aujourd'hui partie intégrante de l'Otan et futur membre de l'UE, ne peut envisager une éventuelle réunification avec la république de Moldavie sans évaluer l'impact que celle-ci pourrait avoir sur la sécurité de la région. L'UE, de plus en plus concernée par la sécurité de ses membres, n'encouragera jamais l'idée d'une éventuelle réunification de la Moldavie avec la Roumanie. Le facteur russe reste très présent en Moldavie, et seule l'implication d'autres acteurs régionaux et internationaux dans la vie intérieure de ce pays (y compris dans la résolution du conflit en Transnistrie) pourrait lui permettre de s'éloigner de la sphère d'influence russe.

## **LA FRONTIERE ROUMANO-MOLDAVE EN TANT QUE FRONTIERE EUROPEENNE**

La perspective du rapprochement de la Roumanie avec l'UE en janvier 2007 donne lieu à des inquiétudes quant à la capacité de cette dernière à sécuriser sa frontière orientale avec la république de Moldavie. Cette frontière est perçue comme un véritable défi, autant par sa position géographique (proximité de la Transnistrie) qu'à cause de la faiblesse de l'Etat moldave. Pour sécuriser sa frontière orientale, la Roumanie doit s'appuyer sur son voisin moldave. Or, les aléas des relations entre les deux Etats ont mis en suspens toute réforme conjointe de sécurisation des frontières. De plus, si en appliquant l'acquis communautaire à la frontière roumano-moldave la Roumanie sort gagnante (adhésion à l'UE), la Moldavie se perçoit quant à elle encore plus isolée, voire abandonnée par ceux avec lesquels une partie des Moldaves pensaient « partager plus qu'une frontière ». L'application des mécanismes de sécurité à la frontière engendre une dynamique particulière dans les relations roumano-moldave et fait ressortir un des grands dilemmes de l'élargissement de l'UE : comment conjuguer sécurité et intégration ?

---

<sup>41</sup> « Rusia forteaza independenta Transnistriei », *Ziua*, 7 juin 2004, article disponible sur le site [www.ziua.ro](http://www.ziua.ro)

## L'élargissement de l'UE à la Roumanie et les nouveaux problèmes de sécurité

Même si elle est moins exposée aux trafics illégaux que la frontière moldo-ukrainienne, la frontière roumano-moldave inquiète la communauté internationale. Car s'il n'y a pas de sécurité sur le Dniestr (qui sépare la Transnistrie de la Moldavie), il n'y a pas de sécurité sur le Prut (qui court entre la Moldavie et la Roumanie)<sup>42</sup>. Le conflit en Transnistrie et les conditions économiques et sociales ont en effet favorisé le développement au niveau régional d'un milieu instable et très propice aux activités criminelles.

Les trafics de drogues et d'armes comptent parmi les activités les plus préoccupantes se déroulant à la frontière entre la Moldavie et la Roumanie. Des migrants illégaux en provenance d'Ukraine, de Russie, des Républiques transcaucasiennes (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie), mais également de la république de Moldavie, y acheminent souvent des marchandises interdites, et plus spécialement des drogues (souvent en passant par la Roumanie), jusqu'aux consommateurs occidentaux. D'après l'Institut des politiques publiques de Roumanie, en 2001, parmi les personnes ayant passé la frontière de façon illégale, les citoyens de la république de Moldavie représentaient 45,7 %, suivis par les Ukrainiens (9,8 %), les Bulgares (4 %) et les Turcs (2,9 %). La même année, 8 656 486 kilos de narcotiques ont été saisis aux frontières roumaines (est et ouest), contre 21 340 kilos en 2000. Les citoyens impliqués dans ce type de trafic à la frontière est provenaient de la république de Moldavie et de l'Ukraine<sup>43</sup>.

Selon l'International Crisis Group, cinq ou six usines produiraient à l'heure actuelle en Transnistrie différents types de pistolets, d'armes automatiques, de mortiers et de lance-roquettes. Une partie de ces armes irait à l'armée transnistrienne, une autre serait exportée, souvent sans numéros de série<sup>44</sup>. Selon les mêmes sources, de vastes réseaux d'individus et des compagnies privées impliquées dans la fabrication et la vente d'armes ont intérêt à entretenir le *statu quo* dans cette partie de la Moldavie.

La frontière roumano-moldave est également traversée par des groupes se livrant au trafic d'êtres humains, très souvent de jeunes femmes alimentant le marché de la prostitution en Europe de l'Ouest. Le phénomène s'est grandement développé ces dernières années, et plusieurs rapports incriminent les policiers des frontières roumaines et moldaves, soupçonnés d'avoir fermé les yeux devant de telles activités. Selon le centre régional SECI, deux axes principaux seraient dédiés au trafic d'êtres humains : 1) l'axe Ukraine-Moldavie-Roumanie-Serbie et Monténégro et 2) l'axe Ukraine-Moldavie-Roumanie-Bulgarie-Turquie-Grèce.

Un autre problème est l'immigration illégale. Après la chute de l'URSS, les flux de citoyens moldaves et de citoyens en provenance de l'Asie du Sud désireux d'aller travailler en Europe de l'Ouest ont augmenté. D'après le service de presse du Service d'information et

---

<sup>42</sup> Daniel Vernet, « Pas de Kaliningrad sur la mer Noire », *Le Monde*, 28 février 2004.

<sup>43</sup> Gabriela Chiorean, *La Sécurisation des frontières et la stabilité régionale*, Institut des politiques publiques de Bucarest (IPP), étude disponible sur le site [www.ipp.ro](http://www.ipp.ro)

<sup>44</sup> La 14<sup>e</sup> armée russe, qui est intervenue dans le conflit en Transnistrie, a laissé derrière elle un impressionnant arsenal militaire qui a ultérieurement été « privatisé » par le clan Smirnov. Voir International Crisis Group, « Moldova : regional tensions over Transnistria », *Europe Report*, n° 157, Chisinau/Bruelles, juin 2004.

sécurité (SIS) de Moldavie, entre 1992 et 2001, près de 15 000 immigrants illégaux en provenance d'Inde et du Pakistan auraient été dépistés et expulsés du pays<sup>45</sup>. Des citoyens moldaves en possession de faux passeports ou de visas touristiques vers l'Europe de l'Ouest transitent également par la Roumanie. En 2001, celle-ci a refusé l'entrée dans le pays à 62 133 citoyens étrangers, dont 28 400 étaient des citoyens moldaves<sup>46</sup>. En juillet 2004, la police des frontières roumaine a stoppé aux points de passage frontaliers l'entrée et la sortie illégales de 4 304 citoyens étrangers, parmi lesquels 1 310 en provenance de la république de Moldavie<sup>47</sup>.

L'intégration de la Roumanie à l'UE rendra la frontière roumano-moldave plus attractive encore pour les trafiquants : une fois la frontière roumaine passée, il n'y aura plus aucune barrière formelle avec l'Union. A cet égard, un des sujets qui inquiètent les autorités européennes est la possibilité, pour les Moldaves, d'obtenir un passeport roumain ; elles craignent en effet que ce passeport n'aboutisse entre les mains d'individus impliqués dans divers types de trafics. S'il est difficile d'apprécier le nombre exact de Moldaves qui sont en possession d'un passeport roumain, le chiffre d'un demi-million est avancé. Depuis la confirmation de l'adhésion de la Roumanie à l'UE en 2007, un nombre de plus en plus élevé de Moldaves se sont montrés intéressés à obtenir la citoyenneté roumaine. Cela pourrait avoir pour effet l'augmentation potentielle de la criminalité vers l'UE, ainsi que du flux de main-d'œuvre non qualifiée en provenance de la Moldavie vers l'espace Schengen.

