



ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

Retour sur « le hooliganisme post-adhésion ». Le cas roumain et au-delà

Alexandru Gussi

Faculté de sciences politiques
Université de Bucarest, Roumanie
alexandru.gussi@fspub.unibuc.ro

Résumé

En partant du concept de « post-accession hooliganism » théorisé par V.I. Ganev pour rendre compte des crises politiques successives de la période post-adhésion en Bulgarie et Roumanie, nous avons formulé l'hypothèse que le cas roumain peut être exemplaire pour la problématique plus générale de l'adaptation des systèmes politiques postcommunistes à la période post-adhésion. Notre attention a été attirée par l'importance du rapport entre la continuité de l'Etat et la question de la corruption et par la mesure dans laquelle les élites politiques de ces pays ont assis leur légitimité sur la perspective de l'intégration. La période post-adhésion va voir éclater les contradictions entre les requis de l'appartenances effective à l'Union européenne et les réalités institutionnelles et informelles des régimes politiques respectifs.

Mots-clés : Roumanie, légitimité, Union européenne, postcommunisme, corruption

Return to « post-accession hooliganism ». The Romanian case and beyond

Abstract

Starting from the concept of “post-accession hooliganism” theorized by V.I. Ganev explain the successive political crises of the post-accession period in Bulgaria and Romania, we have formulated the hypothesis that the Romanian case can be exemplary for the the post-accession period of adaptation of many other post-communist political systems. Our attention has been drawn to the importance of the relationship between state continuity and the issue of corruption, and the extent to which the political elites of these countries have legitimized their position on the perspective of integration. The post-accession period will see the contradictions between the requirements of effective membership of the European Union and the institutional and informal realities of the respective political regimes.

Keywords: Romania, legitimacy, European Union, post-communism, corruption

En janvier 2017, des centaines de milliers de Roumains envahissent littéralement la Place Victoriei de Bucarest à la suite des décisions gouvernementales qui allaient à l'encontre de la « lutte anti-corruption ». Les manifestations vont continuer

pendant des semaines et vont se répandre dans un nombre sans précédent de villes de province. Par son ampleur, le mouvement rappelait celui de décembre 1989. C'était un véritable soulèvement d'une partie de la société, sans organisateurs, donc sans autorisation légale, sans leaders assumés et reconnus, sans identité politique, sans programme explicite. Et finalement même sans suite, car depuis, rien de significatif ne semble s'être structuré après la fin de ces manifestations.

Toute comparaison avec le moment de la chute du communisme est facilement critiquable et les spécialistes des mouvements sociaux vont montrer le rôle décisif des réseaux sociaux, plus spécifiquement dans le cas roumain celui de Facebook. Il s'en suit que les manifestations du début de l'année 2017 vont pouvoir être facilement, peut-être trop facilement, mises dans la case des mouvements sociaux 2.0, des mouvements contre l'élite politique corrompue, etc. Si notre but n'est pas d'étudier ce mouvement, il nous semble important de souligner la mesure dans laquelle, au-delà du mécanisme de mobilisation, ses principales caractéristiques relèvent d'un certain contexte bien spécifique. Notre approche vise à mettre en exergue la mesure dans laquelle ce type de soulèvement est une véritable carte de visite de l'état du système politique roumain, exactement dix ans après l'adhésion à l'Union Européenne.

Quelques observations préliminaires

Nous allons d'abord partir de l'hypothèse que le cas roumain peut être exemplaire pour la problématique plus générale de l'adaptation des systèmes politiques postcommunistes à la période post-adhésion. Dès la moitié des années 1990, les élites politiques de ces pays ont assis leur légitimité, non pas seulement sur la question de la démocratisation ou de l'Etat de droit en soi, mais aussi sur l'intégration comme élément devant prouver l'achèvement de ces processus (Ciobanu, 2010 : 3-21). Dans cette logique, l'adhésion a pu prouver avec éclat le succès de la transition. Pourtant ce qui s'en suit met en cause cette apparente évidence.

L'accomplissement historique de l'intégration n'a visiblement pas pu donner un second souffle au processus de légitimation de la majorité des élites politiques du monde postcommuniste. De nouveaux partis, de nouvelles approches du rapport à l'Union européenne ont fait évoluer les systèmes de partis, et même le régime politique de la Pologne, de la Hongrie et de la République Tchèque. On peut dire que les systèmes partisans de ces pays ont fini par retrouver de nouveaux équilibres internes grâce à un retournement à 180 degrés du processus de légitimation par l'intégration : une légitimation par la contestation des institutions européennes va être plébiscitée par des majorités d'électeurs de ces pays.

Les nouveaux équilibres internes se font avec le prix de coûts politiques non négligeables au niveau de l'efficacité des institutions européennes. En moins d'une décennie, une période il est vrai marquée profondément par la crise économique globale, l'ancien processus d'importation de légitimation de l'UE vers ces pays se transforme dans ce qu'on peut définir, en bref, comme une véritable exportation de délégitimation vers les institutions de Bruxelles.

Ce n'est pas exactement le même chemin que vont prendre les deux autres pays ex-membres du pacte de Varsovie : la Bulgarie et la Roumanie. Leurs régimes politiques ont connu de nombreuses crises internes, sans arriver à s'adapter vraiment à leur nouveau statut. Ce n'est qu'un apparent paradoxe que ces pays représentent, si on les compare avec ceux du Groupe de Visegrád, le pôle conformiste par rapport aux institutions européennes. La fragilité de leurs institutions internes semble telle que l'Union européenne reste non seulement un élément décisif pour leur développement économique, mais garde aussi, au moins en partie, le rôle de pré-adhésion, y compris celui de légitimer les élites politiques et les régimes politiques de ces pays.

