

# LA COOPERATION POUR LE DEVELOPPEMENT EN REPUBLIQUE DE MOLDAVIE: ENTRE EUROPEANISATION ET POLITISATION

## INTERNATIONAL COOPERATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: BETWEEN EUROPEANIZATION AND POLITICIZATION

Clara Mikola\*

---

DOI:10.24193/subeuropaea.2018.1.07

Published Online: 2018-07-01

Published Print: 2018-07-15

---

### **Abstract:**

*This article analyses the European road of the Republic of Moldova through the development policies of Romania and the European Union. In order to analyze the Europeanization process in Moldova, we are going to use a comparative approach. Romania's bilateral development policies sustain the Europeanization of the Republic of Moldova as much as the multilateral European Union policies do. Nevertheless, we identified a difference of perspective between the two actors. The core of our argument is provisionally anticipated by the common history of Romania and Moldova that suggests how the relationships between external boundary and internal structuring can be used in order to explain the national preferences of bilateral development policies. This article explores the difference of perspective between the EU and its Member-State by describing structural profiles for individual choices showing how much can be gained by bringing together two similar, but different perspectives of development.*

**Keywords:** The Republic of Moldova, Romania, European Union, Development Policies.

---

\* PhD Candidate / University of Bordeaux - University of Bucharest (co-tutelle), Graduated from Panthéon-Sorbonne University (double major) – International Relations; International Cooperation, humanitarian action and development policies.  
Contact: mikolaclara@gmail.com.

**Resume:**

*Cet article analyse la gestion du parcours européen de l'Etat moldave à travers la coopération pour le développement roumaine et celle de l'Union européenne. L'analyse se fera selon une approche comparative à l'égard des finalités visées par les politiques de développement en République de Moldavie. Nous allons prendre appui sur l'Union européenne en tant qu'acteur supranational et sur la Roumanie comme acteur bilatéral. La différence de perspective à l'égard de la gestion du parcours européen de la Moldavie relève de l'histoire commune que la Roumanie a eue avec cette dernière. Pourtant, les deux bailleurs ne poursuivent pas une approche différente de la coopération pour le développement. Tant l'Union européenne, que la Roumanie focalisent l'aide au soutien de l'Etat de droit, à la paix, à la sécurité et au développement durable. Malgré de perspectives différentes, la Roumanie et l'UE ne déploient pas de stratégies différentes. La coopération bilatérale de la Roumanie en République de Moldavie ne fait pas concurrence à celle de l'Union européenne. L'Etat roumain renforce ses capacités à travers la légitimité que lui confère l'identité européenne et apaise les critiques unionistes à son égard.*

**Mots clés:** République de Moldavie, Roumanie, Union européenne, politiques de développement.

La coopération pour le développement menée par l'Union européenne et la Roumanie dans la République Moldavie repose sur une relation étroite entre la démocratie et le développement. Plus précisément, l'aide reste conditionnée par les évolutions démocratiques du pays. La coopération pour le développement de l'Union européenne ainsi que celle des Etats-membres, repose sur le principe de la conditionnalité politique. L'aide européenne est une aide politisée, conditionnée. L'aide accordée par les chaînes bilatérale des Etats-membres de l'Union européenne, tels que la Roumanie ou par l'UE elle-même, est conditionnée par l'extension des libertés humaines des Moldaves ainsi que par le développement des capacités: tant humaines, qu'institutionnelles. L'extension de ces libertés représente pour Sen, *l'objectif prioritaire et le vecteur du développement.*

L'année 2007, c'est la première année pour la Roumanie en tant que donateur d'assistance pour le développement. Dans cette même année, la République de Moldavie devient le principal pays bénéficiaire d'aide, recevant ainsi 22% de l'aide bilatérale roumaine, l'équivalent d'un million d'euros. Elle est suivie par la République de Géorgie avec 15% du budget

AOD, et la Serbie avec 5%. La Roumanie est le premier Etat à reconnaître le *status quo* de la République de Moldavie ainsi que le premier Etat à y établir une mission diplomatique lors de la désintégration de l'URSS.

Le lancement du Partenariat oriental par l'Union européenne permet un « *reset* » des relations bilatérales moldaves: tant avec la Roumanie, qu'avec l'UE. En dépit du chantage énergétique et l'embargo russe sur les importations du vin, la République de Moldavie fait le choix de l'Europe en 2013 à Vilnius. La libération des visas du 28 avril ainsi que la résolution du Parlement européen du 17 avril 2014 à l'égard des pressions exercées par la Russie sur les Etats du Partenariat oriental, sont la preuve d'un soutien européen constant aux évolutions démocratiques de ses partenaires orientaux. L'Accord d'Association signé le 27 juin 2014 inclut tant la libération des visas de court séjour, qu'une zone de libre-échange. La Roumanie se fait la porte parole de la République de Moldavie à l'Union européenne. Toutefois, son profil de donateur international ainsi que sa légitimité européenne, ne l'ont fait pas gagner en capital de sympathie parmi la population russophone présente sur le territoire moldave. Aux mythes unionistes se joint l'image de l'alliance faite par la Roumanie avec l'Allemagne nazie à l'encontre de l'Union soviétique pendant la Deuxième Guerre Mondiale. Toutefois, la proximité de la République de Moldavie avec la Roumanie n'est pas seulement géographique. Elle est historique, linguistique et culturelle. Cela est susceptible d'entretenir un malentendu constant en Transnistrie concernant les velléités supposées de la Moldavie d'être intégrée à la Roumanie. La coopération bilatérale roumaine fait appel à sa légitimité européenne afin de peser dans ses visées régionales. La Roumanie focalise l'aide et soutient les efforts de la République de Moldavie vers l'obtention du statut de pays candidat à l'Union européenne. A travers la signature de l'Accord d'Association, l'UE vient à l'appui des politiques commerciales des Moldaves, ouvrant le marché européen à leurs produits. L'Accord d'Association signé et ratifié par la Moldavie, dont le texte a été paraphé en novembre 2013, succède aux accords de partenariat et de coopération signés en 1994. La signature de l'Accord d'Association marque un aboutissement au terme de deux décennies de rapprochement. Elle ajoute une nouvelle dimension à l'action extérieure de l'Union européenne en Moldavie. D'après Herman Van Rompuy, il s'agit des relations extérieures les plus ambitieuses jamais développées par la République de Moldavie avec l'UE.

