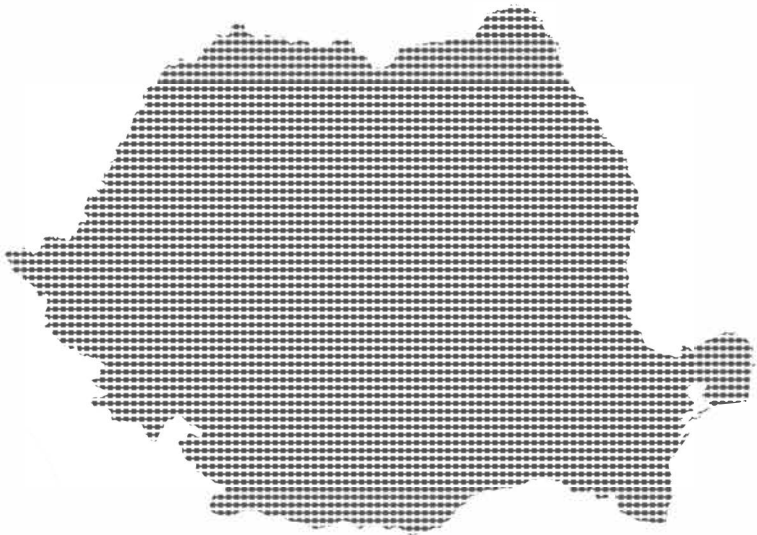


# Synergies Roumanie

Revue du GERFLINT

**Bonne gouvernance,  
délibération démocratique  
et participation citoyenne.  
Quels enjeux pour la politique de demain ?**

Coordonné par Sergiu Mișcoiu





# **Synergies Roumanie**

Numéro 14 / Année 2019

Bonne gouvernance, délibération démocratique  
et participation citoyenne.  
Quels enjeux pour la politique de demain ?

**Coordonné par Sergiu Mişcoiu**



REVUE DU GERFLINT  
2019

**POLITIQUE EDITORIALE**

*Synergies Roumanie* est une revue francophone de recherche en sciences humaines, particulièrement ouverte aux sciences du langage et de la communication, à la philosophie et à l'histoire, aux littératures francophones, à la didactique du français, des langues et des cultures.

Sa vocation est de mettre en œuvre, en Roumanie, le *Programme Mondial de Diffusion Scientifique Francophone en Réseau* du GERFLINT, Groupe d'Études et de Recherches pour le Français Langue Internationale. C'est pourquoi elle publie des articles dans cette langue, mais sans exclusive linguistique et accueille, de façon majoritaire, les travaux issus de la pensée scientifique des chercheurs francophones de son espace géographique dont le français n'est pas la langue première. Comme toutes les revues du GERFLINT, elle poursuit les objectifs suivants: défense de la recherche scientifique francophone dans l'ensemble des sciences humaines, promotion du dialogue entre les disciplines, les langues et les cultures, ouverture sur l'ensemble de la communauté scientifique, adoption d'une large couverture disciplinaire, aide aux jeunes chercheurs, formation à l'écriture scientifique francophone, veille sur la qualité scientifique des travaux.

**Libre Accès et Copyright :** © *Synergies Roumanie* est une revue française éditée par le GERFLINT qui se situe dans le cadre du libre accès à l'information scientifique et technique. Sa commercialisation est interdite. Sa politique éditoriale et ses articles peuvent être directement consultés et étudiés dans leur intégralité en ligne. Le mode de citation doit être conforme au Code français de la Propriété Intellectuelle. La Rédaction de *Synergies Roumanie*, partenaire de coopération scientifique du GERFLINT, travaille selon les dispositions de la Charte éthique, éditoriale et de confidentialité du Groupe et de ses normes les plus strictes. Les propos tenus dans ses articles sont conformes au débat scientifique et n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Conformément aux règles déontologiques et éthiques du domaine de la Recherche, toute fraude scientifique (plagiat, auto-plagiat, retrait inopiné de proposition d'article sans en informer dûment la Rédaction) sera communiquée à l'entourage universitaire et professionnel du signataire de la proposition d'article. Toute procédure irrégulière entraîne refus systématique du texte et annulation de la collaboration.

**Périodicité : Annuelle**  
**ISSN 1841-8333 / ISSN en ligne 2261-3463**

**Directeur de publication**

Jacques Cortès, Professeur émérite, Université de Rouen, France

**Présidents d'Honneur**

Chantal Delsol, Université de Marne la Vallée, France  
Andrei Pleșu, Université de Bucarest, Roumanie

**Rédacteur en chef**

Adrian-Gabriel Corpădean, Université « Babeș-Bolyai »,  
Vice-doyen de la Faculté d'études européennes,  
Cluj-Napoca, Roumanie

**Rédactrice en chef adjointe**

Delia Flanja, Université « Babeș-Bolyai », Faculté  
d'études européennes Cluj-Napoca, Roumanie

**Titulaire et Éditeur : GERFLINT**

**Siège en France**

GERFLINT  
17, rue de la Ronde mare  
Le Buisson Chevalier  
27240 Sylvains-les-Moulins - France  
www.gerflint.fr  
gerflint.edition@gmail.com

**Siège de la Rédaction en Roumanie**

Université Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca  
8, rue M. Kogalniceanu, 400084, Cluj-Napoca,  
Roumanie.  
Fax: (+40) 264 598343  
**Contact de la Rédaction :**  
synergies.roumanie.redaction@gmail.com

**Comité scientifique**

Rodica Baconski (Université Babeș-Bolyai, Roumanie); Lavinia Betea (Université Vasile Goldiș, Arad, Roumanie); Pierre Chalvidan (Université Paris XII, France); Georgeta Cislaru (Université Paris III, France); Chantal Claudel (Université Paris VIII, France); Mioara Codleanu (Université Ovidius de Constanța, Roumanie); Nicolae Edroiu (Académie Roumaine); Aleksandra Ljalikova (Université de Tallinn, Estonie); Alina Pamfil (Université « Babeș-Bolyai », Roumanie); Ioan Aurel Pop (Académie Roumaine); Ion Pop (Université « Babeș-Bolyai », Roumanie); Malgorzata Pamula (Université Pédagogique de Cracovie, Pologne); Mihai Șandru (Académie Roumaine); Sorina Soare (Université Libre de Bruxelles); Sorin Purec (Université « Constantin răncuși », Târgu-Jiu, Roumanie); Gisèle Vanhese (Université de Calabre, Italie).

**Comité de lecture**

Mélanie Gazaryan (Université Linguistique d'État « V. Brioussov » d'Érévan, Arménie); Simona-Aida Manolache (Université "Stefan cel Mare" de Suceava, Roumanie); Anamaria Marc (Université « Babeș-Bolyai » de Cluj-Napoca); Liana Pop, (Université « Babeș-Bolyai » de Cluj-Napoca, Roumanie); Jocelyne Sourisseau (Université Toulouse 1 Capitole, Laboratoire Lairdil, France); Cristiana-Nicola Teodorescu (Université de Craiova, Roumanie); Mira Trajkova (Université « Sts. Cyrille et Méthode » de Skopje, Macédoine).

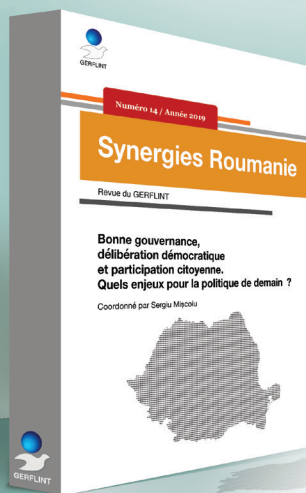
**Patronages et partenariats**

Fondation Maison des Sciences de l'Homme de Paris (Pôle Recherche & prospective), Sciences Po Lyon (Partenariat institutionnel pour Mir@bel), EBSCO Publishing, ProQuest.

Numéro financé par le GERFLINT.

# PROGRAMME MONDIAL DE DIFFUSION SCIENTIFIQUE FRANCOPHONE EN RÉSEAU

Synergies Roumanie n° 14 / 2019  
<https://gerflint.fr/synergies-roumanie>



## Indexations et référencements

ABES (SUDOC)  
CNCSIS categoria B+  
Data.bnf.fr  
DOAJ  
EBSCOhost : Communication Source  
Ent'revues  
ERIHPlus  
Héloïse  
Index Copernicus, ICI Journals Master List  
Index Islamicus  
ISSN Portal / ROAD  
JournalSeek  
MIAR  
Mir@bel  
MLA (Directory of Periodicals)  
ProQuest Central (Linguistics data base)  
SHERPA-RoMEO  
Ulrichsweb  
ZDB

## Disciplines couvertes par la revue

- Ensemble des Sciences Humaines et Sociales
- Culture et communication internationales
- Sciences du langage
- Littératures francophones
- Didactologie-didactique de la langue-culture française et des langues-cultures
- Éthique et théorie de la complexité



# Bonne gouvernance, délibération démocratique et participation citoyenne. Quels enjeux pour la politique de demain ?

Coordonné par Sergiu Mișcoiu



## Sommaire



<b>Sergiu Mișcoiu</b> .....	7
En guise d'introduction	
<b>Paul Kun</b> .....	9
La bonne gouvernance, entre la technocratie et la démocratie. Essai de narratologie politique	
<b>Yves Palau</b> .....	21
La gouvernance multiniveaux au risque de la mise en perspective historique	
<b>Richard Davis</b> .....	35
Le « Brexit » et la gouvernance au Royaume-Uni	
<b>Adrian Corpădean</b> .....	55
Les fondements de la bonne gouvernance au Monténégro dans le contexte de son intégration euro-atlantique	
<b>Laura M. Herța</b> .....	69
Discours solidariste et intervention humanitaire. Repenser la souveraineté, la responsabilité et la moralité dans la politique globale	
<b>Sergiu Mișcoiu</b> .....	83
La légitimité de la délibération publique à l'épreuve. Le cas du projet de révision constitutionnelle de 2013 en Roumanie	
<b>Sergiu Gherghina, Sorina Soare</b> .....	105
Populisme et communication dans les élections législatives de 2012 en Roumanie : un phénomène à durée limitée	
<b>Victoria Stoiciu</b> .....	127
Les promesses inachevées des protestations roumaines – bonne gouvernance et antisystème	
<b>Peter Kruzsliz</b> .....	145
L'audace démocratique : réforme et transition démocratique, transformation et déformation du principe démocratique	

## Varia

<b>Nicolae Păun</b> .....	<b>169</b>
Considérations sur l'organisation administrative de la Roumanie pendant l'entre-deux-guerres	
<b>Ciprian Păun</b> .....	<b>179</b>
Principes d'organisation et de décentralisation de l'administration locale dans la Constitution roumaine de 1923	
<b>Anca Stângaciu</b> .....	<b>193</b>
Les intellectuels roumains de l'exil italien et la nouvelle politique étrangère roumaine dans le contexte de la propagande communiste	
<b>Diana Gligor</b> .....	<b>207</b>
Les coûts administratifs dans la gestion des fonds structurels et d'investissements européens pendant la période 2014-2020 et mesures de simplifications proposées afin de réduire ces coûts	
<b>Andreea Corchiș</b> .....	<b>225</b>
Perceptions des pays membres et des institutions de l'Union européenne sur l'intégration de la Serbie et du Monténégro	

## Annexes

Profils des contributeurs .....	<b>241</b>
Projet pour le n° 15 – Année 2020 .....	<b>245</b>
Consignes aux auteurs .....	<b>247</b>
Publications du GERFLINT.....	<b>251</b>





## En guise d'introduction

Sergiu Mișcoiu

Faculté d'études européennes, Université Babeș-Bolyai, Roumanie  
 miscoiu.sergiu@ubbcluj.ro



Parmi d'autres concepts utilisés de plus en plus fréquemment, la « bonne gouvernance » semble être particulièrement problématique et, pour certains chercheurs, même indéterminée. Le large éventail de ses significations, d'un sens plutôt administratif - une manière spécifique d'assurer une gestion efficace - à une connotation philosophique - l'articulation des politiques publiques avec une vision idéologique plus abstraite du monde, renforce la préoccupation légitime suivante: la gouvernance est-elle « un terme inexact ou plutôt *an-exact* (c'est-à-dire, selon Deleuze, un concept précisément et délibérément inexact qui échappe à toutes les définitions claires et devient ainsi l'objet d'un investissement hégémonique)<sup>1</sup> ?

Ayant comme point de départ l'ambition d'apporter des réponses inévitablement partielles à cette question a priori déconcertante, les contributeurs de ce numéro de *Synergies Roumanie* ont approché la « bonne gouvernance » de manières différentes et, dans la plupart des cas, multidisciplinaires. Pour systématiser, on peut diviser les articles qui composent le présent volume en deux types de textes. D'abord, des contributions quasi-théoriques - il s'agit des travaux rédigés par Paul Kun, Péter Kruzsliz et Yves Palau - qui s'interrogent sur la pertinence du concept de (bonne) gouvernance et de la terminologie liée à celui-ci. Ainsi, Paul Kun nous explique comment les rapports compliqués qui existent entre bonne gouvernance, technocratie et démocratie ont fait l'objet d'une mise en récit censée légitimer démocratiquement les pratiques de la gouvernance technocratique. Dans le même esprit, Péter Kruzsliz souligne la précarité démocratique de la bonne gouvernance telle qu'elle a été définie et notamment appliquée dans les systèmes institutionnels européen et nationaux contemporains, en opposant à celle-ci « l'audace démocratique » - une logique politique plus capable de remédier au déficit de légitimité. Pour sa part, Yves Palau nous propose une analyse historique de la naissance et de l'évolution du concept de gouvernance multiniveaux, en insistant, à l'appui d'une série d'arguments théoriques et d'exemples, sur le caractère illusoire de sa nouveauté conceptuelle.

Ce numéro regroupe aussi une série de contributions à caractère théorique appliqués et basés sur des études de cas. La contribution de Richard Davis porte sur les défis de la gouvernance britannique à l'approche et durant le processus de sortie de la Grande Bretagne de l'Union Européenne, tout en mettant en exergue la complexité processuelle d'une décision a priori claire et simple à appliquer. Adrian Corpădean se penche, quant à lui, sur les efforts d'intégration euro-atlantique d'un pays situé aux marges de l'Union Européenne : le Monténégro qui représente plutôt un cas de « bon élève », adoptant non seulement la rhétorique de la bonne gouvernance européenne et des valeurs euro-atlantiques, mais aussi des éléments de structure institutionnelle et de politique publique « occidental-compatibles ». Ensuite, trois contributions s'attaquent au cas de la Roumanie. Sergiu Mișcoiu analyse les raisons de l'échec du processus de révision constitutionnelle de 2013, un processus pourtant organisé sur la base des méthodes participatives de la bonne gouvernance. Sorina Soare et Sergiu Gherghina nous expliquent l'involution du processus démocratique aux élections parlementaires de 2012 marquées par la tension entre la technocratie de plus en plus autoritaire des sortants conservateurs et le populisme généralisé de l'opposition social-libérale. Enfin, la contribution de Victoria Stoiciu nous éclaire sur la nature changeante du phénomène contestataire mi-populaire, mi-technocrate qui a déferlé sur la Roumanie des années 2010, mais qui a eu un impact moins déstabilisateur que prévu sur l'establishment politique national.

#### Notes

1. Gilles Deleuze, Felix Guattari, *A Thousand Plateaus*, Londres : Verso, 1988, p. 362-371.



ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

# La bonne gouvernance, entre la technocratie et la démocratie. Essai de narratologie politique

**Paul Kun**

Université de l'Ouest de Timișoara  
paul.kun@e-uvvt.ro

Reçu le 05-11-2019 / Évalué le 15-11-2019 / Accepté le 05-12-2019

## Résumé

L'article se concentre sur les événements politiques d'aujourd'hui de notre pays et la contrainte d'essayer de les comprendre sans être très influencé par le mass media. Il veut montrer si c'est possible de trouver des moyens d'améliorer la gouvernance sans renoncer à l'impact de mass media sur le peuple, mais au contraire avec son aide. La vie politique est influencée par les changements technologiques et ça s'est passé aussi dans la crise politique de Roumanie qui a mis au pouvoir un gouvernement technocrate. Le développement de cette crise a été influencé par la rapidité de la communication favorisée par les réseaux sociaux. L'analyse se concentre aussi sur le technocrate, en analysant s'il est vraiment qualifié de s'engager dans des discussions politiques ou non. Sur l'autre côté, le terme gouvernance doit recevoir une attention spéciale et il doit être expliqué. Un équilibre doit exister dans la participation à la gouvernance entre la société civile et le gouvernement. L'exemple de la Roumanie aide à représenter cette idée. En conclusion, même si une bonne gouvernance n'est pas une solution réalisable aujourd'hui, des solutions pour la faire se passer doivent être trouvées.

**Mots-clés :** gouvernance, réseaux sociaux, technocratie, protestations, communication politique

## Good Governance, between Technocracy and Democracy. Essay on Political Narratology

### Abstract

the article is concentrated on the political events of today in our country and the must of understanding them and what influence mass media has on them. It wants to show if it is possible to find ways to improve the governing without letting go of the impact that mass media has on the people, but on the contrary with its help. The changes of the political life are influenced by the technological changes and this also happened in the Romanian crises that put in charge a technocrat government. The development of this crisis has been influenced by the rapidity of communication that was favored by the social networking. The analysis is also focused on the technocrat for realizing if it can be engaged in political discussions or not. On the other hand, the term governing should be given special attention and

it has to be explained. It is mandatory to have a balance between the participation of the government and the civil society at the act of governing. The example of Romania can be helpful to illustrate this concept. In conclusion, even if a good governance is not a solution that can be realized today, solutions for making it happened need to be searched.

**Keywords:** governance, social networks, technocracy, protests, political communication

Comment se constitue l'histoire, c'est-à-dire le discours sur l'événement politique ? Je crois que nous assistons aujourd'hui à une sorte de fusion entre l'événement - comme suite de situations réelles - et son histoire - comme histoires produites par et sur l'événement. Nous passons d'une histoire qui supposait la distance temporelle par rapport à l'événement, d'un retard ou d'un éloignement (dans le sens utilisé par Lévy-Strauss dans *Le regard éloigné*) ou d'un reflet (réflexion sur), à une histoire (ou plusieurs histoires) qui se confond avec l'événement, même si elle reste partielle, contradictoire et contestable. L'événement politique actuel, à cause des nouveaux mass-médias, je crois et je veux montrer plus loin, est devenu quelque chose plutôt de l'ordre du langage que de la réalité objective. Nous sommes obligés à chercher de comprendre les événements politiques moins en les rapportant aux autres événements temporels, mais en analysant les discours et les histoires qui se produisent/accompagnent son déroulement. Il n'y plus d'après-coup, tout est déjà-là, dans l'événement lui-même. L'important n'est pas *la* signification passée de l'événement, mais plutôt *les* significations attribuées par les acteurs-spectateurs qui participent-assistent à la production de l'événement. C'est la fin de l'histoire, dans ce sens précis qu'il n'y a plus d'histoire, mais seulement des histoires, comme des interprétations sur place, fragmentées et contradictoires, des fragments qui, ensemble, constitue l'événement. La dynamique est plus importante que le résultat (Marti, Baroni, 2014).

Je vais commencer par quelques remarques méthodologiques. Mon essai se fonde sur certaines analyses qualitatives concernant les interactions sur les réseaux sociaux (Facebook notamment) au sujet de la crise politique provoquée par la démission de Victor Ponta (ancien PM, en 2015). Mon analyse partage le point de vue de la méthode narrative, plus exactement de la théorie de l'analyse des réseaux narratifs. Cette vision est exposée d'une manière exhaustive par David Boje (Boje, 2001 : 64): « Les récits ne sont pas statiques ; le réseau des récits assemble, désassemble et déconstruit les uns les autres dans des systèmes auto-organisés qui pendant qu'ils sont contraint par la narration soi-disant « grande » et « officielle », ils sont aussi contrôlés par le champ ».

Dans cet essai, je veux analyser les dilemmes provoqués par les rapports conceptuels entre la gouvernance, d'un part et la technocratie et la démocratie, d'autre part. Une bonne gouvernance suppose la réalisation de certains standards maximaux, exemplaires pour le genre d'administration en cause, donc une certaine qualification professionnelle et une décision compétente. La démocratie, d'autre part, suppose la participation de tous les gens, compétents ou non, à la gouvernance et au processus de décision. Il semble, donc, que la bonne gouvernance est responsable du recul de la démocratie et la réponse à la question si la première peut arrêter le recul de la dernière soit négative. Mon analyse veut montrer que les choses sont encore plus compliquées par la récente intervention des nouveaux mass-médias et qu'il est possible de trouver des moyens d'améliorer la gouvernance sans renoncer à impliquer la société civile dans le processus de décision politique.

Un événement politique est toujours l'occasion des récits qui cherchent à le rationaliser, c'est-à-dire à l'introduire dans une suite d'autres événements, cette suite permettant de comprendre la signification humaine du premier. Ma thèse est que, aujourd'hui, nous assistons à un profond changement dans le réseau narratif de la société, c'est-à-dire de l'appareil qui assure la production des narrations qui assurent la rationalisation de notre vie collective, changement produit par l'apparition des nouveaux mass-médias, notamment par les réseaux sociaux. Je veux analyser ici ce changement dans la dynamique de la vie politique et dans le comportement des hommes politiques. Pour cela, je veux analyser la crise politique de Roumanie, en 2015, qui a produit la chute d'un gouvernement majoritaire, et son remplacement par un gouvernement de « technocrates ». Pourquoi la majorité parlementaire n'a pas réussi à former une nouvelle équipe, pourquoi on a préféré l'équipe technocrate ? La démocratie suppose toujours une légitimité politique, c'est-à-dire une majorité parlementaire qui soutient le gouvernement, le dernier étant le « représentant » légitime de la première. Le gouvernement « technocrate » ne peut pas avoir qu'une signification anti-démocratique, dans la mesure dans laquelle il suppose la priorité de la compétence par rapport à la représentativité. Et, encore, comment explique-t-on que ce gouvernement « technocrate » a été demandé et imposé par des manifestations dans la rue et à la suite des consultations menés par le président de la République avec les « représentants de la société civile » ? Même si le nouveau gouvernement a passé le vote du parlement, on peut dire que cela c'était fait « sous la pression de la rue », c'est-à-dire d'une manière anti-démocratique - au moins, par rapport aux procédures de légitimation du gouvernement reconnues par la Constitution roumaine - dans la mesure dans laquelle les manifestants ne représentaient la majorité de la population, mais seulement une minorité active et très visible. La réponse à toutes ces questions

doit, je pense, tenir compte de ce changement de l'espace politique, c'est-à-dire de l'apparition de l'espace virtuel comme lieu où se décide le sort des personnages du jeu politique. La gloire et la misère des hommes politiques tiennent maintenant plus des « likes » sur *Facebook* que du soutien de la majorité parlementaire. Si les choses se passent ainsi, alors le fonctionnement de la société démocratique doit être elle-même repensée, justement pour nous maintenir dans le cadre de la démocratie. C'est pour cela que je vais commencer par une analyse du changement produit par l'apparition des réseaux sociaux virtuelles dans la vie politique. Mais, ce changement a réintroduit l'importance de la narration, du récit dans la dynamique de la vie politique, en cela que, pour leur majorité, les échanges sur les réseaux sociaux sont des *messages* qui nous proposent des lectures virtuelles sur la signification de l'événement en discussion. Donc, deuxièmement, je vais m'occuper de ce changement de la dynamique narrative dans le champ politique. Tous ces changements supposent une relecture des concepts impliqués par notre analyse, c'est-à-dire « technocratie », « bonne gouvernance » et « démocratie », pour voir si leur signification n'a pas changé elle-aussi et si la réponse est affirmative, alors dans quelle direction.

L'objet empirique de ma réflexion est la situation résultée de la crise politique de Roumanie à la suite de l'incident de *Colectiv*, qui a conduit, à son tour, à la démission du premier ministre Victor Ponta. Une situation de crise gouvernementale habituelle, mais qui est apparue et, pour cela, a connu un développement inouï, dans un contexte communicationnel nouveau, dominé par la présence de nouveaux mass-médias, notamment par le *Facebook*. Situation nouvelle qui permet la *communication immédiate* entre les sujets politiques, même si cela ne suppose aucunement leur *coprésence* temporelle et dans l'espace. Les réseaux soi-disant *sociaux*, ont acquis rapidement, dans les dernières années, une influence toujours plus grande sur le comportement et les décisions des hommes politiques. Évidemment, la possibilité de communiquer directement avec les gens, c'est-à-dire à connaître - la communication suppose la communier, un certain sentiment de communauté, d'appartenance à et de partage d'une même identité - et à se faire connaître, sans être, pour cela, obligé à partager avec eux un espace-temps commun, c'est-à-dire sans se faire connaître réellement, comme tel, *en chaire et os* - la communication est seulement *virtuelle*, c'est-à-dire elle a besoin seulement d'un espace-temps virtuel, est un possible -, est très avantageuse du point de vue politique.

L'homme politique peut spéculer cette illusion d'une communication directe immédiate, sans intermédiaire institutionnel. Virtuellement, c'est le personnage politique qui assume l'identité sur le réseau social qui répond à tes messages. Ce lien virtuellement immédiat est consolidé par un autre trait du réseau, le don : les

membres du réseau n'échangent seulement des messages mais aussi des dons : des photos, des chansons, des produits multimédias personnels ou avec une signification personnelle, qui sont partagés avec les amis ou les autres membres du réseau. Le réseau constitue, ainsi, un sort de communauté strictement virtuelle, c'est-à-dire qui existe seulement par ce partage virtuel des bons strictement symboliques. L'homme politique peut, enfin, contrôler complètement la communication, il peut se *présenter* lui-même à l'interlocuteur, comme réalisation virtuelle du désir de l'autrui, parce que rien de la présence virtuelle de l'homme politique ne correspond pas à sa réalité. La présence c'est plutôt celle d'un discours - un discours qui ne représente l'homme politique, son idéologie, son programme politique etc., mais plutôt ce qu'on attend de lui, le désir de ses interlocuteurs virtuels - que d'une personne. L'imaginaire de l'interlocuteur peut et doit construire, en accord avec son désir, cette présence du discours comme *présence d'une personne*. Le système très sélectif du réseau - pour devenir interlocuteur, il faut l'accord de l'autre et cet accord est garanti seulement si on respecte les règles de celui-ci, autrement on est *banni* -, la possibilité de contrôler le rapport avec le destinataire au moyen des catégories - chaque interlocuteur a la possibilité d'accepter ou de rejeter un autre, donc de contrôler non seulement le message et la communication, mais aussi le destinataire du message, ses réactions, en accord avec ses intentions -, tout fait que, finalement, l'homme politique soit devant le public *idéal*. Un public virtuel formé uniquement par des gens réunis par le même désir de l'écouter et de le voir. C'est pour cela que les politiques ont été si rapidement conquis par ce système de communication : il assure une réalisation virtuelle, c'est-à-dire *fantasmatique*, du désir de contrôle de la communication politique. Au plus, le système assure un moyen très simple de gestion de la popularité, le nombre de « like » obtenus par un tel message. Ainsi, le système permet à l'homme politique à produire et à multiplier un public à son visage et à son semblable. Le réseau produit ainsi l'illusion d'un pouvoir de l'homme politique sur « ces sujets », car le réseau est construit de telle manière que chacun de ses membres est le centre (le nœud) des échanges avec les autres membres du réseau avec lesquels il a des rapports. Pour amplifier son pouvoir, l'homme politique doit multiplier ses identités virtuelles, mais ainsi son contrôle est dissipé dans un micro-réseau qui interagit avec l'adepte visé. L'agora politique est fragmentée, divisée entre les différents représentants des partis politiques qui ont, enfin, la possibilité de discourir sans être interrompus par un *autre* discours. En conclusion, le réseau virtuel de l'Internet a été rapidement adopté par la classe politique à la suite des avantages énormes en termes de manipulation et désinformation de masse. Le réseau permet, en même temps, la *personnalisation* de la relation communicationnelle avec le public et la *standardisation* de la communication politique, parce que, au fait, même si le message a une

identité (nom, prénom), il s'agit seulement d'une identité virtuelle qui énonce un message très formalisé, c'est-à-dire qui correspond plutôt à la situation communicationnelle qu'à la personne de destination.

Mais, d'autre part, la popularité, le nombre des membres du réseau est devenu le seul critère de mesurer l'efficacité de l'action politique. De toute façon, le réseau social accélère et amplifie la communication politique, ce qui fait que les effets cumulés soient extrêmement forts et imprévisibles. L'aspect quantitatif du réseau s'impose au-delà de tous les aspects qualitatifs des messages. Si toute cette activité virtuelle est accompagnée par des actions et des mouvements réels, alors leur efficacité est, comme dans le cas analysé par nous, sans équivalent par rapport aux pratiques démocratiques traditionnels.