### **La corruption : un phénomène endémique des deux côtés de la frontière**

Une étude réalisée en 2003 par le Centre roumain de journalisme d'investigation révèle que les citoyens moldaves franchissent facilement la frontière roumano-moldave pour peu qu'ils soient en mesure de « payer les douaniers roumains avec au moins 100 dollars par personne »<sup>48</sup>. Selon ces mêmes sources, le trafic illégal de biens ou d'êtres humains à la frontière roumano-moldave serait le résultat d'une étroite coopération entre les douaniers moldaves et roumains. Leurs effectifs d'un côté et de l'autre de la frontière sont réduits, et les salaires très peu élevés. Ainsi, un douanier moldave reçoit en moyenne 80 dollars par mois, un garde-frontière roumain touche 200 dollars et un officier douanier 300. La corruption est donc très élevée chez les gardes-frontières, et les contacts ont été établis depuis longtemps de part et d'autre de la frontière.

Les difficultés économiques des employés dépendant du budget de l'Etat ont entraîné une

---

<sup>45</sup> Voir S. Ceciui, *Frontierele Moldovei pe harta Europei*, Chisinau, Moldoconsult, 2001.

<sup>46</sup> *Progress Report on the Measures Taken by the Romanian Authorities to Combat Trafficking in Human Beings*, 25 février 2002.

<sup>47</sup> Ministère roumain de l'Administration et des Affaires intérieures, 23 août 2004, à consulter sur le site [www.mai.gov.ro](http://www.mai.gov.ro)

<sup>48</sup> Voir *Transdnister - the Kolkhoz of Smugglers*, étude réalisée en 2003 par le Centre roumain de journalisme d'investigation (CRJI), à consulter sur le site [www.crji.org](http://www.crji.org)

forte corruption dans les rangs des policiers. Le faible niveau de salaire est en effet souvent avancé pour expliquer la « corruption ordinaire » des douaniers et des gardes-frontières roumains et moldaves : il s'agit de trouver des « revenus complémentaires » en encourageant le commerce pendulaire et en resserrant les liens avec les acteurs économiques des deux côtés de la frontière<sup>49</sup>. Le commerce pendulaire devient de cette façon une entreprise profitable autant pour les gardes-frontières moldaves et roumains que pour les nouveaux « entrepreneurs économiques » qui vivent au quotidien du trafic transfrontalier, et qui n'ont de ce fait pas intérêt à ce que les choses changent.

### **L'eupéanisation des politiques publiques dans le domaine de la sécurisation des frontières en Roumanie et en Moldavie**

Afin d'assurer la sécurité d'une Union européenne élargie, les pays candidats, telle la Roumanie, ont été appelés à mettre en œuvre une stratégie concrète de préadhésion évaluée au fur et à mesure par l'UE à travers des rapports annuels sur chaque pays candidat. Cette stratégie permet aux pays candidats d'avoir un échange d'expériences permanent avec les Etats membres. Il s'agit d'un processus de diffusion et d'institutionnalisation de règles, de procédures, de styles de « savoir-faire », de croyances et de normes qui sont, dans un premier temps, définis au niveau européen pour ensuite être incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques au niveau des gouvernements nationaux des pays candidats à l'UE. Ce processus complexe d'échange d'expériences et d'apprentissage est connu aujourd'hui sous le nom d'« eupéanisation »<sup>50</sup>.

L'eupéanisation des politiques publiques dans le domaine de la sécurisation des frontières est le fruit de plusieurs mécanismes qui interagissent simultanément : le mécanisme coercitif de l'eupéanisation<sup>51</sup>, ou la conditionnalité, qui s'exprime en termes d'obligations légales (prérequis) d'adoption des normes européennes – l'acquis communautaire – sans lesquelles l'adhésion à l'UE ne serait pas possible<sup>52</sup> ; le mécanisme d'apprentissage (*lessons-drawing*), qui s'est traduit par l'importation de certaines politiques

---

<sup>49</sup> Anne le Huérou, « Entre héritage et innovation : l'hybridation des pratiques de sécurité locale en Russie », in Gilles Favarel-Garrigues (dir.), *Criminalité, police et gouvernement : trajectoires post-communistes*, Paris, L'Harmattan, 2003.

<sup>50</sup> Pour une définition de l'eupéanisation et de son impact sur l'intégration européenne, voir Claudio Radaelli, « Eupéanisation : les paramètres du concept », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaires des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004 ; Simon Blumer et Christian Lequesne, « New perspectives on EU-member state relationship, *Questions de recherche : research in question*, n° 4, janvier 2002.

<sup>51</sup> Jeffrey T. Checkel, *Compliance and Conditionality*, Arena, working papers WP 00/18, 2000, p. 18, disponible sur le site [www.arena.uio.no/publications/wp00\\_18.htm](http://www.arena.uio.no/publications/wp00_18.htm)

<sup>52</sup> Voir Michael Emerson et Gergana Noutcheva, « Europeanisation as a gravity model of democratisation », *CEPS Working Document*, n° 214, Bruxelles, Center for European Policy Studies, novembre 2004.

et dispositions administratives dans le domaine de la sécurisation des frontières des pays de l'UE et leur adaptation et application en Roumanie<sup>53</sup>. Ces mécanismes d'eupéanisation se sont concrétisés par une série de mesures légales, administratives et techniques élaborées par les décideurs roumains depuis 1990 et destinées à accélérer les réformes de sécurisation des frontières. Dans un premier temps, la mise en place de ces réformes a été assez lente, puisqu'elles se sont intégrées au registre plus large des réformes politiques, économiques et administratives engagées par la Roumanie depuis 1989. A titre d'exemple, l'organisation et le fonctionnement de la police des frontières ont été passés en revue une première fois en juin 2001, puis une autre fois en mai 2004. Il en va de même pour le cadre juridique relatif au fonctionnement de la frontière d'Etat, qui a été complété et revu en février 2003. Ce retard au niveau des réformes a toujours été justifié par les autorités roumaines comme découlant de problèmes financiers et d'un manque de temps. Selon Bucarest, « accomplir plusieurs réformes à la fois dans des secteurs différents demande de l'argent et surtout du temps »<sup>54</sup>.

L'accélération des réformes concernant la sécurisation des frontières a commencé une fois que la Roumanie a eu la certitude que l'application efficace de l'acquis communautaire se concrétiserait par son adhésion à l'UE (la conditionnalité comportant une récompense concrète). La présence de l'UE en Roumanie et la multiplication des interactions entre celles-ci (délégation de l'UE en Roumanie et de la Roumanie auprès de l'UE, différents programmes d'aide financière) ont permis la socialisation des élites et de la population aux normes et aux valeurs européennes et facilité la formulation de politiques correspondant aux standards européens.

Ces réformes ont débouché, en septembre 2001, sur la création du Groupe interministériel roumain pour le management intégré de la frontière d'Etat (Girmifs), composé par 21 ministères, agences et institutions ayant des attributions à la frontière. Le rôle du Girmifs est de rendre plus efficaces la coopération et la communication entre le ministère de l'Administration et des Affaires intérieures et les autres autorités publiques, centrales et locales concernées et de diriger leurs actions conjointes<sup>55</sup>. Trois années après sa création, le 1<sup>er</sup> avril 2004, le Girmifs s'est réuni pour adopter la Stratégie nationale du management intégré de la frontière, approuvée par décision gouvernementale en avril 2004. En juillet de la même année, une étude de faisabilité en vue de l'instauration d'un système intégré pour la sécurité aux frontières a été élaborée, et une décision gouvernementale votée afin d'obtenir un emprunt extérieur de 650 millions d'euros pour sa mise en œuvre<sup>56</sup>. Si,

---

<sup>53</sup> Frank Schimmelfenning et Ulrich Sedelmeier, « Conceptualizing the europeanization of Central and Eastern Europe », *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 2005.