Le Partenariat oriental comprend six pays: l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, la Biélorussie. Pourtant, seulement la République de Moldavie et la Géorgie ont parafé les Accords d'Association à Vilnius en novembre 2013. Les partenaires orientaux restent divisés. Néanmoins, la signature des accords par la République de Moldavie, l'Ukraine, et la Géorgie représente une victoire du Partenariat oriental. Trois pays parmi les six, sortent du périmètre privilégié de la Russie. Les pays de l'ex-espace soviétique, ou la troisième Europe de la transition, représentent désormais pour l'UE un intérêt stratégique, en tant que nouveaux voisins. La signature des Accords d'Association peut être analysée comme une nouvelle politique d'endiguement menée par l'Europe politique au moment où *la fin des idéologies* semble lever autant d'interrogations que *la fin de l'histoire* de Francis Fukuyama.

*Le Partenariat oriental veut donc rapprocher ces pays de l'Union européenne, sans pour autant que soit déterminé à l'avance le degré de rapprochement. Le texte fondateur du sommet du Partenariat oriental, adopté à Prague il y a deux ans, indique d'ailleurs clairement que ce Partenariat sera développé sans préjuger des aspirations de chaque pays quant à ses relations futures avec l'UE. C'est une ambiguïté, mais une ambiguïté constructive.* Serge Smessov, Ambassadeur français chargé du Partenariat oriental et de la Synergie de la mer Noire, Paris, le 12 novembre 2010.

Pour l'Union européenne, la République de Moldavie reste la bonne élève du Sommet de Vilnius de novembre 2013, tandis que pour la Roumanie, ce pays doit avoir droit à une perspective d'adhésion.

### **L'Assistance Officielle pour le Développement roumaine en République de Moldavie**

La stratégie nationale de coopération pour le développement est lancée par la suite de la décision du gouvernement n° 703 du 31 mai 2006. Conformément à cette stratégie, la Roumanie soutient le développement des Etats des aires géographiques identifiées comme prioritaires dans le cadre de sa politique étrangère. Ses priorités se dirigent vers l'Europe de l'Est, les Balkans de l'Ouest ainsi que vers le Caucase du Sud. Il est important

de mettre en relation les priorités géographiques, voire les enjeux géopolitiques et les priorités sectorielles de la Roumanie dans sa politique de coopération pour le développement. Les priorités sectorielles mettent l'accent sur la bonne gouvernance, la consolidation de la démocratie et l'Etat de droit. La politique nationale de coopération pour le développement est pensée en complémentarité avec la politique étrangère et les relations commerciales.<sup>1</sup> Les objectifs sont définis comme étant complémentaires avec ceux adoptés à Bruxelles. Pour la période 2012-2015, les principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale roumaine sont: la République de Moldavie, l'Ukraine, la Biélorussie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, l'Egypte, la Tunisie, la Lybie, l'Irak ainsi que les territoires palestiniennes. Nous retrouvons les six pays du Partenariat oriental - la République de Moldavie, l'Ukraine, le Belarus, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan – ainsi que ceux qui intègrent la politique européenne de voisinage, tels que l'Egypte, la Tunisie, la Lybie.

Membre de l'Union européenne depuis janvier 2007, la Roumanie est le premier avocat à plaider pour un rapprochement de la République de Moldavie avec l'UE. L'Etat roumain appuie à travers des politiques de coopération bilatérale le parcours européen de la Moldavie. La relation privilégiée avec celle-ci constitue la *priorité 0* de sa politique étrangère. Sur le budget AOD du Ministère des Affaires étrangères, 53% des fonds sont alloués à des projets moldaves. En dehors de cela, il se déroule un important programme de bourses pour les étudiants Moldaves. La Roumanie a mis en route le Grand programme de 100 millions d'euros dont le but est de financer des projets de développement dans la République de Moldavie. Elle soutient constamment les efforts de la Moldavie de se rapprocher de l'Union européenne. Un groupe informel de soutien à l'action européenne de la République de Moldavie est créé en janvier 2010 sur l'initiative de la Roumanie en marge du Conseil Affaires étrangères. L'objectif se traduit notamment par le soutien roumain en vue d'intensifier le dialogue au niveau communautaire sur la perspective européenne de la République de Moldavie. Cela entraîne la mise en œuvre d'une politique de coopération bilatérale roumaine qui vise le retour de la République de Moldavie à l'Europe.

---

<sup>1</sup> Doina Doroftei, *Raport realizat de către Unitatea Asistență pentru Dezvoltare din cadrul Ministerului Afacerilor Externe al României*, București, PNUD, 2011, p. 47.

## **La nouvelle dimension de la coopération européenne à l'Est: le Partenariat oriental**

*Le Partenariat oriental est une politique de l'UE désignée à rapprocher nos voisins de l'Est de l'Union européenne. Les instruments du Partenariat sont utilisés pour aider les pays partenaires dans leurs transformation.*<sup>2</sup> Stefan Füle

Au fil des élargissements, l'UE devient de plus en plus soucieuse de ce que ce passe à ses frontières. Les élargissements successifs de 2004 et de 2007, poussent les frontières et les politiques de développement de l'UE vers l'Est sous la pression des nouveaux Etats membres. *L'Est* devient le nouveau *Sud*. Néanmoins, tel que le souligne Charlotte Bué dans ses travaux sur la concurrence, il y a une tension entre les partisans d'une politique européenne de développement centrée prioritairement sur le Sud, et ceux qui défendaient la coopération à l'Est. La définition du «*Sud*» fait l'objet de nombreuses tensions au sein de l'UE. Pourtant, la nouvelle configuration géopolitique de l'Europe de l'Est renforce la dimension orientale de la politique de voisinage. Le but principal reste celui d'aider les pays partenaires *dans leur transformation*.