### **Le technocrate dans la politique**

La société moderne a créé ce nouvel animal, le technocrate, qui représente une sorte de cercle carré, parce qu'il est expert dans le domaine politique sans être, pour cela, un politique mais, plutôt, un professionnel de la politique. On ne sait pas qu'est-ce que c'est le technocrate : nous savons plutôt ce qu'il n'est pas. Il n'est pas un savant, un homme de la science, parce qu'il est un homme de la « technique ». Mais, de quelle technique s'agit-elle ? Pour l'essentiel, il s'agit d'une technique de gouverner les choses (une entreprise, une compagnie, une organisation ou une institution). Le technocrate est un homme de pouvoir. Mais, il ne s'agit pas d'un pouvoir politique. Il n'est pas enrégimenté dans un parti. À la différence du bureaucrate, qui est représenté par le traditionnel fonctionnaire de l'État, le technocrate n'est pas un fonctionnaire de l'État même quand il est, c'est-à-dire il peut avoir une carrière sans aucun rapport avec l'État et ses institutions. Est-ce qu'on peut soupçonner à la fin que, sous cette figure énigmatique du présent se cache l'ancien philosophe-roi de Platon ?

Quand une société manifeste une crise de confiance dans la classe politique, le technocrate est là, pour gouverner à la place du gouvernement politique. Mais on peut se questionner sur le caractère vraiment démocratique d'un tel choix : préférer un gouvernement des technocrates ne signifie pas, au fait, renoncer à la légitimité politique assurée par la démocratie représentative ? D'autre part, une crise gouvernementale est démocratiquement résolue par des élections anticipées, c'est-à-dire par la formation d'une nouvelle majorité qui, à la suite, donne le gouvernement légitime. Ainsi, le gouvernement technocrate peut seulement s'occuper de la préparation des élections. Les mesures contre la corruption ne sont que l'apanage du prochain gouvernement légitimé par les élections.



L'acte de gouverner suppose une action qualifiée ; le gouvernement est composé par des experts, recrutés par le(s) partie(s) qui détient la majorité. La gouvernance, à la différence du gouvernement, suppose une action supportée (appuyée) par la société civile au moyen des ONG ou par la participation directe. Dans le premier cas, nous avons la démocratie représentative comme moyen de légitimation du gouvernement (Schumpeter), dans l'autre il s'agit de la démocratie directe (participative). La notion de « bonne gouvernance » est ambiguë, car elle ne dit rien duquel des deux formes de démocratie s'agit-il. Ainsi, Vassilis Lambropoulos définit la bonne gouvernance de la manière suivante : « l'ordre politique qui respecte le mieux et qui protège le règne de la justice est la bonne gouvernance, qui fonctionne tant qu'autolimitation et qu'une mesure d'équilibre en arrangeant la compétition des forces civiques dans une harmonie adéquate. » (Lambropoulos, 1997). Cette définition nous renvoie à un gouvernement « au-dessus » des forces politiques, un sort de juge neutre et impartial, sans parti pris idéologique. Il est un concept opérationnel, c'est-à-dire il couvre, en fait, plusieurs indicateurs quantifiés. Il est normatif, dans le sens qu'il exige certains standards pour qu'il soit attribué. Le sens du mot « bonne » n'est que la somme des indicateurs que la gouvernance doit remplir. Pour leur majorité, ces indicateurs sont des résultats d'une « boîte noire », la totalité des mesures prises par le gouvernement dans un certain intervalle de temps.

Ainsi, nous devons être très claires sur la signification du terme gouvernance par rapport au gouvernement, parce qu'autrement, il n'est qu'un synonyme. La gouvernance est, par conséquent, l'acte de gouverner légitimé, non seulement par les mécanismes de la démocratie parlementaire (représentative), mais plus et plutôt par la démocratie directe, c'est-à-dire par l'appui directe, pratique, des ONG et d'autres parties de la société civile.

### **Sur le contenu idéologique du terme « gouvernance »**

Le terme a été regardé avec beaucoup de suspicion par certains auteurs, notamment de gauche, pour plusieurs raisons :

1. Il a été proposé par FMI, qui a introduit des indicateurs de calcul de la « bonne gouvernance », c'est-à-dire de la façon dont les États appliquent les mesures demandées par le FMI, notamment celles qui concernent le marché libre. En effet, le terme n'a d'autre raison que celle de justifier la politique cachée du FMI à imposer le marché capitaliste partout.
2. Le terme vise à remplacer un autre, celui de « développement durable » avec des conséquences négatives pour les pays visés par les programmes de

développement, notamment du fait que le FMI peut imposer ses propres intentions aux dépens du vrai développement du pays en cause.

3. Il a été associé aussi avec le terme de « démocratie », terme euro-centrique idéologisé dans la mesure dans laquelle il envisage un système politique de type occidental libéral, sans aucune tradition dans d'autres pays du monde.
4. Le fait que le terme *semble* neutre du point de vue idéologique, un terme « technique », il est un « parapluie » derrière se cachent les mauvaises intentions du FMI et des pays développés.
5. Finalement, le terme cache la tendance des institutions internationales, FMI en premier rang, à affaiblir l'État-nation, en favorisant les ONG et les autorités régionales, qui sont jugés comme plus dociles par rapport aux intentions de FMI.

C'est pour ces raisons, par exemple, qu'on ne peut pas discuter le cas de la Grèce, où, évidemment, le gouvernement Tsipras a été obligé par les institutions étrangères d'agir contre son programme politique et contre la volonté de la majorité du peuple grec. Toutes les parties en conflit ont utilisé un concept idéologisé de la gouvernance et, finalement, Tsipras a été obligé de choisir le contenu opposé. Même s'il réussit à réaliser les mesures demandées, nous sommes loin d'une « bonne gouvernance », parce que ces mesures ne sont pas approuvées par les citoyens grecs.

C'est pour tous ces raisons que j'ai cherché une situation dans laquelle nous pouvons laisser à côté tous ces soupçons : nous allons proposer la situation dans laquelle un gouvernement non politique - c'est-à-dire formé par des « technocrates » sans aucun liaison visible avec les partis politiques et *contre* la volonté de la majorité parlementaire (politique) doit réaliser plusieurs réformes demandés par certains groupes de citoyens que nous considérons sous le nom générique « société civile » et que ces réformes affectent le statut de la classe politique. Quelle sera, dans ce cas, la « bonne gouvernance » ? Est-elle possible ?

La tension cachée par la bonne gouvernance peut être présentée, en peu des mots, ainsi : la gouvernance suppose, en même temps, gouverner - c'est-à-dire la présence des experts, du gouvernement - mais aussi la participation de la société civile à l'action de gouverner, sans qu'il y ait un arbitre, un équilibré entre les deux instances. On trouve ici plusieurs formes de légitimités (cognitive - le technocrate, représentative - la majorité parlementaire, participative - la société civile - c'est-à-dire les réseaux sociaux actifs). La « bonne gouvernance » ne signifie la réalisation de l'une, mais de *toutes les trois formes* de légitimité.

L'exemple de la Roumanie : la société civile a provoqué la chute du gouvernement politique légitime - c'est-à-dire voté et soutenu par une majorité parlementaire. Le premier ministre a démissionné à la fin d'une longue crise provoquée par des nombreux scandales associés à la personne du PM et d'autres membres du gouvernement - de M. Ponta et elle a imposé une autre formule, un gouvernement de « techniciens » - technocrates, jusqu'aux élections parlementaires de 2016. Cela, en dépit des certains succès remportés par le gouvernement de M. Ponta. Le départ de gouvernement Ponta, qui n'a pas réussi à mener à la fin son programme signifie, son remplacement par un autre gouvernement, de M. Dacian Ciolos, qui a été obligé à improviser une formule gouvernementale avec un programme qui ne peut pas représenter une position politique (de gauche ou de droite), à cause du fait qu'il n'est pas soutenu par aucun parti parlementaire, mais reflète plutôt certaines revendications de la société civile. Quelles sont les chances, pour ce gouvernement, d'exercer une bonne gouvernance ? Le nouveau gouvernement a le soutien du président Iohannis et de la société civile. Est-ce suffisant ? En d'autres termes, comment peut-on concilier un mécanisme démocratique représentatif (la démocratie parlementaire) avec un gouvernement soutenu « par la rue » *contre* les institutions représentatives ? Le caractère temporaire du gouvernement semble adoucir le problème, mais, du point de vue théorique au moins, il reste, car ce gouvernement doit réaliser plusieurs réformes, demandées par la société civile, contre la classe politique, notamment celles qui concernent la grande corruption. L'ancien gouvernement a perdu la confiance de la société civile justement à cause du fait qu'il a essayé plusieurs fois de mettre la classe politique à l'abri des lois anti-corruption. Les institutions de la démocratie représentative ont perdu beaucoup de leur prestige et leur crédibilité justement à cause de ces tentatives. La Roumanie, dans l'U.E. garde une image noircie par la corruption et les demandes répétées de l'inclure dans l'espace Schengen ont été rejetés justement à cause de la corruption politique. Ainsi, le problème de la corruption est tellement urgent qu'elle doit devenir la première préoccupation du gouvernement technocrate.

La lutte contre la corruption c'est la plus importante et la plus difficile tâche du nouvel gouvernement, parce qu'il doit non seulement envoyer plusieurs projets de lois concernant la corruption politique, mais aussi il doit convaincre les institutions représentatives politiques, soutenues et dirigées par les partis politiques, de discuter et approuver les lois qui vont provoquer des changements dramatiques justement dans les milieux politiques. Il est suffisant d'avoir des experts pour cela ? Comment peuvent les experts convaincre les politiques à accepter des lois qui vont contre leurs pouvoirs et leurs intérêts ? Qui peut garantir que ces lois ne sont pas dirigées contre les institutions de la démocratie (parlement, les partis politiques, les

pouvoirs locaux) et non pour consolider le pouvoir de l'État ? L'une des polémiques les plus vives a été provoquée par le rôle des services de renseignement dans la lutte contre la corruption, par exemple, notamment par le fait que la surveillance des suspects de corruption était faite par ces services. La Cour Constitutionnelle était intervenue et a limité beaucoup l'action des services dans les cas de surveillance. Il y a, donc, au moins, deux chemins pour réaliser ce but de lutte contre la corruption politique : l'un c'est la force, c'est-à-dire un gouvernement qui, à la limite, suspend le parlement et prend les décisions demandées d'une manière non-démocratique; un autre c'est de trouver un moyen de pression sur le législatif (le parlement) apte à le faire accepter et approuver les lois en cause, sans avoir l'appui de la majorité parlementaire. Le deuxième chemin est plus démocratique, mais est-il faisable ?

Si nous retournons à la manière dont l'ancien gouvernement a perdu le pouvoir, les commentaires sur les réseaux sociaux nous laissent à deviner une réponse possible : seulement la pression dans/de la rue a été capable à déterminer la classe politique, au moins temporairement, à accepter un changement - un gouvernement non politique - qui représente le pire pour l'avenir de cette classe comme telle. Mais, tout de suite s'érige la question si vraiment nous pouvons rejeter un mécanisme démocratique par excellence - le gouvernement politique représentatif - même s'il s'agit d'une réforme politique essentielle ? Quelqu'un peut soupçonner, sous cette préoccupation pour « la reformation de la classe politique », une tentation autoritaire de droite, justement parce que, généralement, les partis de droite accusent toujours la décadence des mœurs comme cause principale des problèmes de la société. Alors, on peut supposer que tout le mouvement spontané contre le gouvernement « corrompu » de M. Ponta a été organisé par les partis de droite et leurs adeptes ou, au moins, que les groupes virtuellement actifs qui ont provoqué la démission sont imprégnés d'une idéologie de droite. Ainsi, les partis de gauche ont perdu la guerre sur les réseaux sociaux et, donc, ils doivent organiser une « offensive » pour récupérer le terrain. Les théories de la conspiration ont véhiculé certains thèmes qui sont proche d'une telle vision.

Si le gouvernement technocrate trouve un appui dans la société civile et celle-ci le manifeste *contre* la classe politique, la dernière sera forcée à accepter les réformes, même si celles-ci affectent directement la position de la classe politique. Mais, dans ce cas-là, quand le gouvernement gouverne avec l'appui de la rue, sans l'appui des partis politiques, quand les institutions représentatives fonctionnent sous la pression conjuguée du gouvernement et de la société civile, peut-on parler encore de « démocratie » et de « bonne gouvernance », même si, après l'adoption de lois, les choses vont s'améliorer ?

Pour résumer, le gouvernement technocrate n'a pas ni le pouvoir, ni le temps nécessaire pour faire les réformes qui ont été demandés par les minorités actives dans l'espace virtuel. Donc, c'est difficile, à la fin de son mandat, l'automne de 2016, de poser un qualificatif de « bonne » gouvernance, même s'il va réussir à améliorer les choses. Nous pouvons nous demander quelle sera la solution politique envisagée, à l'avenir, d'une crise de confiance similaire, si ni le gouvernement de « techniciens » ne peut pas trouver des solutions viables.

Pour certains scénarios, ce gouvernement ne représente qu'une répétition de l'opposition de droite, M. Ciolos étant, probablement, le prochain leader du Parti Liberal. En d'autres mots, ce qui maintenant est « technocratie », demain sera « libéralisme ». Cela fait que certains commentateurs puissent parler d'un « changement de gouvernement » de gauche à droite, même si certains membres du gouvernement sont très proches des partis de gauche. Mais ce changement c'était produit au dehors des règles du jeu démocratique, même si d'autres commentateurs supposent une acceptation tacite de la part des partis de gauche qui se préparent pour les élections générales de 2016. En d'autres mots, même s'il s'agit d'un marchandage entre les partis, ce changement se produit hors du cadre des règles du jeu démocratique, ce qui peut témoigner une faiblesse mortelle des institutions démocratiques du pays. Donc, comment peut-on consolider la démocratie avec des mesures anti-démocratiques ?

Derrière cette question finale se cache une autre beaucoup plus inquiétante : il y a des situations dans lesquelles l'activité démocratique des institutions qui exercent la gouvernance peut être affectée sans que, par cela, soit affecté le fondement même de la gouvernance ? Avons-nous le droit d'enlever les pouvoirs des institutions représentatives seulement parce que la société civile a perdu la confiance dans la bonne volonté des hommes politiques ?

Avoir un gouvernement de technocrates est, évidemment, préférable, pour une société, à supporter des révoltes ou des révolutions sanglantes, mais on peut se poser la question dans quelle mesure une société est devenu réellement démocratique si elle est capable de renoncer aux mécanismes démocratiques au profit des mécanismes fondés sur l'autorité, même s'il s'agit d'une autorité cognitive ? On peut aussi demander si la gouvernance va remplacer ou seulement surplomber le gouvernement. Tous ces questions restent, je crois, pour le moment sans réponse, mais l'évolution du gouvernement dans l'avenir doit tenir compte de l'importance accrue des réseaux sociaux et les partis politiques aussi doivent diriger leur attention vers des solutions d'accommodation des institutions traditionnels de la démocratie avec ces nouvelles institutions produites par la révolution technologique. Aussi, la « bonne » gouvernance doit être, elle aussi, repensée telle qu'elle soit vraiment bonne pour toute la société.

### Bibliographie

- Boje, D. 2001. *Narrative Methods for Organisational and Communication Research*. Londres : SAGE Pbs.
- Lambropoulos, V. 1997. « Justice and Good Governance ». *Thesis Eleven*, n° 49(1), p. 1-30.
- Marti, M., Baroni, R. 2014. « De l'interactivité du récit au récit interactif ». *Cahiers de Narratologie*, n° 27.
- Ryan, M.-L. 2001. *Narrative as Virtual Reality. Immersion and Interactivity in Literature and Electronic Media*, John Hopkins U.P.
- Watine, M.-A. 2015. « Le récit contradictoire et son linguistic turn ». *Cahiers de Narratologie*, n° 29.



ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

## La gouvernance multiniveaux au risque de la mise en perspective historique

**Yves Palau**

Université Paris-Est Créteil (UPEC), LIPHA-PE, France  
palau@u-pec.f

Reçu le 05-11-2019 / Évalué le 15-11-2019 / Accepté le 05-12-2019

### Résumé

Le but de cet article constitue une tentative d'analyser la gouvernance, parmi laquelle la gouvernance multiniveaux, ne semble pas avoir été souvent explorée même si la référence à l'origine médiévale du mot gouvernance constitue une sorte de parcours obligé de son approche sémantique. Il s'agit évidemment d'un travail qui devrait être approfondi et systématisé. Approfondi car la période historique choisie ici, la fin du Moyen Âge, est particulièrement complexe, l'auteur de cette communication, n'en est pas un spécialiste loin de là et il a donc utilisé des travaux de recherche menés dans d'autres perspectives que la sienne même si leur confrontation a mis à jour des convergences parfois inattendues. Il conviendrait donc de mener un travail avec des médiévistes pour vérifier l'intérêt des pistes ouvertes ici. Ce travail devrait également être systématisé car si la période choisie pour cette mise en perspective historique ne doit rien au hasard, cette partie du Moyen Âge qui voit progressivement le système politique féodal se transformer en autre chose qui sera plus tard le système politique étatique, elle ne constitue en rien la seule période historique potentiellement intéressante. La veille de la révolution mais aussi le XIX<sup>e</sup> et la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle en constitueraient d'autres. Ce texte présente donc une recherche en cours, il vise à tracer quelques pistes de réflexion, formuler des hypothèses qui devront par la suite être vérifiées.

**Mots-clés :** la gouvernance, histoire, Moyen Âge, le système politique féodal, le système politique étatique, révolution

### Multi-level governance at the risk of putting it into historical perspective

### Abstract

The purpose of this article constitutes an attempt to analyze governance, among which multi-level governance, does not seem to have been often explored even if the reference to the medieval origin of the word governance constitutes a sort of compulsory course of its semantic approach. This is obviously a job that should be deepened and systematized. Deepened because the historical period chosen here, the end of the Middle Ages, is particularly complex, the author of this communication, is not a specialist far from it and he therefore used research carried out in other perspectives than hers even if their confrontation brought to light sometimes

unexpected convergences. It would therefore be advisable to carry out a work with medievalists to verify the interest of the tracks opened here. This work should also be systematized because if the period chosen for this historical perspective owes nothing to chance, this part of the Middle Ages which gradually sees the feudal political system transforming into something else which will later be the state political system, it is by no means the only potentially interesting historical period. The eve of the revolution but also the XIXth and the first half of the XXth century would constitute others. This text therefore presents a research in progress, it aims to trace some lines of reflection, to formulate hypotheses which will subsequently have to be verified.

**Keywords:** governance, history, Middle Ages, the feudal political system, the political system of the state, revolution

Charles Tilly distingue quatre formes contemporaines d'analyse historique en sociologie en fonction de la place qui occupe l'explication des processus politiques (Tilly, 2003 : 23-57) : la critique sociale qui *reconstruit le passé afin d'éclairer les choix du présent et de l'avenir*, l'identification de modèles qui *consiste à rechercher des séquences et des structures récurrentes dans l'espace et le temps*, l'extension diachronique du champ de l'analyse qui « *consiste à appliquer à des situations historiques des techniques, des modèles ou des généralisations élaborés par les sociologues à propos de phénomènes contemporains* et l'analyse de processus qui *postule que les rapports espace-temps définissent les processus sociaux et que ces derniers se déroulent différemment selon leurs positions dans l'espace et dans le temps* parmi ces quatre formes d'analyse historique, la dernière est pour Tilly celle qui se prête le mieux à l'explication historique car elle *attire explicitement l'attention sur les interdépendances spatio temporelles* (Tilly, 2003 : 24-25).

Malgré cette dernière affirmation de Charles Tilly, il nous semble que la troisième forme d'analyse historique des processus politique qu'il a identifiée n'est pas dénuée d'intérêt pour tenter d'analyser la gouvernance multiniveaux contemporaine. Appliquer à des situations antérieures des notions ou des concepts forgés pour rendre compte de phénomènes considérés comme spécifiquement contemporains peut se révéler intéressant sans relever pour autant de l'explication de l'apparition d'un processus politique : le premier intérêt de cette application est bien sûr qu'elle peut permettre d'évaluer la réalité de la nouveauté des phénomènes dont l'apparition de la notion de gouvernance multiniveaux est censée rendre compte ou plus précisément la part de discontinuité et de continuité dans ces phénomènes. Le second est qu'elle peut remettre le mode de gouvernement que représente la gouvernance multiniveaux dans le temps plus long de l'histoire des manières de gouverner et de leur théorisation puisque la gouvernance est à la fois l'un et l'autre. Le troisième est qu'elle peut nous permettre de nous interroger



concrètement sur la temporalité des processus politiques et remettre en cause les visions trop développementalistes de ceux-ci voire certaines lectures téléologiques de la formation de l'État par exemple.

Dans la perspective qui sera la nôtre, il ne s'agit donc ni d'une recherche sur la généalogie de la notion de gouvernance multiniveaux ni d'un travail sur les différents sens qu'a pu avoir ce terme dans l'histoire, ni d'une recherche de causalité historique mais de faire l'hypothèse qu'une mise en perspective historique de la gouvernance multiniveaux permet d'éclairer cette notion et les phénomènes qu'elle recouvre mais aussi le régime d'historicité de différentes manières de gouverner.

### **La gouvernance : une notion sans historicité**

Parmi les multiples approches de la notion de régime d'historicité (Hartog, 2003, 2012) nous prenons à notre compte celle de Jacques Revel pour qui il s'agit du *rapport - ou plutôt de l'ensemble des rapports - qu'un acteur social ou une pratique sociale entretient avec le temps et, éventuellement avec une histoire, ainsi que de la manière dont ces rapports sont engagés dans un présent, qui peut être celui de la mémoire mais tout autant celui de l'action* », en somme d'une « *expérience du temps historique* (Revel, 2000 : 13-20, 16-17).

À l'aune de cette définition, la notion de gouvernance comme dénomination de pratiques sociales apparaît dénuée d'historicité et même d'une certaine façon inscrite dans un régime d'historicité négatif dans la mesure où la nouveauté radicale des phénomènes qu'elle sert à décrire est postulée explicitement ou non. Jean-Pierre Gaudin après avoir rappelé les travaux fondateurs de James March et Johan Olsen, Bernd Marin, Jan Kooiman, Rod Rhodes, dresse ce constat : *on se rend vite compte que ces premières réflexions sur la gouvernance cherchent à nous bercer avec une petite musique insistante, celle de la modernisation, de la nouveauté, du changement. Mais tout cela est-il si nouveau ? Et quel est le degré de renouvellement ? S'agit-il d'un changement dans les situations rencontrées ou plutôt d'un déplacement de l'angle d'analyse, ou encore d'un mélange des deux ?* (Gaudin, 2002 : 43-44).

Pourtant la définition que donne Patrick Le Galès de la gouvernance comme *processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre les objectifs définis et discutés collectivement* (Le Galès, 2004 : 243) si elle n'intègre pas de mise en perspective historique ne l'interdit pas non plus. Néanmoins, pour Patrick Le Galès l'apparition à une période précise de cette notion de gouvernance *permet de problématiser des questions de recherche, d'identifier des éléments d'un système explicatif et d'élaborer un système*

*d'hypothèses* notamment pour ce qui a trait aux formes contemporaines et aux transformations de l'État et de l'action publique. En d'autres termes cette problématisation apparaît étroitement liée aux caractéristiques contemporaines de ces formes et de ces transformations (Payre, Pollet, 2013 : 5).

Au sein de la gouvernance, le qualificatif de multiniveaux semble renforcer encore sa contemporanéité. À l'origine forgée pour décrire les mécanismes de prise de décision au sein de l'Union européenne impliquant cette structure et les États qui en sont membres, la notion de gouvernance multiniveaux a connu un usage extensif pour analyser aussi bien ce que serait une gouvernance globale qu'une gouvernance infranationale. À tel point qu'aujourd'hui la gouvernance semble nécessairement multiniveaux.

Ce manque d'historicité de la notion de gouvernance connaît pourtant apparemment une exception. Le détour fréquent opéré par le Moyen Âge pour présenter l'étymologie du mot gouvernance. On fait inmanquablement référence à son origine latine et médiévale, *gubernantia [qui] renverrait aux idées de conduite, de pilotage, de direction. Et, dans un contexte de restructuration des Etats, cette question de direction se pose à nouveau* (Le Galès, 2004 : 242). *Gubernantia* est un dérivé du verbe *gubernare* qui est lui-même une traduction du grec *kubernân* qui veut dire piloter un navire ou un char et qui fut utilisé pour la première fois de façon métaphorique par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes (Huynh-Quan-Suu). Ce détour étymologique ne va pas plus loin car on s'accorde implicitement sur le fait qu'il ne saurait rien y avoir de vraiment comparable entre les deux situations historiques et qu'il ne sert donc à rien d'approfondir celle qui a donné naissance au terme. Cette position est renforcée par l'interruption de l'usage de ce terme progressivement tombé en désuétude à partir de la fin du Moyen Âge jusqu'à ce qu'il réapparaisse dans la langue anglaise à partir des années 1930 si l'on se réfère à son usage en économie ou dans les années 1990 parmi les politistes.

### **De quelques usages du moyen Âge dans l'analyse d'évolutions politiques contemporaines**

La manière dont jusqu'à présent on néglige l'historicité des phénomènes décrits sous le nom de gouvernance multiniveaux est-elle un symptôme du présentisme évoqué par François Hartog (Hartog, 2003, 2012) ? En histoire des systèmes politiques, ce présentisme est largement partagé ou tout au moins peu mis en doute tant la conception inconsciente d'une histoire linéaire prédomine selon un processus dans lequel depuis le féodalisme et sur ses ruines se construirait progressivement un État devenu radicalement nouveau par rapport aux systèmes politiques antérieurs et

qui lui-même pourrait donner naissance, à partir de son déclin, à une manière de gouverner radicalement neuve et que pourrait désigner le terme de gouvernance.

Ce présentisme était pourtant déjà contesté par Marc Bloch lorsqu'il critiquait ceux qui *considèrent l'époque où ils vivent comme séparée de celles qui l'ont précédée par de trop vifs contrastes pour ne point porter en elle-même sa propre explicatio* (Bloch, 1974 : 44). Contre cette tendance, Marc Bloch en appelait à *comprendre le présent par le passé* mais aussi à *comprendre le passé par le présent* car *l'erreur serait grave de croire que l'ordre adopté par les historiens dans leurs enquêtes doivent se modeler sur celui des événements* (Bloch, 1974 : 48). Ce double mouvement a-t-il quelque valeur heuristique que ce soit lorsqu'il s'agit de confronter nos manières de gouverner, de prendre des décisions, d'y impliquer un nombre plus ou moins important d'acteurs, bref notre système politique à celui qui caractérisait la société médiévale qui a bien des égards nous semble radicalement différente et en certains points opposés à la nôtre ?

Si, à notre connaissance, il n'y a pas de travaux qui s'interrogent sur le régime d'historicité de la gouvernance en général et de la gouvernance multiniveaux en particulier en s'appuyant sur la société médiévale qui a donné naissance au terme, des tentatives stimulantes ont eu lieu avec des objets qui ne sont pas sans lien avec la gouvernance multiniveau pour soit faire l'hypothèse *d'un nouveau féodalisme* juridique et politique contemporain soit pour importer des concepts politiques modernes ou contemporains, par exemple celui d'espace public, dans le contexte médiéval.

Parmi ces travaux, relevant du premier mouvement décrit par Marc Bloch qui entend contribuer à *comprendre le présent par le passé*, on trouve ceux qui considèrent que nos manières présentes de gouverner caractérisées par un certain dépérissement de l'État et du gouvernement par la loi qui l'accompagne réactivent un mode féodal. Alain Supiot considère ainsi que sur les impasses de la *gouvernance par les nombres* censée caractériser notre modernité politique se développent *des réseaux d'allégeance, au sein desquels chacun cherche la protection de plus fort que soi ou le soutien de moins fort que soi* (Supiot, 2015 : 24). Il ne s'agit pas là d'une simple métaphore. Pour Alain Supiot, *les concepts juridiques propres à la féodalité fournissent d'excellentes clés d'analyse des bouleversements institutionnels de grande ampleur qui sont à l'œuvre derrière la notion acritique de globalisation* (Supiot, 2015 : 322) et qui renvoient clairement au mode contemporain de gouvernance. Pour lui, en effet, on assiste à une résurgence du *gouvernement par les hommes* (Supiot, 2015 : 304-323) reposant sur trois caractéristiques :

Il privilégie les *liens d'allégeance* caractéristiques selon lui du déclin des organisations internationales, de la loi et de l'État au bénéfice des coalitions, des réseaux de lien de dépendance mêlant public et privé.