<sup>54</sup> Entretiens, Bucarest, 2004.

<sup>55</sup> Le Girmifs, directement subordonné à l'autorité du Premier ministre, est composé des chefs des autorités de l'administration publique centrale et des institutions militaires (les quinze ministères), auxquels s'ajoutent le chef de l'Inspectorat général de la police des frontières, le chef de l'Inspectorat général de la police, le chef de la Direction générale pour l'enregistrement des personnes, le chef de l'Office national pour les réfugiés, le directeur général de la Direction des douanes, le directeur du Service de renseignement, le directeur du Service des télécommunications spéciales et le coordinateur national du programme Phare pour la gestion de la frontière.

<sup>56</sup> Commission des communautés européennes, *Rapport régulier 2004 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, COM (2004) 657 final, Bruxelles, 6 octobre 2004.

pour la Roumanie, ce système représente un projet ambitieux, il reste à tester la capacité de ces structures – qui sont partie intégrante du Girmifs – à coopérer et à communiquer entre elles, étant donné qu’elles se trouvent également dans un processus de réformes et de réajustement administratif.

Parallèlement à l’adoption de la Stratégie nationale du management intégré de la frontière, la police des frontières a vu ses équipements renforcés et ses effectifs passer de 4 000 à 5 800. D’après un rapport de la Commission européenne, 4 500 postes resteraient pourtant à pourvoir<sup>57</sup>. Dans le domaine de la migration, une stratégie nationale a également été élaborée par la Roumanie en avril 2004, et l’autorité en charge des étrangers illégaux a été constituée dès mars 2004. Des ententes sur la réadmission des étrangers ont été signées avec plusieurs pays de l’Europe du Sud-Est, y compris avec la république de Moldavie.

En ce qui concerne cette dernière, l’eupéanisation des politiques publiques dans le domaine de la sécurisation des frontières n’est encore qu’en gestation. En effet, du fait de son isolement international, la Moldavie n’a eu jusqu’en mars 2003 que très peu de contacts avec l’UE. Son eupéanisation est censée s’opérer grâce à la Politique européenne de voisinage (PEV), qui est supposée, par l’entremise de son Instrument de voisinage et par les plans d’action, rapprocher la Moldavie de l’UE et fournir, entre autres, une assistance financière et technique au renforcement du contrôle à ses frontières<sup>58</sup>.

Cependant, certains avancements ont été réalisés par le gouvernement moldave depuis 1997. Ainsi, les programmes Tacis-CBS et Tacis-Traceca ont permis l’entraînement des gardes-frontières et des officiers douaniers ainsi que la modernisation de plusieurs points de passage de la frontière comme Ungheni, Leuseni et Giurgiulesti. En mars 2004, l’Organisation internationale pour les migrations (OIM), l’UE, les Etats-Unis et le gouvernement moldave annonçaient le lancement d’un projet d’une valeur de 1,1 million de dollars visant à améliorer les infrastructures et l’équipement aux points de passage.

### **La coopération roumano-moldave dans le domaine de la sécurisation des frontières : un bilan mitigé**

Le contrôle des frontières d’Etat de la Roumanie et de la Moldavie est organisé conformément aux traités et aux accords bilatéraux avec les Etats voisins, à la législation interne de chaque Etat et au cadre de coopération internationale et régional.

Même si elle est considérée par la partie roumaine comme relativement efficace au niveau des points de passage de la frontière<sup>59</sup>, la coopération roumano-moldave dans le domaine de la sécurisation des frontières demeure assez peu institutionnalisée. Ainsi, une étude réalisée en 2002 par l’Institut des politiques publiques de Bucarest<sup>60</sup> montre que les deux

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Nicu Popescu, « Europeanization and conflict resolution : a view from Moldova », *Journal of Ethnopolitics and Minority Issue in Europe*, n° 1, 2004.

<sup>59</sup> Entretiens, Bucarest, mars et juillet 2004.

<sup>60</sup> Voir l’étude réalisée par l’Institut des politiques publiques de Bucarest, *La Nouvelle Frontière Schengen et l’impact sur les relations entre la Roumanie et la république de Moldavie*, chap. 2, « Déficiences dans les relations entre les deux pays concernant le cadre législatif et institutionnel et la sécurisation des frontières », octobre 2002, pp. 65-70, disponible sur le site [www.ipp.ro](http://www.ipp.ro)

pays, alors en pleine réforme administrative et judiciaire, n'ont pas eu les moyens de passer en revue le cadre légal régissant la sécurisation de la frontière. De même, les deux Etats n'ont pu réviser le contenu ni les implications des traités bilatéraux signés dans le passé entre la Roumanie et l'URSS, et dont a hérité la république de Moldavie. Ces traités devraient donc être amendés en fonction des intérêts des deux pays et des réalités quotidiennes.

En outre, cette série de documents et de décisions n'a pas acquis la force juridique découlant d'un traité bilatéral. Les deux pays ne possèdent pas encore de traité sur la frontière. D'ailleurs, les « lois non écrites » sont une coutume des administrations roumaines et moldaves, notamment au niveau local<sup>61</sup>. Entre 1999 et 2002, seuls quelques accords et traités ayant un impact direct sur la sécurité de la frontière ont été signés, tels l'accord concernant la coopération douanière pour l'investigation et la lutte contre les infractions douanières, l'accord sur les voyages réciproques et l'accord régissant la réadmission des étrangers. Quant au cadre juridique de coopération destiné à combattre la criminalité transfrontalière entre la Roumanie et la république de Moldavie, il est basé sur l'accord signé à Kiev le 6 juillet 1999 entre le gouvernement de la Roumanie, le gouvernement de la république de Moldavie et le cabinet des ministres de l'Ukraine, et ratifié par la Roumanie en 2001<sup>62</sup>. Les trois Etats ont ainsi établi les formes de leur collaboration, qui sera assurée par un échange d'informations et d'expériences entre les structures compétentes de chaque Etat.

Aucun accord n'a été signé concernant l'échange d'informations et le contrôle des frontières entre deux institutions ayant des attributions sur place : le Département des troupes des gardes-frontières de la république de Moldavie et la police des frontières roumaine<sup>63</sup>. Il existe donc des différences majeures entre les attributions de la police des frontières roumaine au niveau du point de contrôle de la Roumanie et du point de contrôle de la république de Moldavie.

Une amélioration du cadre juridique bilatéral relatif à la sécurisation des frontières a été tentée le 7 mars 2003 à Chisinau, lors d'une séance de consultation des experts des ministères des Affaires étrangères de Roumanie et de la république de Moldavie. A cette occasion, le traité sur la frontière a constitué une priorité ; les deux parties ont accepté de reprendre le tracé établi par le traité roumano-soviétique de 1961 et par le protocole sur la frontière élaboré dans le cadre du complexe hydrotechnique Stânca-Costesti (1976), ainsi que les documents de démarcation correspondant à ce protocole. La partie roumaine a proposé plusieurs accords complémentaires, surtout en ce qui concerne le contrôle commun du passage de la frontière d'Etat et l'échange d'informations entre l'Inspectorat général de la police des frontières du ministère de l'Intérieur de la Roumanie et le Département des troupes de gardes-frontières de la république de Moldavie. Néanmoins, du

---

<sup>61</sup> Entretiens, Bucarest, juillet 2004.

<sup>62</sup> Gabriela Chiorean, *La Sécurisation des frontières et la stabilité régionale*, op. cit.