Les relations entre la Moldavie et l'Union européenne sont réglementées dans un premier temps, par l'Accord de Partenariat et de Coopération, signé le 28 novembre 1994. Cet accord entre en vigueur seulement le 1<sup>er</sup> juillet 1998. En mars 2003, la République de Moldavie est incluse dans la politique de voisinage, et depuis 2009 dans le Partenariat oriental. Le Partenariat oriental représente une nouvelle dimension de la coopération européenne pour le développement. Parmi les Etats-membres, il est important de remarquer le soutien constant de la Roumanie envers le parcours européen de la Moldavie. Les résolutions du Parlement européen ainsi que les messages en faveur de la perspective européenne du pays sont largement soutenus par les eurodéputés roumains. Le soutien passe au-dessous des clivages partisans. Titus Corlatean, ancien Ministre des Affaires étrangères de la Roumanie, salue le fait que les Accords d'Association ne constituent pas un objectif final des relations entre les Etats du Partenariat oriental et l'UE.

---

<sup>2</sup> Declaration of the Eastern Partnership Summit (Riga, 21-22 May 2015)  
[http://eeas.europa.eu/eastern/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/index_fr.htm), page consultée le 03.07.2018

Les visions du Parlement européen à l'égard de la Moldavie, l'Ukraine ou la Géorgie convergent avec celles des Etats-membres de l'Europe Centrale et Orientale. Néanmoins, les visions du Parlement européen à l'égard de ces pays ne convergent pas avec celles de la Commission européenne ou avec celles des anciens Etats-membres de l'UE, tels que la France et l'Allemagne, qui ne partagent pas la perspective volontariste de la Roumanie à l'égard d'un nouvel élargissement à l'Est.

### **La Roumanie: le passage de l'Etat assisté à l'Etat donateur**

Après 1989, la Roumanie devient un pays bénéficiaire d'aide au développement, notamment dans le cadre du programme européen PHARE. Toutefois, une fois que le pays devient membre de l'Union européenne, il devient aussi un Etat donateur. La politique de coopération devient une obligation pour la Roumanie en tant que membre de l'UE.

Après l'adhésion, la Roumanie change de statut. Elle passe d'Etat assisté à celui d'Etat donateur. Il est important de préciser aussi que cette transition prend en compte le niveau économique des nouveaux entrants, tels que la Bulgarie et la Roumanie. Dans un premier temps, l'aide doit attendre 0,33 % du RNB et non pas 0,7%. Néanmoins, si les Etats-membres sont encore loin d'atteindre le 0,7%, exceptant les pays scandinaves, la Roumanie est encore loin du 0,33%. L'aide bilatérale de la Roumanie est de 111 millions d'euros en 2012, l'équivalent du 0,085% de son RNB. La coopération reste localisée à l'Est. Bien que les objectifs de la Roumanie soient complémentaires avec ceux déterminés à Bruxelles, nous pouvons observer qu'il y a une mise en valeur sélective de ceux-ci. La Roumanie va mettre en valeur ses bonnes pratiques dans le processus de transition.

L'Etat roumain considère qu'il peut apporter une contribution active dans la coopération pour le développement dans des domaines comme la bonne gouvernance ainsi que le management économique. Conformément à la stratégie nationale de coopération adoptée en 2006, la Roumanie soutient le développement des Etats des aires géographiques identifiées comme prioritaires dans le cadre de sa politique étrangère. Ses priorités se dirigent vers l'Europe de l'Est, les Balkans de l'Ouest ainsi que vers le Caucase du Sud. Il est important de mettre en relation les priorités géographiques avec les priorités sectorielles de la politique de coopération.

La politique nationale de coopération pour le développement «est pensée en complémentarité avec la politique étrangère et les relations commerciales de la Roumanie.»<sup>3</sup> Dans les rapports de l'Assistance Officielle pour le Développement, élaborés en 2011 et en 2012, la Roumanie énumère parmi ses objectifs stratégiques la lutte contre la pauvreté. Par la suite, ce sont présentées une série d'actions entreprises dans les pays où le pays a des intérêts géopolitiques. Une lecture plus attentive du budget, nous met en garde sur l'importance secondaire accordée à l'aide humanitaire. Dans un communiqué officiel de l'Unité d'Assistance pour le Développement, les domaines prioritaires pour le budget du 2014 sont: la transition démocratique, l'Etat de droit, la bonne gouvernance, la réforme administrative, le renforcement de la société civile ainsi que le développement durable. Les domaines secondaires sont l'éducation et la santé. Il y a une cible géographique même dans le discours officiel de la coopération roumaine. La Roumanie utilise son savoir-faire dans les pays de l'Est. Face à la Géorgie qui reçoit 15% de l'aide bilatérale en 2012, la République de Moldavie reçoit 53%. L'Est de la coopération roumaine reste encore plus ciblé. Les discours officiels ainsi que le choix des domaines prioritaires légitiment la coopération privilégiée que l'Etat roumain entretient avec la Moldavie en vue de soutenir le parcours européen de celle-ci. Il est important de remarquer la distance entre les pratiques et les discours. Bien que les pratiques telles que l'expérience de la transition démocratique et le renforcement de l'Etat de droit sous-tendent les discours officiels, les politiques de développement rencontrent des limites sur le terrain de l'Etat moldave.