Il repose sur *l'inféodation des personnes* fondée sur le développement d'un mode de pouvoir qualifié de suzerain dans lequel celui-ci n'a de prise directe que sur ses propres vassaux à la différence du souverain qui a une prise directe sur chacun et qui caractériserait le mode d'exercice du pouvoir de l'Union européenne et du FMI dont le pouvoir sur la vie des peuples ne peut s'exercer que par *l'allégeance des États qui se soumettent aux programmes de réforme qu'elles leur assignent* (Supiot, 2015 : 311) et de la contractualisation de l'action publique qui permet à l'État d'agir en confiant à d'autres personnes *le soin de définir elles-mêmes les modalités de réalisation des objectifs qu'il leur fixe tout en chargeant des autorités ad hoc du contrôle de cette réalisation et en se réservant la possibilité de rétroagir aux manquements constatés* (Supiot, 2015 : 313) expliquant la multiplication des indicateurs et des évaluations ;

et sur *la concession des choses* qui prend la forme d'un *affermage des fonctions publiques* par autonomisation sous la forme d'établissements publics de fonctions auparavant exercées directement par l'État ou de privatisations *moyennant leur régulation par des autorités (...) investies du rôle de gardienne de l'intérêt général à l'égard d'un produit ou d'un service déterminé*, (Supiot, 2015 : 322) toutes caractéristiques, selon Alain Supiot du système politique féodal.

Comment comprendre ce raisonnement qui sur une base comparative se veut aussi explicatif de notre modernité ? Il ne s'agit pas pour Alain Supiot de supposer un *retour au Moyen Âge* (Supiot, 2015 : 309) mais une reféodalisation sous une forme évidemment différente de celles du passé. Son raisonnement se fonde sur une conception de la temporalité politique pour laquelle *les catégories dogmatiques du passé ne s'inscrivent pas dans une histoire linéaire, mais constituent une réserve enfouie de sens, toujours susceptible de revenir au jour et d'y produire de nouveaux effets normatifs* (Supiot, 2015 : 309).

La démarche d'Alain Supiot rejoint celle présentée dans l'ouvrage collectif *L'hypothèse du néo-féodalisme. Le droit à une nouvelle croisée des chemins* (Lefebvre, 2006 : 260) dans lequel l'hypothèse d'une analogie entre la période contemporaine et le féodalisme est présentée *comme un moyen de comprendre l'évolution du droit et de lui donner un sens* (Lefebvre, 2006 : 8). Pour cela, le directeur de l'ouvrage invite à distinguer un régime féodal historique, celui qui définit politiquement et socialement une partie du Moyen Âge occidental et un régime féodal générique qui lui pourrait-être retrouvé à des époques et sous des

latitudes variées. Développement de pouvoirs intermédiaires, relativisation de la place de l'État, du rôle de la loi dans notre système juridique dont les sources se trouvent ainsi pluralisées, telles seraient les caractéristiques de ce régime féodal générique que l'on retrouverait aujourd'hui. Christian Le Bart et François Rangeon, s'inscrivent non sans précautions, dans cette perspective avec un chapitre intitulé *Le néo-féodalisme politique. L'éternel retour des fiefs politiques ?* (Lefebvre, 2006 : 115-136). Tout en nuancant fortement l'hypothèse selon laquelle, les fiefs constitueraient un invariant de la vie politique, les auteurs s'interrogent sur ce que pourrait être un essai de mise en perspective historique du féodalisme comme idéal-type et pour cela plaident *pour une extrapolation du concept qui ne renoncerait pas à le situer historiquement* (Lefebvre, 2006 : 126). Cette extrapolation leur paraît pertinente pour trois raisons : la première est que les deux sociétés ont en commun d'être *des sociétés au sein desquelles l'État n'est pas (...) en mesure de jouer un rôle central de monopolisation de la violence physique et de la violence symbolique* (Lefebvre, 2006 : 126) , la seconde est que *le rapport de force entre centre et périphérie y est comparable si on accepte de faire abstraction du sens de l'évolution* (Lefebvre, 2006 : 127), elles partagent *un territoire éclaté en plusieurs lieux, créant ainsi une multitude de réseaux qui s'enchevêtrent* (Lefebvre, 2006 : 131), la troisième est que dans notre système politique *les néo-notables d'aujourd'hui ne se contentent plus de contrôler, à l'échelle du territoire, le jeu politique : ils contrôlent également le jeu décisionnel. Pour ces deux auteurs, la comparaison avec le modèle féodal s'en trouve légitimée* (Lefebvre, 2006 : 132).

L'enseignement central de cette extrapolation est qu'elle nous permet de penser une histoire non linéaire des systèmes politiques qui serait au contraire traversée *de phases de concentration et de dispersion du pouvoir politique, une histoire finalement plus cyclique que linéaire* qui voit se succéder *phases centrifuges et phases centripètes (...)* au fil du temps, bien loin d'une philosophie de l'histoire hégélienne qui voit en l'État bureaucratique le point d'arrivée d'un progrès linéaire (...). Il s'agit, autrement dit, de rompre avec une vision qui ferait du système féodal un modèle nécessairement pré-étatique (Lefebvre, 2006 : 126).

Cette dernière remarque est plus particulièrement importante pour notre propos car elle nous paraît une des explications possibles au peu de mise en perspective de notre système politique avec le Moyen Âge chez les politistes. Ce n'est pas seulement l'altérité supposée du Moyen Âge par rapport à notre modernité qui est en cause c'est le fait que celui-là apparaît tout à la fois comme l'antithèse de notre modernité et le terreau sur lequel elle s'est construite. Du coup le système politique médiéval et notamment le féodalisme n'est le plus souvent perçu par les politistes que par rapport à ce à quoi il donnera naissance - l'État moderne - et moins par

rapport à ce qu'il est, un mode spécifique de gouvernement (Grawitz, Leca, 1985 : 625). En ce sens, les deux programmes de recherche du CNRS et de la Fondation européenne de la science conduits de 1984 à 1993 et consacrés à la genèse de l'État moderne ont eu pour effet de centrer l'étude de la société politique médiévale sur ses aspects étatiques, pré étatiques ou irréductibles à l'étatisme plus que sur son originalité et son altérité (Genet, 1997 : 3-18).

On trouve aussi des travaux qui entendent contribuer à *comprendre le passé par le présent* et parmi ceux-ci l'ouvrage dirigé par Patrick Boucheron et Nicolas Offenstadt sur *L'espace public au Moyen Age*. (Boucheron et Offenstadt, 2011 : 370) L'objectif n'est pas ici de procéder à une genèse de l'espace public qui ferait remonter celui-ci au Moyen Age mais *d'aller chercher au loin dans cet antonyme de notre modernité qui se nomme Moyen Age, des ressources d'intelligibilité pour comprendre une question qui est aussi d'aujourd'hui* (Boucheron, Offenstadt, 2011 : 4). Cette démarche passe là aussi par une décontextualisation de ce qu'est l'espace public *descriptif des structures d'une époque* mais aussi *un idéal-type, analytique, qui définit un lieu immatériel, où un public actif fait un usage public du raisonnement pour entendre aux affaires publiques, et critiquer ainsi la domination sans partage des pouvoirs* (Boucheron, Offenstadt, 2011 : 7).

### **Assumer l'anachronisme : le système politique médiéval comme forme de gouvernance multiniveaux**

Soit la gouvernance multiniveaux sert exclusivement à nommer un fait historique, totalement conditionné par les spécificités de son époque et toute tentative de rétro projeter cette notion dans une société médiévale souvent perçue comme totalement opposée à notre modernité ne peut conduire qu'à un raisonnement anachronique sans valeur scientifique, soit la gouvernance multiniveaux constitue un paradigme c'est-à-dire *un modèle général de fonctionnement du pouvoir qui ne se réduit pas au contexte de son émergence discursive* (Boucheron, Offenstadt, 2011 : 14) ou comme l'indique Patrick Le Galès *un chantier de recherche qui concerne les formes de coordination, de pilotage et de direction des secteurs, des groupes et de la société, au-delà des organes classiques du gouvernement* (Le Galès, 2004 : 242) et elle est donc potentiellement transposable dans le temps, ne serait-ce que comme hypothèse de travail. Si l'on part de cette hypothèse, cela ne signifie pas que l'on renonce à étudier les caractéristiques historiques propres à chacune des deux périodes et en l'occurrence aux spécificités qui pourraient être celles de la gouvernance multiniveaux aujourd'hui et dans la société politique médiévale mais que l'on considère que les différences nous paraîtront d'autant plus clairement que l'on n'aura pas renoncé par avance à toute possibilité de ressemblance.

### Le pouvoir sur une base réticulaire

Il est banal d'affirmer que le système politique médiéval se caractérise par un morcellement du pouvoir politique mais celui-ci est perçu parmi les politistes essentiellement comme le terreau sur lequel se serait construit l'État moderne qui en serait en quelque sorte son contraire, dans la perspective tracée par *la dynamique de l'occident*. C'est donc moins en tant que tel que ce morcellement est analysé qu'en tant que point de départ vers un autre système politique à la suite d'un processus concurrentiel. Ce problème est analysé par Marie-Pierre Buscaïl pour qui *il est possible de se demander si la notion même d'État moderne, quand bien même ce dernier serait naissant, ne constitue pas un obstacle pour appréhender la spatialité multiscalaire des sociétés médiévales du 14<sup>e</sup> siècle* (Buscaïl, 2015). Le morcellement du pouvoir n'est donc pas seulement la concurrence entre entités politiques de petite taille qui pourraient préfigurer, par concentration successive, le système étatique mais aussi la caractéristique d'une *spatialité multiscalaire* comme une des modalités de l'exercice du pouvoir : le dominium est en effet tout à la fois et indissociablement un pouvoir sur la terre et sur les hommes, le pouvoir naît avant tout de la capacité *de se faire reconnaître et de reconnaître l'autre par son utilisation de l'espace*. (...) *Il y a là des conflits d'échelles et d'usages entre les pouvoirs qui rendent le processus extrêmement dynamique, car concurrentiel. (...) La spatialité médiévale se définit ainsi comme itinérante et réticulaire, selon plusieurs échelles temporelles et spatiales. Par l'espace, la détention est reproduite et le pouvoir négocié* (Buscaïl, 2015 : 11).

La reconnaissance de cette conception *multiscalaire de l'espace* au sein de laquelle se déploie un pouvoir négocié modifie à son tour la perception que l'on a pu avoir du domaine royal souvent pensé de manière quelque peu téléologique comme un État en devenir. Adoptant la démarche inverse Marie-Pierre Buscaïl considère qu'il est possible d'envisager le domaine royal *plutôt comme un réseau de réseaux de liens hommes-terres, où se jouent des conflits d'échelles d'interventions des acteurs. La pertinence même du territoire, entendu comme un espace délimité et projection du pouvoir royal, voire la notion d'État moderne, doivent alors être repensées* (Buscaïl, 2015 : 14). Pour cette autrice *Nous voici donc face à une réalité jusqu'ici peu décrite : la construction royale d'une forme de domanialité, tant foncière que personnelle, tant économique que politique, tant spatiale que sociale. C'est par ce biais et en puisant parmi plusieurs outils juridiques (imposition, système féodo-vassalique, droit de ressort) que les rois vont tenter d'asseoir leur pouvoir. Cette domanialité ne repose pas sur une base territoriale homogène mais sur une base réticulaire* (Buscaïl, 2011/2 : 89).

Aussi le processus de centralisation perceptible à partir du XII<sup>ème</sup> et souvent analysé comme une phase constitutive de ce qui deviendra plus tard l'État moderne peut être reconsidéré comme se déployant plutôt *dans le cadre d'un usage réticulaire de l'espace très dynamique par les sociétés médiévales* et posant les bases juridiques d'une maîtrise avant tout *discontinue* (Buscaïl, 2015 : 7) du territoire. Un des enseignements qu'il est possible d'en tirer est que *La pluralité des droits et des biens, et l'enchevêtrement des réseaux, n'a nullement freiné la territorialisation. Le territoire français s'est aussi bien construit à partir d'une hiérarchie des réseaux que par une action globale et diplomatique de définition des frontières. Cela peut sembler paradoxal. Pourtant c'est la pluralité des situations et des actions et non une uniformité voulue à plusieurs échelles qui crée du territoire. Il est donc pertinent de s'interroger sur le passage du réseau au territoire, et du territoire au réseau, à l'heure où les réseaux bousculent les territorialités* (Buscaïl, 2011/2 : 90).

### **Gouverner : la dimension interactive du pouvoir en régime de sujétion**

La société médiévale est profondément inégalitaire mais la multiplicité des acteurs du pouvoir rend difficile l'émergence d'une ligne hiérarchique claire à l'exception de la place sommitale du roi. Encore celle-ci fait-elle régulièrement l'objet de contestation par le pape ou l'empereur. Si l'on entre dans la manière concrète dont sont prises les décisions, on constate une interactivité qui va bien au-delà du dialogue entre le roi, par exemple, et les élites qui l'entourent. Celle-ci est codifiée dans des lieux tels que le Conseil ou les assemblées des États. Plus largement, Claude Gauvard souligne à quel point *le tissu vivant de la prise de décision politique (...) est constitué, à la base, par la nécessité qu'ont les sujets de requérir le pouvoir en place et, au sommet, par le besoin de s'informer, au sens plein du mot, à savoir de s'enquérir de la vérité par une démarche de savoir. Cette démarche n'atteint en rien la pleine puissance du souverain qui décide et ordonne en maître mais elle suppose un dialogue antérieur qui sert d'ailleurs en partie à asseoir l'autorité souveraine*. Dans cette perspective, *Le tissu d'échanges réciproques interdit de concevoir l'État médiéval comme un état froid qui s'impose d'en haut pour s'assurer du monopole de la violence légitime* (Gauvard, 2007 : 19). Jean-Philippe Genet et Julio Valdeon Baruque prolongent cette approche lorsqu'ils en appellent à une *histoire de la production sociale de l'État* qui s'intéresse aux différents niveaux où se noue, où se prend la société politique, où cristallise en une communauté politique stable un ensemble hétéroclite d'individus, de familles, d'associations professionnelles, partisans ou religieuses, ou encore de communes, ces cités, ces provinces, ces ordres, ces « états » comme l'on



*dit alors* (Genet, Baruque, 2007 : 217). Quels types de rapports s'établissent entre ces différents niveaux ?

Pour ces deux chercheurs, la notion de contrat constitue la pierre d'angle de ce qu'ils nomment une *monarchie contractuelle* sanctionnant *de facto un fonctionnement qui instaure un état d'équilibre entre les diverses composantes de la société politique* (Genet, Baruque, 2007 : 218). Selon les pays, cet état d'équilibre se construit sur un jeu plus ou moins ouvert, roi, noblesse et villes par exemple en Castille et en Angleterre avec des sociétés urbaines également travaillées en leur sein *par les tensions provoquées par les aspirations politiques des différents secteurs de la société* (Genet, Baruque, 2007 : 219). Ce jeu implique donc une négociation entre les forces sociales de manière bien sûr inégale avec des gagnants et des perdants mais elle est nécessaire à la recherche de cet équilibre. Une des illustrations de ce jeu est celui par lequel *villes et métiers s'appuient sur l'autorité du roi pour défendre leurs droits de police contre les prétentions des seigneurs, tandis que le roi profite de l'exigence de bonne police pour accroître son pouvoir normatif* (Genet, Baruque, 2007 : 224). Ce jeu peut parfois être plus large avec l'entrée de paysans dans une société qui reste au XV<sup>e</sup> siècle *assez fluide, assez ouverte [dans laquelle] chaque groupe social a ses propres élites* (Genet, Baruque, 2007 : 225) et qui se rigidifiera par la suite.

L'analyse de cette dimension interactive du pouvoir à la fin du Moyen Âge constitue également un des principaux aspects des travaux de Bernard Guénée qu'il désigne à travers le terme de *dialogue politique* (Guénée, 1991 : 244) établi *entre le roi et ses sujets, et ce, quelle que soit sa forme* (Boucheron, Offenstadt, 2011 : 16) exprimant par là le consentement nécessaire des sujets à l'exercice du pouvoir mais *qui n'empêche en rien les effets de la domination sociale* (Boucheron, Offenstadt, 2011 : 16).

La gouvernance comme *ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité* (Le Galès, 2004 : 243) nous semble donc faire écho, en partie tout au moins, aux manières de gouverner de la société médiévale de la fin du Moyen Âge. Celles-ci intègrent des éléments qualifiés aujourd'hui de gouvernance sous forme de réseaux, de normes, d'usages et d'acteurs et cet ensemble participe de la légitimation et donc de l'efficacité du pouvoir politique même s'ils n'épuisent pas l'analyse de ce pouvoir. Mais il en va après tout de même pour la période actuelle.

Il nous semble que la rapide analyse qui précède nous permet de formuler quelques hypothèses que seul un ensemble de recherches plus approfondies associant des médiévistes et des politistes pourrait permettre de valider.

Pour analyser le système politique médiéval en termes de gouvernance multi-niveaux, c'est-à-dire pour « voir » les éléments de gouvernance qu'il comporte, il convient donc de prendre ses distances avec un Moyen Âge exclusivement inscrit dans le récit et le processus de création de l'État moderne et étudié autant qu'il s'y insère. Il faut rendre compte de ses singularités mais aussi de ses virtualités quand même celles-ci ne se seraient pas accomplies ou de manière secondaire.

Les systèmes politiques ne se suivent pas de manière linéaire mais possèdent des caractéristiques qui peuvent disparaître puis être réactivées dans le cas de configurations politiques nouvelles. Parmi celles-ci, on voit alterner des périodes de concentration et des périodes de déconcentration du pouvoir, ces dernières étant plus favorables au déploiement de manières de gouverner que l'on peut qualifier de gouvernance. Tel nous paraît être le cas de la société politique médiévale de la fin du XIII<sup>ème</sup> siècle et de la période actuelle.

Ces cycles et alternances n'obèrent pas la réalité de fortes différences entre ce que seraient ces « phases de gouvernance » donnant toute sa valeur à leurs historicités respectives.

Ce ne seraient donc ni le fonctionnement réticulaire, ni la nécessité de la négociation et du compromis, ni la multiplicité des acteurs, ni l'importance prise par la conception contractuelle du droit qui constitueraient les aspects innovants de la gouvernance contemporaine. Ceux-ci paraissant largement présents dans le système politique médiéval de la fin du Moyen Âge. Ce qui est nouveau c'est leur articulation avec une culture et une pratique démocratique qui ne sont donc pas « nécessaires » à la gouvernance comme idéal type mais en constituent une des déclinaisons historiques possibles. La nôtre.

## Bibliographie

Bloch, M. 1974, *Apologie pour l'histoire*, Paris, p.44.

Buscaïl, M-P. 2011/2. « Le domaine royal : entre territoires et réseaux », *Etudes rurales*, (n° 188), p. 89.

Buscaïl, M-P. 2015 « L'expression des rapports de pouvoir par et pour l'espace au Moyen Âge », *EspacesTemps.net, Travaux*. [En ligne] : <http://www.espacestemp.net/articles/rapports-de-pouvoir-moyen-age/> [consulté le 24 février 2015].

Boucheron, P., Offenstadt, N. 2011. *L'espace public au Moyen Age. Débats autour de Jürgen Habermas*, Paris : PUF, p. 370.

Challet, V., Genet, J-P., Oliva, H. R., Baruque, J. V. (éd.) 2007. *La société politique à la fin du XV<sup>ème</sup> siècle dans les royaumes ibériques et en Europe. Elites, peuple, sujets ?* Valladolid et Paris : Presses de la Sorbonne.

- Gaudin, J.P. 2002. *Pourquoi la gouvernance ?* Paris : Presses de science, p. 43-44.
- Gauvard, C. 2007. « Introduction » in Vincent Challet, Jean-Philippe Genet, Hipolito Rafael Oliva et Julio Valdeon Baroque, *La société politique à la fin du XVème siècle dans les royaumes ibériques et en Europe. Elites, peuple, sujets ?* Valladolid et Paris : Presses de la Sorbonne, p. 19.
- Genet, J-P. 1997. « La genèse de l'Etat moderne. Les enjeux d'un programme de recherche », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 118, n° 1, p. 3-18. [En ligne] : [https://www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_1997\\_num\\_118\\_1\\_3219](https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1997_num_118_1_3219) [consulté le 24 février 2015].
- Grawitz, M., Leca, J. 1985. *Traité de science politique*, tome 1, Paris : PUF, p. 625.
- Guénée, B. 1991. *L'Occident aux XIV et XVème siècles*. Les Etats, Paris : PUF, p. 244.
- Hartog, F. 2003,2012. *Régimes d'historicité : présentisme et expériences du temps*, Paris : Ed. du Seuil.
- Huynh-Quan-Suu, C. *Service de traduction de la commission européenne*.
- Lefebvre, J. 2006. *L'hypothèse du néo-féodalisme. Le droit à une nouvelle croisée des chemins*, Paris : PUF, p. 260.
- Le Galès, P. Gouvernance. In : Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, p.243.
- Payre, R., Pollet, G. 2013. *Socio-histoire de l'action publique*. Repères, La Découverte.
- Revel, J. 2000. Pratiques du contemporain et régimes d'historicité. In : *Le Genre humain*, p. 16-20.
- Supiot, A. 2015. *La gouvernance par les nombres. Cours au collège de France*, Paris : Fayard, p.24.
- Tilly, C. 2003. L'analyse historique des processus politiques. In : Pascale Laborier et Danny Trom, *Historicités de l'action publique*, Paris, p. 23-57.





ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

## Le « Brexit » et la gouvernance au Royaume-Uni

**Richard Davis**

Université de Bordeaux-Montaigne, France  
richard.davis@u-bordeaux-montaigne.fr

Reçu le 05-11-2019 / Évalué le 15-11-2019 / Accepté le 05-12-2019

### Résumé

Les débats avant et après le referendum de 2016 ont été d'une intensité rarement vue dans l'histoire du Royaume-Uni. Le Brexit a soulevé de nombreuses questions essentielles non seulement pour les relations, passées et futures, entre la Grande-Bretagne et ses voisins continentaux mais également pour la gouvernance du pays. Il peut donc être considéré comme la source d'une crise identitaire profonde pour les britanniques, une crise qui semble toujours loin d'être résolue. Le Brexit a fait ressortir un grand nombre de graves divisions et dissensions dans le pays : entre les deux camps, « remain » et « leave », entre les générations, entre anglais et écossais, les grandes villes et le reste du pays, ou entre classes sociales. Le modèle britannique de démocratie parlementaire est de plus en plus contesté par un populisme qui gagne du terrain. Le Brexit a généré de vifs conflits et clashes entre le « peuple », le parlement et le gouvernement. Le rôle des juges, habituellement éloignés des débats politiques, est devenu important. Pour certains il était même question d'un combat du « peuple contre le parlement », entre la primauté de l'expression populaire par voie de référendum ou par les représentants du peuple dans la Chambre des communes. D'autres le considère comme une vague croissante d'opinion contre les élites cosmopolites, contre les plus riches et les plus puissants. Tout cela a largement détérioré l'image d'un pays consensuel et modéré, respectueux de ses institutions. Une telle image semble de plus en plus éloignée de la situation du Royaume-Uni post-Brexit.

**Mots-clés** : Brexit, referendum, euroscepticisme, souveraineté, populisme, parlement

### Brexit and the Governance in the United Kingdom

#### Abstract

The intensity of the debates both before and after the 2016 referendum had rarely if ever been seen in the history of the United Kingdom. Brexit raised a number of essential questions for the country, concerning not only its past and future relations with the rest of Europe but also its governance. Brexit can therefore be seen as the source of a profound identity crisis for the British, a crisis that is still far from over. Brexit revealed a significant number of divisions and dissensions across the

country, between the different generations, between English and Scots, the big cities the rest of the country, or between social classes. The British model of parliamentary democracy was increasingly contested by a rising tide of populism. The long-running Brexit debate brought with it clashes between the “people”, however that is defined, parliament, and government. It questioned the role played by the courts. For some it was a conflict of “the people versus parliament”, between the primacy of parliamentary or popular sovereignty, between the “voice of the people” as expressed via a referendum or through the representative House of Commons. Elsewhere it has been presented as a popular tide of opinion against the cosmopolitan, better off and better educated, privileged and powerful elites. Taken altogether Brexit has seriously undermined the image of the United Kingdom as a model of social stability and political moderation, respectful of its constitution and its institutions. Such an image has come to appear increasingly far removed from the situation that the United Kingdom has found itself in post-Brexit. Elites

**Keywords:** Brexit, referendum, Euroscepticism, sovereignty, populism, parliament

## Introduction

La décision de la Grande-Bretagne, lors du référendum du 23 juin 2016, de quitter l’Union européenne soulève des interrogations sur l’avenir du pays, de son identité (européenne ou non) et de ses relations avec les autres membres de l’Union européenne comme avec le reste du monde en général. Elle soulève également des questions sur comment et pourquoi cette décision a été prise, et comment la séparation sera gérée ensuite. Le choix de quitter l’Union européenne et les nombreux autres choix et conséquences qui en découlent sont primordiaux pour la Grande-Bretagne. Comment ces décisions sont prises, par qui et par quelles procédures, est d’une aussi grande importance pour la future gouvernance du pays.

### 1. Le sens du référendum de juin 2016 : un vote en faveur de quoi ?

Un an après le référendum, le choix de quitter l’Union européenne semble être admis par la quasi-totalité des participants au débat, ceux qui ont œuvré pour le « remain » comme pour les « Brexiteers ». Si certaines voix continuent de s’élever pour demander un deuxième vote plus tard, une fois que les termes du « divorce<sup>1</sup> » entre le Royaume-Uni et l’Union européenne seront connues, peu de gens semblent vouloir contester la validité du vote<sup>2</sup>.

Pour la plupart des journaux britanniques le vote a été reçu favorablement, voir avec jubilation. Le *Daily Express* célébrait ce qu’il considérait comme être une « victoire glorieuse » gagnée à la suite d’une « croisade » qu’il avait menée en faveur d’une sortie de l’Union européenne (*Daily Express*, juin 2016). Pour le *Daily*

*Telegraph* il s'agissait de la « naissance d'une nouvelle Grande-Bretagne » (*Daily Telegraph*, 24 juin 2016). Parmi les chefs de campagne en faveur du Brexit, comme Boris Johnson et Nigel Farage, le 23 juin était devenu le « jour de l'indépendance » du Royaume-Uni enfin libéré de ses chaînes européennes. Dans les semaines suivant le résultat, la nouvelle Première ministre, Theresa May, qui s'était prononcée en faveur du « remain » avant le référendum, bien qu'avec beaucoup d'hésitations et sans prendre un rôle important dans la campagne, a vite assumé une position en faveur d'une sortie claire et nette de l'Union européenne. S'il reste encore à voir si cette position, d'apparence si simple, peut être confirmée par les résultats des futures négociations avec les autres membres de l'Union européenne et qui conditionneront l'accord final du Brexit, Theresa May est devenue la championne des « Brexiteers » et c'est elle qui occupe clairement la place de chef parmi les ministres et responsables en charge de ce dossier à Londres.

Cependant, la déclaration du Premier ministre que « *Brexit means Brexit* », maintes fois reprise, est loin de constituer un programme d'action ou un plan cohérent. D'autres déclarations de Theresa May comme, par exemple, son souhait de voir un « *red, white and blue Brexit* » n'ont guère fait avancer le débat. En réalité il y a eu, pendant les premières semaines et mois qui ont suivis le vote, une absence de véritable débat sur le sens exact du vote. Theresa May et ses ministres semblaient ne pas vouloir, ou pouvoir, aller au-delà des déclarations simplistes de la plupart des tabloïdes. Au lieu d'entamer un débat, ou chercher à présenter un plan d'actions cohérent, ils se contentaient de dire qu'ils allaient respecter le vote du peuple et amener le pays vers un avenir meilleur hors de l'Union européenne. La première tentative de clarification de sa position n'est apparue que six mois après le référendum dans un discours prononcé le 17 janvier 2017 dans lequel Theresa May a présenté son interprétation du vote référendaire et sa vision pour l'avenir de son pays post-Brexit dans les termes suivants :

*A little over six months ago, the British people voted for change. They voted to shape a brighter future for our country. They voted to leave the European Union and embrace the world. ... And it is the job of this Government to deliver it. ... They will see that we shaped them a brighter future. They will know that we built them a better Britain* (May, 2017).

En dépit de toutes ces déclarations, il subsiste de nombreux doutes sur le sens exact du vote de juin 2016, ce que les britanniques ont souhaité en votant « leave ». De même, un an après le référendum, la stratégie du gouvernement britannique reste encore peu claire. Ramener le débat à un simple choix entre « remain » et « leave » est réducteur. Theresa May elle-même, et malgré son apparente détermination à mener à bien les futures négociations, ne peut pas

adopter une position aussi simple. Les contradictions dans les discours et dans les différentes présentations officielles du gouvernement britannique sont nombreuses et importantes. L'ambition de vouloir quitter l'Union européenne mais pas l'Europe est compréhensible. D'ailleurs la Grande-Bretagne a depuis longtemps adopté une position ambiguë en Europe avec un pied dedans et un pied en dehors. Au-delà de ce truisme, et en regardant plus dans les détails la stratégie du gouvernement britannique, les contradictions et les failles dans l'approche britannique apparaissent plus clairement.