<sup>63</sup> La police des frontières roumaine dépend du ministère de l'Administration et des Affaires intérieures. Depuis le 18 janvier 2000, le Département des gardes-frontières de la république de Moldavie a été détaché du ministère de la Sécurité nationale et réorganisé en une structure indépendante.

fait de la détérioration des relations diplomatiques, toutes ces propositions sont restées au point mort.

Deux facteurs expliquent que, jusqu'à présent, la coopération roumano-moldave dans le domaine de la sécurisation des frontières soit restée relativement précaire et n'ait eu que peu de résultats concrets. Premièrement, les relations conflictuelles entre les deux pays ont limité les contacts institutionnels et administratifs entre leurs autorités. Dans un entretien accordé le 11 novembre 2003 à la station de radio *Deutsche Welle*, le secrétaire d'Etat au ministère roumain des Affaires étrangères, Cristian Diaconescu, soulignait qu'à la suite du conflit diplomatique survenu ces dernières années, « les deux pays avaient oublié de prendre en compte certaines questions importantes relatives à la coopération bilatérale et à la sécurisation de la frontière et les autorités de Chisinau se laissaient difficilement entraîner dans la coopération concernant la lutte contre le trafic illégal de personnes et contre d'autres activités illégales qui se déroulent toujours d'un côté et de l'autre de la frontière »<sup>64</sup>.

Deuxièmement, il existe un écart notable entre les priorités de la Roumanie, pays candidat à l'UE, et la Moldavie, qui n'est pas candidate à l'adhésion. A cet égard, la priorité de la république de Moldavie reste la frontière avec l'Ukraine, et plus particulièrement le secteur de la Transnistrie où les Moldaves ont besoin de renforcer leur contrôle pour stopper les activités de contrebande. Pour la partie moldave, la frontière avec la Roumanie ne semble pas poser de problèmes particuliers.

Cette coopération « limitée » entre la Roumanie et la Moldavie a fait également l'objet des critiques de la Commission européenne, qui soulignait en octobre 2004 que « la coopération de la Roumanie avec les Etats voisins pour améliorer la sécurité aux frontières demeurerait imparfaite et qu'aucune avancée significative n'avait été réalisée avec la république de Moldavie »<sup>65</sup>. Sans une coopération soutenue avec le voisin moldave, les réformes élaborées par les décideurs roumains (tel le Girmifs) visant à respecter l'acquis communautaire dans le domaine de la sécurisation des frontières risquent de représenter un cadre vide et sans effets concrets à la frontière roumano-moldave ».

### **Les procédures de sécurisation des frontières et leurs implications pour la république de Moldavie**

Etant donné les problèmes de sécurité auxquels sera exposée l'UE après 2007, des garanties spéciales en termes de sécurisation des frontières sont d'ores et déjà exigées pour les pays candidats tels que la Roumanie. Elles impliquent une série de mesures et d'actions allant de la simple demande de passeport jusqu'à l'imposition de visa entre la république de Moldavie et l'UE élargie. La Roumanie se trouve donc face à un nouveau type de relations

---

<sup>64</sup> Entretien cité par Iulian Chifu dans *Republica Moldova, Alunecarea anti-democratica a guvernarii galagioase*, Centre pour la prévention des conflits, Iasi, 2004 (CD-ROM).

<sup>65</sup> Commission des communautés européennes, *Rapport régulier 2004 sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, op. cit.

avec son voisin moldave qui, lui, n'est pas engagé dans un processus d'adhésion aux structures européennes.

L'accord sur les voyages réciproques entre la Roumanie et la Moldavie signé le 29 juin 2001 prévoit ainsi l'introduction d'un régime de passeport à la frontière entre les deux pays alors que, pendant dix ans, les Moldaves ont pu passer la frontière munis de leur seule carte d'identité. Depuis la signature de cet accord, les Moldaves ressentent un double abandon. D'un côté, l'Union européenne les renvoie derrière le mur des « exclus » que sont la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine. De l'autre, la Roumanie ferme ses frontières en modifiant l'orientation de ses « relations spéciales » avec la république de Moldavie.

Sur le plan psychologique, la population moldave a très difficilement accepté l'application par la Roumanie de l'acquis communautaire à leur frontière commune. En dépit des nombreuses déclarations du gouvernement roumain promettant de tenir compte du caractère particulier des relations entre les deux pays, le souci sécuritaire (soumission des frontières à un contrôle plus rigoureux) l'a emporté sur le souci de ménager les liens affectifs avec les Moldaves. Le choix de la Roumanie d'imposer des mesures strictes au passage de la frontière a été perçu par les Moldaves comme une décision pragmatique et individualiste. Ainsi que l'a souligné un journaliste moldave, « la Roumanie ne cédera pas un millimètre de ses priorités européennes au nom de ses "relations spéciales" avec la république de Moldavie »<sup>66</sup>.

De plus, en ce qui concerne l'octroi de la citoyenneté roumaine aux Moldaves, les pressions des instances internationales ont récemment décidé Bucarest à procéder à une révérification des papiers nécessaires pour obtenir le passeport roumain, révérification qui sera appliquée pour chaque Moldave désirant renouveler son passeport<sup>67</sup>. Les autorités roumaines espèrent de cette façon mettre la main sur les personnes ayant fourni de faux papiers permettant l'obtention d'un passeport roumain. Il reste toutefois à déterminer si cette procédure est « légale » et conforme aux normes européennes. D'autant que, selon la Constitution roumaine, la citoyenneté ne peut être révoquée une fois octroyée. Pour les Moldaves roumanophones, cette procédure de révérification des critères d'admissibilité à la citoyenneté roumaine est humiliante, et le processus est perçu comme peu « civilisé » en comparaison avec les pratiques de pays comme l'Ukraine ou la Russie, qui continuent à faciliter l'obtention du passeport pour les personnes appartenant aux mêmes groupes ethniques<sup>68</sup>.

La décision de la Roumanie d'exiger que les citoyens moldaves présentent un passeport plutôt qu'une simple carte d'identité au passage de la frontière n'est pas sans poser des problèmes aux habitants des localités transfrontalières. Plusieurs conséquences négatives ayant suivi l'application de l'acquis communautaire sur la frontière roumano-moldave ont déjà pu être identifiées.

Ainsi, l'adoption par la Roumanie, à partir de 2007, du principe du passeport pour les

---

<sup>66</sup> Constantin Tanase, Ochiul lui Esop. *O cronica subiectiva a tranzitiei*, Chisinau, JSA Group, 2000, p. 16.

<sup>67</sup> Extrait du discours de Traian Hristea, directeur dans le cadre de la division « La République de Moldavie et l'Europe élargie », ministère roumain des Affaires étrangères, lors de la conférence internationale « Moldova and Europe : bridging the gap », Chisinau, 26-27 avril 2005.

<sup>68</sup> Entretien avec l'ancien Premier ministre moldave Mircea Druc publié par la revue *Rost*, mars-avril 2005.

ressortissants de la république de Moldavie ne sera pas sans effets sur les relations familiales, le milieu des affaires et les autres échanges entre groupes. La plupart des personnes résidant dans les localités situées à la frontière roumano-moldave appartiennent à une catégorie ayant peu de moyens. Etant donné la durée et le coût élevé du passeport, seule un petit nombre de Moldaves pourra continuer à franchir la frontière<sup>69</sup>. Comme mesure compensatoire, le gouvernement roumain a alloué en 2001 un fonds de 1 million de dollars destiné à couvrir les frais de passeport de la population pauvre de Moldavie. L'argent, administré par le gouvernement moldave, a permis aux catégories défavorisées de se munir d'un passeport.