La prise en charge par la coopération roumaine du parcours européen de la République de Moldavie dérive de l'histoire commune que la Roumanie a eue avec cet Etat. L'oscillation des Moldaves entre l'Est et l'Ouest est aussi le résultat d'un conflit identitaire. A ce titre, l'utopie identitaire représente une entrave à la gestion du parcours européen de la République de Moldavie ainsi qu'une limite de la coopération pour le développement.

---

<sup>3</sup>Doina Doroftei, *Raport realizat de către Unitatea Asistență pentru Dezvoltare din cadrul Ministerului Afacerilor Externe al României*, București, PNUD, 2011, p. 47.

## L'auto-perception ethnique des Moldaves: une entrave ou une opportunité à l'égard de la voie européenne

Dans « *Les haines modernes. Les politiques symboliques de la guerre ethnique* », Kaufman analyse les conflits du Haut-Karabagh, de l'Ossétie et de l'Abkhazie, de la Transnistrie ainsi que ceux de l'ex-Yougoslavie. Il interroge plusieurs cadres d'analyse, dont chacun fait appel à un autre facteur explicatif. Le facteur historique des haines ancestrales est combattu par le fait que celles-ci ont un caractère moderne et récent. Le facteur des dirigeants manipulateurs, bien qu'il soit censé à jouer un rôle important reste insuffisant pour expliquer une guerre ethnique, qu'elle soit gelée ou chaude. Les facteurs économiques ou la recherche de la sécurité, facteur cher aux réalistes, sont également des facteurs explicatifs importants de prendre en compte. Toutefois, tous ces facteurs trouvent un terrain d'explication dans la République de Moldavie. Pris dans leur ensemble, ceux-ci dressent mieux la trajectoire d'un Etat marqué par un conflit gelé.

Le territoire situé entre le Prut et le Dniestr prend le nom de Bessarabie après le nom du Prince Alexandre Basarab au 14<sup>ème</sup> siècle<sup>4</sup>. Néanmoins, il est important de préciser que l'ancienne Bessarabie ne recouvrait pas à l'intérieur de ses frontières la Transnistrie. Le gouvernement soviétique crée le 12 octobre 1924 sur les territoires situés à l'Est du fleuve Dniestr, la République Autonome Soviétique Socialiste Moldave - la RASSM. Pourtant, seulement 30% de la population est composée par des Moldaves.

En 1929, la capitale devient Tiraspol. En 1940, Bessarabie est ré-annexée par les Russes suite au pacte Ribbentrop-Molotov. Le 2 août 1940, le gouvernement soviétique proclame la République Soviétique Socialiste Moldave dont la capitale se trouve à Chisinau. Celle-ci, recouvre à l'intérieur de ses frontières tant la Bessarabie, que la Transnistrie, territoire ukrainien. Il est important de remarquer que si en 1812 la Russie tsariste annexe la Bessarabie roumaine, ancien territoire de la Principauté moldave, la Transnistrie ne fait pas partie de cette annexion. Il convient aussi de prendre en compte que la Bessarabie est un *borderland* dans l'Empire Tsariste, voire une « *gubernie* »<sup>5</sup> russe. Pourtant, son statut ne change pas en

---

<sup>4</sup> Ion Costas, *Transnistria 1990-1992: Cronica unui razboi "nedeclarat"*, București, Rao, 2012, p. 520.

<sup>5</sup> Florin Constantiniu, *O istorie sinceră a poporului român*, București, Universul Enciclopedic, 1997, p. 263.

1918 avec l'intégration au Royaume de la Roumanie. Les autorités de Bucarest de l'entre-deux-guerres prennent l'habitude d'y envoyer les moins compétents fonctionnaires.

Le processus historique met sa marque sur l'auto-perception ethnique des Moldaves. Prenant en compte le facteur historique, il est important de remarquer que si la Bessarabie est roumaine depuis ses origines, la Transnistrie reste slavophile. Ainsi, le facteur historique divise la conscience nationale des Moldaves. La langue, un autre marqueur identitaire important est aussi source de division parmi les citoyens. Les Gagaouzes turcophones appuient les russophiles, adoptant tant le russe, que l'alphabète cyrillique. Le roumain remplace l'ancienne langue moldave instaurée par les Soviétiques et maintenue sous le régime Voronine seulement en novembre 2013. Les cantons ethniques sont doublés par ceux économiques. En 1918, la Bessarabie est la moins développée province roumaine. En même temps, l'ancienne République Soviétique de Moldavie est caractérisée par un développement économique à géométrie variable.

La Transnistrie reste la plus industrialisée province moldave. En 1990, elle fournit encore 90% de l'électricité. Elle produit également 40% du PIB.

En 2010, l'Alliance pour l'Intégration européenne de Chisinau lance un appel pour que les années 1812, 1940 et 1944 soient reconnues comme des années d'occupation russe. L'espace « reste un sorte de polygone, où se sont confrontés et où continuent de se confronter deux vecteurs : l'expansion de l'Europe politique vers l'Est et celle de la Russie vers l'Ouest ». <sup>6</sup> Les divisions profondes présentes au sein de la société moldave au lendemain de l'effondrement de l'Union soviétique, révèlent l'existence de deux « Moldavies ». Le clivage centre-périphérie dévoile une société plurielle et divisée.

*Pour l'Européen de l'Est, le passé n'est pas seulement un autre pays, mais un archipel réel de territoires historiques vulnérables, à protéger des attaques et des distorsions perpétrées par les occupants d'une île de mémoire voisine. C'est une question d'autant plus cruelle que l'ennemi se trouve presque toujours à l'intérieur*<sup>7</sup>. Tony Judt

---

<sup>6</sup> Ion Costaş, *Transnistria 1990-1992: Cronica unui razboi "nedeclarat"*, Bucureşti, Rao, 2012, pp. 520-521.

<sup>7</sup> Tony Judt, *The past is another country: Myth and memory in postwar Europe*, Daedalus, n° 2, 1992, pp. 83-118.