Selon le livre blanc publié en février 2017, le gouvernement britannique est décidé à ne pas faire partie du marché unique européen, ce qu'il reconnaît, à juste titre, comme étant incompatible avec le principe de la libre circulation des personnes. Mais il souhaite en même temps avoir un accord de quasi-libre échange avec l'Union européenne. De même, le livre blanc dit vouloir « maintenir la zone de libre circulation avec l'Irlande » tout en désirant « s'assurer que nous pourrions contrôler l'immigration vers le Royaume-Uni à partir de l'Europe » (UK CM 2017). Un autre objectif clé, celui de « renforcer l'Union entre l'Angleterre et l'Écosse » tout en négociant une sortie de l'Union européenne, nie l'évidence des différences très nettes entre les votes pour et contre l'Union européennes dans les deux pays en juin 2016. D'autres zones d'ombres dans l'approche du gouvernement britannique subsistent et le vrai sens de la décision de quitter l'Union européenne exprimée par le référendum de juin 2016 est encore loin d'être évident. Dire simplement que la Grande-Bretagne a voté pour quitter l'Union européenne sans aller plus loin dans les analyses est, en réalité, une simplification qui n'est pas sans importance.

Au-delà de la question des différentes explications possibles du vote il existe une autre question autour du mandat donné par le vote au gouvernement pour la suite. Là aussi, la situation est loin d'être simple et les interprétations continuent de diverger. Pour Theresa May « le peuple à parler » et il faut le respecter en menant à bien le Brexit sans hésitations et sans demi-mesures. Sa décision d'organiser les élections parlementaires anticipées au printemps 2017 était clairement faite dans le but de renforcer ce qu'elle considère être le mandat que les électeurs ont exprimé en faveur du Brexit, en plus de l'évident avantage politique qu'elle espérait en tirer. Le message semblait être : « donnez-moi une majorité forte au Parlement afin de m'aider dans les négociations à venir avec l'Union européenne en les menant d'une position renforcée ce qui me permettra de ramener l'accord sur le Brexit que vous souhaitez ». Inévitablement cette ambition n'est pas partagée par tout le monde. Pour Ian Dunt “leave wasn't an alternative economic or political model. It was a blank canvas which people could project their hopes, aspirations and frustrations onto” (Dunt, 2016: 26). Les motivations de ceux qui ont voté pour et contre l'Union européenne en juin 2016 sont très variées, et parfois même contradictoires. Le débat



n'était sans doute pas toujours à la hauteur des enjeux. La presse, très largement anti-européenne et souvent de façon très agressive, a réussi à focaliser le débat sur les thèmes de l'immigration, de souveraineté, de la grandeur du pays, grandeur perdue et donc à retrouver dans un pays détaché de l'Union européenne. Face à cette campagne d'hostilité envers l'Union européenne, et souvent contre l'Europe entière, les pro-européens étaient dans l'incapacité d'exposer une argumentation positive. Au lieu de présenter de façon positive les avantages de l'Union européenne pour la Grande-Bretagne ils ont mené ce que leurs adversaires, à juste titre, ont appelé « une campagne de la peur » basée sur les dangers d'une sortie de l'Union européenne. Contre les arguments des « Brexiteers » et les promesses avancées pour des lendemains qui chantent si les britanniques votaient pour quitter l'Union européenne, promesses qui se sont avérées par la suite infondées<sup>3</sup>, la campagne pour le « remain » a souvent été réduite à l'argument que l'Union européenne était loin d'être parfaite mais que c'était le seul choix réaliste.

## 2. Minorités et majorités

La réponse à la question posée par le referendum de juin 2016, « le Royaume-Uni doit-il rester membre de l'Union européenne ou quitter l'Union européenne ? » semble claire. Avec 17 410 742 voix en faveur d'une sortie de l'Union européenne contre 16 141 241 pour y rester, au premier abord, le résultat était incontestable. En termes de pourcentage, 51,9% contre 48,1%, la différence peut paraître encore plus nette. Depuis le vote, ces chiffres semblent être écrits dans le marbre. Ceux qui sont en faveur du Brexit, et même beaucoup dans le camp adverse, ne cessent de dire que « le peuple a parlé » et qu'il ne faut pas chercher à revenir sur cette expression de sa volonté de quitter l'Union européenne. Cet argument semble être incontournable et, pour beaucoup, irréfutable. Theresa May n'hésite pas à y faire référence dans ses discours et interviews. Questionnée par Andrew Marr de la BBC le 2 octobre 2016 elle soulignait son intention de respecter le vote :

*When Parliament voted for a referendum on staying in the European Union, Parliament voted six to one to say to the British people: 'This is your choice. We're going to ask you this question. You give us your voice.' The British people have determined we will leave the European Union and I think anybody who's looking at the repeal bill, which will repeal the European Communities Act, will make us that independent sovereign nation once again able to determine our own laws, anybody looking in at that should remember that this is about delivering for the British people. To me, it's not just about leaving the EU it's about that essential question of the trust that people can have in their politicians. The people have spoken, we will deliver on that (Daily Express, octobre 2016).*

Néanmoins, la question posée en juin 2016 était nécessairement réductrice et ne pouvait ni prendre en considération la complexité des relations multiples entre la Grande-Bretagne et le continent, à laquelle un simple choix « in-out » ne pouvait pas répondre, ni refléter les nombreuses motivations et ambitions de ceux qui ont voté. De plus, la majorité en faveur du Brexit à 51,9% n'était pas écrasante. Ramené à l'ensemble de l'électorat, et si nous prenons en compte le taux d'abstention de 27.8%, le nombre de voix en faveur d'une sortie de l'Union européenne tombe à 37%. L'ampleur de la victoire des « Brexiteers » devient encore plus contestable lorsque l'on reconnaît qu'un nombre de britanniques n'étaient pas inscrits sur les listes électorales pour des raisons diverses. Cela fut le cas de nombreux britanniques habitant à l'étranger<sup>4</sup>. La tentative de modifier ce règlement par un appel en justice afin de permettre aux britanniques habitant sur le continent de voter a été rejetée. Par contre, les citoyens des pays du Commonwealth, y compris de deux membres de l'Union européenne avec Malte et Chypre, et de la République d'Irlande, qui résidaient au Royaume-Uni au moment du référendum avaient le droit de vote. D'autres formes d'exclusion du vote ont également été sujet à discussion. Pourquoi ne pas avoir donné le droit de vote aux jeunes de seize et dix-sept ans comme ce fut le cas pour le référendum sur l'indépendance de l'Écosse en 2014 ? Les restrictions sur le droit de s'inscrire sur les listes électorales pour les étudiants dans la ville où ils poursuivent leurs études a sans doute aussi exclu un certain nombre de votants potentiels. D'autres interrogations continuent d'être soulevées : pourquoi ne pas avoir fixé un seuil minimal, au-delà d'une simple majorité à 50%, pour valider le vote et le choix de quitter l'Union européenne comme cela fut le cas lors du référendum sur la dévolution en Écosse en 1979 ou comme l'exigent d'autres pays quand il s'agit de réformes de la constitution ? Pour les partisans du Brexit de tels arguments sont la preuve de la mauvaise foi du camp adverse qui, selon eux, refuse d'admettre la validité du vote et n'accepte pas d'avoir perdu le débat. Quoi qu'il en soit, peu de gens demandent l'organisation d'un deuxième référendum dans l'immédiat même si la demande d'en faire un au moment où les résultats des négociations seront connus est mise en avant par les Libéraux-démocrates, le Parti nationaliste écossais et par Tony Blair entre autres<sup>5</sup>.

Le débat sur l'Europe en Grande-Bretagne, sur la place que la Grande-Bretagne souhaite occuper en Europe et sur les relations qu'elle souhaite avoir, est très ancien et il est sans doute loin d'être terminé. Comme par le passé, les discussions qui ont précédé référendum ont dépassé largement la simple question binaire posée. Par conséquent, le choix proposé aux britanniques entre « rester » et « quitter » l'Union européenne a simplifié dangereusement des questions beaucoup plus complexes. En même temps, le choix de passer par un référendum, avec le résultat que l'on

connaît aujourd'hui, a fait émerger de nombreuses questions et doutes sur l'avenir du système traditionnel de gouvernance du pays. Ses conséquences sont loin d'être connues au moment où il entre dans une période semée d'embûches.

### 3. Le choix de la voie référendaire et ces inconvénients

En dehors des résultats obtenus en juin 2016, et des interprétations qui peuvent en être faites, le choix de poser la question de l'adhésion à l'Union européenne directement au peuple britannique sous la forme d'un référendum est lui-même important. Le paradoxe entre la défense d'un système de démocratie parlementaire, très ancien en Grande-Bretagne, et le choix de passer par un appel direct au peuple est évident mais il semble qu'il n'ait pas eu un impact direct sur le vote final. Il est certain que, jusqu'aux années 1970, cette forme de démocratie a été rejetée par l'ensemble de la classe politique. Plus encore, la tradition du référendum dans d'autres pays était vue comme une pratique peu démocratique et plutôt une tactique autocratique dans le style bonapartiste. De telles pratiques étaient considérées surtout comme non-conformes aux traditions britanniques et à la primauté du Parlement. Les dangers inhérents aux référendums ont renforcé un refus de les utiliser. L'influence trop grande du timing, de la formulation ou de la façon exacte de poser les questions sont autant d'arguments plaidant contre l'usage de cette manière de prendre des décisions politiques fondamentales.

Le premier référendum en Grande-Bretagne date de 1975 quand le gouvernement travailliste de Harold Wilson a été confronté à une situation et un choix qui était, sur beaucoup de points, assez semblable à ceux auxquels David Cameron a dû faire face quarante ans plus tard. Initialement opposé à l'entrée du Royaume-Uni dans le Marché Commun, Wilson a ensuite changé de cap et il a renégrécié les termes de l'adhésion avant de les soumettre au peuple dans un référendum. Ce choix ne fut guère motivé par la foi en cette forme de vote mais par le besoin d'éviter une guerre ouverte au sein de son gouvernement et de son parti sur la question européenne. En bon stratège, une qualité qui manqua sans doute à son successeur David Cameron, Wilson accepta d'abandonner son opposition de principe aux référendums dans la défense de ses intérêts politiques plus immédiats. Le résultat final fût sans surprise et largement en faveur de la poursuite de l'adhésion au Marché commun.

L'écrasante victoire du vote en faveur du « remain » en 1975, avec plus des deux tiers des votants, n'a pas pour autant clos le débat qui continua d'empoisonner la vie de tous les Premiers ministres et gouvernements qui se succédèrent. Quatre ans plus tard, le gouvernement travailliste de James Callaghan engagea le deuxième référendum de l'histoire britannique en soumettant la question de dévolution au vote

populaire en Écosse et au pays de Galles. Si une faible majorité d'Écossais votèrent en faveur des mesures proposées par le gouvernement britannique le résultat resta en dessous des quarante pourcents de l'ensemble de l'électorat, niveau exigé pour que les mesures soient appliquées. Les gallois, quant à eux, votèrent nettement contre le plan de dévolution, moins ambitieux, qui leur était proposé. Dans les deux cas, et comme pour le référendum de 1975, ces deux votes populaires de 1979 sur la dévolution n'ont pas, sur le moyen terme, réglé les questions posées et ils doivent être considérés plus comme les réponses temporaires, et à très court terme, à des difficultés immédiates du gouvernement plus que comme des solutions définitives à des questions fondamentales.

Parmi les arguments mis en avant par les opposants aux référendums, que ce soit sur la question de la dévolution ou celle de l'appartenance à l'Union européenne, celui de la permanence du résultat et l'effet de cliquet irréversible ou de crémaillère<sup>6</sup> a toujours été primordial. En effet, peut-on considéré que le résultat d'un référendum doit être respecté indéfiniment ? Comme nous l'avons constaté ci-dessus, le résultat de juin 2016 en faveur de la sortie de l'Union européenne paraît, aujourd'hui, comme acquis. Si le résultat avait été dans le sens contraire il est à douter que les partisans du Brexit auraient accepté d'abandonner leur combat à tout jamais. Nigel Farage, comme d'autres leaders de son camp, a explicitement affirmé, qu'en cas de défaite, il n'abandonnerait pas sa campagne, déjà très ancienne, contre l'Union européenne. De la même façon, les dirigeants nationalistes en Écosse et au pays de Galles continuent de mener campagne en faveur de la dissolution de l'Union avec l'Angleterre malgré leurs échecs passés. Les revers subis par les partisans de la dévolution en 1979 et les indépendantistes en 2014 ne les ont pas empêchés de revenir sur leurs revendications par la suite. Ils ont peut-être perdu une bataille mais pas la guerre. Si, par contre, le vote de 2014 était allé dans l'autre sens et l'indépendance avait été soutenue par une majorité, il n'aurait pas été possible de revenir en arrière. De la même façon, un vote en faveur du « remain » en 2016 n'aurait pas empêché, selon les dires de Nigel Farage et d'autres « Brexiteers », la poursuite du débat et les demandes pour un deuxième référendum. Le choix en faveur de quitter l'Union européenne, par contre, semble irrévocable. Par conséquent, il est possible de regarder le résultat de ce référendum comme un instantané, une photo prise et enregistrée à un moment donné mais qui fige la situation pour un bon moment. Les opinions peuvent changer ensuite mais la photo reste la même. Mais jusqu'à quand peut-on légitimement maintenir la validité de cette représentation de l'opinion publique ? Dans le cas présent, il est encore trop tôt pour le dire mais, dans un futur plus ou moins proche, la question sera inévitablement posée.

Étant donné toutes ces considérations, nous devons nous demander pourquoi le gouvernement en place jusqu'en juillet 2016, et surtout son Premier ministre David Cameron, a fait le choix de passer par un référendum. Quelles que fût ses motivations, ce choix apparaît aujourd'hui comme une des plus grosses erreurs de calcul politique en Grande-Bretagne depuis la fin de la deuxième guerre, comparable aux autres bouleversements politiques qui ont accompagnés l'abrogation des lois sur le blé en 1846 ou la formation du gouvernement d'union nationale en 1931. La responsabilité personnelle de David Cameron est indéniable et les futures générations se souviendront sans doute de lui surtout comme le Premier ministre qui a provoqué le référendum et la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. David Cameron n'est pas le premier dirigeant britannique mis dans une telle situation délicate par la question européenne. Comme pour ces prédécesseurs à la tête de gouvernements conservateurs, Harold Macmillan, Edward Heath, Margaret Thatcher et surtout John Major, David Cameron dut affronter un parti et un gouvernement profondément divisés sur l'attitude à adopter à l'égard de l'Europe. Avec un nombre croissant de députés conservateurs anti-européens, il ne pouvait pas ignorer la nette tendance anti-européenne dans le pays. La montée en puissance de l'UKIP qui menaçait de prendre une part toujours plus importante de son électorat était sans doute une de ses craintes. En même temps les lobbys importants et traditionnellement très influents au sein de son parti considéraient l'idée d'une sortie de l'Union européenne avec beaucoup d'inquiétude. Le monde des affaires, les grandes entreprises, les industries automobile et aéronautique et la City en particulier, se sont prononcés clairement en faveur d'un vote pour le maintien de la Grande-Bretagne dans l'Union européenne alors qu'une majorité de l'électorat du Parti conservateur, encouragée par la presse eurosceptique, favorisait une sortie. Ces considérations l'obligeaient à se tenir sur une corde raide entre les factions de son parti et les pro et anti européens dans le pays. Se déclarer pour ou contre l'un ou l'autre n'était guère possible et le choix de passer par un référendum semblait sans doute le choix le plus facile, laissant ainsi chacun se prononcer pour ou contre l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne. Comme cela fut le cas pour le gouvernement de Harold Wilson en 1975, le cabinet de David Cameron s'est divisé sur la question, avec les poids lourds se déclarant du côté « remain » comme d'autres pour le Brexit. Cameron lui-même, après les tentatives de renégociation peu fructueuses avec ses « partenaires » européens, et après avoir été très critique à l'égard de l'Union européenne pendant plusieurs années, se prononça finalement en faveur du maintien dans l'Union européenne. L'impression donnée par toutes ces manœuvres bassement politiques, tout comme celle que Cameron qui fût contraint d'accepter un référendum sur cette question alors qu'il aurait préféré s'en passer, ne firent que renforcer l'impression que l'« establishment » britannique ne voulait pas consulter le peuple par peur d'être désavoué par lui.

#### 4. Brexit et populisme : le peuple, le Parlement et le Gouvernement

C'est ici que réside une des questions les plus fondamentales soulevées par le Brexit : en fin de compte, qui détient le pouvoir décisionnel ? Le choix de passer par la voie du référendum a été prise dans un contexte politique et social en Grande-Bretagne qui devenait de plus en plus contestataire par rapport aux processus décisionnels traditionnels basés essentiellement sur le Parlement et le gouvernement. Les parlementaires britanniques ont été discrédités aux yeux d'une grande partie de la population suite à de nombreux scandales divulgués et largement commentés dans les médias. Par conséquent, l'idée que le Parlement et les députés étaient de plus en plus éloignés du peuple gagnait du terrain. Pour l'ensemble des débats, et surtout en ce qui concernait la question européenne, le sentiment selon lequel le peuple ne pouvait pas faire confiance aux élites, et en particulier aux élites politiques, grandissait. De plus, sachant que l'opinion dans le pays leur devenait de plus en plus favorable, les dirigeants politiques qui œuvraient en faveur du Brexit voyaient, depuis longtemps, l'option du référendum comme le meilleur moyen d'arriver à leurs fins. Confrontés à cette demande, d'apparence très simple, en faveur d'un vote populaire et direct sur la question, les défenseurs du statu quo européen prêtaient très facilement le flanc aux accusations de vouloir défendre les intérêts d'une minorité contre une majorité d'anti-européens dans le pays. Cette présentation d'un conflit entre les élites et le peuple, ou entre les arguments des experts contre le bon sens de l'homme et la femme ordinaire<sup>7</sup>, devenait une arme très efficace en faveur du référendum que les dirigeants de tous les partis politiques, y compris ceux opposés aux Brexit, avaient du mal à contrer.

Cependant, il y a ici un paradoxe majeur dans l'argumentation des « Brexiteers ». Lors de la campagne qu'ils menaient depuis plusieurs années contre l'adhésion du Royaume-Uni à l'Union européenne, ils ne cessèrent de condamner le fait, selon eux, que le parlement de Westminster, institution au cœur du système britannique depuis des siècles, n'était plus maître des décisions les plus importantes pour la vie des britanniques. Ils se présentaient alors comme les défenseurs de la souveraineté du Parlement britannique pendant la campagne en faveur du Brexit. En même temps, la demande d'organiser un référendum constituait une façon d'outrepasser le Parlement et ses prérogatives constitutionnelles qu'ils disaient vouloir défendre. Ce même paradoxe apparut à nouveau après le référendum quand le nouveau gouvernement de Theresa May essaya d'éviter de passer par un vote au Parlement pour enclencher le processus juridique prévu dans l'article 50(2) du traité de Lisbonne en utilisant la prérogative royale, une tentative gouvernementale empêchée par la décision de la cour suprême. Le gouvernement remporta finalement le vote final au

Parlement haut la main en février 2017, avec 494 votes en faveur du déclenchement de l'article 50 et 122 contre, mais ne put éviter un débat qui le mit parfois en difficulté sur certains points spécifiques surtout dans la chambre des Lords.

Malgré tous les arguments en faveur de la démocratie parlementaire présentés lors des débats avant le référendum, et les nombreuses condamnations du déficit démocratique de l'Union européenne présentées par les eurosceptiques britanniques depuis plusieurs années, le gouvernement de Theresa May a initialement essayé de diminuer le rôle de Westminster dans la procédure qui doit finaliser le Brexit. En particulier, le souhait du Premier ministre de déclencher l'article 50 du traité de Lisbonne en utilisant les pouvoirs qui lui sont accordés par la prérogative royale et donc d'être dispensé d'un vote au Parlement paraît être en contradiction avec certains de ses arguments. Plus tard, la décision de la cour suprême de donner au Parlement le droit de voter sur l'accord final entre le Royaume-Uni et l'Union européenne à la fin des négociations fût accueillie froidement par la plupart des organes de presse. Pour le *Daily Mail* cette décision constituait « une trahison du bon sens, du peuple et de la démocratie » ; la décision de ces juges, « déconnectés de la réalité », risquait de provoquer une crise constitutionnelle en « défiant la volonté des 17.4 million de gens qui ont votés en faveur du Brexit. » Puisqu'ils avaient « déclaré la guerre contre la démocratie », les juges qui avaient pris cette décision étaient condamnés comme des « ennemis du peuple » (*Daily Mail*, novembre 2016). Pour le *Daily Telegraph* c'était les « juges contre le peuple » (*Daily Telegraph*, 6 novembre 2016). Au lendemain du jugement, Nigel Farage, le plus ardent des défenseurs du Brexit, n'exclut pas la possibilité de troubles à l'ordre public et déclara que la « température sur cette question (était) très, très élevée... Si le peuple de ce pays a l'impression qu'il se fait rouler... nous verrons un degré de colère politique encore jamais vu » (*Daily Telegraph*, 7 novembre 2016). Bien entendu d'autres journaux, suivis par de nombreux députés de l'opposition, présentaient ces mêmes juges comme les défenseurs de la démocratie et des droits parlementaires contre le pouvoir d'un gouvernement peu respectueux des principes constitutionnels essentiels. Les attaques contre les juges lancées par plusieurs journaux soulevèrent également des questions importantes sur un des fondements de la démocratie : l'indépendance du système judiciaire. Malgré la colère de certains de ses soutiens, le gouvernement accepta que, à la fin des deux années de négociations prévues par le traité de Lisbonne, le Parlement ait le droit de voter sur les termes de l'accord final.

## 5. Une gouvernance à quel niveau ? (1) National ou international et européen ?

Si la presse eurosceptique était vent debout contre ce jugement au moins pouvait-elle dire qu'il s'agissait d'une décision prise au niveau britannique par des juges britanniques et non par la Commission européenne ou par la cour européenne. Bien entendu, cet argument ne fût guère mis en avant par ces médias. Malgré l'opposition féroce des pro-Brexit contre ces juges, bien qu'ils soient britanniques, tous les arguments contre l'appartenance à l'Union européenne restaient intacts. Ces mêmes arguments avaient également une longue histoire dans le débat européen en Grande-Bretagne.

Pour beaucoup de « Brexiteers » l'argument contre l'Union européenne pouvait être résumé par le simple slogan « reprenons le contrôle de notre pays » (Farage, 2016 ; Johnson, 2016). Les arguments clés de ceux en faveur d'une sortie de l'Union européenne se concentraient donc sur la souveraineté : d'abord le contrôle des frontières et l'imposition de limites sur l'immigration, une considération sans doute primordiale pour beaucoup d'opposants à l'Union européenne, et la sortie du Royaume-Uni de la juridiction de la cour de justice européenne. Sans pour autant minimiser son importance, ce deuxième argument a probablement eu moins d'impact pendant la campagne, ce qui peut s'expliquer par sa nature plus technique et complexe qui l'éloignait des préoccupations de la plupart des britanniques. Par ailleurs, l'Union européenne était présentée, à la fois, comme étant étrangère au modèle et aux traditions britanniques et fondamentalement non-démocratique. Dans ce sens la campagne pro-Brexit n'hésitait pas à présenter l'idée d'un modèle de gouvernance britannique diamétralement opposé au modèle supposé peu démocratique dans les pays du continent, un modèle qui, selon eux, était repris par les institutions européennes à Bruxelles où la déficience démocratique des institutions européennes était contrastée avec la « vraie » démocratie britannique. Ce même camp n'hésitez pas à faire appel à la longue histoire britannique ou, au moins, à une certaine interprétation de cette histoire, opposant les traditions démocratiques de la Grande-Bretagne remontant à Magna Carta, la révolution dites « glorieuse » de 1688-89 et les réformes électorales du 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles, aux traditions beaucoup moins démocratiques du continent avec son histoire faite d'absolutismes et de tyrannies allant de Philippe II d'Espagne à Hitler en passant par Louis XIV et Napoléon. En cela ils reprenaient les mêmes arguments déjà utilisés par les générations d'eurosceptiques précédentes en particulier ceux présentés par le chef du Parti travailliste, Hugh Gaitskell, en 1962 pour qui l'Europe restait une source d'inquiétude. Pour lui :

*Même si l'Europe peut s'enorgueillir d'une grande et glorieuse civilisation, même si elle peut compter au nombre de ses fils Goethe et Léonard de Vinci,*



*Voltaire et Picasso, l'histoire européenne a connu des heures sombres - Hitler et Mussolini, et aujourd'hui, l'attitude de certains Européens sur la question du Congo, ou celle d'au moins un gouvernement européen envers les Nations unies. On ne peut pas dire ce que sera cette Europe : elle a ses deux faces et nous ne savons pas encore laquelle sera dominante (Gaitskell, 1962).*

D'autres arguments de Gaitskell, plus constitutionnels et politiques, restent d'actualité pour les pro-Brexit d'aujourd'hui. Par exemple, il posait déjà une question au cœur du débat contemporain : « Que veut dire une fédération ? » Sa réponse aurait pu être reprise mot pour mot par d'autres eurosceptiques aujourd'hui :

*Une fédération permet de transférer certains pouvoirs des gouvernements nationaux à des gouvernements et parlements fédéraux. Cela veut dire - je le répète - que si nous adhérons nous ne serions plus (pour ainsi dire) qu'un État des États-Unis d'Europe, à l'image de ce que sont le Texas ou la Californie. Ces exemples sont particulièrement favorables : peu d'États sont aussi prospères et ont un climat aussi clément ! Mais je pourrais en donner d'autres, dont l'Australie, où nous avons l'Australie occidentale, par exemple, et la Nouvelle-Galles du Sud. Voici ce que nous deviendrions. Ce dont il est question, c'est de la fin de la Grande-Bretagne en tant que nation indépendante. Nous devons reconnaître que telle est la vérité, que ce soit ou non une bonne chose (Gaitskell, 1962).*

Il poursuivait avec des phrases devenues depuis célèbre et souvent citées par les eurosceptiques :

*Nous devons être clairs à ce sujet : cela signifie, si telle est l'idée, que la Grande-Bretagne cessera d'être une nation européenne indépendante. Je le répète sans m'en excuser, cela signifie la fin d'un millier d'années d'histoire. Vous pourriez dire : « Qu'il finisse » mais, mon Dieu, il s'agit d'une décision qui réclame un peu d'attention et de réflexion. Et cela signifie vraiment la fin du Commonwealth. Comment peut-on sérieusement supposer que si la mère patrie, le centre du Commonwealth, est une province de l'Europe (ce qu'entraînerait une fédération), elle puisse continuer d'être la mère patrie d'une série de nations indépendantes ? C'est une pure absurdité (Gaitskell, 1962).*

Si les arguments du chef du Parti travailliste du début des années 1960 peuvent être considérés aujourd'hui comme assez éloignés dans le temps, ceux de Margaret Thatcher dans les années 1980 et 1990 ont gardés toute leur résonance dans le débat sur le référendum de 2016. Son appel en faveur d'une « Europe des nations », et contre l'intégration européenne « de plus en plus étroite » selon la phrase du Traité de Rome, fut particulièrement suivi par toute une génération de

conservateurs et eurosceptiques. La phrase célèbre de Margaret Thatcher « Si nous avons réussi à faire reculer chez nous les frontières de l'État, ce n'est pas pour les voir réimposées au niveau européen, avec un super-État européen exerçant à partir de Bruxelles une domination nouvelle... il faut que ce nouvel état de chose se fasse en préservant les différentes traditions, les pouvoirs parlementaires et les sentiments de fierté nationale... » (Thatcher, 1988), dans un discours prononcé en 1988, était sans doute encore dans tous les esprits des « Brexiteers » presque trente ans plus tard. Cela fut particulièrement le cas pour ceux qui se présentaient comme ses héritiers politiques, David Cameron, Theresa May et beaucoup d'autres. Cependant, il est intéressant de noter que Winston Churchill fut utilisé par les deux camps rivaux lors du débat : pour certains il était un des pères fondateurs de l'Europe unie d'aujourd'hui, pour les autres un défenseur de l'indépendance et la grandeur britannique qui n'aurait jamais accepté de voir son pays diminué par son appartenance à une union européenne.

Dans tous ces discours du passé, repris par les « Brexiteers » en 2016, l'Europe était présentée comme essentiellement étrangère ; au mieux inutile, au pire une source de danger pour les systèmes de gouvernance nationale, y compris celui de la Grande-Bretagne. Surtout, l'Europe était vue comme une menace pour la souveraineté britannique. Il est possible de voir ici un paradoxe de plus et un autre exemple de comment le débat sur cette question si importante pour l'avenir du pays n'a pas été à la hauteur des enjeux. Si, selon Boris Johnson, Nigel Farage, Michael Gove et d'autres, la Grande-Bretagne avait perdu son indépendance au bénéfice d'une Union européenne malfaisante, et qu'elle devait à tout prix « reprendre » le contrôle de son destin, d'autres exemples de perte de souveraineté restaient occultées comme le fait d'avoir accepté la perte de souveraineté dans l'OTAN, ou dans le domaine des armes nucléaires où les accords passés entre les gouvernements du Royaume-Uni et des États-Unis ont mis le premier dans une situation de quasi-dépendance par rapport au second. De même, le rôle joué par les multinationales dans l'économie britannique est rarement sujet à discussion dans le débat actuel. Là aussi, la perte de souveraineté face à ces acteurs non-gouvernementaux est acceptée comme inévitable. Il est même possible de dire que le choix de quitter l'Union européenne risque d'affaiblir le Royaume-Uni encore plus, aggravant sa dépendance vis-à-vis des États-Unis en matière de politique internationale et de défense et en l'exposant encore plus à la mondialisation économique et industrielle. Ainsi le Royaume-Uni, perdant la protection accordée par la collective européenne, risque de perdre encore plus qu'auparavant de sa souveraineté, de sa capacité à faire ses propres choix dans les domaines économiques, sociaux et politiques.