Ensuite, le changement de statut de la frontière roumano-moldave, conséquence de l'application de l'acquis communautaire par la Roumanie, a déjà eu certains effets négatifs sur toute l'économie transfrontalière. Ces effets ont commencé à se faire sentir dès la fin de l'année 2001. Depuis des années, bon nombre de paysans moldaves ont traversé quotidiennement la frontière pour vendre leurs produits en Roumanie, où le pouvoir d'achat est quatre fois plus élevé. Mais, à 32 euros le prix du passeport moldave, dans un pays où le salaire mensuel moyen tourne autour de 40 euros, nul doute que ce petit commerce sera touché : « Nous sommes inquiets. Si l'UE demande un jour à la Roumanie de nous imposer des visas, ce sera la fin du commerce transfrontalier, qui fait vivre beaucoup de monde chez nous »<sup>70</sup>. A cet égard, le gouvernement roumain a promis à plusieurs reprises la gratuité des visas pour les citoyens moldaves, ainsi qu'un système simplifié d'obtention de visa d'ici la fin de l'année 2006.

### **Quels avantages pour les « exclus » ?**

L'opinion généralement véhiculée est que l'introduction du régime de visa n'apportera des avantages qu'à la partie roumaine et pas du tout à la république de Moldavie. Pourtant, plusieurs indices laissent à penser que l'adhésion de la Roumanie à l'UE, ainsi que l'application de l'acquis Schengen à la frontière roumano-moldave, comporte certains avantages aussi pour la partie moldave.

Premièrement, l'application de l'acquis Schengen amènera plus de discipline au sein des deux pays, et notamment à la frontière roumano-moldave, où le grand trafic illégal diminuera. Deuxièmement, l'adhésion de la Roumanie aux structures euro-atlantiques devrait changer les mentalités des citoyens en accélérant l'assimilation des valeurs européennes. La coopération de la Moldavie avec un pays engagé dans la consolidation de sa démocratie ne pourra donc qu'être bénéfique. Troisièmement, les échanges économiques pourront se dérouler dans un cadre plus institutionnalisé, selon des règles et des modèles

---

<sup>69</sup> Voir Valeriu Gheorghiu, Ion Jigau et Natalia Vladicescu, « Local perception of Schengen consequences at the Romanian-Moldovan border : results of empirical research », in Piotr Kazmierkiewicz (dir.), *Neighbourhood Across a Divide ? Borderland Communities and EU Enlargement*, Varsovie, Foundation of the Institute of Public Affairs, 2004, p. 156.

<sup>70</sup> Guy-Pierre Chomette, « La Moldavie repoussée vers l'Est », *Le Monde diplomatique*, janvier 2002, p. 7.

européens. A cet égard, la plupart des départements impliqués dans la coopération transfrontalière à l'intérieur des trois euro-régions (Dunarea de Jos, Prutul de Sus, Siret-Prut-Nistru)<sup>71</sup> perçoivent l'introduction de l'acquis communautaire d'une façon positive. Un des profits escomptés sera le développement d'une infrastructure de transport local. Pour les départements transfrontaliers et les grands centres urbains impliqués dans la coopération à l'intérieur des euro-régions, l'acquis Schengen représente en effet une opportunité d'entrer en compétition économique avec de grandes villes qui se trouvent dans la région roumano-moldave (Iasi, Ungheni, Cahul).

Le nouveau programme de voisinage Roumanie-république de Moldavie 2004-2006 constitue également une opportunité supplémentaire pour la coopération transfrontalière, et un moyen d'atténuer les conséquences « négatives » de l'élargissement de l'UE vers la Roumanie pour la république de Moldavie. Lancé officiellement en février 2004, ce programme est destiné au financement des projets communs transfrontaliers sur la base des prix (*grants*) pour les autorités locales et régionales et pour les ONG qui agissent dans une zone frontalière éligible. Le budget du programme de voisinage Roumanie-Moldavie pour la période 2004-2006 est le suivant : 1) pour la Roumanie, la valeur totale des fonds non remboursables s'élève à 22 millions d'euros, dont 5 millions d'euros pour l'année 2004, 7 millions d'euros pour l'année 2005 et 10 millions d'euros pour l'année 2006 ; 2) pour la république de Moldavie, la valeur totale des fonds non remboursables est de 5 millions d'euros, soit approximativement 1,6 million d'euros chaque année. Le but des programmes de coopération transfrontalière, à travers les différents programmes nationaux et européens, est également d'atténuer la perception négative, le sentiment d'isolement que les Moldaves ont développés une fois que l'acquis communautaire a commencé à être appliqué.

## **L'UE à la recherche d'une stratégie pour ses nouveaux voisins**

La république de Moldavie n'a jamais vraiment intéressé l'UE<sup>72</sup>. Jusqu'à récemment, seul le problème posé par la région sécessionniste de Transnistrie a bénéficié de l'attention de la Communauté européenne. Le fait que l'UE n'ait pas envisagé d'établir une représentation diplomatique à Chisinau avant le 16 mars 2005 témoigne bien du peu d'intérêt de Bruxelles pour Chisinau.

L'adhésion de la république de Moldavie au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (PSESE) le 28 juin 2001 était censée sceller l'appartenance de la Moldavie à l'espace sud-est

---

<sup>71</sup> Les relations de coopération entre les régions transfrontalières de la république de Moldavie, de la Roumanie et de l'Ukraine ont été établies dès la seconde moitié des années 1980, mais elles n'avaient qu'un caractère formel. Après 1989, ces relations se sont intensifiées pour aboutir ensuite à des actions plus concrètes.

<sup>72</sup> La Moldavie est aujourd'hui le pays le plus pauvre d'Europe. D'après le dernier rapport du PNUD, la Moldavie se classe 113<sup>e</sup> (sur 177 pays) en termes d'IDH (Indice de développement humain). Voir *L'Etat du monde*, Paris, La Découverte, 2005, p. 592.

européen et confirmer un engagement plus soutenu de la part de l'UE en faveur du processus de stabilisation et de démocratisation du pays. Force est de reconnaître que la portée symbolique du pacte a été très importante, et ce malgré le fait que la république de Moldavie n'ait eu droit qu'à un statut particulier marginal. Chisinau ne pouvait, en effet, bénéficier des Accords de stabilisation et d'association (ASA) qui envisageaient, à terme, l'intégration dans l'UE des pays non associés.

D'un point de vue juridique, la république de Moldavie bénéficie également de clauses commerciales limitées dans le cadre du système général de préférence de la Commission européenne, ainsi que de crédits et d'assistance dans le cadre du projet Tacis. Un Accord de partenariat et de coopération (APC) a été signé en novembre 1994 (il est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1998). Il s'agit d'un accord ouvert, sans message politique, n'excluant ni n'assurant la possibilité pour la république de Moldavie de rejoindre l'Union européenne.

De son côté, la Moldavie a fait preuve d'une politique étrangère ambiguë et peu cohérente à l'égard de l'Union européenne. Les programmes des premiers gouvernements de Chisinau comportaient peu de références à l'intégration européenne. Ce n'est qu'en 1998, avec le cabinet du jeune réformiste Ion Sturza, que l'intégration européenne est devenue un objectif stratégique de la politique étrangère moldave<sup>73</sup>. Pendant la période 2001-2003, le gouvernement moldave a tenu un double discours. D'un côté, le président Voronin a exprimé son désir de resserrer les liens avec la Russie et la CEI tandis que, de l'autre, les autorités moldaves se sont employées à consolider leurs relations avec l'Occident (UE et Otan). L'ambiguïté Est/Ouest, l'absence de certitudes par rapport à l'avenir de l'Etat moldave et l'impossibilité de régler en temps utile le conflit en Transnistrie ont rendu plus opaque encore la politique étrangère moldave à l'égard de l'UE, et contribué à maintenir la Moldavie à l'écart de la communauté européenne<sup>74</sup>.