La République de Moldavie est un Etat en quête de nation. Les identités ethniques sont exacerbées par la situation économique. Elle reste le plus pauvre pays d'Europe avec 30% de la population sous le seuil de pauvreté. La Moldavie se situe au 114<sup>ème</sup> rang de l'indice du développement humain, selon le classement du PNUD de 2013. La République de Moldavie est confrontée à la difficile tâche de repenser son modèle national. Le choix de la population pour une majorité communiste lors des élections de février 2001 n'a fait qu'exprimer un espoir déçu d'intégration rapide à l'Ouest. Le passé soviétique resurgit comme garantie des conditions de vie décentes. Néanmoins, la République de Moldavie bénéficie d'un des plus forts taux d'aide européenne de tous les voisins orientaux. Il est important de souligner que l'UE lève au cours de l'automne 2013 les quotas d'importation sur le vin moldave ; supprimés, à compter du 1 janvier 2014. Pour renforcer le soutien envers l'intégrité territoriale de la Moldavie, de 2003 à 2012, l'Union européenne a mis en place des sanctions, telles que les restrictions de circulation aux dirigeants de la Transnistrie. L'objectif principal est de les inciter à adopter une attitude plus constructive dans la négociation du format 5+2.

L'inauguration du Partenariat oriental montre que l'Union européenne se dote d'une vision plus claire des liens qu'elle veut entretenir avec ses nouveaux voisins. En même temps, il nous paraît important de préciser que la coopération dans la République de Moldavie est différente, l'Etat étant identifié culturellement à la Roumanie.<sup>8</sup>

### **Le renforcement du profil de donateur de la Roumanie dans la République de Moldavie par le biais de la légitimité européenne**

La Roumanie exerce une influence sur la Moldavie, prenant appui sur la conditionnalité européenne. L'UE peut être considérée comme facteur de ré-légitimation de la *diplomatie coopérante* roumaine. La Roumanie « *passé par l'UE* » pour légitimer sa coopération pour le développement dans la République de Moldavie, afin qu'elle échappe au déterminisme historique dû au courant unioniste, instrumentalisé particulièrement par les Gagaouzes et la minorité russe.

---

<sup>8</sup> Ewa Kulesza-Mietkowski, *Economies et géopolitiques à l'Est*, Politique étrangère, n° 1, 1994, pp. 233-245.

En 2009, les relations entre Bucarest et Chisinau sont plus tendues que jamais, ce dernier ayant expulsé l'ambassadeur de la Roumanie. Dans ces conditions, le pays donateur se voit confronté à une situation difficile.

Néanmoins, l'aide roumaine n'est pas retirée, mais réorientée vers la société civile, les *think tanks*. Le fonds du développement de la République de Moldavie est soutenu par plusieurs gouvernements européens, parmi lesquels celui roumain. Au moment où la Roumanie devient un donateur *illégitime* aux yeux du gouvernement Voronine, elle fait appel à sa légitimité européenne, afin de pouvoir rester sur place. Le *soft power* européen s'impose face à l'hostilité du gouvernement communiste de Chisinau. *L'Est* reste principalement une cause des nouveaux Etats-membres, notamment des vagues de 2004 et 2007. Les élargissements successifs contribuent à la multiplication d'influence européenne dans l'ex-espace soviétique. La conditionnalité se trouve dans une construction constante depuis le rejet du système ferrandien. La diplomatie européenne redéfinit *le Sud* suite aux nouveaux élargissements. Aujourd'hui, *le Sud* de l'Europe se trouve aussi dans les territoires de l'ex-espace soviétique. Le Partenariat oriental donne une nouvelle dimension à la coopération européenne. Il est tant un contributeur à la consolidation de la conditionnalité, qu'exportateur des normes. Il contribue à la consolidation de l'UE en tant que puissance normative. Nous remarquons néanmoins, des limites à la légitimité européenne sous laquelle l'Etat donateur roumain est censé d'agir dans l'Etat moldave. Si la coopération roumaine n'est plus remise en question depuis l'arrivée au pouvoir de la coalition pro-européenne dans la République de Moldavie, elle l'est encore en Transnistrie. Les lieux de la mémoire sont instrumentalisés par les leaders communistes avec le soutien ferme et armé de Moscou. La légitimité européenne de la Roumanie renforce son profil de donateur dans l'ensemble du territoire moldave, exceptant les zones à prétention séparatiste.

Nous assistons à une reconfiguration des cadres d'allégeance. La C.E.I., l'Union européenne, l'Union euro-asiatique ainsi que l'Union douanière russe en sont la preuve. Divisé entre ces entités, le territoire moldave en présente les caractéristiques.

## La gestion du parcours européen moldave par la coopération de l'Union européenne

L'Union européenne engage ses politiques de coopération pour le développement à l'Est après la chute du communisme. Pourtant, le nouveau *Sud* ne fait pas unanimité parmi les Etats-membres. La coopération avec la Méditerranée et les pays ACP ne disparaît pas. Avant la fin de la guerre en Transnistrie, il n'y avait pas d'engagement considérable de la CEE dans cet espace que Moscou, en tant que 3<sup>ème</sup> Rome, considère encore l'étranger proche. Face à cette guerre, le positionnement des Européens en tant que membres de la CEE, n'est pas lisible. En 1991, dans les Balkans, la Yougoslavie est au bord de l'éclatement. Les premiers affrontements se produisent en Croatie, puis en Bosnie-Herzégovine où une guerre civile sanglante fait rage entre Serbes, Croates et Musulmans.

L'attention des Européens se dirige principalement vers les Balkans. Le manque d'instruments européens en matière de politique étrangère, nécessaires à la résolution des conflits, limitent largement le rôle de l'Union européenne.