Le vrai paradoxe est que ce qui est assez souvent vu comme un déficit démocratique aboutit dans les pays du groupe de Visegrád à des emportements euro-sceptiques, tandis que pour les régimes où ce déficit démocratique est plus facile à prouver, on assiste à une forme de dépendance des institutions bruxelloises. En ce sens, le moment de la crise politique de l'été 2012 en Roumanie est exemplaire de l'incapacité d'un nouveau gouvernement d'aller jusqu'au bout de sa rhétorique euro-sceptique, en dépit d'un soutien populaire manifeste. On reviendra sur ce moment, mais on veut ici signaler qu'en 2017, c'est un autre gouvernement, cette fois fraîchement et largement élu, qui est bloqué dans sa démarche implicitement euro-sceptique. Cette fois, on a vu s'affirmer dans la rue une contestation qu'on pouvait difficilement prévoir après une campagne électorale très terne pour des élections législatives qui ont connu un niveau d'abstention de 61%.

À la différence du moment de la crise de 2012, en 2017 ce n'est pas seulement le chef de l'Etat et une partie des ONG's qui vont alerter les institutions européennes, mais c'est l'ampleur même de ces manifestations. Les Roumains sortent dans la rue, non pas simplement pour faire infléchir le gouvernement, mais pour faire appel aux institutions européennes et, plus généralement, à la communauté internationale qui a soutenu la lutte anticorruption en Roumanie. C'est donc indirectement par l'intermédiaire des partenaires européens que les Roumains essayent de peser sur leur propre gouvernement. L'UE se transforme ainsi en un arbitre de dernier ressort, qui permet le rétablissement des équilibres au sein d'un système politique qui n'a pas les ressources internes pour dépasser les crises.

On va, plus bas, essayer de démontrer pourquoi ce processus est révélateur de l'état actuel du système politique roumain et de la relation entre les partis politiques et la société. Nous allons aussi souligner la mesure dans laquelle nos observations sur ce cas spécifique peuvent être utiles pour la compréhension de l'évolution d'autres pays ex-communistes dans l'Europe unie.

1. Le « post-accession hooliganism » : un concept validé par le temps

Venelin I. Ganev, dans son article publié début 2013, a théorisé le concept de « post-accession hooliganism ¹ » pour rendre compte des crises politiques successives qu'on avait déjà pu observer pendant les cinq années écoulées depuis l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union européenne. Et ce n'est pas la simultanéité de l'adhésion de ces pays à l'Union qui rapprochait les deux cas, mais la similitude des problématiques rencontrées avant et après 2007.

Ce « hooliganisme post-adhésion » s'inscrit dans une séquence historique qui rend non seulement comparables, mais significativement similaires, les trajectoires des deux pays analysés par Ganev. Nous allons essayer de reprendre ces similitudes pour souligner la mesure dans laquelle notre étude du cas roumain peut être utile dans une perspective comparative. Au-delà des similitudes entre le cas bulgare et celui roumain, nous pensons que certaines de nos observations peuvent être utiles pour la compréhension des trajectoires récentes d'autres pays de l'Est de l'Europe, même ceux qui n'ont pas encore adhéré à l'UE.

Ganev identifie la cause des déséquilibres apparus après 2007, au niveau des systèmes politiques des deux pays, dans le comportement des classes politiques respectives. Des classes politiques qui avaient prouvé une remarquable cohérence dans la poursuite du but de l'accession. Mais qui, après 2007, changent brusquement leur comportement (Ciobanu, 2010 : 3-21).

Manifestement ce n'est plus la poursuite des objectifs fixés de commun accord avec leurs partenaires et qui visent à l'eupéanisation du fonctionnement de ces Etats qui préoccupent les dirigeants bulgares et roumains. Le nouveau comportement des élites politiques provoque une succession de crises et des difficultés au niveau de la poursuite du processus de l'intégration effective. En bref, le résultat est que, même en 2017, les deux pays restent visés par les critiques du Mécanisme de Contrôle et de Vérification (MCV) de leurs systèmes judiciaires, restent aux portes de l'espace Schengen et n'ont pas de perspective claire visant l'adhésion à la zone Euro.

Le concept de « post-accession hooliganism » rend bien compte, non seulement de ce changement de comportement après l'accomplissement historique que représentait le statut de membre de l'UE, mais aussi du fait qu'en ligne de mire se profile un jeu double. On avait tout fait, tout promis, avant l'adhésion, mais visiblement sans croire sérieusement en la poursuite de ces efforts après l'adhésion. Ce que Ganev appelle « la pratique informelle de la volonté de stabilité politique » (Ganev, 2013 : 34) n'était qu'une stratégie et ne reflétait aucunement un constitutionnalisme solide. Les nombreuses chutes de gouvernement et, plus significativement, les deux tentatives de démettre le Président roumain marquent une évolution, voire une involution, des régimes politiques respectifs.

C'est une véritable « guerre des institutions qui devient une réalité » de la période post-adhésion (Ganev, 2013 : 35). Et cette guerre des institutions se passe sur fond d'une poursuite, plus ou moins convaincante mais réelle, des politiques anticorruption. D'une part l'instabilité d'après 2007 permet de révéler la réalité d'un « Etat captif », voire d'une démocratie captive (Ganev, 2013 : 28-44). D'autre part, les avancées faites notamment grâce au MCV mettent en lumière des dichotomies à l'intérieur de l'Etat. A défaut de faire clairement reculer la corruption, la « lutte contre la corruption » révèle à tout le monde (citoyens et partenaires européens, notamment) la nature de ces régimes postcommunistes, légalement membres de l'UE, mais avec des Etats de droit et des régimes démocratiques loin de l'idée qu'on pouvait se faire des standards européens (Tanasoïu, 2015 : 171-190 et Iancu, 2015 : 159-169).

L'histoire de l'épopée de l'intégration doit donc être relue sous le prisme de la première décennie post-adhésion (2007-2017). Dorénavant, le quasi-consensus sur la nécessité d'embrasser l'identité européenne ne peut plus être vu comme le signe d'une remarquable conversion aux valeurs de l'UE.

Dans les deux pays, les pouvoirs exécutifs respectifs, qui sont en contact direct avec les institutions européennes, se montrent d'habitude très coopératifs avec Bruxelles et ce sont les Législatifs qui bloquent les réformes. D'autre part, c'est au niveau de l'Exécutif qu'on observe la majorité des scandales de corruption. On peut donc se demander si, là aussi, on n'assiste pas à un double discours des classes politiques. D'ailleurs, l'instabilité peut excuser de nombreux retards ou manquements. Pourtant, c'est surtout une réalité structurelle qui, comme on va essayer de le montrer plus bas, entretient une instabilité politique chronique et une guerre des institutions.

