

# La Moldavie à la porte de l'Europe

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET <sup>1</sup>

*Lorsqu'on évoque les possibilités d'élargissement à venir de l'Union européenne, ce sont principalement les pays des Balkans ou anciennement soviétiques qui viennent à l'esprit. Parmi eux, la Moldavie occupe une place à part, tiraillée à la fois géographiquement et politiquement entre la Roumanie (aujourd'hui membre de l'Union) et la Russie. Jean-François Drevet présente ici le profil atypique de ce pays, très pauvre, de l'est de l'Europe, dont une grande partie des habitants pourrait acquérir, à brève échéance, la nationalité roumaine (et donc des droits et des devoirs européens) alors même que leur État n'est pas membre de l'Union. Il montre aussi l'enjeu géopolitique qu'il représente dans les relations avec la Russie, par le biais de la république moldave autoproclamée de Transnistrie, protégée par Moscou. S.D. ■*

## *Un pays très pauvre*

Dans la continuité des mouvements sociaux de 1989, les événements intervenus depuis avril 2009 à Chisinau ont attiré l'attention sur les problèmes de la république de Moldavie, devenue frontalière de l'Union européenne (UE) depuis l'adhésion de la Roumanie en janvier 2007. Dans le pays le plus

pauvre d'Europe, avec un produit intérieur brut (PIB) par habitant de 2 100 dollars US, l'économie est encore très largement basée sur l'agriculture, qui fournit 38 % des exportations. Elle est très dépendante des transferts des 600 000 travailleurs émigrés <sup>2</sup> (environ 1,5 milliard de dollars US en 2007, autour de 25 % du PIB, un record européen). Sa fragilité

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

2. D'après l'Organisation internationale du travail, le salaire moyen en Moldavie serait de 120 dollars US, alors qu'un émigré recevrait en moyenne 800 dollars US par mois.



période 2007-2010 (1,6 % du PIB).

Au plan politique, la Moldavie subit les pressions de la Russie, qui lui fournit la plus grande partie de son énergie, reste le principal débouché de ses exportations de vin et contrôle la Transnistrie. Par ailleurs, la qualité de la démocratie locale continue de susciter les critiques : maintien au pouvoir du parti communiste dans des conditions controversées, fréquence de la corruption <sup>4</sup>.

Comme d'autres pays des Balkans et d'Europe orientale, la Moldavie se trouve donc dans un isolement relatif, où les carences démocratiques et

est encore accentuée par la crise : le Fonds monétaire international a récemment révisé son estimation de la décroissance du PIB 2009 de - 3,4 % à - 9 %.

L'UE gère ses relations avec la Moldavie comme avec les autres républiques ex-soviétiques, dans le cadre d'un accord de partenariat et de coopération entré en vigueur en 1998. Elle lui a versé les aides du programme TACIS <sup>3</sup> jusqu'en 2006, puis de l'instrument financier de la politique européenne de voisinage (PEV), qui lui apporte sa plus forte dotation par habitant, environ 15 euros par habitant et par an pour la

les problèmes de gestion des frontières entravent sa modernisation. Bien qu'à la différence de Kiev et de Tbilissi, Chisinau n'ait pas demandé à s'engager dans un processus d'adhésion, en dépit des apparences, le problème de l'intégration de la Moldavie (ou pour le moins des Moldaves) se pose déjà et mérite un examen prospectif.

### *Les bases d'une candidature moldave*

Par rapport aux « candidats potentiels » des Balkans occidentaux, la Moldavie n'est pas dans une situation défavorable. C'est pourquoi elle

3. *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*, programme d'aide de l'UE à l'ex-URSS (moins les pays baltes) et à la Mongolie, de 1991 à 2006.

4. D'après le baromètre de la corruption de Transparency International, 28 % des sondés déclarent avoir payé des pots-de-vin au cours des 12 derniers mois (moyenne UE 5 %, Roumanie 14 %).

## RAPPEL HISTORIQUE

Jusqu'en 1812, la Moldavie actuelle est la partie orientale de la principauté de Moldavie, sous le protectorat de l'Empire ottoman, dont les hospodars, princes chrétiens, sont nommés par le sultan sur proposition du patriarcat œcuménique de Constantinople.