Le 9 juin 1992, les Présidents de la Russie, de la Roumanie et de la République de Moldavie signent l'Accord de cesse-feu à Helsinki. Le 21 juin, au Moscou, Mircea Snegur et Boris Eltsine signent dans la présence du leader séparatiste de la Transnistrie, Igor Smirnov, l'Accord concernant « les Principes des réglementations du conflit armé »<sup>9</sup>. L'Union européenne se tient à l'écart des négociations, cette zone faisant encore partie du périmètre privilégié de la Russie. L'UE est censée de jouer par la suite, un rôle de *véhicule collectif* pour le façonnement de l'environnement à l'Est. Elle utilise des instruments « *soft* », afin d'asseoir son influence. L'action extérieure européenne met l'accent sur les politiques de coopération pour le développement, l'UE étant le plus important donateur au monde.

Le premier Accord de Partenariat et de Coopération entre la République de Moldavie et l'UE est signé en 1994. Le 10 juillet 1992, au siège de la CEE de Bruxelles est signé le premier Accord concernant l'attribution du premier crédit de l'histoire de l'Etat moldave, en valeur de 27 millions d'ECU. Il est important de remarquer que si l'engagement européen pour la Moldavie demeure timide, il reste constant. Il s'accroît

---

<sup>9</sup> Ion Costas, *Transnistria 1990-1992: Cronica unui razboi "nedeclarat"*, București, Rao, 2012, p. 478.

par la suite des élargissements. La politique de voisinage et le Partenariat oriental représentent une nouvelle dimension de la coopération européenne à l'Est. L'Union européenne ne perd pas de territoires. La reprise de ses normes par d'autres Etats, lui fait gagner des territoires. En 2005, l'Union européenne signe le Plan d'Actions UE-Moldavie et inaugure la Délégation européenne de Chisinau. Dans la même année, l'UE devient observateur dans le cadre des négociations 5+2 qui visent la résolution du conflit en Transnistrie. Toujours en 2005, l'Union européenne met en place la mission d'Assistance à la frontière : Ukraine – République de Moldavie.

Le but d'EUBAM est de faciliter les contacts, le commerce légal et d'assurer la sécurité aux frontières. En partenariat avec les autorités moldaves, l'EUBAM se propose de combattre la contrebande, l'immigration illégale ainsi que d'autres activités transfrontalières illégales, notamment sur la bande territoriale de la Transnistrie. A ce titre, les Européens déterminent un changement d'attitude de la part de Voronine. En novembre 2003, l'UE intervient auprès du régime communiste de Chisinau pour qu'il n'accepte pas le plan Kozac. L'intervention européenne est entreprise par le Haut Représentant pour la PESC, Javier Solana. Suite à l'intervention de l'UE, le Président n'a pas signé le Mémorandum Kozac proposé par la Russie. Cela représente tant une preuve de la puissance normative européenne, qu'un tournant majeur dans la politique étrangère de la Moldavie. Voronine s'est décidé de jouer la carte européenne, afin que la Moldavie puisse continuer de bénéficier de l'aide européenne. La Transnistrie est devenue récemment un objet de l'action extérieure de l'UE.

L'Union européenne situe le régime de Smirnov sous le même plan que celui de Loukachenko, interdisant l'accord de visas seulement en 2003. En 2006, l'Etat moldave bénéficie du système généralisé de préférences (GSP +). Toujours en 2006, la République de Moldavie est incluse dans la politique européenne de la Synergie de la Mer Noire. Depuis 2009, la Moldavie est incluse dans le Partenariat oriental. Dans cette même année, l'UE met en place le projet de consolidation de la confiance sur les deux côtés du fleuve Dniestr. Il est important de remarquer l'importance accordée à la dimension sécuritaire par la coopération européenne. En 1992, l'intérêt de l'UE pour ce pays reste marginal. Bien que l'appui financier reste constant, l'engagement est censé d'augmenter suite aux élargissements successifs à l'Est. De nos jours, l'intérêt des politiques de coopération pour le développement de l'UE, réside dans la stabilisation de la République de Moldavie sous la forme d'un

Etat démocratique et multiethnique. Les projets visant la consolidation de la confiance sur les deux côtés du fleuve Dniestr représentent tant un appui à l'Etat de droit, qu'à l'intégrité territoriale. Néanmoins, ils peuvent être analysés comme une politique de coopération dont les visées sont aussi sécuritaires. Il ne faut pas oublier que depuis 2007 la République de Moldavie est devenue pays de frontière pour l'UE.

Le 30 septembre 2014, le commissaire pour l'élargissement, Stefan Füle, annonce que la République de Moldavie recevra 35 millions d'euros dans le cadre du programme d'intégration et de coopération du Partenariat oriental. Le programme l'EaPIC, lancé en 2012, offre un financement supplémentaire aux pays du Partenariat oriental qui ont enregistré du progrès dans la mise en place des réformes visant la bonne gouvernance et les droits de l'homme. Mais, il est important de remarquer que si la Géorgie reçoit un fonds supplémentaire de 27 millions d'euros et l'Arménie de 25 millions d'euros, la République de Moldavie reçoit 35 millions d'euros. La redistribution de l'aide nous indique la place privilégiée occupée par l'Etat moldave dans le cadre du Partenariat oriental.

### **La convergence des élargissements de l'UE vers l'Est avec ses politiques de développement**

Les élargissements successifs de l'Union européenne ont permis l'arrivée au sein des institutions communautaires de nouveaux fonctionnaires porteurs d'intérêts et des représentations différentes de celles de leurs prédécesseurs. Tous ces éléments ont concouru à l'émergence de nouveaux conflits. Néanmoins, ils sont aussi une source de rationalisation, de bureaucratisation, et donc, par extension, de l'instauration de critères plus clairs, plus équilibrés dans l'attribution de l'aide. L'émergence de la conditionnalité politique accompagne les politiques économiques et d'aide au développement de l'Union européenne. Cette forme de *diplomatie coopérante*, pour reprendre les mots de Petiteville, consiste à attribuer l'aide sur des critères plus clairs. Pour Véronique Dimier, Johanna Hambourg, et Franck Petiteville, la conditionnalité est le résultat des rapports de forces entre les Etats Membres, et de l'évolution interne de la Direction Générale du Développement (DG8). Plus précisément, cette évolution est liée à l'adhésion de nouveaux membres avec des enjeux géopolitiques différents.