## 6. Une gouvernance à quel niveau ? (2) National ou régional ? Étatique ou infra-étatique ? Les voix discordantes venant des « régions »

Dès le lendemain du référendum les analyses plus approfondies du vote, au-delà d'une simple reconnaissance du score global, ont fait apparaître des lignes de clivages très nettes entre ceux ayant voté pour et contre l'appartenance à l'Union européenne. Plus que jamais le référendum donnait l'image d'un pays profondément divisé : entre les plus jeunes et les plus âgés, entre, d'un côté, les grands centres métropolitains, surtout Londres, et, de l'autre, le périurbain et les campagnes, ou entre les différentes classes sociales et les niveaux d'éducation des votants. Surtout les différents résultats dans les quatre composants du Royaume-Uni ont démontré une divergence profonde et lourde de conséquences pour l'avenir du pays et pour sa gouvernance. Pour l'ensemble du Royaume-Uni le résultat de 52% contre 48% en faveur d'une sortie de l'Union européenne était indéniable. Ce vote était le résultat surtout du vote en Angleterre où 53.4% des votants se sont prononcés en faveur d'une sortie de l'Union européenne suivi par le vote au pays de Galles (52.5% en faveur d'une sortie). Par contre, en Écosse et en Irlande du nord le vote était nettement inversé avec 62% des écossais votant en faveur du « remain » suivi par 55.8% des votants en Irlande du nord. Inévitablement ces votes discordants ont soulevé des questions importantes sur l'avenir de l'Union du Royaume-Uni et des pouvoirs décisionnels au niveau central à Westminster et au niveau infra-étatique en Écosse et Irlande du nord. Pour les nationalistes écossais en particulier il n'est pas acceptable d'imposer un vote essentiellement anglais sur une Écosse qui a voté si massivement dans le sens opposé. Inéluctablement les questions, pour les écossais comme pour les autres citoyens britanniques et irlandais du nord, de l'appartenance à l'Union européenne et à l'Union du Royaume-Uni sont, et seront, mêlées plus que jamais.

Pour Theresa May, comme pour la grande majorité de ceux qui ont voté en faveur du Brexit, ces deux questions doivent, et peuvent, être séparées. Pour elle la question écossaise est une considération secondaire, une intrusion importune dans les discussions autour de la question essentielle européenne. Pour les nationalistes en Écosse et en Irlande du nord, au contraire, leurs votes discordants sur la question européenne sont la preuve d'une différence et d'une divergence d'intérêt et de sentiment entre les différents pays de l'Union. Pour eux, et malgré les protestations de Theresa May et d'autres pro-Brexit Unionistes à Westminster, ces considérations sont incontournables et ils sont prêts à saisir ce qu'ils considèrent comme une opportunité pour avancer vers leur objectif : se séparer de l'Angleterre. Quoique souhaite le Premier ministre ces deux questions seront intimement liées post-référendum et post-Brexit.

Il y a ici encore un paradoxe dans l'attitude du gouvernement de Theresa May tout comme il y en avait un pour Margaret Thatcher avant elle. May, comme Thatcher, est opposée à la centralisation au niveau Europe mais, en même temps, opposée aux demandes semblables qui émanent des régions ou du local au Royaume-Uni. Cette même incohérence se trouvait dans les arguments des « Brexiteers » lors du référendum. Au centre de leur campagne en faveur d'une sortie de l'Union européenne il y avait l'idée que le Royaume-Uni ne voulait plus être contraint par les décisions prises à Bruxelles et qu'ils voulaient « reprendre l'indépendance. » En retour le message de la plupart des autres pays européens, repris par la campagne en faveur du « remain », était : « nous sommes plus forts ensemble » et « il y a plus de choses qui nous réunissent que de choses qui nous séparent ». Après le vote de juin 2016 ce même message a été repris à leurs fins par le gouvernement britannique, devenu pro-Brexit mais toujours aussi opposé aux nationalistes en Écosse et au pays de Galles. Aux écossais qui avaient voté en faveur de l'Union européenne, et qui soulevaient la possibilité pour leur pays d'y rester même si le gouvernement britannique décidait de la quitter, la plupart des « Brexiteers », qui sont en même temps de fervents défenseurs de l'Union entre les quatre pays du Royaume-Uni, disaient à leur tour : « nous sommes plus forts ensemble ». Pour Theresa May, par exemple, « our guiding principal must be to ensure that - as we leave the European Union - no new barriers to living and doing business within our own Union are created » (May, 2017). Comme pour d'autres aspects post-Brexit, ici Theresa May semble prendre ses désirs pour la réalité.

### **Conclusion : Divisions et incertitudes**

Contrairement à la plupart des autres pays européens, l'Europe n'a jamais été sujet de consensus au Royaume-Uni, même entre les élites, mais plutôt une source de division et de danger pour tous les gouvernements et Premiers ministres depuis la création des premières institutions européennes dans les années 1950. En dépit de cette histoire, et des évidents clivages sociaux, politiques, géographique, générationnels et autre qui caractérisent le Royaume-Uni pendant et après le référendum, Theresa May prétend que le peuple britannique « se rassemble » de plus en plus. Dans son discours de janvier 2017 elle disait : « One of the reasons that Britain's democracy has been such a success for so many years is that the strength of our identity as one nation, the respect we show to one another as fellow citizens, and the importance we attach to our institutions means that when a vote has been held we all respect the result. The victors have the responsibility to act magnanimously. The losers have the responsibility to respect the legitimacy of the outcome. And the country comes together. And that is what we are seeing today » (May, 2017).

En faisant ces affirmations sur la cohésion du peuple britannique, surtout en ce qui concerne la question de l'Europe qui divise le pays depuis si longtemps, Theresa May refuse d'admettre les changements importants qui se sont opérés au Royaume-Uni depuis plusieurs années. Au lieu de voir la réalité d'un pays profondément divisé elle semble se réfugier dans un discours qui clame l'unité du pays et qui présente l'image d'un peuple uni derrière, et protégé par, ses institutions et son système de gouvernance. Au contraire, le débat, toujours conflictuel et souvent brutal, qui a précédé le référendum en juin 2016, n'a rien fait pour rassembler les britanniques ou renforcer un consensus autour de leur modèle politique. À l'inverse du portrait donné par Theresa May, le Brexit a certainement renforcé les discordes existantes et en a soulevé d'autres encore. Il semble peu probable que le souhait des pro-Brexit de rapatrier certains pouvoirs vers le Royaume-Uni en reprenant le contrôle de sa souveraineté sera sans autres conséquences pour la gouvernance du pays.

Theresa May ne cesse de répéter sa volonté de respecter le vote du référendum et son intention de mener à bien les négociations avec l'Union européenne. Ses allusions au vote et au peuple, au nom de la démocratie, sont devenues une sorte de mantra. Néanmoins, si le vote du 23 juin 2016 a constitué sans doute un mandat pour les pro-Brexit, le sens exact de ce mandat reste incertain. À cela s'ajoute les doutes sur la capacité du gouvernement britannique à tous les niveaux, du Premier ministre et les autres ministres les plus impliqués dans le Brexit, aux fonctionnaires dans les nombreux ministères qui participeront aux discussions, de mener à bien les négociations. Le pays semble être loin d'avoir le nombre d'experts requis afin de démêler tous les systèmes réglementaires en place actuellement au niveau européen et de les remplacer par un système national. La complexité de ce travail est souvent mise en avant par certains mais ne semble pas avoir été reconnu, au moins en public, ni par le Premier ministre elle-même ni par ses ministres les plus directement impliqués dans les futures négociations. Dans ce sens, la décision prise par David Cameron de ne pas permettre aux officiels dans les ministères de commencer les préparations en cas d'un vote en faveur du Brexit apparaît aujourd'hui comme irresponsable.

La déclaration de Theresa May souvent répétée après le référendum que « Brexit means Brexit » ou que « We want a red, white and blue Brexit » (May, 2016) n'a rien fait pour clarifier la position britannique. La publication de son livre blanc en février 2017 non plus. Pour certains observateurs ce document, de toute évidence préparé très vite et comportant un certain nombre d'erreurs, ressemblait plus à une liste de souhaits que d'une présentation stratégique du gouvernement. Il est intéressant de noter que Theresa May s'était déclarée en faveur du « remain » en

juin 2016 avant de devenir Premier ministre suite aux manœuvres politiques au sein de son parti et le retrait d'autres candidats. Bien que sa position ait été ambiguë lors du référendum de 2016, Theresa May a ensuite endossé sans hésitation le rôle de championne du Brexit, même d'un Brexit « dur ». En juin 2017, un an après le référendum, Theresa May a mené campagne pour les élections législatives, élections qu'elle-même a déclenchées, avec l'ambition clairement affichée de renforcer sa position dans les négociations avec l'Union européenne qui devront débiter tout de suite après. Au contraire, son échec dans ces élections, et la perte de sa majorité au Parlement, l'a profondément affaiblie.

L'histoire récente du Royaume-Uni donne beaucoup d'exemples de carrières politiques qui ont été brisées à cause de la question européenne. La fin de la carrière de Margaret Thatcher, souvent présentées comme le modèle que Theresa May a cherché à suivre, reste en mémoire. Tout comme celle de John Major qui a souffert tout au long de ses années au pouvoir, tiraillé entre les pro- and anti-européens dans son parti et son gouvernement. Comme John Major, et plus récemment David Cameron, Theresa May a dû chercher à réconcilier différents groupes et intérêts. Ceux qui ont voté en faveur du « remain » sont toujours là. Les intérêts industriels et économiques en faveur d'un accès au marché européen sont toujours entendus. De l'autre côté une grande majorité des députés conservateurs restent fermes dans leur idée de quitter l'Union européenne quoi qu'il arrive. UKIP, même s'il a perdu une grande partie de son électorat, constitue encore une menace pour le Parti conservateur et ses idées sont toujours véhiculées par plusieurs journaux influents. Si jamais cette partie de l'opinion estime que Theresa May renie ses engagements en faveur du Brexit tous ces groupes seront sans doute prêt à intervenir avec force pour la faire revenir sur ce qu'ils estiment être le bon chemin, ou, à défaut de cela, de la remplacer par un autre dirigeant plus proche d'eux. Comme toujours en politique, les candidats au poste ne manqueront pas. Le premier des douze points présentés par Theresa May dans son discours de janvier 2017 et dans le livre blanc qui l'a suivi en février est le besoin « crucial » d'apporter « certitude et clarté » (May, 2017). Il reste à voir si ses promesses dans ce sens seront réalisées.

## Bibliographie

Blair, T. Discours du 17 février 2017. « They will say leaving is inevitable. It isn't ». <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/17/will-say-leaving-inevitable-isnt-tony-blairs-Brexit-speech-full/> [consulté le 5 mai 2017].

*Daily Express*, 25 juin 2016, <https://www.theguardian.com/media/gallery/2016/jun/25/brexit-front-pages-in-pictures> [consulté le 5 mai 2017].

*Daily Express*, 2 octobre 2016. « The People have spoken'. Theresa May issues warning to MPs as she takes axe to EU laws », <http://www.express.co.uk/news/uk/716723/Theresa-May-Article-50-Brexit-Great-Repeal-Act> [consulté le 5 mai 2017].

*Daily Mail*, 4 novembre 2016, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-3903436/Enemies-people-Fury-touch-judges-defied-17-4m-Brexit-voters-trigger-constitutional-crisis.html> [consulté le 22 mai 2017].

*Daily Telegraph*, 24 juin 2016, <https://www.theguardian.com/media/gallery/2016/jun/25/brexit-front-pages-in-pictures> [consulté le 5 mai 2017].

*Daily Telegraph*, 25 juin 2016, <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/06/25/we-have-the-chance-to-forge-a-new-britain-and-europe-that-we-are/> [consulté le 22 mai 2017].

*Daily Telegraph*, 4 novembre 2016, <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/11/03/the-plot-to-stop-brexit-the-judges-versus-the-people/> [consulté le 5 mai 2017].

*Daily Telegraph*, 7 novembre 2016. « Farage to lead 100,000-strong march on Supreme Court on day of historic Brexit court ruling », *Daily Telegraph*, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/11/06/nigel-farage-to-lead-100000-strong-march-on-supreme-court-on-day/> [consulté le 5 mai 2017].

Dawkins, R. 2017. « Brits have not spoken on Brexit », <http://www.bbc.com/news/av/uk-politics-39218108/richard-dawkins-brits-have-not-spoken-on-brexit> [consulté le 5 mai 2017].

Dunt, I. 2016. *Brexit. What the Hell Happens Now?* Kingston upon Thames: Canbury Press.

Farage, N. 2016. « We want our country back », <https://www.youtube.com/watch?v=Jnc-9TrBdcZ4> [consulté le 23 mai 2017].

Farage, N. 23 juin 2016. 'Let's take back control of our borders'. [https://twitter.com/nigel\\_farage/status/746003555123924992?lang=en](https://twitter.com/nigel_farage/status/746003555123924992?lang=en) [consulté le 5 mai 2017].

Gaitskell, H. 2017. *Discours devant la conférence du parti travailliste, 3 octobre 1962*. [http://www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_hugh\\_gaitskell\\_contre\\_l\\_adhesion\\_du\\_royaume\\_uni\\_a\\_la\\_cee\\_3\\_octobre\\_1962-fr-05f2996b-000b-4576-8b42-8069033a16f9.html](http://www.cvce.eu/obj/discours_de_hugh_gaitskell_contre_l_adhesion_du_royaume_uni_a_la_cee_3_octobre_1962-fr-05f2996b-000b-4576-8b42-8069033a16f9.html) [consulté le 22 mai 2017].

Johnson, B. 20 juin 2016. « Take back control of this great country's destiny », <http://www.express.co.uk/news/politics/681706/Boris-Johnson-vote-Brexit-take-back-control> [consulté le 5 mai 2017].

May, T. « We want a red, white and blue Brexit », 6 décembre 2016, <http://www.bbc.com/news/av/38223990/theresa-may-we-want-a-red-white-and-blue-Brexit>; <https://www.theguardian.com/politics/video/2016/dec/06/theresa-may-i-want-a-red-white-and-blue-Brexit-video> [consulté le 5 mai 2017].

May, T. Discours du 17 January 2017, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> [consulté le 5 mai 2017].

Thatcher, M. 2017. *Discours devant le Collège d'Europe à Bruges, le 20 septembre 1988*, [www.cvce.eu/obj/discours\\_de\\_margaret\\_thatcher\\_bruges\\_20\\_septembre\\_1988-fr-5ef06e79-081e-4eab-8e80-d449f3314cae5.html](http://www.cvce.eu/obj/discours_de_margaret_thatcher_bruges_20_septembre_1988-fr-5ef06e79-081e-4eab-8e80-d449f3314cae5.html) [consulté le 22 mai 2017].

United Kingdom Government White Paper. « The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union », Cm 9417, 2 February 2017, <https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper> [consulté le 5 mai 2017].

## Notes

1. L'idée selon laquelle le Brexit constitue un divorce entre le Royaume-Uni et l'Union Européenne est souvent défendue mais elle est, comme d'autres aspects de ce débat, trop simpliste et contribue à la tendance de le dramatiser. Même après le « divorce » les britanniques habiteront toujours le même espace européen et seront toujours liés par de nombreux échanges et collaborations, économiques, culturels, commerciaux, politiques et autre. Même pour le pro-Brexit *Daily Telegraph*, "The moment of Brexit will be a turning-the-ship event not a final destination" (*Daily Telegraph*, 25 juin 2016).

2. Une des rares exceptions est l'ancien ministre conservateur Kenneth Clarke qui, dans un discours au Parlement le 31 janvier 2017, a demandé que le gouvernement, et le pays, ignore le résultat est reste membre de l'Union européenne. De la même façon le scientifique et écrivain Richard Dawkins réfute l'argument selon lequel « le peuple a parlé » et qu'il faut respecter le résultat du référendum sans poser de questions (Dawkins, 2017).

3. Par exemple la promesse de transférer £350 millions par semaine vers le système de santé britannique grâce à des économies qui seront réalisées une fois le Royaume-Uni sortie de l'Union européenne.

4. Le nombre de britanniques dans ce cas est difficile à établir avec certitude, les estimations variant entre un et deux millions. Certains d'entre eux, ayant gardé une adresse au Royaume-Uni, ont maintenu leur droit de vote.

5. Tony Blair, dans un discours le 17 février 2017, disait : « Yes, the British people voted to leave Europe. And I agree the will of the people should prevail. I accept right now there is no widespread appetite to re-think. But the people voted without knowledge of the true terms of Brexit. As these terms become clear, it is their right to change their mind. Our mission is to persuade them to do so. » (Blair, 2017).

6. En anglais "ratchet effect".

7. Le 3 juin 2016 Michael Gove, ministre de la justice, disait "I think the people in this country have had enough of experts from organisations with acronyms, saying they know what's best and getting it consistently wrong" (cité dans Dunt: 7). De la même façon, les interventions de Barack Obama et du gouvernement japonais en faveur d'un vote pour le « remain » ont peut-être eu l'effet contraire. Les lobbys de la communauté scientifique et universitaire en faveur de l'Union européenne n'ont pas eu plus d'impact.





ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

# Les fondements de la bonne gouvernance au Monténégro dans le contexte de son intégration euro-atlantique

**Adrian-Gabriel Corpădean**

Faculté d'études européennes, Université Babeş-Bolyai, Roumanie  
adi\_corpadean@yahoo.com

Reçu le 29-08-2019 / Évalué le 09-09-2019 / Accepté le 05-10-2019

## Résumé

Nous ne nous proposons pas de faire une étude historique du Monténégro, ou d'établir des parallèles visant l'obtention de son indépendance. L'expérience communiste du pays, en tant que province de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, a déjà fait l'objet de plusieurs études. Cependant, afin de comprendre les fondements plus récents sur lesquels son système administratif, aussi bien que sa classe politique, s'est bâti, il s'impose de recourir à une brève rétrospective. Alternativement, nous nous proposons d'examiner les éléments de la bonne gouvernance présents dans le système administratif monténégrin, par l'analyse des deux démarches majeures du pays sur le plan international - l'intégration dans l'OTAN et l'UE - et par le biais des stratégies promues dans le jeune État, en concordance avec les obligations assumées lors des perspectives énoncées.

**Mots-clés :** Monténégro, système administratif, classe politique, bonne gouvernance, intégration

## The foundations of good governance in Montenegro in the context of its Euro-Atlantic integration

### Abstract

We do not aim to create a historical study of Montenegro or to draw parallels in regard to its pursuit of independence. The communist experience of the country, as a province of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, has already been the subject of several studies. However, in order to understand the more recent foundations on which its administrative system, as well as its political class, was built, it is necessary to resort to a brief retrospective. Subsequently, we intend to examine the elements of good governance present in the Montenegrin administrative system, by analyzing the country's two major international endeavors - integration into NATO and the EU - through the strategies promoted in the young state, in accordance with the obligations assumed within the enunciated perspectives.

**Keywords:** Montenegro, administrative system, political class, good governance, integration

Il y a plusieurs facteurs qui rendent le cas du Monténégro particulier dans le débat européen sur la bonne gouvernance, notamment sous les auspices de l'intégration européenne, qui peut en être un garant, dans une certaine mesure. Ces facteurs couvrent, entre autres, l'histoire récente du pays, l'obtention de son indépendance et le parcours des négociations avec les deux entités majeures qui ont également marqué le trajet démocratique d'autres États de la région, l'OTAN et l'Union européenne. Certes, faisant partie du dossier sinueux de l'ancienne Yougoslavie, le Monténégro présente un intérêt particulier dans toute analyse des Balkans occidentaux, bien qu'il soit une erreur de le considérer un cas typique pour la région dont il fait partie, du point de vue géographique et culturel<sup>1</sup>.

Il est à noter que, lors du démantèlement de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, le Monténégro a opté pour une continuation de l'alliance traditionnelle avec la Serbie, sous une formule fédérale, avec une certaine tradition dans l'UE (Gherasim 2017 : 43-62), un acte sanctionné par la population le 1<sup>er</sup> mars 1992, suite à un référendum. C'était, en effet, un plébiscite boycotté par de nombreuses factions et mené à bonne fin par le premier ministre Milo Đukanović, dont le résultat a été indiscutable, plus de 95% de l'électorat se prononçant pour une continuité de l'organisation politico-administrative à côté des Serbes. Or, en l'absence d'un monitoring de la part de l'Union européenne, il s'avère difficile de contester le résultat, d'autant plus que le quorum de 66% en a assuré la légitimité (Bideleux, Jeffries, 2007 : 477-478).

La situation a changé dramatiquement suite aux guerres de Bosnie et de Croatie, lorsque l'implication active du Monténégro dans les opérations militaires serbes a mené à la réévaluation des relations au sein de la fédération. Quoiqu'initialement alliés, Milo Đukanović a changé l'approche du Monténégro à l'égard de Slobodan Milošević à partir de 1996, initiant ainsi toute une série de réformes sur le plan politique et économique, dont le résultat final a été la déclaration d'indépendance. Ceci a été achevé de manière graduelle, ayant pour point intermédiaire l'Accord de Belgrade de 2002, qui a transformé la République fédérale de Yougoslavie en une union bicéphale, constituée de deux républiques égales, sous un système confédéré (Gherasim, 2017 : 43-62) - la Serbie et le Monténégro. À ce moment-là, il était déjà clair que la nouvelle formule se présentait comme une solution transitoire, vu que la constitution adoptée en février 2003 permettait aux deux entités de proclamer l'indépendance (Braniff, 2011 : 141-142). Par ailleurs, les politiques communes envisagées par le nouvel ordre constitutionnel étaient définies d'une façon très permissive, voire faible, étant donné qu'il n'y avait que la défense qui y jouait un rôle plus évident, tandis que sur les plans administratifs et économiques, les liens tracés par la loi fondamentale étaient plutôt superficiels. Par exemple, suite à la

rupture politique de 1996, le Monténégro avait adopté la Deutsche Mark pour l'usage intérieur, qui deviendrait l'euro, lors du remplacement de la monnaie allemande par ce dernier, tandis que la Serbie continuait à utiliser le dinar. Formellement, les institutions centrales communes comprenaient un président, élu par un parlement des deux États, dont les 126 membres provenaient et de la Serbie, et du Monténégro, suite à une allocation proportionnelle des sièges, et un gouvernement, ou Conseil des ministres, gérant surtout les affaires étrangères (Bideleux, Jeffries, 2007 : 500-501).

Il n'est pas surprenant que, dans de telles conditions et tenant compte du climat de méfiance initié dans l'ère de Milošević, le Monténégro a invoqué son droit constitutionnel de faire les démarches pour l'obtention de l'indépendance dès que ceci est devenu possible. Ainsi, le 21 mai 2006, le référendum organisé, cette fois, sous la surveillance de l'Union européenne, a engendré un résultat très étroit, lorsque 55.4% des Monténégrins ont voté pour la sécession de la Communauté d'États de Serbie-et-Monténégro, dépassant par une marge infime le seuil de 55% établi pour la validation et jouissant d'une participation impressionnante de la population. C'était néanmoins suffisant pour que la communauté internationale, y compris la Serbie, reconnaisse la déclaration d'indépendance du nouvel État, prononcée formellement le 3 juin 2006 (Fruhstorfer, Hein, 2016 : 295).

### **Le projet d'intégration dans l'OTAN - un travail mené à bonne fin**

C'est dans de telles circonstances que le Monténégro s'est engagé sur une route dans la politique internationale qui a suivi le modèle de la plupart des pays de l'Europe centrale-orientale, visant l'intégration autant dans l'OTAN que dans l'Union européenne. Le premier projet s'est déroulé pendant une période de dix ans et a été marqué par de forts engagements institutionnels de la part du gouvernement monténégrin, dont certains ont dépendu de la situation sinieuse du dossier post-yougoslave.

Sur le plan militaire, les moments préparatoires marquants ont inclus le droit accordé aux troupes de l'Alliance de traverser le territoire du pays, en 2007, l'acceptation de détruire l'ancien armement et de moderniser l'armée et ses technologies, aussi bien que l'implication dans des théâtres d'opérations, comme celui d'Afghanistan, à côté des troupes de l'OTAN. Sur le plan des négociations, le gouvernement a adopté le Plan d'action individuel pour le Partenariat (IPAP) en 2008, suivi par l'adoption de la Charte adriatique, réservée aux pays des Balkans occidentaux, par laquelle les États-Unis facilitent leur intégration graduelle dans les protocoles de l'Alliance (Banović, 2016 : 78-80). Le premier-ministre monténégrin Milo Đukanović

a mené la plupart des négociations dans cette démarche, à travers les sommets de Bucarest (2008) et Newport/Cardiff (2014), et culminant avec l'invitation formelle de rejoindre l'OTAN, issue en décembre 2015 (OTAN 2015).

Afin de répondre aux suspicions que le Monténégro serait un « ami » de la Russie au sein de l'Alliance, dans une interview accordée à la Radio Europe Libre, le 15 décembre 2015, Đukanović a critiqué l'ardeur avec laquelle Sergei Lavrov avait réagi dans le cas du dossier monténégrin, allant au-delà de la rhétorique classique dirigée contre l'expansionnisme de l'OTAN. Le premier-ministre a avoué que le Monténégro ne serait certainement pas le « premier ami » de la Russie au sein de l'Alliance, puisque d'autres membres - qui n'ont pas été nommés - maintenaient des relations bilatérales excellentes avec Moscou. À son opinion, le ton très dur adopté par la diplomatie russe était dû au contexte international, et donc à la détérioration des relations entre l'OTAN et la Fédération russe (Radio Free Europe/ Radio Liberty, 2017).

Il y a deux aspects qui se sont avérés essentiels dans le parcours du Monténégro vers l'OTAN, l'un extérieur et l'autre intérieur. Quant au premier, il est à noter que plusieurs membres de l'Alliance ont offert leur soutien au Monténégro, malgré le contexte international de plus en plus tendu, étant donné le dossier de la Crimée, dont les plus puissants ont été les États-Unis, l'Allemagne et la Turquie. En outre, des gouvernements de la région ont insisté auprès du secrétaire-général d'accélérer la procédure, comme la Croatie et la Slovénie. Durant les négociations, la Roumanie a elle aussi pris des positions favorables à cet élargissement de l'OTAN, reconnaissant notamment l'ampleur de la menace russe dans la région. Sur le même plan, on note l'implication de la Russie dans la politique monténégrine, à travers les partis favorables et, apparemment, au-delà de cette voie plutôt conventionnelle, si l'on se réfère à l'apparent coup d'État prévenu par les autorités monténégrines lors des élections du 16 octobre 2016 (Borges 2016). L'investigation de l'incident a culminé avec la décision de la Cour suprême du Monténégro d'accuser formellement 14 personnes pour avoir planifié le coup aux valences terroristes, apparemment voué à détourner le pays vers une orientation pro-russe et à prévenir son intégration euro-atlantique, envisageant également l'assassinat du premier-ministre. La réaction du Kremlin a été de nier toute suggestion d'y avoir été impliqué, de manière véhémement (« Russia rejects claim of Montenegro plot » 2017). D'autre part, en dépit des réactions plutôt sceptiques à l'égard du coup venues de Belgrade, le 26 octobre, la Serbie a annoncé l'arrestation de plusieurs personnes sous l'accusation d'avoir surveillé le premier-ministre monténégrin et d'avoir transmis des informations sur son programme à des tiers, pour des raisons criminelles (« Serbia arrests group for 'spying on Montenegro PM' » 2016).

La Russie a exercé de la pression sur le gouvernement monténégrin aussi par le biais de sa rhétorique traditionnellement hostile, voire anachronique, ne cessant de menacer le pays avec de graves répercussions si la qualité de membre de l'OTAN était acquise. Pour exemplifier, en 2014, lorsque le Monténégro a décidé de manière unilatérale de participer aux sanctions décidées par l'Union européenne contre la Russie, le Ministère des affaires étrangères russe a émis un communiqué dont le message visait clairement la position du Monténégro à ce moment-là et à l'avenir : « Étant donné la position hostile choisie par les autorités monténégrines, la partie russe réserve son droit de prendre des mesures de représailles sur une base réciproque.