De ce point de vue, dans une perspective plus longue que celle de l'article de 2013, on peut relativiser l'observation de Ganev qui considère que cette instabilité

relève du processus de l'affirmation des élites politiques nationales fières d'elles-mêmes, et donc déifiantes par rapport aux leaders européens. Il est vrai qu'en Roumanie, comme en Bulgarie, on a pu voir fleurir des formes d'euro-scepticisme de la part de ceux-là mêmes qui avaient contribué à l'intégration. Mais, au moins jusqu'en 2017, c'est surtout pendant les campagnes électorales qu'on a pu entendre ce type de rhétorique².

Il se peut qu'un déclencheur du nouveau type de comportement de ces classes politiques soit un réel sentiment de confiance en soi-même et relève d'une volonté d'indépendance nationale. Mais, assez vite, il devient clair que les sociétés s'adaptent elles aussi à la nouvelle situation, que les exigences sociales commencent à être redéfinies et que les anciennes recettes de la légitimation et de mobilisation politique ne fonctionnent pas partout de la même façon. La période post-adhésion est, assez généralement, une période de crise de la légitimation des élites qui ont mené au bout ce processus. Les pays du groupe de Visegrád vont privilégier un changement brutal des mécanismes de légitimation, transformant l'UE de solution universelle en bouc émissaire. C'est, selon nous, la fragilité des systèmes politiques de la Bulgarie et de la Roumanie qui oblige leurs classes politiques respectives à s'arrêter à mi-chemin et à ne pas continuer sur la voie ouverte par leurs voisins.

Ce mi-chemin est celui de la pratique du double discours, d'un conformisme pro-européen au niveau de la démarche des chefs d'Etat et de Gouvernement, doublé de formes plus ou moins implicites de nationalisme de la majorité des hommes politiques et, surtout, d'une pratique (principalement, mais pas seulement, parlementaire) qui ne respecte que de façon très partielle les engagements successifs, notamment en matière d'Etat de droit, de lutte contre la corruption, de gestion de l'argent public et d'efficacité de l'usage des milliards d'euros venus de l'UE. En ce sens, il suffit de lire les rapports annuels MCV.

Cette duplicité reste un facteur constitutif des cultures politiques dominantes dans ces deux pays, facteur qui relève d'un passé long qui n'a été qu'exacerbé pendant la période communiste. Mais identifier ce qui relève finalement de l'inertie de ces cultures politiques, c'est seulement s'approcher des raisons structurelles de cette inertie qui ralentit le processus d'européanisation et ne fait que renforcer la méfiance des sociétés respectives par rapport à leurs dirigeants. Cette inertie est aujourd'hui produite par les systèmes politiques eux-mêmes, systèmes qui, avant même de se démocratiser vraiment, sont en train de devenir des sous-systèmes d'un éventuel système européen qui serait en marche.

En 1989, les élites politiques bulgares et roumaines étaient devant l'urgence de s'adapter et l'ont fait par deux moyens identiques : gagner du temps, limiter

les réformes et rester assez liées à l'URSS jusqu'à la fin de l'empire soviétique en décembre 1991. Et ce temps a été notamment utilisé pour s'assurer du contrôle des ressources économiques (Ganev, 2007).

En 2007, après l'intégration, il y a une autre crise de temps et d'autres ressources qui peuvent être détournées. Mais, fondamentalement, l'inertie et, notamment, le retard de la mise en place d'institutions efficaces de contrôle aboutissent au même résultat de rendre possible un accès privilégié de la clientèle politique à l'argent européen (Ganev, 2013). C'est ainsi que la question de la légitimité est une préoccupation, certes importante, mais secondaire par rapport à l'urgence de profiter des nouvelles opportunités économiques.

Le houliganisme post-adhésion est le résultat de cet ordre des priorités, qui relègue au second plan la nécessité de poursuivre la démocratisation et de consolider les institutions de l'Etat. Dans tous les pays de l'Europe du Sud, comme dans ceux de l'Est, la période post-adhésion est marquée par des affaires de corruption. Dans des contextes où on a affaire à des systèmes institutionnels fragiles et de « transitions inachevées » (Claret, 2014 : 173-182), comme c'est visiblement le cas en Bulgarie et Roumanie, la lutte pour l'argent européen a produit non seulement de la corruption, mais a aussi contribué à l'instabilité politique, devenue chronique.

2. Simple instabilité politique ou dysfonctionnement démocratique ?

Dans la décennie précédant le 1er janvier 2007, le régime politique roumain avait connu deux alternances (les deux à la suite des élections législatives) et six gouvernements. Pendant cette même période, aucune motion de censure n'a été votée et aucune procédure d'impeachment n'a été déclenchée.

Depuis le moment de l'adhésion, et pendant pratiquement la même période de temps, on peut dénombrer sept changements de majorité (dont seulement une à la suite des élections) et dix formules gouvernementales successives. De plus, le régime constitutionnel a connu, pour la première fois, des chutes de gouvernement à la suite de votes de motions de censure (2009 et 2012) et a expérimenté deux procédures d'impeachment, avec les suspensions du chef de l'Etat et les référendums de 2007 et 2012, mais qui n'ont pas abouti à la destitution du Président.

En outre, la période est dominée par des cohabitations disfonctionnelles (surtout celles de Bănescu - Tăriceanu et Bănescu - Ponta, mais également celle de Iohannis et Ponta) (King et Sum, 2011). Au total, presque sept ans de cohabitation, période qui va se prolonger probablement jusqu'aux élections présidentielles de la fin 2019, et même au-delà.

Ce résumé de la première décennie de la Roumanie intégrée montre, à lui seul, que le régime politique a évolué de façon significative en passant incessamment de crise en crise, sans parvenir aujourd'hui à un nouvel équilibre. Et ce sont les institutions européennes qui deviennent les garantes de ce que ces crises ne vont pas jusqu'à casser l'ordre constitutionnel (Tanasoiu, 2015 : 171-190). Formellement, cet ordre n'est jamais bouleversé, mais des questions se posent quant à la nature vraiment représentative du système de partis et quant à la poursuite du processus de démocratisation (King et Marian, 2017 : 175-197).