Cela entraîne une diversification des Etats bénéficiaires, ouvrant la voie à l'Est après 1989. La conditionnalité européenne poursuit une voie incrémentale. Si l'ancien système du FED reprend dans un premier temps les origines coloniales de la politique européenne de développement, il y a un tournant dans la politique de coopération de l'Union européenne après la chute du communisme. Nous pouvons parler de l'Est contre le Sud, grâce à la réorientation de l'aide. Si le Sud reste présent, l'Est s'inscrit désormais sur l'agenda européen, notamment après l'adhésion de nouveaux Etats, tels que la Roumanie, la Bulgarie et plus récemment la Croatie. L'UE se retrouve face à des nouvelles frontières. L'ancien système de Lomé est anachronique. En 2000, a été signée la Convention de Cotonou. Dans les années 2000, il y a eu une grande réforme pour rationaliser l'aide européenne ainsi que la création des nouveaux services, tel que l'Europe Aid où nous retrouvons une division par continents. La politique de voisinage initiée en 2003 et le Partenariat oriental initié en 2009, sont la preuve d'un investissement européen de plus en plus fort à l'Est. Si la politique de voisinage a été initiée en 2003, cela est dû au grand élargissement européen de 2004. Le Partenariat oriental serait lui aussi, initié deux ans après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. L'élargissement de l'Union européenne converge avec l'élargissement des pays bénéficiaires de l'aide. En 2007, les fonds alloués à la République de Moldavie dans la cadre de la politique de voisinage s'élevaient à 40 millions d'euros. En 2014, l'aide attribuée s'élève à 131 millions d'euros. L'UE augmente l'aide et multiplie les conditionnalités dès que ses frontières s'élargissent. L'investissement à l'Est représente une fenêtre d'opportunité pour les nouveaux entrants dans la grande famille européenne des donateurs, tels que la Roumanie. Membre de l'espace communautaire depuis 2007, l'Etat roumain est un contributeur net aux politiques de coopération pour le développement de l'UE. Pourtant, la relation privilégiée avec la République de Moldavie constitue un objectif prioritaire de politique étrangère roumaine, tel que le précise le directeur du Centre roumain pour les politiques européennes, Cristian Ghinea. Seulement 11,74% du budget du Ministère des Finances Publiques, Ministère qui détient 73% des fonds alloués par la Roumanie à la coopération internationale, se dirige vers le FED. La méthode ferrandienne disparaît au profit d'une conditionnalité déjà construite. La Roumanie s'implique dans la mise en place du Fond européen pour la démocratie, soutenant à Bruxelles aussi les projets qui sont en conformité avec ses priorités régionales de coopération.

## **A membres nouveaux, nouvelles frontières**

En 2007, la Roumanie et la Bulgarie rejoignent l'Union européenne. Les Européens deviennent voisins d'un pays qui abrite sur son territoire un conflit gelé, et qui est dirigé par un gouvernement communiste (2001-2009).

L'octroi massif de la citoyenneté roumaine aux Moldaves en 2009 par Traian Basescu, inquiète Bruxelles. L'initiative roumaine est regardée avec méfiance par l'Union européenne. L'Etat roumain est accusé de développer des prétentions unionistes. Les institutions européennes se montrent inquiètes par le fait d'accorder la citoyenneté roumaine à plus d'un million des citoyens moldaves. Le scénario le plus terrifiant montre une Roumanie prête d'annexer un quart de la population moldave. Le taux de criminalité toujours croissant en Transnistrie ainsi que la frontière directe de ce pays avec l'UE, pousse les Européens à inaugurer le Partenariat oriental. L'Union européenne met en place un partenariat pour la prospérité de ses voisins, mais aussi pour la sécurité de ses frontières.

La libération des visas du 28 avril 2014 est perçue comme une histoire de succès du Partenariat oriental. Les Moldaves qui possèdent un passeport biométrique peuvent circuler en Europe pendant trois mois sans avoir besoin de visas. En même temps, ces trois mois peuvent être considérés une concession par rapport à *la libre circulation permanente* offerte par la citoyenneté roumaine.

## **A nouveaux voisins, nouveaux programmes**

L'Union européenne est le premier donateur au monde assurant 60% de l'aide mondiale. Elle est également le principal bailleur de la République de Moldavie. L'Etat moldave est le 7<sup>ème</sup> bénéficiaire d'aide en Europe. La Moldavie reçoit 7% (2009-2011) du budget de la coopération allouée sur la région européenne. Pendant la période 2009-2011, l'aide attribuée est supérieure à celle d'Albanie, de Macédoine et de la Croatie. Il est important de remarquer que l'aide attribuée à l'Etat moldave dépasse celle des Balkans de l'Ouest. En même temps, la Croatie est devenue membre de l'UE, tandis que la République de Moldavie vient de commencer la bataille pour l'Europe. L'Assistance pour le Développement reçue par la République de Moldavie en 2013 s'est multipliée par trois par rapport à celle de 2012. L'aide financière s'élève à 623,9 millions d'euros. La Moldavie bénéficie de la plus grande aide financière annuelle des pays du Partenariat oriental.