Dans la politique, tout comme en physique, pour toute action il y a une réaction opposée. » (Brunnstrom 2017). Le harcèlement de la part des Russes a continué avec des ennuis causés aux diplomates monténégrins, un embargo contre les vins monténégrins pour des raisons « sanitaires » (« Montenegro approves Nato membership as Russia protests » 2017), ou bien des messages lancés à des moments-clés, comme le jour où le Monténégro a été officiellement accepté en tant que membre de l'OTAN, le 5 juin 2017 (un moment jugé par le secrétaire-général de l'Alliance, Jens Stoltenberg, comme « historique ») (OTAN 2017), lorsque le pays a été accusé par le Kremlin d'avoir opté pour « un parcours hostile » et « une hystérie antirusse » (Brunnstrom 2017). Cependant, les conséquences de ces attitudes, autant sur le plan économique, que sur le politique, diminuent, y compris en raison de la situation assez favorable du Monténégro dans les négociations avec l'Union européenne.

La réussite de la démarche sur le plan intérieur a dépendu de l'équilibre parmi les partis politiques soutenant l'intégration, constamment menacé par l'ingérence de la Russie, à travers ses sympathisants traditionnels. Le Parti démocratique socialiste du Monténégro, dirigé par Milo Đukanović, et le Parti social-démocrate ont été les principaux promoteurs de l'intégration dans l'OTAN sur la scène politique nationale. D'autre part, les formations serbes - critiques de l'Alliance -, la diplomatie russe et une partie importante de l'opposition ont exigé un référendum sur la question et ont organisé des protestations dans la capitale, menant aux élections du 16 octobre 2016. Le résultat en a été assez clair, le Parti démocratique socialiste remportant la victoire avec 41% des voix. Duško Marković, devenu premier-ministre après la démission du vétéran Milo Đukanović, continue à implémenter un agenda pro-euro-atlantique. Par ailleurs, le scrutin entier a été placé par Đukanović sous le signe d'un choix décisif, soit pour la voie euro-atlantique, modernisatrice, soit pour une soi-disant transformation du pays en une colonie russe (« Montenegro election: Djukanovic declares ruling party victory 2016 »).

Néanmoins, il ne peut pas être nié que le pays a manifesté une forte division sur la question de l'OTAN, autant dans les débats politiques que dans la perception du public. Certes, l'une des raisons qui peuvent être invoquées ici est la mémoire relativement récente des bombardements menés par l'Alliance au Monténégro, en 1999, pendant la guerre du Kosovo (Banović, 2016 : 157). Une autre, cependant, porte sur les liens économiques entre le Monténégro et la Russie, moins visibles sur le plan du commerce direct, mais beaucoup plus évidents si l'on se réfère à l'argent russe pénétré dans le pays, ou bien aux Russes qui y ont acheté des propriétés ou ont été fort attirés par son potentiel touristique (Bugajski, 2009 : 169).

### **L'intégration européenne - une route plus tortueuse, passant par la bonne gouvernance**

En parallèle avec la démarche d'intégration dans l'Alliance de l'Atlantique Nord, urgencée par la situation géopolitique et par le désir de suivre un chemin différent de celui de la Serbie, le Monténégro a déroulé un processus de rapprochement graduel de l'Union européenne, devenu une cible pour tous les pays ex-yougoslaves, dont la Slovénie et, plus tard, la Croatie, ont déjà accompli la tâche. Ceci a été favorisé par la décision prise dans le cadre du Conseil européen de Feira, en juin 2000, reconnaissant le statut de « potentiels candidats » des États appartenant aux Balkans occidentaux, doublé par l'agenda pour cette région du continent, adopté par le Conseil de Thessalonique, en juin 2003 (Cini, Pérez-Solórzano Borrágán, 2016 : 233). Le premier pas a été fait en septembre 2006, lorsque le dialogue inter-ministériel entre l'UE et Podgorica a reçu l'approbation du Conseil des ministres. En janvier 2007, le Conseil a adopté un Partenariat européen avec le Monténégro (Conseil de l'Union européenne 2017). Selon la coutume, un Accord de stabilisation et d'association (ASA) (Conseil de l'Union européenne 2007) a été signé entre les deux parties en octobre 2007, entré en vigueur en mai 2010, qui a obtenu le consensus de tous les partis parlementaires monténégrins et qui a permis au pays de renforcer ses liens commerciaux avec le bloc communautaire (il ne faut pas oublier qu'en juin 2010, à l'occasion de la rencontre ministérielle UE-Balkans occidentaux, l'Union a réaffirmé son très fort soutien pour l'intégration des pays de la zone).

En décembre 2009, le Monténégro est devenu l'un des trois États ex-yougoslaves, à côté de l'Ancienne république yougoslave de Macédoine et de la Serbie, bénéficiant de l'exemption des visas pour la Communauté (Barrett, 2014 : 157-158). Ces achèvements relativement rapides ont témoigné de l'existence des réformes à l'intérieur du pays, en matière de justice et de sécurité des frontières, et ont eu un impact important sur la perception de l'UE par les citoyens monténégrins.

Le pas suivant, selon les procédures de la politique d'élargissement, a été l'acceptation de la candidature du Monténégro, déjà soumise à l'approbation des institutions communautaires le 15 décembre 2008. Grâce à l'avis favorable du Conseil européen, en avril 2009, la Commission a reçu le mandat coutumier de prononcer son opinion sur le degré de préparation du pays, ce qui a été accompli par l'intermédiaire d'un questionnaire remis au commissaire Olli Rehn par le gouvernement monténégrin en décembre, l'année même. Suite à l'avis favorable de la Commission, une année plus tard, le Monténégro devenait officiellement un pays candidat. C'est le même rythme alerte qui favoriserait l'ouverture des négociations, le 29 juin 2012, suivie pourtant par un ralentissement du processus, notamment pendant le mandat du commissaire Johannes Hahn. Jusqu'à présent (août 2017), des 33 chapitres inclus dans le dossier d'accession, 28 ont été ouverts et trois clos de manière provisoire (Commission européenne 2017).

Une analyse de ces chapitres, reflétant l'état des négociations, révèle autant de défis que de signaux positifs. Parmi ces derniers, il est à souligner l'ouverture de chapitres très sensibles visant la justice, les droits de l'homme, ou, plus récemment, l'agriculture, et le manque de blocages majeurs, comme il s'est passé dans les cas de la Serbie et de l'Ancienne république yougoslave de Macédoine. D'autre part, l'ampleur des réformes exigées dans la sphère de la justice, à laquelle se rajoute les difficultés de compatibiliser le cadre légal intérieur avec l'acquis communautaire dans des domaines tels la politique régionale, la propriété intellectuelle et l'environnement (un chapitre qui n'a même pas encore été ouvert), représentent autant d'obstacles à franchir avant d'avoir une perspective nette pour l'intégration du Monténégro dans l'UE.

Dans le contexte présenté, marqué par la réussite de l'un des deux objectifs majeurs du pays - l'intégration dans l'OTAN - et tenant compte des progrès enregistrés en matière d'adoption de la législation communautaire, il s'avère important d'évaluer la mesure dont on peut y remarquer une modernisation de l'appareil administratif qui témoignerait d'une « bonne gouvernance » au Monténégro. Pour ainsi faire, nous nous sommes tout d'abord arrêtés sur le dernier rapport annuel présenté par la Commission européenne, le 9 novembre 2016, ayant pour but d'évaluer la situation du pays candidat (Commission européenne 2016).

Sur le plan administratif, les observateurs communautaires apprécient la transparence et l'atmosphère compétitive du dernier scrutin, déroulé en octobre 2016, en tant que fondement de la légitimité acquise par le gouvernement. D'autre part, le document devient critique à propos du rythme de la réforme administrative, invoquant plusieurs irrégularités, dont il faut mentionner la dépolitisation lente du service public et le manque d'adaptation de la taille de l'appareil administratif à

celle du pays. Toutefois, on y remarque un côté positif, constitué par une simplification des procédures bureaucratiques, l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi des salaires dans le système public et l'adoption d'une stratégie multi-annuelle (2016-2020) visant la réforme de l'administration publique, à laquelle nous nous référerons davantage en ce qui suit (Gouvernement du Monténégro 2016).

Le document de la Commission souligne également le besoin de continuer les réformes en matière de justice, où les problèmes prédominants restent, comme dans plusieurs autres pays candidats de la région, la corruption, la durée des procédures judiciaires et la lutte contre la criminalité organisée. Il faut noter que l'Agence anti-corruption monténégrine n'a commencé à fonctionner qu'en 2016, ce qui nous semble tardif. En outre, pour ce qui est des droits de l'homme, la Commission adopte à nouveau un ton sévère, notamment lorsqu'on évoque la situation précaire de la communauté des Roms, représentant 0,8% de la population, selon le recensement de 2011, ou bien le respect de la liberté de la presse ou de l'égalité entre les sexes (Statistical Office of Montenegro 2011).

En ce qui concerne la compatibilité économique, le rapport souligne des progrès limités, obtenus cependant dans le contexte d'une détérioration des indicateurs macroéconomiques, tels le déficit budgétaire, la dette publique et le taux du chômage. Certes, l'un des sujets qui restent incontournables à ce propos est l'adoption unilatérale et exceptionnelle de l'euro par le Monténégro, qui est totalement distincte de la participation à l'Union économique et monétaire, donc à la zone euro. Ceci rend la situation de la Banque centrale et des réserves monétaires très particulière, le seul cas comparable dans la région étant celui du Kosovo (Ilijani, 2006 : 103).

Puisque l'un des chapitres des négociations qui s'avère très important pour toute évaluation visant la bonne gouvernance est la politique régionale et tenant compte du fait que le rapport de la Commission européenne pour 2016 estime que le Monténégro est « préparé de manière modérée » à ce propos (le chapitre 22 inclut, à part la politique régionale, la coordination des instruments structurels, également problématique dans le pays), nous nous proposons de faire une analyse de la stratégie multi-annuelle (2016-2020) pour la réforme de l'administration publique, afin d'y déceler une logique réformatrice centrée sur ce principe.

Le système administratif monténégrin paraît être assez volumineux, par comparaison avec la population et la surface de l'État, malgré la réforme de 2012, qui a réduit le nombre des autorités publiques jusqu'à 55, dont 16 représentent des ministères. La stratégie même reconnaît les limites de cette configuration, aussi bien que du rôle des autorités locales, décentralisées ou élues. D'autre part, un



accent particulier est mis sur le besoin d'augmenter l'efficacité des systèmes de contrôle administratif, où l'on remarque une certaine orientation vers le centralisme, justifiée par des raisons d'uniformité. La voix des citoyens constitue l'un des leitmotivs du document stratégique, qui encourage une implication directe de ceux-ci dans la prise des décisions, soit par le biais des organisations non-gouvernementales, soit par la fonction de contrôle exercée par des structures démocratiques comme l'ombudsman. Dans un pays de 622.000 habitants (Office Statistique du Monténégro 2017), avec une configuration ethnique complexe, une telle approche semble utile, quoique son application pratique doive être prouvée à long terme.

D'autres priorités pour la période 2016-2020, qui entrent dans la sphère de la bonne gouvernance, incluent un penchant pour le développement des systèmes électroniques d'interaction entre les citoyens et l'administration, dont l'état courant est toutefois mieux que celui des autres pays des Balkans occidentaux (ONU 2017). À cela s'ajoute la nécessité assumée d'afficher une distinction plus claire entre les postes politiques et technocratiques dans l'administration publique, tout en cultivant la méritocratie et le développement professionnel des employés par des programmes de formation. Les auteurs de la stratégie font référence aussi à l'application de la nouvelle loi des salaires dans le système public, en vigueur depuis mars 2016, dont le dessein est d'assurer l'équité et l'attractivité des routes de carrière dans l'administration, dans un pays où le salaire minimal garanti reste très bas (288,1 euros) (« Montenegro rises the national minimum wage » 2017), par rapport aux valeurs enregistrées dans l'Union européenne.

Beaucoup de priorités inscrites dans la stratégie pour 2016-2020 résultent des exigences administratives émanant du processus d'intégration européenne, où un accent particulier est mis sur le personnel et les mécanismes nécessaires afin d'assurer l'absorption des fonds européens, complétant l'expérience acquise avec les fonds de pré-adhésion. Entre 1998 et 2010, le pays a bénéficié de 408,5 millions d'euros de la part de l'UE (Commission européenne 2010). Jusqu'à présent, le fardeau des négociations avec l'UE a été porté en grande mesure par le Ministère des affaires étrangères et de l'intégration européenne, mais l'avènement des fonds structurels, suite à l'éventuelle adhésion, impliquera de nouveaux défis. Il semble assez étonnant que le document ne propose pas la création d'un ministère spécialisé en l'implémentation des fonds européens, suivant le modèle de la Roumanie, par exemple, bien que ceci puisse, d'autre part, apporter davantage de bureaucratie. En revanche, l'expérience des autres membres récemment intégrés dans l'Union européenne a inspiré les artisans de la stratégie monténégrine afin d'opter pour quatre niveaux d'administration des instruments structurels : une autorité de gestion, une autre de certification, une structure d'audit et un certain nombre d'organismes intermédiaires.

Toujours sur le plan économique, les autorités monténégrines s'avèrent conscientes des défis majeurs posés par le déficit budgétaire (il ne faut pas laisser de côté le fait que le pays se propose de se conformer aux exigences de Donald Trump, d'allouer 2% de son PIB pour la défense jusqu'en 2024) (Brunnstrom 2017) et l'économie grise, c'est pourquoi la stratégie met l'accent sur les mécanismes de contrôle nécessaires pour la prévention de l'évasion fiscale, aussi bien que sur l'implémentation correcte du cadre législatif pour les acquisitions publiques, bien que certains paragraphes semblent manquer de clarté et se contentent de rester sur un plan général-déclaratif.

Du point de vue de l'organisation territoriale, le pays a 23 municipalités, dont la capitale, Podgorica, et l'ancienne capitale royale, Cetinje, bénéficient d'un statut spécial. En général, ces municipalités souffrent à cause des hauts niveaux de leur dette publique et de leurs appareils administratifs volumineux.

### **En guise de conclusion**

Cette image présente une situation de l'administration monténégrine comparable, en matière de défis, aux autres pays des Balkans occidentaux, mais la taille du Monténégro explique partiellement le rapprochement plus rapide autant de l'OTAN que de l'UE. La petite république parlementaire, avec un législatif composé de 81 membres, fonctionne du point de vue politique en vertu d'une constitution adoptée récemment, en 2007, qui inclut tous les mécanismes démocratiques exigés par la communauté internationale (Bieber, 2013 : 120). Pour requérir du prestige fondé sur l'histoire du pays, en juillet 2011, le Parlement de la République a adopté la Loi sur le statut des descendants de la dynastie Petrović Njegoš, vouée à réhabiliter la maison royale du Monténégro, qui avait contribué à l'obtention de sa récente indépendance et dont les travaux sur le plan culturel apportent leur pierre au renforcement identitaire du pays (Kolstø, 2016 : 124).

Que peut-on conclure sur la bonne gouvernance au Monténégro? C'est un travail en déroulement, un « to do list » bien identifié par les autorités sous la pression des négociations avec l'UE, mais dont l'application n'est que dans une étape initiale. Décentralisation, e-gouvernance, méritocratie, simplification - voilà autant de priorités que la Commission européenne et le gouvernement de Podgorica ont identifié pour l'intervalle qui suit, à gérer par une classe politique assez stable, bâtie sur une tradition plutôt de centre-gauche. Il reste intéressant d'observer l'apport des milieux non-gouvernementaux à cette consolidation et modernisation, ce qui fera l'objet d'une étude subséquente.

Cela dit et tenant compte de l'état des négociations avec le bloc communautaire, il est prudent d'affirmer que le Monténégro deviendra, dans un horizon temporel de quelques années, le prochain pays membre de l'UE, si les réformes continuent et qu'il y ait une stabilité gouvernementale. Malgré les obstacles économiques présentés ci-dessus et les problèmes qui persistent en matière de justice et de droits de l'homme, une décision favorable de Bruxelles et des États membres réaffirmerait l'attractivité du cadre communautaire pour les Balkans occidentaux et témoignerait d'une redynamisation de l'Union après la sortie du Royaume-Uni. Pour le Monténégro, ceci représenterait un succès plus attendu et moins disputé que l'intégration dans l'OTAN, une option pro-européenne décisive et un exemple à suivre pour d'autres pays de l'ancien espace yougoslave, dont l'engagement démocratique et pro-occidental reste discutable.

### Bibliographie

- Banović, B. 2016. *The Montenegrin Warrior Tradition: Questions and Controversies over NATO Membership*. London : Springer.
- Barrett, K. 2014. Has EU Conditionality Made a Difference? In : Henry F. Carey (ed.), *European Institutions, Democratization, and Human Rights Protection in the European Periphery*, Lanham : Lexington Books, p. 157-158.
- BBC. 2016. « Montenegro election: Djukanovic declares ruling party victory », *BBC News*, le 17 octobre, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37672752> [consulté le 5 août 2017].
- BBC. 2016. « Serbia arrests group for 'spying on Montenegro PM' », *BBC News*, le 25 octobre, <http://www.bbc.com/news/world-europe-37764935> [consulté le 5 août 2017].
- BBC. 2017. « Montenegro approves Nato membership as Russia protests », *BBC News*, le 28 avril, <http://www.bbc.com/news/world-europe-39738238> [consulté le 5 août 2017].
- BBC. 2017. « Russia rejects claim of Montenegro plot », *BBC News*, le 20 février, <http://www.bbc.com/news/world-europe-39027315> [consulté le 5 août 2017].
- Bideleux, R., Jeffries, I. 2007. *The Balkans: A Post-Communist History*. London and New York : Routledge.
- Bieber, F. 2013. The party system of Montenegro. In : Vera Stojarová, Peter Emerson (eds.), *Party Politics in the Western Balkans*. London : Routledge, 2013, p. 119-131.
- Borges, J. 2016. « Montenegro's PM quits after suggesting Russia had role in election plot », *The Guardian*, le 25 octobre, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/25/montenegro-investigating-russia-alleged-election-coup-plot> [consulté le 5 août 2017].
- Braniff, M. 2011. *Integrating the Balkans: Conflict Resolution and the Impact of EU Expansion*. London : I.B.Tauris.
- Brunnstrom, D. 2017. « Russia threatens retaliation as Montenegro becomes 29th NATO member », *Reuters*, le 6 juin, <http://www.reuters.com/article/us-usa-nato-montenegro-idUSKBN18W2WS> [consulté le 5 août 2017].
- Bugajski, J. 2009. *Dismantling the West: Russia's Atlantic Agenda*. Washington, D.C. : Potomac Books.
- Cini, M., Pérez-Solórzano Borrágán, N. 2016. *European Union Politics*. Oxford : Oxford University Press.
- Commission européenne. 2010. *Communication from the European Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union*, Bruxelles, le 9 novembre, <https://ec.europa.eu/>

neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\_documents/2010/package/mn\_opinion\_2010\_en.pdf [consulté le 5 août 2017].

Commission européenne. 2016. *Commission Staff Working Document, Montenegro 2016 Report Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions"*, Bruxelles, le 9 novembre, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_montenegro.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf) [consulté le 5 août 2017].

Commission européenne. 2017. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro_en) [consulté le 5 août 2017].

Conseil de l'Union Européenne. 2007. *Décision du Conseil de l'UE du 22 janvier 2007 relative aux principes, aux priorités et aux conditions figurant dans le partenariat européen avec le Monténégro*, le 27 janvier, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0049&from=EN> [consulté le 5 août 2017].

Conseil de l'Union Européenne. 2007. *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States of the one part, and the Republic of Montenegro, of the other part*, Bruxelles, le 21 septembre, 2007/0123(AVC), <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011566%202007%20INIT> [consulté le 5 août 2017].

Country Economy. 2017. « National Minimum Wage - Montenegro », *Country Economy*, <http://countryeconomy.com/national-minimum-wage/Montenegro> [consulté le 5 août 2017].

Discours du secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, lors de la cérémonie d'adhésion du Monténégro, le 7 juin 2017, *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Montenegro accession ceremony*, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_144737.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_144737.htm) [consulté le 5 août 2017].

Fruhstorfer, A., Hein, M. 2016. *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe: From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*. Wiesbaden : Springer VS.

Gherasim, G. 2017. « Good Federation, Confederation, Bad Federation : Why the American Controversy on the Federal Union Should Be a Lesson for the European Union », in *Studia Universitatis Babeş-Bolyai. Philologia*, no. 1, vol. 62 (LXII), mars.

Gouvernement du Monténégro. 2016. *Public Administration Reform Strategy in Montenegro 2016-2020*, juillet 2016, <http://www.mna.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=268749&rType=2&file=PUBLIC%20ADMINISTRATION%20REFORM%20STRATEGY%20IN%20MONTENEGRO%202016-2020.pdf> [consulté le 5 août 2017].

Ilirjani, A. 2006. *The Euro Before the EU?: An Estimate of the Economic Effects of Euroization in the Western Balkans*. Chapel Hill : Globic Press.

Interview du premier ministre monténégrin Milo Djukanovic, le 15 décembre 2015, *Montenegrin PM Djukanovic: NATO Offer Need Not Harm Ties with Russia*, [https://www.youtube.com/watch?v=Nd\\_eoyrFMdU](https://www.youtube.com/watch?v=Nd_eoyrFMdU) [consulté le 5 août 2017].

Kolstø, P. 2016. *Strategies of Symbolic Nation-building in South Eastern Europe*. London : Routledge.

Office Statistique du Monténégro. 2011. *Census 2011 data*, <https://www.monstat.org/eng/page.php?id=393&pageid=57> [consulté le 5 août 2017].

Office Statistique du Monténégro. 2015. *The estimate of number of population and demographic indicators 2015*, <http://www.monstat.org/userfiles/file/demografija/procjene%20stanovnistva/20151/Procjene%20stanovnistva%202015%20godina%20eng.pdf> [consulté le 5 août 2017].

ONU. 2016. *E-government Survey, Organisation des nations unies*, New York, <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf> [consulté le 5 août 2017].

OTAN. 2015. *Alliance invites Montenegro to start accession talks to become member of NATO*, le 2 décembre, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_125370.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_125370.htm) [consulté le 5 août 2017].

**Note**

1. Pour des distinctions culturelles plus amples, voir Oliver Alger, *Montenegro History and Culture: Early History, Montenegro and Serbia Period, Separation Process and History, Self- Sovereignty, People, and Environment, Tourism*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2016; Kenneth Morrison, *Montenegro: A Modern History*, I.B.Tauris, 2008.





ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

## Discours solidariste et intervention humanitaire. Repenser la souveraineté, la responsabilité et la moralité dans la politique globale

**Laura M. Herța**

Faculté d'études européennes,

Département de relations internationales et d'études allemandes,

Université Babeș-Bolyai Cluj-Napoca, Roumanie

[laura.herta@euro.ubbcluj.ro](mailto:laura.herta@euro.ubbcluj.ro)

Reçu le 12-09-2019 / Évalué le 25-09-2019 / Accepté le 05-10-2019

### Résumé

Cette étude aborde le solidarisme et l'intervention humanitaire et analyse les arguments-clés du discours solidariste. Par la repensée du concept de souveraineté de l'État, les solidaristes tâchent de réconcilier la tension entre l'ordre parmi les États et la justice à l'intérieur des États. Reposant sur des arguments moraux et légaux, le solidarisme essaye de modeler le comportement des États dans la politique internationale, tout en attirant l'attention sur la responsabilité globale de protéger. Sur le plan méthodologique, la question de recherche essentielle est : quels sont les piliers principaux du discours solidariste visant l'intervention humanitaire ? En outre, l'article se propose de montrer comment la période d'après la Guerre froide a témoigné d'une évolution vers une société globale des États, telle qu'elle a été imaginée par les solidaristes, et d'une évolution depuis « l'intervention humanitaire » vers une « responsabilité de protéger ». Notre problématisation se concentre sur l'aspect suivant : si les États sont prédisposés ou non à agir selon le nouya doctrinaire exposé par les penseurs solidaristes.

**Mots-clés :** solidarisme, l'École anglaise, intervention humanitaire, responsabilité de protéger, ICISS

### The Solidarist Discourse and Humanitarian Intervention. Revisiting Sovereignty, Responsibility and Morality in Global Politics

### Abstract

This paper tackles solidarism and humanitarian intervention and analyses the core arguments of the solidarist discourse. By revisiting the concept of state sovereignty, solidarists try to reconcile the tension between order among states and justice within states. Building on moral and legal arguments, solidarism tries to shape state behaviour in international politics by drawing attention to the global responsibility to protect. Methodologically, the underlying research question is: what are the main pillars of the solidarist discourse with respect to humanitarian intervention? Moreover, the article moves on to show how the post-Cold War period witnessed an evolution towards a global society of states, as imagined by solidarists, and an evolution from "humanitarian intervention" towards a "responsibility to protect".

Our argumentation focuses on the following aspect: whether states are or not prone to act according to the doctrine core produced by solidarist thinkers.

**Keywords:** solidarism, the English School, humanitarian intervention, responsibility to protect, ICISS

## Introduction

Le dessein principal de cet article est de présenter et d'analyser les piliers du solidarisme dans la politique mondiale, dans le contexte de l'intervention humanitaire. Le contraste entre deux périodes historiques y est envisagé (l'époque de la Guerre froide et la période d'après la Guerre froide), du point de vue des pratiques légitimes des États. L'article est construit sur la base de certaines idées présentées antérieurement (Herța, 2019a), mais il continue l'argumentation par une investigation du noyau de la pensée solidariste visant l'intervention humanitaire. Ainsi, l'article mettra en évidence les évolutions d'après la Guerre froide (autant sur le plan doctrinaire que sur celui de l'action), par le biais du remplacement de l'idée d'intervention humanitaire par la norme proposée par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États, à savoir « la responsabilité de protéger ».

L'analyse des discours implique une variété d'approches et d'outils méthodologiques ou analytiques (Corpădean, 2013a, Corpădean 2013b, Mureșan, 2015, Corpădean 2015, Pop-Flanja, 2015). Dans cet article, le discours solidariste sera abordé comme ayant été bâti autour de certains arguments principaux visant les impératifs moraux de l'intervention humanitaire, les principes légaux derrière l'action poussée par le côté humanitaire et la responsabilité globale de la protection des droits de l'homme.

L'article est divisé en trois parties principales. La première est sous-divisée en deux sections distinctes : l'une se concentrera sur l'intervention humanitaire, en la définissant et en expliquant ses traits essentiels, tandis que l'autre soulignera les principes et les croyances fondamentales de l'École anglaise dans le domaine des Relations internationales (ou bien de la International Society School). La deuxième partie détaillera et analysera les arguments principaux du solidarisme visant la réinterprétation de la souveraineté (à savoir, la souveraineté en tant que responsabilité). La dernière partie montrera l'évolution de l'idée « d'intervention humanitaire » vers celle de « responsabilité de protéger » les civils affectés par les conflits interétatiques, le génocide, ou bien les crimes contre l'humanité. Notre argument central est que cette évolution indique clairement les contours d'une société internationale, telle qu'elle a été décrite par les solidaristes, dans laquelle les États partagent certaines valeurs et obligations, comme celles visant



leur réaction au cas où il y aurait des crises humanitaires. Notre observation est que les États ont une tendance de se mettre d'accord sur l'impératif moral et la nécessité de l'intervention, lorsqu'il s'agit d'une crise humanitaire imminente ; ce qui sépare les États, c'est la manière de mettre en application ces interventions (par le changement ou non du régime considéré responsable des atrocités).

### **Solidarisme et intervention humanitaire. Approches conceptuelles.**

#### **Comment définir l'intervention humanitaire**

L'idée de définir l'intervention humanitaire s'est avérée une démarche complexe qui, jusqu'à présent, a été fondée sur la recherche empirique systématique et l'analyse solide des documents. Les savants de l'École anglaise ont été préoccupés par la société internationale des États, le degré prononcé d'ordre parmi les États et le rôle des normes dans la réglementation du comportement des États. R.J. Vincent a défini l'intervention dans son livre de chevet *Nonintervention and International Order* comme suit : « Une activité entreprise par un État, un groupe à l'intérieur d'un État, un groupe d'États ou une organisation internationale qui s'implique de manière coercitive dans les affaires domestiques d'un autre État » (Vincent, 1974 : 13). La définition de Vincent, du début des années 1970, révèle un trait essentiel de l'ordre international pendant la période de la Guerre froide et une nécessité impérieuse des relations entre les États, c'est-à-dire la règle de la non intervention dans la politique intérieure des États, qui est le corollaire de la souveraineté d'un État. Par conséquent, l'intervention a été traditionnellement regardée comme une violation de la pratique des États et du droit international, étant une action controversée.

Selon Weiss et Hubert, « la définition de l'*humanitaire*, comme justification de l'intervention, est un seuil majeur de la souffrance. Il se réfère à la menace ou à l'occurrence même d'une perte significative de vies humaines (y compris, sans doute, le génocide), de migrations forcées et d'amples abus des droits de l'homme. Les actes qui choquent la conscience et qui réclament une impulsion humanitaire de base restent politiquement forts » (Weiss, Hubert, 2001 : 15). Selon Michael Walzer, « l'intervention humanitaire est justifiée lorsque c'est une réponse (avec des perspectives raisonnables de succès) à des actes qui *choquent la conscience morale de l'humanité* ». (Walzer, 2006 : 107).