En ce sens, est hautement significatif le sort du référendum de 2009 sur le passage au système monocaméral et la réduction du nombre des parlementaires à 300. Même si le référendum a été validé par une participation de plus de 50% (aujourd'hui, ce seuil est de seulement de 30%), et même si la Cour Constitutionnelle a indiqué que le statut de référendum consultatif ne lui enlevait pas celui d'expression de la volonté populaire et donc, à ce titre, que le Parlement est tenu de respecter le résultat du référendum³, le Parlement n'a rien fait en ce sens.

Depuis, une nouvelle loi pour l'élection du Parlement a été votée, mais ni le Président ni l'opposition n'ont saisi la Cour Constitutionnelle, sachant que celle-ci avait indiqué qu'aucune loi électorale ne pourrait être votée avant la mise en pratique des changements requis par le résultat du référendum⁴. Ainsi, la classe politique a, de fait, institutionnalisé l'oubli de ses obligations dictées par l'électorat et validées par la Cour Constitutionnelle.

Cet oubli du résultat du référendum de 2009 en dit long sur le fait que, même si le fonctionnement des institutions passe par des moments d'apparente normalité, en fait cette normalité cache mal l'évidence que certains mécanismes démocratiques ne fonctionnent pas.

La succession des crises politiques et constitutionnelles, non seulement remet constamment en cause les rapports entre l'Exécutif et le Législatif, ainsi qu'entre le Président et le Premier-ministre, ce qui mène à un recours constant et à une véritable banalisation de l'arbitrage quasi-politique opéré par la Cour Constitutionnelle, mais aussi fait qu'aucune politique cohérente ne peut plus être poursuivie par le pouvoir en place, quelle que soit sa couleur politique. En ce sens, T. Gallagher parle de « dix années perdues » (Gallagher, 2009) et V. Ganev observe que le « state building » est abandonné, et même « renversé » en Roumanie (Ganev, 2013 : 2-5).

Pendant le processus d'intégration, la question de la stabilité politique est un élément essentiel dans le processus d'adhésion, mais après 2007, l'épouvantail du « danger de l'instabilité » ne fonctionne plus. Avant 2007, la classe politique avait

bien un but commun et ce but a joué le rôle de substitut à un vrai consensus constitutionnel. De ce point de vue, après l'intégration, a lieu une forme de « crash-test » institutionnel ; et ce test nous indique la fragilité du semi-présidentialisme roumain.

En plus, l'instabilité politique, au lieu d'être pénalisante pour les gouvernants, peut devenir une excuse pour tout retard, pour tout manquement aux engagements pris. Si le danger d'instabilité tenait le rôle *ex ante* d'épouvantail, après 2007 l'instabilité passe au rôle *ex post* de bouc émissaire.

Mais si l'instabilité politique post-adhésion peut être politiquement instrumentalisée, cela ne veut nullement dire qu'elle soit volontairement recherchée. Elle est, au contraire, la partie la plus visible des dysfonctionnements profonds au niveau de l'équilibre des pouvoirs et du fonctionnement de l'Etat de droit.

Pour illustrer les causes de la mise en danger de l'ordre constitutionnel, nous allons rapidement rappeler les principaux enjeux des crises de 2007 et 2012. Celle de 2007 commence quelques jours après le 1er janvier, avec les accusations de corruption lancées par le chef de l'Etat Traian Băsescu à l'encontre du Premier Ministre Călin Popescu-Tăriceanu. Ce dernier avait essayé d'aider son ami, le richissime Dinu Patriciu. Băsescu a montré un billet, comme preuve d'une demande du Premier-ministre en vue d'une intervention du Président auprès du Parquet⁵. En quelques semaines, le parti du Président est éliminé du gouvernement et une alliance informelle du PNL, dirigé par Tăriceanu, avec le PSD va soutenir une autre formule gouvernementale et, ultérieurement, suspendre le chef de l'Etat. Le démettre était une autre question, car cela supposait un référendum.

Même si le Parlement avait constitutionnellement le droit de démarrer la procédure d'impeachment, pouvait passer outre l'avis de la Cour Constitutionnelle qui n'avait pas trouvé « des violations graves de la Constitution⁶ » et pouvait suspendre le Président, il est clair qu'on avait affaire là à une forme de redéfinition des frontières entre le Législatif et l'institution présidentielle.

Le Parlement voulait, en fait, transformer l'impeachment en une forme de motion de censure et inventer une responsabilité politique du chef de l'Etat devant le Parlement⁷. Ce qui, nécessairement, aurait changé la nature du régime politique, dans la direction d'une sortie du semi-présidentialisme.

Le résultat du référendum pour démettre le Président a renversé cette évolution, en ayant même mené au renforcement relatif du chef de l'Etat, au moins aux yeux de l'opinion. Mais les conséquences vont être différentes en 2012, quand les mêmes partis, le PSD et le PNL, cette fois-ci alliés formellement dans l'USL, ne vont attendre que quelques semaines après la nomination de leur gouvernement

par le Président pour essayer, une nouvelle fois, de démettre le chef de l'Etat. En 2012, ce processus va échouer après de nombreux rebondissements, mais va aussi fortement affaiblir le président Băsescu, et la fonction présidentielle elle-même.

La crise de 2012 est généralement considérée comme la plus grave crise constitutionnelle d'un pays ayant récemment accédé à l'UE (Perju, 2015 : 246-278). Selon nous, c'est un moment privilégié pour observer la mesure dans laquelle le « houliganisme post-adhésion » a affecté le fonctionnement du système politique et a altéré la nature démocratique du régime.

Si, en 2007, la procédure de l'impeachment avait duré du 12 février au 19 mai, date du référendum (soit près de 100 jours), en 2012, on assiste à un véritable « blitzkrieg » (comme on l'a nommé à l'époque), car elle dure du 4 juillet au 29 juillet, date du référendum (soit seulement 25 jours). Cette fois-ci, l'ordre constitutionnel n'a pas été mis en danger par la tentative de démettre le chef de l'Etat, mais par la rapidité et la succession de décisions controversées prises pendant cette période.