## Conclusion

L'action extérieure de l'Union européenne ainsi que celle de la Roumanie soutiennent la voie européenne que la Moldavie s'est tracée en novembre 2013 à Vilnius. Néanmoins, cette voie ne doit pas être confirmée seulement à Bruxelles, mais aussi aux urnes. Il est important de préciser que cet article traite d'une réalité en construction. Cela nous a permis de comprendre les limites de la coopération pour le développement tant roumaine, qu'européenne en Transnistrie. Ce territoire séparatiste reste une entrave au parcours européen de la République de Moldavie. Le format de 5+2 n'apporte pas les résultats attendus. L'intégration européenne du pays est susceptible de ne pas être compatible avec son intégrité territoriale.

Les projets de développement financés par la coopération bilatérale roumaine prennent en charge la gestion du parcours européen de la République de Moldavie. Néanmoins, le manque de capacités tant institutionnelles, qu'humaines, fait que celle-ci ait besoin d'utiliser sa légitimité européenne, afin de peser dans ses visées régionales. La *diplomatie coopérante* de l'UE représente un multiplicateur d'influence pour les Etats membres. Au fil de l'analyse, nous avons constaté que la coopération européenne appuie le parcours européen de la République de Moldavie notamment dans le cadre du Partenariat oriental, tandis que la Roumanie offre un soutien inconditionné à la perspective d'adhésion de celle-ci.

Tant la coopération de l'UE, que celle de la Roumanie, prennent en charge la gestion du parcours européen de la Moldavie. Les deux acteurs apportent leur contribution à la voie européenne moldave. Néanmoins, ils poursuivent des approches différentes. La coopération de l'UE offre une perspective européenne claire à la République de Moldavie dans le cadre d'une logique qui accorde la priorité à la stabilité régionale sur le degré d'avancement des réformes dans le pays, tandis que la coopération roumaine apporte un soutien inconditionné à l'adhésion de la Moldavie à l'UE.

**Bibliographie:**

- Badie, Bertrand (1992), *L'Etat importé. L'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris: Fayard.
- Badie, Bertrand(1999), *Un monde sans souveraineté. Les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris: Fayard.
- Barna, Cristian (2014), *La Roumanie, entre des amis et des ennemis*, București: Editura militară.
- Buchet de Neuilly, Yves (2005), *L'Europe de la politique étrangère*, Paris: Economica.
- Cimpoeșu, Dorin (2012), *Regimul post-totalitar din Republica Moldova (1990-2012)*, Târgoviște: Cetatea de Scaun.
- Constantiniu, Florin (1997), *O istorie sinceră a poporului român*, Universul Enciclopedic: București.
- Costaș, Ion (2012), *Transnistria 1990-1992: Cronica unui razboi "nedeclarat"*, București: Rao.
- Dungaciu, Dan (2006), *Moldova ante portas*, București: Tritonic.
- Grabbe, Heather (2006), *The EU's Transformative Power, Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, London: Palgrave Macmillan.
- Graham, Allison (1999), *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, London: Longman.
- Jackson, Robert (1990), *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- King, Charles (2000), *The Moldovans: Romania, Russia, and the Politics of Culture*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Laidi, Zaki, (2008) *La norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Laroche, Josepha (2012), *La Brutalisation du monde. Du retrait des Etats à la décivilisation*, Montréal: Liber.
- Sen, Amartya (2000), *Un nouveau modèle économique. Développement, justice, liberté*, Paris: Editions Odile Jacob.

## Articles

Bué, Charlotte, (2011) La politique de développement de l'Union européenne : réformes et européanisation, *Critique internationale*, 83-99.

Dimier, Véronique, Hambourg, Johanna (2005), Construire la conditionnalité, *Pyramides*, no 9, 49-68.

Judt, Tony (1992), The past is another country: Myth and memory in postwar Europe, *Daedalus*, vol. 121, no 2, 83-118.

Kuleszai - Mietkowski, Ewa (1994), Economies et géopolitiques à l'Est, *Politique étrangère*, no 1, 233-245.

Neumayer, Laure (2003), l'Européanisation indirecte des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne : Le cas des politiques publiques de concurrence en Pologne et en République tchèque, *Politique européenne*, no 10, 121-147.

Pélissier, Nicolas (1998), Pour une médiaphysique des confins : étude du rôle des médias de masse dans la production de l'incertitude territoriale d'une ex-république de l'URSS : la Moldavie, *Quaderni*, no 34, 141-158.

Petiteville, Franck (2001), La coopération économique de l'Union européenne: entre globalisation et politisation, *Revue française de science politique*, no 51, 431-458.

## Sources législatives

La stratégie nationale de la Roumanie concernant la coopération internationale pour le développement, <http://www.aod.ro/cadrul-legal.html>

## Rapports

Dinu, Dragos, Toderita, Alexandra (2013), *Asistența Oficială pentru Dezvoltare a noilor donatori din Europa Centrală și de Est. O analiză comparativă a grupului de la Vișegrad, România și Bulgaria*, București: CRPE.

---

Doroftei, Doina (2011), *Raport realizat de către Unitatea Asistență pentru Dezvoltare din cadrul Ministerului Afacerilor Externe al României*, București: PNUD.

Doroftei, Doina (2012), *Raport realizat de către Unitatea Asistență pentru Dezvoltare din cadrul Ministerului Afacerilor Externe al României*, București: PNUD.

Doroftei, Doina (2013), *Raport realizat de către Unitatea Asistență pentru Dezvoltare din cadrul Ministerului Afacerilor Externe al României*, București: PNUD.

Doroftei, Doina (2014), *Raport realizat de către Unitatea Asistență pentru Dezvoltare din cadrul Ministerului Afacerilor Externe al României*, București: PNUD.

Ghinea, Cristian, Dinu, George, Gamurari Ludmila, Ganea, Oana (2013), *Cum putem salva programul de 100 de milioane de euro pentru Republica Moldova ?*, București: CRPE.

Marinescu, Ingrid (2016), *Raportul național privind asistența oficială pentru dezvoltare acordată de România*, București: PNUD.

Stanislav, Secrieru (2014), *Keep the eyes open: EU in Moldova*, Policy brief, București: CRPE.