L'Union européenne a commencé à s'intéresser à la république de Moldavie en mars 2003, lorsqu'elle a décidé de se rapprocher de ses nouveaux voisins pour sécuriser sa frontière orientale. Afin de répondre aux défis de sécurité, elle a engagé une politique régionale de voisinage en direction des pays non retenus pour l'adhésion. Avec l'élargissement vers la Roumanie en 2007, la frontière roumano-moldave deviendra la nouvelle frontière orientale de l'UE élargie. C'est cette situation qui pousse désormais l'UE à s'intéresser à la république de Moldavie, puisque celle-ci fera bientôt partie de ses « nouveaux » voisins<sup>75</sup>.

La communication de la Commission sur « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », tenue le 11 mars 2003, se veut un instrument de promotion de la stabilité et de la sécurité des frontières européennes ; il s'agit d'intégrer les futurs voisins de l'UE dans une coopération économique plus étroite tout

---

<sup>73</sup> Liliana Vitu, *Foreign Affairs of the Republic of Moldova : Does Moldova's Eastern Orientation Inhibit its European Aspirations ?*, Chisinau, Institut des politiques publiques, étude disponible sur le site [www.ipp.md](http://www.ipp.md)

<sup>74</sup> Angela Demian, « La Moldavie, l'oubliée de l'Europe », Conférence/Sciences Po Paris, 3 mars 2003.

<sup>75</sup> « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2003) 104 final, 2004.

en les encourageant à adopter les normes et les valeurs européennes en matière de démocratie.

La communication de suivi de la Commission du 1<sup>er</sup> juillet 2003<sup>76</sup> a proposé, dans le cadre de la PEV, une aide technico-économique basée sur l'expérience des programmes déjà implantés, Interreg, Phare et Tacis. Il s'agit d'une approche en deux étapes : une phase initiale (2004-2006) visant à améliorer la coopération entre, d'une part, les divers instruments de financement concernés et, d'autre part, entre les cadres législatif et financier ; une deuxième phase (après 2006) pendant laquelle la Commission a l'intention de proposer un nouvel instrument légal qui prendra en compte les principaux défis identifiés dans sa communication sur l'Europe élargie, un des objectifs analysés par la Commission européenne étant la sécurisation et le partage de la frontière de l'UE de manière à légitimer le passage et le commerce. Les principales questions abordées par le Nouvel instrument de voisinage (NIV) concernent directement la Roumanie et la Moldavie dans leur coopération pour la sécurisation de la nouvelle frontière de l'UE :

- la coopération rapprochée entre l'UE et ses voisins devrait accélérer le développement économique et social et réduire la pauvreté dans les régions frontalières en augmentant la coopération transfrontalière<sup>77</sup> ;
- étant donné la proximité des marchés européens, les opportunités pour les marchés voisins augmenteront également. Une fois la Roumanie intégrée à l'UE, la république de Moldavie se rapprochera davantage du marché européen ;
- le NIV propose d'assurer un management des frontières efficace, essentiel pour la sécurité et la prospérité. Il s'agit de faciliter à la fois le commerce et le passage des citoyens et de protéger les frontières de l'UE contre le trafic, le crime organisé et l'immigration illégale ;
- le NIV tiendra compte également des contacts « *people-to-people* », afin que la nouvelle frontière ne soit pas vue comme une barrière aux échanges existant déjà au sein de la population.

Le programme de voisinage proposé par la Commission couvre huit objectifs : l'amélioration de l'infrastructure dans les secteurs du transport, de l'environnement, de l'énergie ; le passage des frontières ; les communications électroniques ; les investissements dans la cohésion économique et sociale ; les actions « *people-to-people* » et l'aide à la reconstruction des institutions. La méthode proposée par la Politique européenne de voisinage consiste à définir avec les pays partenaires un nombre de priorités dont la réalisation les rapprochera de l'Union européenne<sup>78</sup>. La PEV sera mise en place à l'aide de plans d'action chargés de prendre en compte les priorités et les spécificités de chacun des futurs voisins de l'UE en couvrant un certain nombre de domaines-clés qui nécessitent une action particulière. Ces plans d'action s'appuient sur un ensemble commun de principes

---

<sup>76</sup> « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage », communication de la Commission européenne, COM (2003) 393 final, Bruxelles, 1<sup>er</sup> juillet 2003.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> « Politique européenne de voisinage. Rapport sur la Moldavie », communication des services de la Commission européenne, document d'orientation, COM (2004) 373 final, Bruxelles, 12 mai 2004.

mais restent différenciés, reflétant en cela l'état des relations avec chaque pays, ses besoins et ses capacités ainsi que des intérêts communs<sup>79</sup>.

Les plans d'action pour la république de Moldavie ont vu le jour au mois de décembre 2004 et ont été signés conjointement à Bruxelles par la république de Moldavie et l'Union européenne le 22 février 2005. Ils représentent un message plus engagé de la part de l'UE en direction de la Moldavie. De manière plus concrète, les plans d'action comportent un chapitre sur la coopération nécessaire au règlement du conflit en Transnistrie, auquel s'ajoutent des promesses pour inciter la Russie à respecter ses obligations de retrait militaire, ainsi que l'identification de grands efforts pour renforcer la surveillance des frontières<sup>80</sup>. Il est également question d'une aide technique et matérielle destinée à permettre une meilleure stratégie de sécurisation des frontières.

De façon générale, et notamment par l'entremise des plans d'action, la PEV implique une aide supplémentaire de l'UE à la Moldavie afin que celle-ci puisse développer une coopération régionale à ses frontières. A cet égard, un des volets de l'instrument européen de voisinage appuiera la coopération transfrontalière. Les programmes de coopération transfrontalière seront principalement bilatéraux, « établis pour des frontières uniques ou des groupes de frontières et seront élaborés par les partenaires concernés dans les pays bénéficiaires des deux côtés de la frontière »<sup>81</sup>. Cette initiative européenne peut déboucher sur l'établissement de liens forts par-delà les frontières entre les autorités régionales et locales de Moldavie et de Roumanie en augmentant le degré de confiance réciproque.

### **Les limites de la PEV par rapport à la république de Moldavie**

A première vue, les relations UE-Moldavie ainsi que les relations Moldavie-Roumanie, basées sur la vision d'un nouveau voisinage, semblent progresser considérablement, la PEV proposant une étroite collaboration avec l'UE et rassurant par ses programmes de coopération transfrontalière et de développement économique. Néanmoins, la communication comme les plans d'action ne résolvent pas certaines questions fondamentales pour la Moldavie. L'offre de proximité et de rapprochement de l'UE et la participation à certains programmes de coopération ne règlent pas notamment le problème de l'« exclusion ». Au contraire, l'UE s'efforce de ne pas faire croire à la Moldavie qu'elle pourra faire partie un jour de ses institutions<sup>82</sup>. La PEV laisse entendre que la Moldavie, tout

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> Dov Lynch, « Voisinage commun ou nouvelle ligne de front ? Le carrefour de la Moldavie », *Russie CEI. Visions n° 2*, Institut français des relations internationales, avril 2005, p. 9. Article disponible sur le site [www.ifri.org](http://www.ifri.org)

<sup>81</sup> « Politique européenne de voisinage... », *op. cit.*, p. 30.