En 1812, la Russie annexe la partie de la principauté de Moldavie entre le Prut et le Dniestr (traité de Bucarest, mai 1812), sous le nom de Bessarabie et la russifie pendant un siècle (création de villages de colonisation pour des slavophones et des Allemands ethniques, faible nombre des roumanophones dans les villes).

Elle est reprise par la Roumanie de 1918 à 1940, puis de 1941 à 1944, divisée en départements et administrée comme les autres parties du royaume. Le gouvernement de Bucarest effectue une réforme agraire (à l'époque, 87 % de la population vit en milieu rural) et tente de « roumaniser » les minorités ethniques (importance des slavophones et des Allemands dans la partie côtière, le Boudjak, qui fait aujourd'hui partie de l'Ukraine).

L'incorporation à l'URSS s'effectue une première fois en juin 1940 en application du pacte germano-soviétique<sup>1</sup>, puis après la défaite allemande, en 1944, par l'agrandissement de la petite république de Moldavie créée en 1924 sur la rive gauche du Dniestr (elle passe de 8 100 km<sup>2</sup> à 31 843 km<sup>2</sup>) et l'adjonction de la partie côtière de la Bessarabie à l'Ukraine. De 1940 à 1950, la Moldavie a perdu un tiers de sa population, passant de 3 200 000 personnes selon le recensement roumain de 1938, à 2 229 000 selon le recensement soviétique de 1950, du fait des pertes de la guerre, du départ des Allemands ethniques, des déportations et de l'extermination des juifs.

Dans ses limites de 1945, la Moldavie accède à l'indépendance en 1991 comme les autres républiques fédérées de l'URSS. D'après le dernier recensement soviétique elle compterait deux tiers de roumanophones et des minorités slaves, ainsi qu'un petit groupe de Gagaouzes, turcophones de religion orthodoxe. Les slavophones, majoritaires sur la rive gauche du Dniestr, ont fait sécession en 1990 avec l'appui de la Russie, et forment la république autoproclamée de Transnistrie, 4 163 km<sup>2</sup>, 560 000 habitants (capitale Tiraspol, 160 000 habitants).

*J.-F.D.*

1. Le protocole secret stipule dans son point 3 : « Pour ce qui est du sud-est de l'Europe, la partie soviétique rappelle à l'attention ses prétentions sur la Bessarabie. La partie allemande déclare son désintéressement politique complet pour ce territoire. »

avait fait la demande, non retenue à Bruxelles, d'un accord de stabilité et d'association<sup>5</sup>. Cependant, avec le partenariat oriental<sup>6</sup>, la Commission européenne vient de recevoir un

mandat du Conseil pour négocier un nouvel accord.

L'intégration de la Roumanie à l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique Nord) en 2004, et à l'UE

5. Suivant le modèle proposé à tous les pays des Balkans occidentaux.

6. Voir la tribune « Une relance de la politique de voisinage ? » *Futuribles*, n° 350, mars 2009, pp. 65-87.

en 2007, a modifié la géopolitique de la région. La Commission s'est lancée dans la promotion de la coopération entre les pays de la mer Noire<sup>7</sup>. L'adhésion roumaine offre aussi aux Moldaves la possibilité de devenir des citoyens européens : en application d'une loi de 1991, ceux qui ont des parents roumains (ce qui est le cas de leur grande majorité, du fait de l'appartenance de la plus grande partie de la République à la Roumanie avant 1940) peuvent obtenir des passeports roumains. Depuis 2007, les demandes ont explosé et atteindraient le nombre de 800 000. Bucarest ayant décidé de simplifier les procédures<sup>8</sup>, il n'est pas absurde d'imaginer que dans quelques années, la majorité des Moldaves vivant à l'ouest du Dniestr auront acquis la citoyenneté roumaine<sup>9</sup>. L'UE devrait alors gérer le paradoxe des relations avec un pays tiers dont la majorité des ressortissants auraient la nationalité d'un État membre.