Des auteurs comme J. L. Holzgrefe et Allen Buchanan offrent une définition qui inclut l'acte de l'aide humanitaire et qui fait mention claire de la préoccupation pour les droits de l'homme associés à une telle pratique : « [L'intervention humanitaire] est la menace ou l'usage de la force au-delà des frontières de l'État par un État (ou un groupe d'États) afin de prévenir ou de mettre fin à des violations graves et étendues des droits fondamentaux des individus, autres que ses propres citoyens,

sans avoir la permission de l'État sur le territoire duquel la force est appliquée » (Holzgrefe, 2003: 18; Buchanan, 2003: 130). Une clarification supplémentaire est fournie par Holzgrefe, qui affirme que cette définition opérationnelle est vouée à exclure de manière délibérée d'autres types d'engagement associés occasionnellement avec les notions de : « interventions non armées telles la menace ou l'usage des sanctions économiques, diplomatiques ou d'autres, et interventions armées visant la protection ou le secours des ressortissants de l'État intervenant »; le but de cette différenciation est d'examiner « si les États peuvent utiliser la force afin de protéger les droits des individus, autres que leurs propres citoyens » (Holzgrefe, 2003: 18).

Il y a des caractéristiques spécifiques aux actes humanitaires, comme celles discutées dans cet article, et toutes sont incluses dans l'intervention humanitaire armée. Ainsi, la définition conçue par Jennifer M. Welsh est considérée précise dans ce cas : l'intervention humanitaire implique « l'interférence coercitive dans les affaires intérieures d'un État, impliquant l'usage de la force armée, afin d'adresser des violations massives des droits de l'homme ou de prévenir la souffrance humaine répandue » (Welsh, 2004 : 3).

Dans les années 1990, la préoccupation pour la souffrance humaine et l'intervention humanitaire s'est intensifiée, et les deux idées semblaient être étroitement liées. Les interventions au Nord de l'Iraq, en Bosnie-et-Herzégovine et en Somalie ont été fondées sur des impératifs moraux évidents (déclenchés par l'attention des médias pour le drame des Kurdes, l'épuration ethnique en Bosnie et, respectivement, la famine et la souffrance humaine en Somalie). Autrement dit, la justification de l'usage de la force militaire s'est bâtie sur la nécessité de sauver les civils innocents, tandis que l'interventionnisme, en tant que violation de la souveraineté, semblait pâlir devant l'impératif de l'intervention vouée à atteindre des objectifs humanitaires.

En conséquence, dans cet article, l'intervention humanitaire est perçue comme des actions en commun entreprises par un groupe d'États ou par une organisation internationale telle les Nations unies, sur le territoire d'un autre État, afin de mettre fin aux violations des droits de l'homme associées avec les urgences humanitaires.

### **Solidarisme et l'École anglaise**

Le Pluralisme et le Solidarisme sont deux concepts développés par l'École anglaise dans le domaine des Relations internationales. L'École anglaise (appelée aussi la International Society School ou les institutionnalistes britanniques) désigne un groupe de savants (non pas tous Anglais, mais tous ayant étudié et publié en

Grande Bretagne) dont la préoccupation principale a visé la société des États ou la société internationale, par opposition au système international (tel qu'il est expliqué par le Réalisme ou le Néoréalisme dans les Relations internationales).

Les penseurs de l'École anglaise sont Hedley Bull, Martin Wight, Adam Watson, James Mayall, Robert Jackson, R.J. Vincent, Tim Dunne, Nicholas Wheeler et d'autres. Leur principe le plus important est que le système international des États est intégré dans une société des États qui comprend des normes, des valeurs, des règles et des institutions, toutes reconnues et acceptées par les États et toutes permettant au système de fonctionner (Ruggie, 1998 : 11-28 ; Neumann, Wæver, 2005: 41-70, Wheeler, 2003, Herța: 2012, 9).

Selon Hedley Bull, « un système des États (ou système international) est formé lorsque deux ou plusieurs États ont assez de contacts entre eux et lorsque les uns ont un impact suffisamment grand sur les décisions des autres pour les déterminer à se comporter - au moins en quelque sorte - comme faisant partie d'un tout [...]. Une société des États (ou société internationale) existe quand un groupe d'États, conscients de certains intérêts et valeurs communs, forment une société dans le sens où ils se perçoivent comme liés par un set commun de règles dans leurs relations réciproques » (Bull, 1977 : 9-10, 13).

En 1966, Hedley Bull a publié l'essai « The Grotian Conception of International Society », dans lequel il a fait la distinction entre deux conceptions sur la société internationale : le pluralisme et le solidarisme. L'hypothèse centrale du solidarisme est « la solidarité, ou la potentielle solidarité, entre les États qui comprennent la société internationale, en matière de mise en application de la loi. » En revanche, le pluralisme prétend que « les États ne manifestent pas ce genre de solidarité, et sont capables de s'entendre seulement pour certains buts minimaux qui ne comprennent pas la mise en application de la loi » (Bain, 2018 : 1). Comme il a été montré par Hidemi Suganami, une partie-clé de la « division pluralisme/solidarisme » tourne autour de la question de l'intervention humanitaire, à savoir « si la société des États souverains devrait accepter la pratique de l'intervention militaire unilatérale en tant que réponse légitime aux violations massives des droits de l'homme par un régime, contre le peuple qu'il gouverne » (Suganami, 2010 : 25). La pensée pluraliste rejette la légitimité ou la légalité de cette pratique dans les relations entre les États, tandis que le solidarisme se concentre sur des arguments autant moraux que légaux afin de soutenir cette pratique dans la politique mondiale.

Pendant la période de la Guerre froide, le pluralisme a prévalu dans le système international, et l'ordre parmi les États, fondé sur la souveraineté et la non intervention dans les affaires intérieures des États, était vu comme la manière la

plus efficace de dissuader la guerre entre les États. Néanmoins, les années 1990 ont apporté de nouveaux défis pour la sécurité (humaine), tout en assistant à la transformation de la guerre (les civils en devenant la cible et l'épuration ethnique la stratégie principale). Les interventions humanitaires au nord de l'Iraq (1991-1992), en Somalie (1992-1995), en Bosnie-Herzégovine (1992-1995), le génocide et l'intervention échouée au Rwanda (1994), ont tous engendré un nouveau débat autour du pluralisme-solidarisme, où beaucoup de savants ont promu l'intervention humanitaire armée suite aux abus contre les droits de l'homme et aux crises humanitaires. Ainsi, le solidarisme a été amplement repensé et soutenu.

### **Le discours solidariste. Repenser la souveraineté, la responsabilité et la moralité dans la politique globale**

Le noyau des arguments solidaristes vise la préoccupation pour les droits de l'homme et pour les individus, perçus comme sujets-clés du droit international, et non pas les États et leurs droits. Wheeler affirme que « le solidarisme est engagé à préserver les standards minimaux de l'humanité commune, ce qui signifie qu'il place les victimes des abus contre les droits de l'homme au centre de son projet théorique, puisqu'il est engagé à explorer la façon dont la société des États pourrait devenir plus hospitalière à la promotion de la justice dans la politique mondiale » (Wheeler, 2003 : 37).

Le solidarisme postule, en fait, que l'intervention humanitaire est légalement permise et moralement impérative (Herța, 2013 : 18). Dans ce qui suit, nous présenterons et analyserons les principaux piliers du discours solidariste, en matière de souveraineté, responsabilité et moralité dans la politique mondiale.

L'un des arguments forts du discours solidariste est centré sur la notion de souveraineté. En bref, le solidarisme révisé l'essence du concept et envisage la souveraineté comme responsabilité. La Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (ICISS) a été établie lors du Sommet du millénaire des Nations unies de septembre 2000. Elle a été lancée suite à l'initiative du gouvernement canadien et, en 2001, elle a publié le Rapport intitulé « La responsabilité de protéger » (Evans, 2008 : 38-39), aussi bien qu'un volume supplémentaire d'essais de recherche, bibliographie et matériau-cadre, édité par Thomas G. Weiss et Don Hubert. Ab initio, la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États a eu trois buts essentiels : « 1) de promouvoir un débat compréhensif sur la question de l'intervention humanitaire ; 2) de créer un nouveau consensus politique global sur la manière d'avancer ; et 3) de trouver de nouveaux moyens de réconciliation des principes de l'intervention et de la souveraineté des États » (Welsh, 2002 : 510).

Sur ce point, il s'impose une clarification contextuelle, qui nous aide à comprendre comment la responsabilité de protéger (R2P) a été coagulée. L'ordre d'après la Guerre froide n'a plus été mis en question par des agressions conventionnelles entre les États (à l'exception, bien sûr, de l'invasion du Kuwait par l'Iraq), mais plutôt par des conflits intérieurs et des divergences à l'intérieur des États qui ont affecté les civils de manière grossière et choquante, déplaçant le locus des violences depuis le secteur militaire vers le sociétal. Des cas comme la Somalie, la Bosnie, le Rwanda, le Burundi, le Kosovo, la RD du Congo, la Sierra Leone et le Darfour sont illustratifs à ce propos, tout en montrant l'échec de la communauté internationale dans la prévention des atrocités et de la souffrance humaine.

Pendant l'ère de la Guerre froide, le droit d'intervenir était au cœur du débat, mais graduellement, le noyau de ce débat a changé dans les années 1990, créant ainsi un contexte positif pour l'émergence de la R2P. Les réalités des guerres à l'intérieur des États (ou guerres civiles) dans les années 1990 ont affiché des épurations ethniques, des enfants soldats, de la famine, des déplacements humains et des brutalités contre les civils. Ainsi, le droit d'intervenir dans de telles situations choquantes et extraordinaires est devenu une réponse légitime aux violations des droits de l'homme et à la souffrance humaine.

Chantal De Jonge Oudraat a observé que « à la différence du début des années 1990, le débat à la fin de la décennie a été concentré non sur la question si les raisons humanitaires pourraient être caractérisées comme *menaces à la paix et à la sécurité internationales*, justifiant donc l'intervention dans les affaires intérieures des États, mais plutôt sur l'idée si de telles interventions devaient ou non être autorisées par le Conseil de sécurité des Nations unies » (De Jonge Oudraat, 2000: 419). C'est dans ce contexte que la responsabilité de protéger (R2P) a émergé et que, comme il a été montré par Evans, elle a indiqué « la solution » et la transition depuis le droit d'intervenir jusqu'aux interventions visant et dictées par la responsabilité de protéger. La R2P a été intrinsèquement liée aux nouveaux défis de sécurité, telles les guerres à l'intérieur des États (ICISS, 2001 : 4-6), et aux nouvelles menaces du monde globalisé, comme les acteurs non étatiques, la question saillante des réfugiés ou des déplacés internes, la sécurité humaine (Kaldor, 2007, Thakur, 2006), les États faillis ou, comme William Zartman les a nommés, les États défaillants (Zartman, 1995).

Comme il a été mentionné dans le Rapport de la ICISS, la responsabilité de protéger est fondée sur certains principes fondamentaux :

« A. La souveraineté d'un État implique la responsabilité, et la responsabilité primaire de protéger son propre peuple appartient à l'État même.

B. Lorsqu'une population souffre des préjudices graves, suite à une guerre intérieure, une insurrection, des répressions ou l'échec de l'État, et l'État en question n'est pas disposé à ou est incapable de les arrêter ou prévenir, le principe de la non intervention cède à la responsabilité internationale de protéger » (ICISS, 2001: XI).

En outre, selon le Rapport de la ICISS,

« Les fondements de la responsabilité de protéger, en tant que principe directeur pour la communauté internationale des États, réside dans :

- A. des obligations inhérentes au concept de souveraineté ;
- B. la responsabilité du Conseil de sécurité, selon l'Article 2(4) de la Charte des Nations unies, de maintenir la paix et la sécurité internationales ;
- C. des obligations légales spécifiques émanant des déclarations, des conventions et des traités visant les droits de l'homme et la protection humaine, du droit humanitaire international et du droit national ;
- D. la pratique courante des États, des organisations régionales et du Conseil de sécurité même » (ICISS, 2001 : XI).

La responsabilité de protéger de telles normes implique le fait que, en dernier recours, la communauté internationale ou des États appartenant à celle-ci sont légitimés à recourir à la force militaire contre un autre État, dans le but de sauver les civils en danger. On démontre que ce droit dérive d'un changement de conceptualisation de la souveraineté dans la politique mondiale, c'est-à-dire depuis la « souveraineté en tant qu'autorité » à la « souveraineté en tant que responsabilité ». La différence énorme est que, tandis que cette première se réfère au contrôle des États sur leurs territoires et populations, cette dernière « suggère que la souveraineté est conditionnée par le respect démontré par un État pour un standard minimal des droits de l'homme » (Welsh, 2002 : 510-511). Cette assertion est adoptée par d'autres auteurs, afin d'indiquer les limites de la souveraineté, comme elles sont inhérentes dans la Charte des Nations unies :

« Selon le Chapitre VII, la souveraineté n'est pas une barrière contre l'action effectuée par le Conseil de sécurité dans le cadre des mesures prises en réponse à *une menace contre la paix, une violation de la paix ou un acte d'agression* ; autrement dit, la souveraineté des États, telle qu'elle est reconnue par la Charte des Nations unies, cède aux exigences de la paix et de la sécurité internationales. Or, le statut d'égalité souveraine est applicable à chaque État seulement lorsqu'il y a stabilité, paix et ordre parmi les États » (Weiss, Hubert, 2001 : 7).

Pour conclure, le solidarisme se concentre sur l'habileté et, ce qui s'avère plus important, la disponibilité des États de répondre aux violations des droits de

l'homme et à la souffrance humaine. En fait, on souligne que les États ne peuvent pas rester passifs devant le génocide et les abus massifs des droits de l'homme et qu'ils sont prêts à soutenir les droits de l'homme à l'intérieur et à l'étranger, même si ceci implique l'idée de repenser la souveraineté. Les arguments principaux du discours solidariste sont construits autour des impératifs moraux (Pantea, 2013), des fondements légaux (puisque la plupart des États ont signé des conventions et des traités internationaux visant la promotion des droits de l'homme) et du besoin d'attacher la responsabilité (pour la protection des droits de l'homme) à la souveraineté des États.

### **De l'intervention humanitaire à la responsabilité de protéger**

La période de la Guerre froide a été marquée par toute une série de controverses autour du sens du syntagme « intervention humanitaire ». Le terme « intervention » indiquait une forme de violation de l'indépendance politique de l'État, tandis que la souveraineté de l'État était perçue comme inviolable. Le terme « humanitaire », quoique noble ou moral, était en quelque sorte masqué par l'idée d'interventionnisme dans les affaires intérieures d'autres États. Comme nous l'avons expliqué dans nos études (Herța, 2019 : 222), on peut affirmer que le mot « intervention » a toujours éclipsé le terme « humanitaire » et a altéré les sens et les traits essentiels de l'intervention humanitaire, à savoir l'action militaire qui devait sauver des individus du génocide ou de l'épuration ethnique. Pendant la Guerre froide, beaucoup de crises humanitaires, génocides et atrocités ont été provoqués justement par ce manque de réponses concertées de la part de la communauté internationale ou de l'ONU. Sur le plan idéal, l'absence d'une réaction immédiate était basée sur l'acceptation de « l'intervention humanitaire » comme un assaut contre la souveraineté et non pas comme un moyen nécessaire, bien que militaire, par lequel on pouvait sauver la population civile. C'est Gareth Evans qui a montré que :

« L'état d'esprit que même les crimes sous la forme d'atrocités massives comme ceux des champs des meurtres de Cambodge ne concernaient tout simplement pas le reste du monde était dominant tout au long du premier demi-siècle d'existence de l'ONU : l'invasion du Cambodge par le Vietnam en 1978, qui a arrêté les Khmers rouges dans leurs traces, a été universellement attaquée comme une violation de la souveraineté d'un État, au lieu d'être applaudie. Et la Tanzanie a dû justifier son renversement d'Idi Amin d'Uganda en 1979 en invoquant « l'auto-défense » et non pas une justification plus ample visant les droits de l'homme. Il en va de même pour l'intervention de l'Inde à l'Est du Pakistan en 1971. » (Gareth, 2011 : 40).

Comme nous l'avons déjà montré ci-dessus, le Rapport de l'ICISS a fourni plusieurs idées innovatrices. Premièrement, il a revisité le concept de souveraineté, en insistant, au-delà du droit à ceci sur un territoire souverain et de son indépendance politique, sur l'obligation des États concernant le respect des droits de l'homme. En plus, la Commission a indiqué que tous les débats antérieurs sur l'intervention humanitaire avaient été en fait des perspectives pour et contre un droit à l'intervention d'un État ou d'un groupe d'États contre un autre État. L'ICISS a mis en évidence le fait que la protection des individus et de la sécurité humaine ne pouvait pas être atteinte par un « droit à l'intervention », mais par une « responsabilité de protéger » (Weiss, Hubert, 2001 : 11, 17). Finalement, la Commission a tracé trois responsabilités spécifiques, qui devraient correspondre à des étapes distinctes : la responsabilité de protéger, la responsabilité de réagir et la responsabilité de reconstruire (Weiss, Hubert, 2001 : 39-45).

Notre argument est qu'on peut observer une société internationale des États, conscients de certaines valeurs communes, aussi bien que la nécessité d'assumer des responsabilités visant la sauvegarde des civils affectés par les conflits intérieurs, l'épuration ethnique, soumis à des atrocités par leur propre gouvernement. Certes, la réaction des États ou de l'ONU reste discutable, le facteur politique différencie toujours certaines crises « urgentes » des autres et la sélectivité de la réponse reste un aspect qui diminue l'optimisme autour de la solidarité au niveau international et de la réaction désintéressée à la souffrance humaine. Cependant, les prémices des solidaristes semblent être validées par les transformations récentes, puisque ces dernières indiquent plutôt une évolution vers une société des États que vers un système international, tel qu'il est décrit par le Réalisme.

## Conclusion

Le contexte qui nous concerne est centré autour d'un monde globalisé, dans lequel l'ordre international (ou bien, la paix et la sécurité internationales) est le mieux protégé par l'absence des guerres à l'intérieur des États et des crises humanitaires, vu que les effets de débordement de tels conflits armés intérieurs pourraient déstabiliser des régions entières et, par la suite, représenteraient des menaces sérieuses à la paix et à la sécurité internationales. Par conséquent, le discours solidariste n'aborde par l'ordre parmi les États (à savoir, l'absence des conflits armés entre les États et la non intervention dans les affaires intérieures des États) et la promotion de la justice à l'intérieur des États (c'est-à-dire le besoin de promouvoir les droits de l'homme, comme une responsabilité globale, bien qu'elle affecte la souveraineté des États) comme s'ils étaient mutuellement exclusifs, mais les considère des buts congruents de la société internationale des États.



Certes, la globalisation et l'interdépendance ont énormément changé l'ordre global. Dans l'ordre international d'après la Guerre froide, en raison de l'émergence de la violence à l'intérieur des États (associée à la privation humaine, aux flux massifs de réfugiés, au déplacement, ou bien à la torture), qui déstabilise des régions et menace la sécurité internationale, il n'y a tout simplement pas de déconnexion entre les intérêts des États, d'une part, et la paix internationale, fondée sur le bien-être des individus, d'autre part.

Finalement, il existe un consensus sur le besoin de protéger les civils lorsque l'ordre à l'intérieur s'effondre, ou bien les gouvernements ne sont pas capables de sauver *ou* ne sauvent pas les civils eux-mêmes. L'acceptation rapide « d'employer tous les moyens nécessaires » dans une intervention militaire robuste en Lybie en 2011 a marqué un moment important. D'autre part, étant donné les similarités avec le cas de la Syrie et toutefois le manque du consensus dans le cadre du Conseil de sécurité des Nations unies, nous pourrions affirmer que c'est toujours l'intérêt des États qui forme les décisions et éclipse la préoccupation pour les droits de l'homme. Cependant, le désaccord sur cette question ne se réfère pas forcément à la responsabilité de protéger. En revanche, il résulte des interprétations divergentes visant le changement du régime pendant les opérations militaires humanitaires (auquel la Russie et la Chine s'opposent). Donc, le solidarisme reste validé par les décisions et les attitudes des États visant les préoccupations pour les individus et la responsabilité de les protéger.

#### Bibliographie :

- Alderson, K., Hurrell, A. (éd.). 2000. *Hedley Bull on International Society*, Londres : Palgrave.
- Annan, K. A. 2000. *We the Peoples : The Role of the United Nations in the twenty-first century*, Report of the Secretary-General, The Millennium Assembly of the United Nations. [En ligne] : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan000923.pdf> [consulté le 10 septembre 2019].
- Bellamy, A. 2011. The Responsibility to Protect and the Problem of Regime Change. In : Thomas G. Weiss *et. al.*, *The Responsibility to Protect: challenges, opportunities, in light of the Libyan intervention*, e-International Relations, [En ligne] : <https://www.e-ir.info/publication/the-r2p-challenges-and-opportunities-in-light-of-the-libyan-intervention/> [consulté le 10 septembre 2019].
- Bain, W. 2018. The Pluralist-Solidarist Debate in the English School. In : *Oxford Research Encyclopaedia of International Studies*. Janvier.
- Corpădean, A. 2013a. L'Agenda Europe 2020 - une aubaine pour la communication institutionnelle et multiculturelle de l'Union européenne. In : Iulian Boldea (éd.), *Studies on Literature, Discourse and Multicultural Dialogue*, Târgu-Mureș : Arhipelag XXI, p.494-502.
- Corpădean, A. 2013b. Romania amid the "Two Europes". The Missed Chance of Early European Integration and Multicultural Dialogue. In : Iulian Boldea (éd.), *Studies on Literature, Discourse and Multicultural Dialogue*, Târgu-Mureș : Arhipelag XXI, p. 431-438.
- Corpădean, A. 2014. The State of the Union Address - a Useful EU Communication Endeavour under American Inspiration? In : Iulian Boldea (éd.), *Globalization and Intercultural Dialogue : multidisciplinary perspectives*, Târgu-Mureș : Arhipelag XXI, p. 157-164.

- De Jonge Oudraat, C. 2000. Humanitarian Intervention : The Lessons Learned. In : *Current History*, Déc. (00/641), p. 419-429.
- Evans, G. 2008. *The Responsibility to Protect. Ending mass atrocity crimes once and for all*, Washington DC : Brookings Institution Press.
- Evans, G. 2011. Interview : The R2P Balance Sheet after Libya. In: Thomas G. Weiss *et. al.*, *The Responsibility to Protect: challenges, opportunities, in light of the Libyan intervention*, e-International Relations, September 2011, [En ligne] : <https://www.e-ir.info/publication/the-r2p-challenges-and-opportunities-in-light-of-the-libyan-intervention/> [consulté le 10 septembre 2019].
- Dunne, T. 1998. *Inventing International Society. A History of the English School*, New York : St. Martin's Press.
- Herța, L.M. 2012. *De la relațiile româno-sârbe la relațiile româno-iugoslave. Interpretări constructiviste*, Cluj-Napoca: Editura Fundației pentru Studii Europene.
- Herța, L.M. 2013. Jus in Bello and the Solidarist Case for Humanitarian Intervention. From Theory to Practice. In: *Studia UBB Europaea*, (LVIII), no. 1, mars, 5-48.
- Herța, L.M. 2019a. The Solidarist Discourse and Humanitarian Intervention. Revisiting Sovereignty, Responsibility and Morality in Global Politics. In : *Redefining Community in Intercultural Context RCIC'19. Migration & Intercultural Dialogue, Conference Proceedings*, 'Henri Coanda' Air Force Academy Publishing House, 2019, p. 205-210.
- Herța, L.M. 2019b. The Responsibility to Protect and Human Security in UN's Involvement in Libya. *Studia UBB Europaea*, (LXV), no. 2, July 2019, p. 221-237.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001. *The Responsibility to Protect*, Ottawa : International Development Research Centre, p. 4-6.
- Kaldor, M. 2007. *Human Security*, Cambridge : Polity Press.
- Mureșan, P. 2015. « Le discours de l'extrême-droite en Roumanie dans l'entre-deux-guerres et après 1989. Continuité et discontinuité ». *Synergies Roumanie*, n° 10, p.131-142. [En ligne] : <https://gerflint.fr/Base/Roumanie10/muresan.pdf> [consulté le 10 septembre 2019].
- Neumann, I.B., Wæver, O. (éd.). 2005. *The Future of International Relations*, Londres et New York : Routledge.
- Pantea, A. 2013. « The Moral Dimension of Humanitarian Intervention. The Dialectics of Justification ». *Studia UBB Europaea*, (LVIII), no. 1, mars, p. 49-62.
- Pattison, J. 2010. *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect*, Oxford : Oxford University Press.
- Pop-Flanja, D. 2015. « Challenges in International Negotiations: Cultural Background and Context ». *Review of the Air Force Academy*, no. 3 (30), Brașov : „Henri Coandă” Air Force Academy Publishing House, p.173-178.
- Roth, K. 2004. “Setting the Standard. Justifying Humanitarian Intervention”. *Harvard International Review*, vol. 26, 1, printemps 2004, p.58-62.
- Ruggie, J.G. 1998. *Constructing the World Polity. Essays on international institutionalization*, Londres et New York : Routledge.
- Sanderson, J. 2002. “The Changing Face of Peace Operations : A View from the Field”. *Journal of International Affairs*, vol. 55, printemps 2002, p. 277-288.
- Seybolt, T. B. 2008. *Humanitarian Military Intervention. The Conditions for Success and Failure*, SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute): Oxford University Press.
- Stromseth, J. 2003. Rethinking humanitarian intervention : the case for incremental change. In : J. L. Holzgrefe; Robert O. Keohane, *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 232-272.
- Suganami, H. 2010. “The English School in a Nutshell”. *Ritsumeikan Annual Review of International Studies*, Vol. 9, p. 15-28.
- Taylor, P. 2001. The United Nations and International Order. In : Jon Baylis; Steve Smith (éd.), *The Globalization of World Politics*, Oxford: Oxford University Press, p. 331-355.

Téson, F. R. 2003. The liberal case for humanitarian intervention. In : J. L. Holzgrefe; Robert O. Keohane, *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge : Cambridge University Press, p. 93-129.

Thakur, R. 2006. *The United Nations, Peace and Security. From Collective Security to the Responsibility to Protect*, Cambridge : Cambridge University Press.

Thakur, R. 2011. R2P, Libya and International Politics as the Struggle for Competing Normative Architectures. In : Thomas G. Weiss et. al., *The Responsibility to Protect: challenges, opportunities, in light of the Libyan intervention*, e-International Relations, [En ligne] : <https://www.e-ir.info/publication/the-r2p-challenges-and-opportunities-in-light-of-the-libyan-intervention/> [consulté le 10 septembre 2019].

Vincent, R.J. 1974. *Nonintervention and International Order*, Princeton : Princeton University Press.

Walzer, M. 2000. "The Politics of Rescue". In: *Social Research*, vol. 62, no. 1, printemps.

Walzer, M. 2006. *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*, 4th edition, New York : Basic Books.

Weiss, T.G.; Hubert, D. 2001. *The Responsibility to Protect: Supplementary Volume to the Report of ICISS*, Ottawa: International Development Research Center.

Welsh, J.M. 2002, "From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society". In : *Global Governance*, Oct.-Dec. (8/4), 503-521.

Welsh, M.J. (éd.). 2004. *Humanitarian Intervention and International Relations*, Oxford : Oxford University Press.

Wheeler, N. 2003. *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford : Oxford University Press.

Zartman, W. (éd.). 1995. *Collapsed States : The Humanitarian Challenge to the United Nations*, Boulder.





ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

# La légitimité de la délibération publique à l'épreuve. Le cas du projet de révision constitutionnelle de 2013 en Roumanie

**Sergiu Mișcoiu**

Faculté d'études européennes, Université Babeș-Bolyai, Roumanie  
miscoiu.sergiu@ubbcluj.ro

Reçu le 05-11-2019 / Évalué le 15-11-2019 / Accepté le 05-12-2019

## Résumé

La première section présente le lien théorique entre le changement constitutionnel et la pratique délibérative, revisite la littérature sur la légitimité démocratique et présente le cadre analytique tridimensionnel : la légitimité de type *input*, *throughput* et *output*. Puis, nous allons décrire les raisons du changement constitutionnel en Roumanie et nous allons brièvement introduire les caractéristiques principales du Forum Constitutionnel de 2013. La troisième section traite du degré de légitimité des délibérations du Forum Constitutionnel. Finalement, nous revenons sur les conclusions les plus importantes de notre recherche et discutons de leurs implications.

**Mots-clés:** constitution, projet de révision, procédure, démocratie, légitimité, forum

## The legitimacy of public deliberation put to the test. The case of the constitutional revision project of 2013 in Romania

### Abstract

The first section presents the theoretical link between constitutional change and deliberative practice, revisits the literature on democratic legitimacy and presents the three-dimensional analytical framework: input, throughput and output legitimacy. Next, we will describe the reasons for the constitutional change in Romania and we will briefly introduce the main characteristics of the 2013 Constitutional Forum. The third section deals with the degree of legitimacy of the deliberations of the Constitutional Forum. Finally, we return to the most important conclusions of our research and discuss their implications.