Pour ne rappeler que les plus importantes, on soulignera que en quatre jours, du 3 au 6 juillet 2012, on assiste successivement à la destitution de l'Avocat du Peuple (l'Ombudsman, étant la seule autorité à pouvoir attaquer devant la Cour constitutionnelle les ordonnances d'urgence du Gouvernement), à la destitution des présidents du Sénat et de la Chambre des députés, à la suspension du chef de l'Etat (contre l'avis consultatif de la Cour constitutionnelle), au changement par ordonnance d'urgence de la loi sur le référendum (afin d'éliminer le seuil de 50% de participation pour la validation des résultats) et enfin à l'élimination du droit de la Cour constitutionnelle à censurer les décisions du Parlement.

Même s'il ne s'agit pas nécessairement d'un « coup d'Etat parlementaire » (Tismăneanu, 2013), cette succession de changements importants pour la logique institutionnelle relève d'un véritable coup porté à l'ordre constitutionnel. C'est seulement sous la pression de l'Union européenne, et de pays comme les Etats Unis, la Grande Bretagne et l'Allemagne, que l'USL va faire marche arrière.

L'annulation intempestive du seuil de 50% de participation pour la validation du référendum n'est pas acceptée par la Cour constitutionnelle. Cette même Cour est obligée de tarder jusqu'au 21 août (dans un contexte de pression internationale et de véritable guerre des institutions) pour constater que le référendum du 29 juillet est invalidé avec 47% de participation, en prenant en compte des listes électorales qui n'avaient pas été actualisées⁸. Le Président Băsescu va revenir à Cotroceni, mais les conséquences internes et externes de cette crise se font toujours sentir⁹.

Nous avons brièvement rappelé les deux épisodes de 2007 et 2012, à la fois pour illustrer le « houliganisme post-accession » et pour souligner la mesure dans laquelle ce phénomène met en péril toute forme de consolidation démocratique dans les pays où il se fait ressentir. Dans le cas roumain, ces deux moments sont significatifs également parce qu'ils rendent compte du principal débat, voire clivage, qui se fait ressentir après 2007 au sein de la classe politique et de la société : celui sur les politiques anticorruption.

En 2007, la crise commence avec l'accusation de corruption que le Président Băsescu lance à l'égard du Premier-ministre. Rapidement, l'une des victimes de cette crise politique est la ministre de la Justice Monica Macovei, indépendante, soutenue par le parti du président. M. Macovei était à l'époque le symbole de la volonté de l'eupéanisation du système de justice et de la lutte anticorruption. Le contexte du moment et l'alliance avec M. Macovei a d'ailleurs permis au Président Băsescu d'être reconnu par une grande partie des Roumains comme le leader politique du camp anticorruption (Ce qui va lui permettre d'être réélu en 2009).

La crise de 2012 est précédée par la condamnation à la prison ferme de l'ancien Premier-ministre et dirigeant du PSD Adrian Năstase. C'était un moment symbolique fort, qui annonçait la poursuite des politiques anticorruption en dépit de l'arrivée au pouvoir de l'USL (Gherghina et Soare, 2016 : 797-818). La majorité de ceux qui soutenaient les politiques anticorruption de la période 2005-2012 vont donc identifier, dans la nouvelle tentative de démettre le chef de l'Etat, une volonté de la coalition au pouvoir d'utiliser ce moment pour mettre fin à ces politiques.

Cette interprétation a pu évidemment être utilisée politiquement par le camp présidentiel. Mais, au-delà des instrumentalisation politiques de la « lutte anti-corruption », il était clair que la question de l'attitude à l'égard de ces politiques devenait de plus en plus un élément d'identification partisane et de mobilisation en faveur ou contre certains leaders, partis et institutions.

Depuis le début des négociations en décembre 1999 et jusqu'à aujourd'hui, l'UE a mis en avant la nécessité de construire, puis de rendre plus efficaces les institutions anticorruption. En 2012, le fait que ce soit les interventions des leaders européens qui ont rendu possible le retour du président Basescu en dépit de plus de sept millions de voix en faveur de sa destitution va permettre aux dirigeants de l'USL d'utiliser, pour la première fois, un discours ouvertement critique à l'égard de l'UE¹⁰.

Si, en 2007, le semi-présidentialisme est rétabli par le résultat du référendum de destitution du Président, en 2012 ce sont les partenaires externes qui rétablissent l'ordre constitutionnel. La crise de 2012 n'a pas abouti, ni à la destitution du chef

de l'Etat, ni à l'arrêt de l'action du Département National Anticorruption, mais elle marque un moment d'inflexion dans l'attitude d'une partie des Roumains à l'égard des institutions européennes¹¹. Cela nous conduit à nous demander si les débats de hier et d'aujourd'hui sur les politiques anticorruption ne cachent pas un véritable clivage sur la question de l'attitude par rapport aux institutions européennes, voire par rapport à l'eupéanisation même du pays (Seiler, 2002 : 115-144).

3. De la continuité de l'Etat à l'Etat captif

La transition roumaine est, comme la transition bulgare, marquée par le fait que ce sont des anciens membres de la nomenklatura qui décident des modalités et de la vitesse de la transition. Ainsi, des gens liés à l'ancien régime « *set unilaterally the terms of party-State divorce* » (Gaven, 2007 : 47). Dans le cas, les sept années qui passent, du moment de la chute du communisme à la première alternance politique de novembre 2006, constituent une période assez longue pour voir se cristalliser un système institutionnel à la fois nouveau et préparé à rendre impossible toute politique de décommunisation. Ainsi, on comprend pourquoi la justice de transition est ajournée systématiquement et les réformes économiques détournées pour permettre le passage des biens publics aux mains des réseaux liés à l'ancien parti unique et aux anciennes structures de répression (Stan, 2013 et Gussi, 2017 : 76-98).