Les Moldaves sont-ils tentés par une union avec la Roumanie qui leur ouvrirait sans délai les portes de l'UE ? Chisinau n'aurait pas à s'engager dans une laborieuse négociation d'adhésion : il suffirait à Bucarest de notifier le changement de configuration géographique de l'État roumain, comme l'Allemagne au moment de son unification en octobre 1990, et à la Moldavie d'appliquer sans délai

l'acquis communautaire. Quant à la procédure d'union entre les deux pays, elle dépendrait exclusivement des autorités nationales : le vote des deux Parlements, d'éventuels référendums, seraient laissés à leur appréciation, l'UE n'ayant qu'à ratifier leur choix.

Si on comprend pourquoi le gouvernement moldave est farouchement opposé à cette option, on ne connaît pas l'opinion de la population. Le fait d'avoir un passeport roumain n'implique pas nécessairement que l'on soit en faveur de l'union. En Moldavie proprement dite (où la population est roumanophone à plus de 80 %), il semble que les avis soient partagés. De leur côté, les Transnistriens, qui s'y sont opposés à plusieurs reprises<sup>10</sup>, n'ont pas pu se prononcer en toute liberté. Il est évident que l'amélioration de la situation en Roumanie, telle qu'elle est attendue de son intégration dans l'UE, fera évoluer les esprits.

À Bruxelles, parmi les objections à l'intégration de la Moldavie, on évoque son effet de domino vis-à-vis des autres républiques européennes de l'ex-URSS, éligibles au nouveau partenariat oriental. Si la candidature moldave était en bonne voie, l'UE ne voudrait pas en faire un précédent. L'approche différenciée de la politique européenne de voisinage n'étant pas

7. Voir la tribune « Les enjeux de la mer Noire ». *Futuribles*, n° 339, mars 2008, pp. 67-71.

8. La loi autorise maintenant les étrangers ayant un arrière-grand-parent roumain (et non plus seulement un grand-parent) à demander la citoyenneté roumaine, et engage l'administration à donner sa réponse dans un délai de cinq mois (beaucoup de demandes sont actuellement en attente depuis plusieurs années).

9. Moscou offre des passeports russes à d'anciens ressortissants soviétiques résidant aujourd'hui dans les ex-républiques fédérées, notamment aux Transnistriens, aux Abkhazes et aux Ossètes du Sud.

10. Un référendum d'autodétermination, soutenu par la Russie a été organisé en septembre 2006 en Transnistrie. Il a mobilisé 78,6 % des électeurs, qui ont approuvé à 97,1 % le rattachement à la Russie.

un argument suffisant, comment expliquer aux Ukrainiens que la voie ouverte pour Chisinau ne le serait pas pour Kiev ?

Faudrait-il rappeler que la Moldavie est une victime du pacte Hitler-Staline du 23 août 1939, qui n'a pas bénéficié des conséquences de sa « nullification <sup>11</sup> », comme les pays baltes à qui elle a ouvert le chemin de l'UE et de l'OTAN ? Que vaudra ce précédent, aussi bien vis-à-vis de la Russie qui a accepté de laisser les Baltes quitter la CEI (Communauté des États indépendants), que de l'UE qui a accepté leur candidature ?

Enfin, une candidature moldave est peu crédible aussi longtemps que perdure la sécession transnistrienne. C'est du moins ce qui découle de l'expérience des élargissements antérieurs. Soucieuse de ne pas importer de conflits de frontières, l'UE est très attentive à l'intégrité des territoires qui la rejoignent et à la qualité des relations de voisinage des pays candidats. Au cours des négociations des années 1990, ces critères ont été renforcés et précisés, et l'attitude de la Turquie n'incite pas à les oublier. Bien que tous ces problèmes soient assez différents (celui de la Moldavie n'est pas comparable à ceux des Balkans occidentaux), ils ne manqueront pas de peser sur la gestion des candidatures.

### *La résorption de la sécession transnistrienne*

La « république moldave de Transnistrie » s'étend sur la rive gauche du Dniestr, le long de la frontière avec l'Ukraine. Elle est une création de l'armée rouge finissante et subsiste grâce à la présence d'un contingent russe de 1 500 hommes. Pour autant que l'on puisse l'évaluer, son PIB par habitant (1 500 dollars US d'après les autorités de Tiraspol) est nettement inférieur à celui, déjà fort bas, de la Moldavie. En dépit de la présence de quelques industries, la situation économique de l'enclave est jugée catastrophique, et les trafics et la corruption s'y développent <sup>12</sup>.