<sup>82</sup> Voir Valeriu Gheorghiu, *Moldova – vecina nedorita a Uniunii Europene*, Chisinau, Institut des politiques Les Etudes du CERI - n° 116 - septembre 2005

comme l'Ukraine et la Biélorussie, bénéficiera d'un partenariat européen de voisinage soutenu et spécifiquement adapté à ses besoins, mais sans toutefois lui laisser l'espoir de rejoindre l'UE<sup>83</sup>.

La vision manichéenne d'un « Nous-les inclus/Eux-les exclus » reste encore valide. Dans son dernier rapport sur la Moldavie, la Commission stipule clairement que « la politique européenne de voisinage qui devrait être dissociée de la question d'une éventuelle adhésion à l'UE, régie par l'article 49 du traité sur l'Union européenne, offre le cadre de partenariat le plus adéquat »<sup>84</sup>. La Moldavie pourra participer aux politiques européennes en vertu de son nouveau statut de partenaire, mais elle ne fera pas partie de ses institutions. Si l'incitation de coopération économique est grande, le message politique en direction de la Moldavie reste encore faible. Ce que les Moldaves désirent, c'est une perspective (même très lointaine) d'adhésion à l'UE, qui manque dans la Politique européenne de voisinage.

Or, cette absence d'une perspective claire d'adhésion est difficilement acceptable pour la Moldavie, condamnée à une discussion interminable sur le fait de savoir si la perspective européenne est une précondition pour les réformes ou l'inverse. Si les dirigeants européens insistent pour que la Moldavie fasse ses preuves en s'employant à avancer dans ses réformes démocratiques, cette dernière ne cesse d'exprimer ses inquiétudes quant à son statut de voisin permanent et à la volonté de l'UE de lui accorder plus d'attention. D'ailleurs, la communication sur l'Europe élargie présentée par la Commission en mars 2003 a suscité des critiques à Chisinau, où elle s'est vu reprocher le manque de différenciation et de perspectives qu'elle offrait à la république de Moldavie. L'argument de Chisinau a été de dire qu'en dépit de sa reconnaissance en tant qu'Etat appartenant au sud-est de l'Europe, la république de Moldavie ne bénéficiera pas de ce contexte géopolitique, et Bruxelles ne lui accordera pas autant d'avantages qu'aux Etats des Balkans de l'Ouest. La future frontière Schengen séparera donc la Moldavie de l'espace sud-est européen auquel elle appartient du point de vue géographique.

Même si, d'après le dernier document d'orientation de la Commission présenté le 12 mai 2004, la PEV et ses plans d'action introduisent une différenciation pays par pays, ils n'ouvrent aucune perspective claire en ce qui concerne la candidature européenne de la Moldavie ou même un renforcement soutenu du dialogue politique entre celle-ci et l'UE. Si la politique de la conditionnalité promue par l'Union européenne à travers la PEV offre certaines concessions (rapprochement de l'UE) en échange de l'avancement des réformes démocratiques, elle cantonne la république de Moldavie à un statut permanent de voisin – une ambiguïté constructive promue par Bruxelles<sup>85</sup>. Or, plusieurs experts s'accordent à dire que dans un pays pauvre où l'Etat est faible, il est difficile de convaincre la société

---

publiques, avril 2003, étude disponible sur le site [www.ipp.md](http://www.ipp.md)

<sup>83</sup> Dov Lynch, « La nouvelle dimension orientale de l'Union élargie », in « Partenaires et voisins : une PESC pour une Europe élargie », *Cahiers de Chaillot*, n° 64, septembre 2003, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, pp. 54-55.

<sup>84</sup> « Politique européenne de voisinage... », *op. cit.*, p. 6.

<sup>85</sup> Nicu Popescu, « Europeanization and conflict resolution : a view from Moldova », *art. cit.*

d'effectuer des réformes (parfois contraignantes) sans un but final bien établi<sup>86</sup>.

Pour ce qui est du rôle de l'UE dans le règlement du conflit en Transnistrie, et malgré les promesses de la PEV, rien n'est gagné, car il reste à tester les capacités de l'UE à trouver un compromis avec la Russie pour que cette dernière accepte de retirer ses troupes de Transnistrie, et un accord avec l'Ukraine pour la stabilisation post-conflit. Le succès de la PEV dans ce domaine paraît donc conditionné par les relations entre la Russie et l'UE.

Les relations Moldavie-UE ne sont qu'à la croisée des chemins et pourtant, comme certains spécialistes le soulignent, « seul un horizon européen permettra à la Moldavie d'échapper au déterminisme d'une situation géopolitique qui la condamne à rester en proie aux jeux d'influence de ses grands voisins, constamment tentés de jouer sur sa délicate composition ethnico-politique »<sup>87</sup>.

## CONCLUSION

Le prochain élargissement de l'UE en direction de la Roumanie soulève des interrogations quant à l'avenir de la future frontière orientale de l'Europe élargie. Les années à venir s'annoncent ainsi très difficiles autant pour l'UE que pour la Moldavie et la Roumanie, trois acteurs qui, ensemble, doivent assurer la sécurité d'une grande partie de cette frontière.

Pour l'UE, le défi est grand. Premièrement, elle doit réussir à maîtriser les ambiguïtés et les incohérences de sa politique étrangère envers ses nouveaux voisins, et conjuguer à la fois intégration et sécurité. L'application de l'acquis communautaire à la frontière roumano-moldave rend compte de ce double langage d'intégration/exclusion. Comme le présent travail l'a démontré, dans le cas de la Moldavie, ce sont plutôt les messages de rejet de la part de l'UE qui se sont fait entendre. Si l'UE a remporté un certain succès en incitant la Roumanie et la Moldavie à régler leurs divergences identitaires, il n'en reste pas moins qu'elle les a également séparées en repoussant la Moldavie derrière une espèce de « cordon sanitaire » sécuritaire.

Malgré la « souplesse » dont veulent témoigner les nouvelles politiques européennes de voisinage, la politique de sécurité de l'UE repose à l'heure actuelle sur des postulats territoriaux et sur des pratiques visant à protéger les Etats membres de l'UE des menaces « externes ». Cette conception exclusive et réaliste de la sécurité s'oppose à une conception plus fonctionnaliste et coopérative qui, paradoxalement, a présidé à la construction de la paix en Europe après la fin de la Deuxième Guerre mondiale. En effet, si une coopération

---

<sup>86</sup> Valeriu Gheorghiu, *Ce rol ar trebui sa joace UE pentru a ameliorarea situatiei economice si politice din Republica Moldova ?*, Chisinau, Institut des politiques publiques, juillet 2004, disponible sur le site [www.ipp.md](http://www.ipp.md)

<sup>87</sup> Catherine Guicherd, « Ukraine, Biélorussie et Moldavie : entre l'Union élargie et la Russie », *Politique étrangère*, n° 3, 2002, pp. 683-696.

renforcée entre la Moldavie et l'UE est en train de se développer à travers les plans d'action, la perspective de « candidat à la candidature » ne fait que maintenir un rideau de fer entre les Moldaves et le reste de l'Europe. L'assouplissement de cette politique de sécurité territoriale, qui a pour effet de repousser les Moldaves de l'autre côté d'une ligne de front, ne serait donc qu'un des défis auxquels l'UE devra faire face après 2007. Il reste à savoir si l'UE pourra surmonter sa crainte d'envenimer ses relations avec la Russie. Ce n'est qu'à cette condition qu'elle pourra s'impliquer davantage aux côtés des autres organisations internationales (OSCE et Otan) dans la résolution du conflit en Transnistrie<sup>88</sup>. Certaines questions se posent quant à la capacité qu'a la république de Moldavie de répondre à la conditionnalité de l'UE et de s'adapter aux règles européennes. Aussi les prochaines années seront-elles cruciales pour le destin européen de cet Etat post-soviétique faible. Toute association de la république de Moldavie à l'UE tiendra du succès de cette dernière dans l'application de ses plans d'action. La Moldavie doit donc affirmer sa volonté politique intérieure, prouver sa vocation européenne et implémenter avec succès les prévisions des plans d'action.