Ici, il faut bien faire la distinction entre, d'une part, les pays où l'on peut effectivement parler de la « grande conversion » (Mink et Szurek, 1999), c'est à dire ceux d'Europe centrale où les anticommunistes gagnent les premières élections d'après la chute du communisme. Dans ces cas-là, l'ex-nomenklatura sort de la sphère du pouvoir politique et administratif, pour se convertir à la sphère de l'économie. Et, d'autre part, il y a les pays où les anciens réseaux contrôlent toujours le pouvoir politique, administratif et militaire et utilisent ce pouvoir pour monopoliser aussi la sphère de l'économie privée¹². Il s'agit d'un monopole qui limite le développement d'une société civile, économiquement dépendante des aides venues de l'extérieur et moins orientée vers l'effort d'institutionnalisation des nouveaux partis politiques.

C'est dans cette deuxième catégorie que rentre aussi la Roumanie où, derrière l'image révolutionnaire de 1989, se dessine une parfaite continuité de l'Etat (Ionescu, 2009 et Gussi, 2011). D'ailleurs, le cas roumain illustre ce que Guy Hermet avait nommé « une transition sans transition » (Hermet, 2007 : 135). Ce n'est pas en quelques mois, semaines ou jours, mais c'est en quelques heures, le 22 décembre 1989, que les successeurs de Ceausescu proclament la disparition du Parti et de la Securitate. Avant de refléter une réalité de fait, la « Révolution roumaine »

est un discours qui marque le changement de stratégie de légitimation de l'Etat, désormais postcommuniste (Gussi, 2016 : 145-161).

C'est la forme apparemment révolutionnaire de la chute du communisme qui a permis une véritable réinvention des anciens communistes par leur participation au moment de décembre 1989. Iliescu et ses proches ont pu rester au pouvoir jusqu'en novembre 1996, période pendant laquelle ils ont mis en place le nouveau régime constitutionnel. Le grand paradoxe de la relégitimation des anciens communistes par le moment révolutionnaire a brouillé les pistes. Simple continuité ? Mais, le parti communiste roumain avait bel et bien disparu le 22 décembre 1989. Nous avons, ailleurs (Grzmyala-Busse, 2007), essayé de montrer comment le parti, c'est à dire essentiellement les détenteurs du pouvoir au niveau politique, économique, administratif et militaire, s'est retiré dans l'Etat. Cet Etat est ainsi devenu une forteresse de résistance contre tout risque de décommunisation.

C'est à partir de cet Etat-forteresse que vont se construire successivement deux partis politiques : le FSN (PD après 1993), puis le FDSN (PDSR, PSD après 2001). Ces partis n'étaient en rien les successeurs légaux ou idéologiques de l'ancien parti unique. Mais ils apparaissent comme des outils adaptés au contexte postcommuniste pour servir, en tant que véhicule électoral, des détenteurs du pouvoir dans l'Etat au moment de leurs naissances respectives (le FSN en 1990, le FDSN en 1992), les deux ayant le même père fondateur en la personne du chef de l'Etat de l'époque, Ion Iliescu.

Cette période constitutive du système des partis et du système politique en général reste décisive pour l'évolution ultérieure du rapport entre l'Etat et la société. Il suffit ici de souligner que, depuis 1989, jamais une majorité parlementaire ou un gouvernement ne s'est constitué sans l'apport décisif de l'un des deux « frères ennemis », l'actuel PSD (ex-FDSN, PDSR) et le PD (ex-FSN, fusionné depuis 2014 avec le PNL). En presque trente ans, la société roumaine n'a donc pas produit un parti ou une coalition politique assez fort pour gouverner sans l'aide de l'une des deux productions politiques de l'Etat (post)communiste.

La continuité de l'Etat à travers le moment 1989 a été renforcée dans ces conséquences par cette saisissante et constante domination politique des successeurs indirects de l'ancien parti unique. Le système politique roumain reste ainsi défini par des modalités de sélection du personnel politique¹³ et une culture institutionnelle inertielles par rapport au passé non-démocratique (Horne, 2009 : 344-376). C'est dans ce contexte que se pose la question de l'Etat captif et de la corruption (Stoica, 2017 : 253-279).

L'Etat-forteresse contre la décommunisation des années 1990 a rendu illusoire une véritable séparation entre le pouvoir judiciaire le pouvoir politique, mais aussi, dans la tradition de l'Etat communiste, entre la dimension judiciaire et la dimension militaire et des services secrets. De plus, les agents de l'Etat dépendent de la classe politique pour éviter toute forme de lustration. Ces agents, non seulement veulent couvrir leur passé d'avant 1989, mais aussi leur participation aux répressions de décembre 1989 et de juin 1990 (Grosescu, Ursachi, 2009). Juges, procureurs ou membres des services secrets vont donc soutenir les partis qui s'opposent à la justice de transition. Ces partis, donc la majorité de la classe politique, vont ainsi, jusqu'à l'entrée dans l'UE, bénéficier d'une impunité qui, en soi, est productrice de corruption.

C'est au moment de la mise en cause de cette impunité par l'action du Département National Anticorruption (DNA) que commence aussi le « post-accession hooliganism ». Le système politique s'était construit autour d'un certain type de relation entre les institutions de l'Etat et la classe politique. L'entrée dans l'UE rend impossible la poursuite de cette relation. Mais l'arrivée à un nouveau point d'équilibre se fait attendre, car la classe politique, loin de vouloir se plier humblement au nouveau contexte, veut au contraire en profiter économiquement. De sorte que deux processus contradictoires coexistent, encouragés par le contexte post-adhésion : d'une part, l'action des institutions qui luttent contre la corruption et, d'autre part, le développement de cette même corruption.

En ce sens, la « guerre des institutions » est le signe de véritables dérèglements constitutionnels ; mais, elle est également le signe de l'autonomisation de certaines institutions grâce à l'influence de l'UE, notamment à travers le MCV.

Quelques observations conclusives

Le cas roumain nous montre que l'adhésion n'a pas représenté aussi un dépassement du postcommunisme comme période qui a ses caractéristiques propres. Pour résumer, la continuité de l'Etat a rendu inévitable l'Etat captif, mais, dès 1990, une partie de la société a réagi, hier par l'intermédiaire du discours anticommuniste, plus tard par l'intermédiaire de celui anticorruption. Face à la rue et à la frustration sociale, le pouvoir politique a proposé plusieurs discours de légitimation. En 1989 et 1990, c'est le discours révolutionnaire qui fonctionne ; ensuite, c'est celui sur les réformes et ce qui est au bout de la transition. Enfin, le discours sur l'intégration est utilisé dès 1995¹⁴, pour devenir seulement après 2001 le discours dominant. Cette chronologie souligne le fait que ce n'est pas une véritable vocation pro-européenne initialement, ni même un véritable projet politique, mais c'est un

déficit de légitimation qui pousse les leaders roumains sur la voie de l'intégration, au début fortement improbable.