On ne peut parler de vie politique : un protégé du Kremlin, Igor Smirnov, préside la république sécessionniste depuis sa création en 1990. S'il est peu probable que le régime en place soit populaire, il est difficile de savoir ce que souhaite la population, qui compte au moins un tiers de roumanophones. La fin de la sécession, sur la base d'une autonomie de la Transnistrie, a été envisagée par les autorités de Chisinau et de Tiraspol, mais dans des conditions bien peu démocratiques <sup>13</sup>.

La Russie, qui a promis de retirer ses troupes <sup>14</sup>, ne tient pas ses engagements pour empêcher une exten-

11. Proclamée le 24 décembre 1989 par le Soviet suprême de l'URSS.

12. Selon le rapport 2007 de l'organisation Freedom House, *Freedom in the World*. Washington, D.C. / New York : Freedom House, 2007.

13. L'accord de novembre 2003 accordait à la Transnistrie une surreprésentation au Parlement moldave, lui permettant de bloquer toute orientation qu'elle jugerait contraire à ses intérêts. Le russe devenait la deuxième langue officielle sur tout le territoire de la Moldavie, où les troupes russes resteraient aussi longtemps que Moscou l'estimerait nécessaire. Au grand dépit du Kremlin, des pressions européennes sur le président moldave ont fait capoter cet accord (voir THOM Française. « La Russie, la France et l'Europe ». *Commentaire*, n° 106, été 2004, pp. 409-416).

14. Notamment au sommet de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) à Istanbul en 1999.

sion de l'OTAN vers l'est, bien que la position officielle du gouvernement de Chisinau<sup>15</sup> soit la neutralité<sup>16</sup>. Comme dans les autres *joke states* qu'elle a multipliés à ses frontières, Moscou exploite une situation locale (la présence d'une minorité russo-phone ou russophile) pour faire pression sur les États successeurs des ex-républiques soviétiques. Dans le cas de la Transnistrie, il n'y a pas d'enjeu économique ou stratégique essentiel, mais plutôt l'exercice de la capacité de nuisance qui caractérise assez bien la politique étrangère russe de ces dernières années.

Ce comportement, en partie lié à la politique américaine de la période Bush<sup>17</sup>, est-il destiné à évoluer ? Non seulement la Russie n'a pas les moyens de mener une confrontation de longue durée avec l'Occident, mais elle n'y a pas intérêt. La Transnistrie étant une question secondaire par rapport aux enjeux beaucoup plus importants de l'Ukraine et du Caucase, la Russie pourrait-elle faire plus facilement des concessions ? À la place de ses troupes, elle accepterait la mise en place d'une force européenne de maintien de la paix et la

participation du Haut Représentant à la mise au point d'une solution négociée. Reste à savoir où serait la contrepartie : la neutralisation de la Moldavie, sa renonciation à l'OTAN ou même à l'UE ?

Suivant une autre hypothèse, la Moldavie ferait son deuil de la Transnistrie afin d'adhérer à l'UE, soit en tant que pays indépendant, soit par le biais d'une union avec la Roumanie. Les autorités de Tiraspol auraient alors à choisir entre deux options : le rattachement à l'Ukraine, d'où provient une partie importante de sa population ou, conformément au référendum de 2006, l'union avec la Russie en formant une nouvelle enclave comme celle de Kaliningrad.

Bien que cette hypothèse ne cadre pas avec la position internationale officielle de respect des frontières héritées de la période soviétique, la multiplication des conflits pourrait conduire à des dérogations : faut-il contraindre les slavophones de Transnistrie, comme les Serbes du Kosovo du Nord, à appartenir à un État qu'ils récuse, si une autre option est techniquement possible ? ■

---

15. Aussi bien dans l'article 11 de la Constitution de juillet 1994 que dans des déclarations plus récentes du président Voronin.

16. Mais elle est peu crédible aussi longtemps qu'elle n'a pas reçu de reconnaissance internationale et que des troupes russes restent en Transnistrie.

17. Voir « Russian-American Relations: In Search of Détente, Once Again ». *The Economist*, 4-10 juillet 2009.