Quant à la Roumanie, elle se trouve aujourd'hui dans la position de gardien de sécurité du périmètre européen, une position délicate face aux Moldaves, devant lesquels elle doit dresser une frontière de plus en plus imperméable. Ce nouveau cadre de voisinage, en déstabilisant les relations entre les deux Etats, risque d'avoir des conséquences négatives pour la sécurisation de la future frontière orientale de l'UE. La question de la frontière roumano-moldave en tant que frontière européenne ne fait donc que perpétuer le débat sur la coexistence simultanée des principes d'intégration et de sécurité, et force à s'interroger sur les mécanismes de coopération et les interactions entre les différents acteurs impliqués dans la sécurisation de la future frontière orientale de l'UE élargie.

---

<sup>88</sup> Le 8 août 2005, la Moldavie a constitué une commission devant permettre de superviser la mise en place du Plan de partenariat Moldavie-Otan dès 2006. Ce plan devrait fournir une assistance à la Moldavie en ce qui concerne le règlement du conflit en Transnistrie et le rétablissement de son intégrité territoriale. Voir Infotag, *Moldova Azi*, 8 août 2005. A consulter sur le site [www.azi.md](http://www.azi.md)

## Bibliographie complémentaire

Apap Joanna et Tchorbadijska Angelina (2004), « What about the neighbours? The impact of Schengen along the EU's external borders », *CEPS Working Document*, n° 210, Bruxelles, Center for European Policy Studies.

Bon Agnès (2005), « Moldavie 2004. Valse-hésitation entre communisme et social-démocratie », *Courrier des pays de l'Est*, n° 1047, Paris, La Documentation française.

Chomette Guy-Pierre (janvier 2002), « La Moldavie repoussée vers l'Est », *Le Monde diplomatique*.

Dura George (2003), « The EU in Moldova : the last post-Cold War battle in Europe ? », *Eurojournal*, publication en ligne disponible sur le site [www.eurojournal.org](http://www.eurojournal.org)

Gudim Anatol (2002), *Republica Moldova si Uniunea europeana ca parteneri*, Chisinau, Centre d'investigations stratégiques et réformes.

Lepesant Gilles (2004), « L'Union européenne et son voisinage : vers un nouveau contrat », *Politique étrangère*, n° 4.

Long David (1996), « La "politique étrangère et de sécurité commune" et au-delà : les conceptions fonctionnalistes et territoriales de la sécurité de l'Union européenne », in M. Fortmann, S. Neal Macfarlane et S. Roussel (dir.), *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité*, Québec, IQHEI.

Lynch Dov (mars-avril 2004), « Moldavie, laboratoire de la nouvelle stratégie européenne », *Courrier des pays de l'Est*, n° 1024, Paris, La Documentation française.

Missiroli Antonio (2004), « The EU and its changing neighbourhood, stabilization, integration and partnership », in R. Dannreuther (ed.), *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy*, Londres, Routledge.

Les Etudes du CERI - n° 116 - septembre 2005

Munteanu Igor (2005), « Moldova exceptie de la revolutia portocalie ? », *România în 2005. Raport de analiza si Prognoza*, Société académique roumaine (SAR).

Nantoi Oazu (mai 2005), *Transnistrian Conflict – Status Quo and Prospects*, Chisinau, Institut de politiques publiques.

Popescu Nicu (juillet 2005), « Transformarea Europei si Republica Moldova », *Moldova Azi*, article disponible sur le site [www.azi.md](http://www.azi.md)

Tassinari Fabrizio (2005), « Security and integration in the EU neighbourhood. The case for regionalism », *CEPS Working Document*, n° 226, Bruxelles, Center for European Policy Studies.

Tomescu-Hatto Odette (2004), « Romanian-Moldovan political and economic relations », conférence sur le thème « Europe and the transition process in the Republic of Moldova », Munich, Sudoesteuropa-gesellschaft, 2-3 juillet 2004. Communication disponible sur le site [www.suedosteuropa-gesellschaft.com](http://www.suedosteuropa-gesellschaft.com)

Vahl Marius (2005), « The europeanisation of the transnistrian Conflict », *CEPS Policy Brief*, n° 73, Bruxelles, Center for European Policy Studies.

Buzan Barry et Wæver Ole (2003), *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge, Cambridge University Press.

Way Lucan A. (2002), « Pluralism by default in Moldova » », *Journal of Democracy*, 3 (4).

Williams Andrew (2004), « States, borders and the idea of the "Common State": the case of Moldova, 1992-2002 », *International Relations*, 18.

# **A n n e x e s**

## Le cadre juridique roumano-moldave dans le domaine de sécurisation des frontières

- Décision du gouvernement moldave sur l'approbation des régulations du Comité interministériel responsable pour les relations avec la Roumanie et le Bureau pour la gestion des relations entre la Roumanie et la république de Moldavie n° 1 500 du 28 décembre 2001, *Gazette officielle de la République de Moldavie* n° 11-12 du 17 janvier 2002.
- Accord entre les gouvernements roumain et moldave sur les voyages réciproques signé à Chisinau le 29 juin 2001.
- Protocole pour le voyage des citoyens signé par l'Inspectorat général de la police des frontières de Roumanie et le Département des gardes-frontières de la république de Moldavie à Albita le 27 septembre 2001.
- Accord entre le gouvernement de la Roumanie et le gouvernement de la république de Moldavie sur la réadmission des étrangers, signé à Bucarest le 27 juillet 2001.
- Accord entre le gouvernement de la Roumanie et le gouvernement de la république de Moldavie sur la coopération douanière et l'assistance mutuelle pour la prévention, l'investigation et la lutte contre les fraudes douanières, signé à Bucarest le 24 avril 2000.
- Accord entre le gouvernement de la Roumanie, le gouvernement de la république de Moldavie et le cabinet des ministres de l'Ukraine concernant la coopération dans le domaine de la lutte contre la criminalité, signé à Kiev le 6 juillet en 1999 et ratifié par la Roumanie en 2001<sup>89</sup>. Cet accord fonctionne sur la base du *Memorandum* signé le 22 octobre 1998 par les présidents de la Roumanie, de la Moldavie et de l'Ukraine et concernant la collaboration dans la lutte contre la criminalité.
- Accord de coopération entre le gouvernement de la Roumanie et le gouvernement de la république de Moldavie pour la prévention et la lutte contre la criminalité transfrontalière, signé à Bucarest le 26 mai 1999.
- Accord entre le gouvernement de la Roumanie et le gouvernement de la république de Moldavie sur la réadmission des étrangers, signé à Bucarest le 27 juillet 2001<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Gabriela Chiorean, *La Sécurisation des frontières et la stabilité régionale*, op. cit.

<sup>90</sup> Institut roumain des politiques publiques, *The New Schengen Border and its Impact on the Romanian-Moldovan Relations*, octobre 2002, étude disponible sur le site [www.ipp.ro](http://www.ipp.ro)

## La Moldavie

Carte régionale



**Source** : Collection de cartes de Perry Castaneda. Cette carte a été produite par US Central Intelligence Agency (CIA).

Elle est disponible à l'adresse Internet : [http://www.lib.utexas.edu/maps/cia04/moldova\\_sm04.gif](http://www.lib.utexas.edu/maps/cia04/moldova_sm04.gif)