Au-delà des efforts institutionnels qui ont rendu possible l'élargissement de 2007, il est aujourd'hui clair que l'élite politique n'était pas le principal moteur de ce processus ; elle s'est adaptée à une demande sociale et à des nécessités institutionnelles. C'est parce qu'elle devient le principal facteur de légitimation et de mobilisation sociale que l'intégration s'impose à la quasi-majorité de la classe politique.

Après 2007, les pressions venues de la part des institutions européennes, notamment au niveau des institutions judiciaires, annoncent un possible dépassement de cette réalité de l'Etat captif. La guerre des institutions en est un signe. Mais le hooliganisme post-adhésion de la classe politique rend toujours impossible la cristallisation de nouveaux équilibres institutionnels.

Après 2007, l'intégration, qui menace les anciens équilibres, est moins un facteur de légitimation du système politique tout entier, de la classe politique en général, qu'un élément de légitimation de certaines politiques, notamment les politiques anticorruption, de certains acteurs politiques, comme le Chef de l'Etat, de certaines institutions, comme la DNA. Le rapport à l'UE devient donc un élément central de la vie politique. Mais ce ne sont pas tant des sensibilités politiques qui s'affrontent, que des stratégies différentes d'adaptation, voire de légitimation.

Apparemment, un nouveau clivage apparaît après 2007 : celui sur « la lutte contre la corruption ». Initialement, ce nouveau clivage ne fait que prolonger celui des années 1990 (Gueorguieva, 2002 : 269-281). Le temps avait rendu politiquement inefficace le discours anticomuniste et la dénonciation de la continuité de l'Etat. Mais, au début, c'est dans la matrice du clivage de 1990 que s'est défini celui sur la question de la corruption. L'histoire paraît se répéter, le même « Parti-Etat » paraît l'adversaire. Mais, le contraste entre l'ampleur de la mobilisation sociale de janvier-février 2017 et l'absence de véhicule civique ou politique à sa mesure doit nous amener à nous poser des questions supplémentaires. On peut se demander si le moment 2017 n'est pas le signe du retour à l'ancienne opposition entre « société civile » et Etat, comme signe d'une forme de dé-démocratisation. Par contre, on peut aussi se demander si la société roumaine d'aujourd'hui n'est pas trop complexe pour pouvoir être politiquement traduite grâce au clivage fondateur de 1990.

Nous laissons ces questions ouvertes, tout en soulignant le rôle des institutions européennes, devenues une sorte de garant externe de la stabilité du système politique, mais qui ont aussi établi une forme de rapport symbolique direct avec une partie de la société, laquelle voit dans l'UE la seule source de changement et de démocratisation¹⁵.

Bibliographie

- Ciobanu, M. 2010. « Communist Regimes, Legitimacy and the Transition to Democracy in Eastern Europe », *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 38:1, p. 3-21.
- Claret, P. 2014. « La transition inachevée de la Bulgarie. Réflexions critiques sur un constat », *Est Europa. Revue d'études politiques et constitutionnelles*, p. 173-182.
- Gallagher, T. 2009. *Romania and the European Union. How the weak vanquished the strong*, Manchester: Manchester University Press, 2009.
- Ganev, V. 2007. *Preying on the State. The Transformation of Bulgaria after 1989*, Ithaca et Londres: Cornell University Press.
- Ganev, V. 2013. « Post-Accession Hooliganism: Democratic Governance in Bulgaria and Romania after 2007 », *East European Politics and Societies and Cultures*, 27:1, p. 26-44.
- Gherghina, S., Soare, S. 2016. « A Test of European Union post-accession influence: comparing reactions to political instability in Romania », *Democratization*, 23:5, p. 797-818.
- Grzymala-Busse, A. 2007. *Rebuilding Leviathan. Party Competition and State Exploitation in Post-Communist Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gussi, A. 2011. *La Roumanie face à son passé communiste. Mémoires et cultures politiques*, Paris : l'Harmattan.
- Hermet, G. 2007. *L'hiver de la démocratie ou le nouveau régime*, Paris: Armand Colin, p. 135.
- Horne, C. 2009. « Late Lustration Programmes in Romania and Poland: Supporting or Undermining Democratic Transitions? » *Démocratisation*, 16:2, p. 344-376.
- Grosecu, R., Ursachi, R. 2009. *Justitia penală de tranziție. De la Nürnberg la postcomunismul românesc*, Iasi: Polirom.
- Gueorguieva, P. 2002. « Le clivage anciens communistes-anticommunistes en Bulgarie après 1989 » dans De Waele, J-M. (éd.), *Partis politiques et démocratie en Europe centrale et orientale*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, p. 269-281.
- Gussi, A. 2016. « Que reste-t-il de la « Révolution roumaine » ? Usages politiques d'un symbole », *L'Europe centrale et orientale, vingt-cinq ans après la chute du Mur de Berlin. Retour sur « l'expérience postcommuniste »*, *Est Europa - Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est Européennes*, Numéro Spécial 2, p. 145-161.
- Iancu, A. 2016. « La crise de la représentation politique dans les pays de l'Europe centrale et orientale: regards croisés-passé et présent-sur la sélection gouvernementale », *L'Europe centrale et orientale, vingt-cinq ans après la chute du Mur de Berlin. Retour sur « l'expérience postcommuniste »*, *Est Europa - Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est Européennes*, Numéro Spécial 2, pp. 75-98, p. 91.
- Iancu, B. 2015. « Separation of Powers and the Rule of Law in Romania: the Crisis in Concept and Contexts » dans Armin von Bogdanov et Pål Sonneveld, *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford et Portland: Hart Publishing, p. 159-169.
- Ionescu, A. 2009. *Du Parti-Etat à l'Etat des partis. Changer de régime politique en Roumanie*, Bucarest: Editura Academiei Române.
- King, R., Marian, G. 2017. « Reprezentare, mandate și calitatea democrației » dans Lavinia Stan et Diane Vancea, *Romania postcomunistă. Trecut, prezent și viitor*, Iasi: Polirom (tr.), p. 175-197.
- King, R., Sum, P. (ed.). 2011. *Romania Under Băseșcu: Aspirations, Achievements, and Frustrations During His First Presidential Term* Lanham, MD: Rowan & Littlefield.
- Mink, G., Szurek, J-C. 1999. *La Grande Conversion. Destin des communistes en Europe de l'Est*, Paris: Seuil.

- Perju, V. 2015. « The Romanian double executive and the 2012 constitutional crisis », *International Journal of Constitutional Law*, 1:13, p. 246-278.
- Seiler, D-L. 2002. « Peut-on appliquer les clivages de Rokkan à l'Europe centrale ? » dans De Waele, J-M. (éd.), *Partis politiques et démocratie en Europe centrale et orientale*, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, p. 115-144.
- Stan, L. 2013. *Transitional Justice in Post-Communist Romania: The Politics of Memory*, New York: Cambridge University Press.
- Stoica, C.A. 2017. « Capitalisme postcommuniste à la roumaine? » dans Mihailescu, V., *De ce este Romania astfel? Avatarurile exceptionalismului românesc*, Iasi:Polirom, p. 253-279.
- Szelenyi, I., Szelenyi, S. 1995. « Circulation or Reproduction of Elites during Post-Communist Transformation in Russia and Eastern Europe », *Theory & Society*, 24:5, p. 615-638.
- Tanasoiu, C. 2015. « Romania in the EU: Political Developments and the Rule of Law after Accession » dans von Bogdanody, A. et Sonneveld, P., *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area. Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, Oxford et Portland: Hart Publishing, p. 171-190.
- Thom, F. 1994. *Les fins du communisme*. Paris: Criterion.
- Tismaneanu, V. 2013. « Democracy on the brink: A Coup Attempt Fails in Romania », *World Affairs Journal*, Janvier. [En ligne] : <http://www.worldaffairsjournal.org/article/democracy-brink-coup-attempt-fails-romania> [consulté le 5 septembre 2017].

Notes

1. Venelin I. Ganey, « Post-Accession Hooliganism: Democratic Governance in Bulgaria and Romania after 2007 », *East European Politics and Societies and Cultures*, 27:1 (2013), p. 26-44.
2. Par exemple, en 2012, ce type de discours est très présent dans la démarche du dirigeant du PSD Ponta et de son gouvernement, puis il est mis en sourdine, pour revenir à l'approche des présidentielles de 2014.
3. La décision de la Cour Constitutionnelle no. 682 du 27 juin 2012.
4. Les élections législatives de 2016 se sont déroulées sous cette nouvelle loi, en dépit des problèmes de constitutionnalité.
5. « Coronologia Afacerii Biletul ». [En ligne] : <http://revista22online.ro/3408/.html> [consulté le 5 septembre 2017].
6. L'Avis Consultatif no. 1 du 5 avril 2007 de la Cour Constitutionnelle.
7. La suspension du Chef de l'Etat est votée à la majorité absolue des parlementaires, comme pour le vote d'investiture du Premier Ministre.
8. La chronologie des événements faite par l'agence de presse Mediafax, <http://www.mediafax.ro/politic/cronologie-2012-anul-razboiului-politic-declinul-popularitatii-lui-Basescu-vehiculul-electoral-al-usl-10414246> [consulté le 3 septembre 2017].
9. Une des conséquences les plus actuelles a été la condamnation pénale pour fraude pendant le référendum de Liviu Dragnea, l'actuel président du PSD, qui légalement n'a pas pu être nommé à la fonction de Premier-ministre, ce qui explique en partie l'instabilité gouvernementale de 2017. Voir aussi Ronald King and Paul Sum (eds.), *Romania Under Bădescu: Aspirations, Achievements, and Frustrations During His First Presidential Term*, Lanham, MD: Rowan, Littlefield, 2011.
10. Pendant la crise, les déclarations critiques à l'égard de toute intervention de l'extérieur du Président intérimaire Crin Antonescu et du Premier-ministre V. Ponta ont été innombrables.

11. Selon l'enquête sociologique de septembre 2017, cette année, pour la première fois après l'adhésion, les Roumains sont moins de 50% (48%) à considérer que l'appartenance à l'UE est une bonne chose ; il est vrai que l'opinion contraire représente seulement 18%. Eurobaromètre. [En ligne] : <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/surveyKy/2178> [consulté le 18 octobre 2017].

12. Cette observation doit être liée à la distinction entre reproduction (forme de continuité, le cas roumain) et circulation des élites : en ce sens, Ivan Szelenyi and Szonja Szelenyi, « Circulation or Reproduction of Elites during Post-Communist Transformation in Russia and Eastern Europe », *Theory & Society*, 24:5 (1995): 615-638. Sur les mécanismes généraux de cette conversion, voir V.I. Ganey, 2007, mais aussi F. Thom, *Les fins du communisme*, Paris: Criterion, 1994.

13. Par exemple, pour Alexandra Iancu, « le postcommunisme roumain reste illustratif pour la thèse des continuités du passé » : A. Iancu, « La crise de la représentation politique dans les pays de l'Europe centrale et orientale: regards croisés-passé et présent-sur la sélection gouvernementale », *L'Europe centrale et orientale, vingt-cinq ans après la chute du Mur de Berlin. Retour sur « l'expérience postcommuniste »*, *Est Europa - Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est Européennes*, Numéro Spécial 2, 2016, p. 75-98, p. 91.

14. Par l'acte commun en faveur de l'intégration, signé par les partis parlementaires de l'époque: « Declaratia de la Snagov » du 21 juin 1995.

15. Pour l'Eurobaromètre, cité plus haut, les Roumains sont les plus nombreux à considérer que l'UE peut leur apporter plus de démocratie (25%). C'est la deuxième motivation pour apprécier l'appartenance à l'UE, après les opportunités de travailler à l'extérieur du pays.