**Keywords :** constitution, revision project, procedure, democracy, legitimacy, forum

L'adoption des nouvelles constitutions au début des années 1990 a été parmi les premières réformes institutionnelles opérées après le changement de régime dans les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO). Établir les règles du jeu

était aussi vital pour les pays ayant récemment acquis leur indépendance (tels les pays créés suite à la désintégration de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie) que pour les pays ayant emprunté le chemin de la démocratisation (Elster, 1991: 447-482). Il faudrait remarquer toutefois que cette effervescence constitutionnelle a rarement engendré des lois suprêmes ayant une longue durée de vie. Rédigée sous l'influence des héritages des régimes antérieurs, ces textes constitutionnels ont naturellement eu du mal à anticiper les changements structuraux rapides qui allaient affecter les sociétés est-européennes. Par exemple, pour se différencier du statut de pays-satellite de l'Union Soviétique de jadis, certaines constitutions ont insisté sur la souveraineté et l'indépendance (ce fut notamment le cas des pays de la région post-soviétique), en interdisant le transfert de compétences à des organisations internationales. Une décennie plus tard, lorsque certains pays de l'Europe orientale ont démarré le processus d'adhésion à l'Union Européenne (UE), ce type d'interdiction a dû être supprimé (Albi, 2005). Qui plus est, à part les contraintes extérieures, d'autres réformes constitutionnelles ont dû être opérées afin de consolider la démocratie, d'améliorer le fonctionnement des institutions ou bien d'accroître la légitimité des régimes postcommunistes. Tout cela s'est traduit par un processus dynamique de réforme constitutionnelle, qui a occupé ces pays-là pour plus de deux décennies (Ginsburg, 2005).

La Roumanie illustre parfaitement ce constat concernant la dynamique, la fréquence, le contenu et les procédures des révisions constitutionnelles. Un quart de siècle après la chute du régime de Nicolae Ceaușescu, on constate que ce pays a initié plusieurs procédures d'amendement de sa Constitution adoptée en 1991. La seule révision réussie a eu lieu en 2003 et a été impulsée par le processus d'adhésion à l'OTAN et à l'Union Européenne. Les principaux changements ont porté sur les articles relatifs à l'adhésion à ces deux organisations, le droit des citoyens de l'Union Européenne établis en Roumanie de voter aux élections locales et européennes, la suppression de la conscription obligatoire et une série de réformes politiques et administratives (y compris la prolongation du mandat présidentiel de quatre à cinq ans). On a eu affaire à une approche *top-down*, basée sur le consensus largement répandu parmi les élites à propos de la nécessité d'une réforme constitutionnelle. La réforme a été approuvée par un référendum populaire obligatoire qui devait être validé à condition que plus de 50% des électeurs inscrits fussent présents. La dernière révision en date, initiée précisément dix ans après, aurait dû remédier aux graves problèmes institutionnels qui ont été constatés tout au long de ces vingt dernières années (Gherghina, Mișcoiu, 2013 : 668-684). Bien qu'elle eût émergé dans les milieux élitaires, l'initiative réformatrice de 2013 a eu recours à la participation populaire. L'instrument consultatif bâti pour assurer l'influence populaire

sur les amendements constitutionnels a porté le nom de Forum Constitutionnel (FC) et a été coordonné par l'une des organisations non gouvernementales les plus importantes en Roumanie, l'Association *Pro Democrația*. Pour faire court, le Forum devait organiser des rencontres avec les citoyens à travers le pays et rassembler leurs suggestions et doléances pour la révision constitutionnelle. Si la partie consultative du processus a été menée à bien, l'ensemble de l'initiative a été interrompue au début de l'année 2014 à cause du départ du gouvernement de son initiateur principal, le Parti National Libéral (PNL).

La révision constitutionnelle inaboutie de 2013 mérite notre attention pour deux raisons essentielles. D'abord, elle a vu le jour dans un contexte de changement de l'engagement civique en Roumanie. Durant les dix premières années après le changement de régime de 1989, la société civile est restée faible, très dépendante des bailleurs de fonds et peu capable d'attirer l'attention de la communauté internationale (Howard, 2003). Après l'adhésion de la Roumanie à l'UE et, puis, avec les difficultés de la crise financière de 2009-2011, la société civile s'est renforcée et l'activisme des citoyens a significativement augmenté (Burean, Bădescu, 2014 : 3-4, 385-97). Un volet important de cette évolution récente a été la reprise en main des questions politiques par les citoyens et l'impossibilité des décideurs de ne pas consulter la société civile sur la révision constitutionnelle. Si les raisons d'une telle décision des élites politiques pourraient très bien être seulement contextuelles, l'ensemble de ce processus mérite une attention particulière. En fait, il s'agit de l'une des très rares révisions constitutionnelles délibératives en Europe. Les chercheurs et les médias se sont abondamment penchés sur les délibérations qui ont eu lieu en Islande et en Irlande, mais le cas roumain est resté sous-étudié. Son analyse pourrait révéler des aspects bien particuliers de l'approche des délibérations constitutionnelles, susceptibles d'être utilisés pour des recherches à venir.

En suivant tous ces arguments, nous analyserons dans cet article le Forum Constitutionnel de 2013 comme un exemple de pratique délibérative et évaluerons sa légitimité conformément aux critères répertoriés par la littérature. Pour ce faire, cette recherche combine l'observation participative directe (l'un des auteurs a été coordinateur local du FC) et l'étude bibliographique. Les résultats de notre étude complètent et nuancent les conclusions de Blokker concernant l'usage du recours au peuple exclusivement comme technique d'instrumentalisation, sans que les exigences de la théorie normative de la démocratie soient (Blokker, 2014). En effet, selon Blokker, le fait d'avoir recours au peuple afin d'étayer les réformes des systèmes politiques, institutionnels et/ou institutionnels relève d'un acte d'instrumentalisation politique de la volonté populaire et n'est en rien un marqueur de l'amélioration de la légitimité démocratique.

## 1. Révisions constitutionnelles, démocratie délibérative et légitimité démocratique

Une constitution remplit des fonctions-clé au sein d'un État. D'un point de vue légal, la Constitution est vue comme la norme suprême qui régit et encadre l'élaboration des lois ordinaires. En fournissant des préconditions pour la démocratie (par exemple, les conditions à respecter pour la prise de décisions à la majorité), les constitutions agissent comme une zone-tampon grâce à laquelle les facteurs contextuels sont isolés (en limitant, par exemple, la tendance à la personnalisation du pouvoir). Du point de vue politique, elle jette les bases de la prise de décisions en précisant les fonctions des institutions, les droits et les devoirs des citoyens et les limites de l'ingérence de l'État dans la vie privée (Dworkin, 1995 : 2-11). Il va de soi que les constitutions peuvent accomplir ces fonctions cruciales seulement dans la mesure où elles sont respectées.

Selon cette logique, la loi fondamentale doit être « confectionnée » à travers des procédures qui assurent une large participation des citoyens, qui sont directement concernés par les dispositifs constitutionnels. Dans la littérature, il y a un large consensus à propos de l'idée que la délibération est la meilleure manière d'assurer la participation citoyenne à l'ingénierie constitutionnelle. L'essence de cette délibération consiste en « la production des opinions raisonnables et bien informées suite auxquelles les participants sont susceptibles de changer leurs préférences à la faveur des discussions, des nouvelles informations et des demandes faites par les autres participants » (Chambers, 2003 : 307-326). Cette brève définition synthétise l'ensemble de conditions procédurales à respecter par les participants engagés dans un processus délibératif et différencie la délibération par rapport à la simple discussion : inclusion, communication et volonté de se faire persuader et de changer les préférences pré-acquises devant un argument plus sensé. John Rawls a considéré ainsi que la délibération était la procédure menant à l'émergence de la démocratie constitutionnelle, en soulignant l'importance de la raison publique au sein de cette relation (Rawls, 1999). Le rôle du débat public et de la délibération dans la construction constitutionnelle a également été évoqué par Jürgen Habermas, selon lequel la légitimité de ce processus dépend de la qualité et de la diversité des débats préalables (Habermas, 1996 : 766-781). Les discussions qui ont lieu au niveau de la société civile ont eu la capacité de légitimer la cristallisation de la volonté politico-institutionnelle et de traduire les opinions des citoyens en résultats politiques concrets. En ce sens, il convient d'évoquer la notion de constitutionnalisme populaire : l'exigence d'un rôle actif des citoyens dans le processus de construction constitutionnelle pour réhabiliter les fondements populaires du pouvoir constituant, de sorte que la volonté populaire puisse prévaloir (Thomas, 2008 : 73-105).



Dévolutions qui ont eu lieu ces dernières décennies semblent indiquer l'existence d'un tournant dans la direction de la délibération. Dans leur effort d'appliquer les présupposés normatifs exposés ci-dessus, certains pays européens ont récemment utilisé la démocratie délibérative afin de réformer les constitutions. Les deux exemples les plus connus sont l'Islande et l'Irlande. L'Islande a organisé une révision constitutionnelle inclusive sur la base de deux forums nationaux (qui ont regroupé 950 et, respectivement, 1500 personnes aléatoirement sélectionnées), d'une assemblée constitutionnelle de 25 personnes et d'un référendum national (non-obligatoire) (Olafson, 2011). L'Irlande, quant à elle, a mis en place une Convention Constitutionnelle - avec une première session au début de l'année 2013 - qui a rassemblé des citoyens ordinaires et des politiciens élus comme membres égaux de ce forum.

### **Évaluer la légitimité de la délibération**

Dans son étude portant sur le concept général de légitimité de l'Union Européenne, Scharpf a différencié entre la légitimité *input* et la légitimité *output* (Scharpf, 1999). La première des deux se réfère à la participation et à la représentation politique des citoyens, tandis que la seconde reflète la performance institutionnelle : dans quelle mesure on gouverne effectivement pour le peuple (par exemple, quel est le degré de résolution des problèmes). Une troisième dimension de la légitimité, la légitimité *throughput*, a été récemment ajoutée par Schmidt (Schmidt, 2003 : 2-22), qui prétend que celle-ci est nécessaire pour comprendre ce qui se passe entre les deux autres types de légitimité (*input* et *output*). En mettant l'accent sur les procédures, cette dimension se réfère aux mécanismes essentiels de la gouvernance, telles la responsabilisation, la transparence, l'ouverture et l'inclusion. L'argument central ici est que les résultats d'une décision sont légitimes non pas simplement dans les cas où ils incluent tous ceux qui sont affectés par les résultats respectifs, mais, en fait, uniquement si la manière dont ils sont produits a garanti la participation substantielle et effective de ceux qui sont concernés, de même que leur accès à la prise de décisions en dernière instance. Par conséquent, toutes ces dimensions - *input*, *throughput* et *output* - sont fondamentalement importantes pour évaluer la légitimité d'une pratique constitutionnelle délibérative. Voyons maintenant comment on pourrait opérer une évaluation de légitimité sur chacune de ses trois dimensions.

La légitimité *input* se concentre sur la nature de la participation et de la représentation. Ici, un élément crucial est le caractère inclusif de la participation. Alors que tous les citoyens ne peuvent pas participer à ce processus, il est important que les membres des différents groupes existant au sein de la société respective

soient touchés et qu'on leur accorde l'accès égal aux procédures délibératives (Geissel, 2003 : 8-31). Ceci se passe d'habitude à travers la participation directe des individus et, en complément, par l'échantillonnage (idéalement) aléatoire. De telles procédures sont censées créer le lien entre le mini-public (ceux qui participent à la délibération) et maxi-public (l'ensemble des citoyens). En principe, la diversité des représentants devrait assurer la diversité des opinions aussi bien que la non-exclusion du débat participatif de tel ou tel groupe. En même temps, il faut noter que le mandat de la pratique délibérative est également important. Savoir quelle est la marge d'action (par exemple, sur quoi les participants peuvent décider) et quelle sera la forme que la délibération prendra sont des exigences basiques pour tout processus délibératif. La dynamique de la pratique délibérative constitutionnelle pourrait être influencée par la manière dont l'agenda est fixé et par les possibilités des participants de l'amender. Il y a un écart important entre un agenda ouvert, où les participants peuvent prendre en discussion la majorité des questions qui leurs paraissent intéressantes, et un agenda fermé, où les limites des discussions et des décisions sont précisément et strictement prédéterminées par une instance institutionnelle (Suiter, Reuchamps, 2015).

La légitimité *throughput* reflète les préoccupations de la légitimité *input* dans une perspective plutôt procédurale. La représentation inclusive et l'accès égal à la participation ne sont pas suffisants s'ils n'ont pas lieu d'une manière substantielle - par exemple, donner une possibilité égale de s'exprimer à tous les participants. Tandis que l'équité de la représentation peut être assurée par la sélection aléatoire et/ou l'inclusion de tous les acteurs potentiellement concernés, l'égalité d'expression est garantie par les mécanismes de délibération - par exemple, par la taille réduite des groupes, leur composition équitable, la présence des modérateurs, etc. (Smith, 2013). Cette notion se recoupe largement avec celle de contrôle populaire (*popular control*) qui existe dans la littérature sur l'innovation démocratique et se réfère à la participation effective des citoyens dans les différentes étapes du processus de prise de décisions (Geissel, *op. cit.*).

La transparence du processus délibératif est un élément crucial pour des raisons liées à la dynamique interne et externe. D'abord, elle garantit le caractère ouvert des procédures et la communication entre les participants qui prennent connaissance des règles du jeu, des limites de la délibération et du rôle exact des modérateurs. Puis, la transparence facilite les relations entre les participants impliqués dans la délibération et le public plus large. Ce dernier sera plus susceptible d'accepter les résultats de la délibération s'il s'est familiarisé avec les aspects procéduraux de la délibération à laquelle participe le mini-public (par exemple, la structure, l'agenda, la manière de prendre des décisions, etc.). La transparence peut être

atteinte par le biais des communiqués de presse périodiques, des transmissions en direct des discussions sur internet ou à la télévision ou par la mise en place d'un site interactif qui reprend et diffuse en temps réel les évolutions de la pratique délibérative constitutionnelle.

La légitimité *output* se réfère à ce qui se passe avec le résultat de la délibération. La stratégie d'implémentation est décidée en amont et, de ce fait, les participants savent si leurs décisions sont obligatoires, soumises à un référendum ou bien si elles jouent seulement un rôle consultatif pour étayer les décisions d'une institution étatique. Dans le cas particulier des délibérations institutionnelles, il est important de savoir si les changements suggérés au cours des délibérations sont transformés ou non en résultats politiques. Ainsi, les deux dimensions de la légitimité *output* qui nous paraissent essentielles sont l'effectivité et l'efficacité de la procédure délibérative. Le degré d'effectivité reflète la mesure où les problèmes initialement signalés ont été solutionnés à travers la délibération (Gastil, Levine, 2005). L'efficacité mesure les coûts de la délibération par rapport aux bénéfices qui en résultent : une pratique délibérative est considérée efficace si ses bénéfices sont plus importants que ses coûts pour les individus et pour les institutions (Smith, *op. cit.*).

Les nombreuses recherches qui ont été conduites jusqu'à présent font état de l'existence d'une série de standards de base qui devraient être respectés durant chacune des trois phases de la délibération légitime. En utilisant ces dimensions et indicateurs, dans la partie empirique de cet article, nous allons explorer les différents types de légitimité atteints par le Forum Constitutionnel Roumain. Notre analyse intègre à la fois le design délibératif (ce qui avait été prévu) et ce qui a été effectivement mis en œuvre. Cependant, avant cette partie analytique, il serait utile de comprendre le contexte où cette pratique délibérative a eu lieu. Pour ce faire, dans la section suivante, nous synthétiserons les évolutions politiques qui ont mené à la révision constitutionnelle et qui expliquent les raisons de l'implication citoyenne.

## 2. Le contexte de la révision constitutionnelle de 2013

En Roumanie, le débat autour de la révision constitutionnelle ne s'est pas épuisé avec les amendements de 2003 et est resté sur l'agenda public, bien qu'il ne fût pas une question prioritaire. Les arguments en faveur d'une large révision constitutionnelle ont fréquemment été présents dans les discours publics de ces dernières années. L'État devrait se réformer afin de mieux gouverner la société. Mais la société n'a pas caché son mécontentement à l'égard du fait que les politiques s'étaient

emparé du concept « d'État ». Par conséquent, les demandes d'une définition plus précise de l'État et d'application des droits et des libertés, de même que d'un contrôle réel des citoyens sur les institutions, se sont fait entendre de plus en plus fort. En même temps, les conflits politiques de la période récente (deux motions de censures adoptées - en octobre 2009 et en avril 2012, deux *impeachments* invalidés du même président - en avril 2007 et en juillet 2012, la « construction » des majorités en dépit des résultats électoraux, etc.) ont dramatiquement mis en exergue le besoin de changer de système. Qui plus est, les effets de la crise économique, qui ont engendré des conséquences socioéconomiques diverses, se sont politiquement traduites par des crises institutionnelles. En somme, malgré ses clauses détaillées, la Constitution a été assez ambiguë sur le rôle des institutions étatiques (Gherghina, Mișcoiu, *op. cit.*), et, de ce fait, a été soumise à des interprétations différentes, voire opposées, chaque fois qu'une tension politique a jailli. Il était devenu clair que, sans s'attaquer aux causes de ces problèmes, les crises ne disparaîtraient pas toutes seules, mais persisteraient.

Étant donné tous ces constats, les élites politiques roumaines sont arrivées à un consensus relatif sur la nécessité d'un changement constitutionnel. Après l'élection présidentielle de 2009 et l'élection parlementaire de 2012, la révision constitutionnelle a dépassé la phase des intentions et est entrée dans la phase de l'action. Au début, le Président de la Roumanie a initié deux référendums - organisés en même temps que l'élection présidentielle de 2009 - dont l'objectif a été la réforme de la structure du Parlement. Compte tenu de la tentative d'*impeachment* de 2007 et des discours répétés sur la réforme de l'Etat, ces initiatives référendaires n'ont pas été surprenantes (Vesalon, 2012).

La seconde phase a commencé au début de l'année 2012 par la création d'une nouvelle majorité parlementaire, autour de l'Union Social-Libérale (USL), constituée du Parti Social-Démocrate (PSD), du Parti National Libéral (PNL) et du Parti Conservateur (PC). Celle-ci fait adopter une motion de censure contre le dernier gouvernement proche du président Traian Băsescu et l'oblige ainsi à nommer en tant que Premier Ministre un représentant de cette nouvelle majorité, en l'occurrence le président du Parti Social-Démocrate, Victor Ponta. Mais, dans un effort de s'approprier rapidement l'ensemble des institutions, la nouvelle majorité a imposé des changements, en forçant les limites de la Constitution et en initiant une nouvelle procédure d'*impeachment* contre le Président (Gherghina, 2015). Les chefs d'accusation contre le Président ont été : des violations répétées de la Constitution, l'ingérence dans les affaires gouvernementales, des tentatives de contrôler le pouvoir judiciaire, la violation du principe de la séparation des pouvoirs et l'abus de pouvoir contre le Parlement. Après l'échec du référendum

convoqué pour valider la procédure d'*impeachment*, les leaders de l'USL ont décidé de réviser la Constitution pour éviter des futurs conflits inter-institutionnels, en général, et pour diminuer la tendance à la personnalisation du pouvoir, dans le cas particulier du Président de la République. Ce plan a été impulsé par la très large victoire obtenue par l'USL aux élections parlementaires de novembre 2012 - moins de six mois après la procédure d'*impeachment* échouée - et donc par l'existence pour la législature 2012-2016 d'une majorité capable d'imposer des changements constitutionnels, puisque plus de deux tiers des nouveaux élus appartenaient aux trois partis qui formaient l'USL.

La décision d'impliquer les citoyens dans le processus de révision constitutionnelle a eu deux raisons principales. La première a été la volonté et la disponibilité de la société civile de devenir une partie prenante de la réforme constitutionnelle. Tirant profit de leur expérience et du relatif succès du Forum Constitutionnel organisé avant le changement de 2003, les représentants de l'Association *Pro Democrația* ont milité pour une implication citoyenne dans les débats. Leur position reflète en même temps les présupposés normatifs présentés dans la section théorique de cet article (par exemple, celui que les citoyens devraient être capables de décider sur un acte fondamental qui affecte leurs droits et la qualité de la prise des décisions) et des arguments instrumentaux. Par exemple, puisque toute nouvelle Constitution doit être approuvée par un référendum ayant des résultats obligatoires, le peuple devrait être informé sur son contenu. En ce sens, les débats publics et la délibération peuvent devenir des outils informationnels.

La seconde raison du tournant délibératif de cette révision constitutionnelle a été la popularité de l'USL tout au long de l'année 2012. Même si elle n'a pas pu renverser le Président par l'*impeachment*, l'USL a mobilisé une bonne partie des électeurs lors de ce référendum (À l'occasion duquel, 90% des électeurs présents (voire 42% des électeurs inscrits) ont quand même voté en faveur de la destitution de Traian Băsescu). Le succès de l'USL aux élections locales et législatives a confirmé son large support populaire. Pour illustrer leur sensibilité par rapport aux demandes du peuple, l'USL a pris la décision d'initier des débats publics immédiatement après l'élection législative de novembre 2012.

Vu toutes ces raisons, les élites politiques ont décidé d'organiser le processus de révision constitutionnelle au Parlement sur la base des propositions venant de la part des citoyens. Ces derniers étaient censés débattre dans le cadre organisé du Forum Constitutionnel ; toutes leurs propositions étaient censées être débattues par la Commission parlementaire pour la révision constitutionnelle.

## La création et le fonctionnement du Forum Constitutionnel

Les débats participatifs pour la révision constitutionnelle ont bénéficié d'un statut bien précis : les délibérations devraient donner lieu à des propositions qui seraient par la suite soumises à l'approbation de la commission parlementaire. Ainsi, le dernier mot appartiendrait aux partis politiques représentés au Parlement où le FC avait un grand allié au sein de la coalition gouvernementale - les libéraux. De cette façon, le rôle de ce corps délibératif n'était pas celui de rédiger le texte de la révision constitutionnelle, mais de rassembler des propositions de la part des organisations de la société civile et des citoyens et de préparer un rapport exhaustif qui serait une base pour les travaux de la commission parlementaire. Cette dernière devait voter un à un les amendements et les compléter par les propositions venant de la part des députés et des sénateurs. Le Parlement devait adopter avec deux tiers des voix le projet final de révision constitutionnelle et, dans la dernière étape de la procédure, le peuple était censé l'approuver par voie référendaire.

Au début de l'année 2013, le Parlement a déclenché la procédure de révision et a poursuivi le plan initial en instituant le corps délibératif et la commission parlementaire. Lors de sa première session, la Commission mixte de la Chambre des Députés et du Sénat pour la révision constitutionnelle a voté en faveur de la mise en place du Forum Constitutionnel en tant que structure consultative et autonome, créée afin d'organiser des débats et des consultations avec les membres de la société concernant la révision de la Constitution Roumaine. De manière complémentaire, on a donné à la commission parlementaire la tâche de discuter les propositions émergeant des pratiques délibératives du forum. Le président de cette commission a été l'un des deux leaders de l'USL, Crin Antonescu, président du Parti National Libéral et, également, Président du Sénat.

Cependant, tandis que la commission parlementaire et le Forum devaient collaborer pour atteindre leur objectif commun - la révision de la Constitution - les premiers signes de désaccord se sont rapidement fait remarquer. L'équipe de coordination du Forum a exigé un délai de six mois au minimum pour donner son rapport, alors que la commission parlementaire lui a accordé seulement deux mois et demie (de février à mai 2013) pour l'ensemble du processus (y compris pour la phase de consultation et de synthèse). La conséquence principale de cette précipitation a été l'absence du temps nécessaire pour préparer une partie des débats publics et de rédiger un rapport final consistant et cohérent.

L'Association *Pro Democrația* a été choisie pour organiser le FC pour deux raisons : (1) son président d'honneur, Cristian Pîrvulescu, un politiste et activiste important, était reconnu comme une autorité en matière de participation civique

par les leaders politiques, par les scientifiques, par les journalistes, mais aussi par les membres de la société, au sens large du terme ; et (2) puisque cette association bénéficiait d'un réseau étendu de filiales locales sur l'ensemble du territoire de la Roumanie, étant la seule structure non-gouvernementale capable d'organiser les débats pour la réforme constitutionnelle au niveau national. Ce dernier aspect a été particulièrement important puisque les débats étaient censés être organisés sur l'ensemble du territoire. Malgré le temps limité, l'initiative des débats locaux a bien été implémentée : plus de 50 débats ont eu lieu de mars à mai 2013 auxquels ont participé plus de 1200 personnes.

Pour ce qui est du contenu du processus délibératif, il y a plusieurs différences-clé entre la liste de propositions qui résulte du FC et le projet final de révision constitutionnelle, tel qu'il a été adopté par le Parlement. D'abord, du point de vue idéologique, les membres du Parlement se sont avérés beaucoup plus conservateurs que les participants au FC. Plus précisément, ils ont limité ou bloqué les amendements par lesquels on voulait étendre la notion de discrimination (particulièrement en ce qui concerne les minorités sexuelles), ils ont refusé d'inclure des dispositions strictes et explicites concernant la séparation entre l'État et les églises et d'approuver le mariage homosexuel. Puis, en termes de droits sociaux, les parlementaires ont été beaucoup plus proches du libéralisme classique que les participants au FC. Par exemple, ils ont refusé de prévoir le droit opposable à l'hébergement et d'instituer un Défenseur des Droits de l'enfant et ils ont maintenu les garanties constitutionnelles limitées des droits à l'emploi et à la santé. Enfin, le Parlement a opté pour une division beaucoup plus verticale des pouvoirs législatifs et exécutifs que les citoyens ordinaires qui ont délibéré au sein du FC. Par exemple, l'élection directe du Président a été maintenue et le rôle actif du Président dans la nomination du Premier Ministre n'a pas été significativement limité.

### **3. Les marqueurs de la légitimité du Forum Constitutionnel**

Dans cette section, nous allons nous pencher sur les dimensions de la pratique délibérative. Le Tableau 1 synthétise les évaluations qualitatives que nous ferons dans cette section et offre une vue d'ensemble sur les caractéristiques que nous allons analyser ici. Chacune des sous-sections ci-dessous analyse la manière dont les caractéristiques du Forum sont consistantes avec chaque type de légitimité de la première colonne. La description détaillée nous permettra, entre autres, de nuancer les évaluations dichotomiques présentes dans la troisième colonne (caractéristique validée ou non-validée).

**Tableau 1: Synthèse de l'évaluation des résultats du Forum Constitutionnel**

Types de légitimité	Caractéristiques du FC	Réalisé
Input		
Mandat sur l'agenda	Large, sans limites pour les changements proposés	Oui
Représentation inclusive	Orienté vers les organisations de la société civile, ouverts aux experts et aux citoyens (sans échantillonnage)	Partiellement
Throughput		
Participation inclusive	Opportunité étendue de participer (y compris à travers une plate-forme en ligne), égalité d'expression	Oui
Transparence	Procédures transparentes, structure précise des débats	Oui
Output		
Effectivité	Solutions proposées, sans finalement être adoptées	Non
Efficiencie	Difficile à évaluer en l'absence des résultats	Non

### La légitimité input

Conformément au cadre théorique présenté dans la section antérieure, les deux dimensions utilisées pour évaluer la légitimité *input* sont le mandat de l'agenda délibératif (les limites de ce que l'on peut changer) et la nature de la représentation (le degré d'inclusion des participants sélectionnés). Commençons par les compétences du FC sur la détermination de son agenda. Ici, on constate qu'il n'y a pas eu de limitation concernant les articles que les participants pouvaient prendre en discussion. Ils étaient libres de débattre et de proposer des changements sur tout article existant dans la Constitution à l'exception des dispositions que personne ne pouvait amender. Ces prévisions inchangeables sont stipulées à l'Article 152 de la Constitution et incluent le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'État roumain, la forme républicaine du gouvernement, l'intégrité territoriale, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle de l'État. Un fort marqueur de la liberté dont les participants au FC ont bénéficié est le fait que quelques-unes des propositions respectives n'ont pas été constitutionnelles. Plus précisément, la Cour Constitutionnelle a jugé non-conformes une série d'amendements proposés par le FC et adoptés par la Commission parlementaire.

Pour ce qui est de sa composition, le Forum s'était fixé l'objectif d'assurer une très large participation. Cependant, il n'a pas fourni l'accès égal à un échantillon représentatif de citoyens, mais a été bâti de telle manière que l'accès des experts



universitaires et professionnels en science politique, en droit ou en économie, des représentants des ONG, les associations professionnelles, des médias, des syndicats et des autorités locales fût assuré. La sélection des participants n'a pas été aléatoire, mais plutôt ouverte et exhaustive. Des invitations ont été envoyées à toutes les ONG répertoriées dans le registre officiel des associations et fondations, à tous les membres des départements de science politique, de droit et de sociologie des universités locales, et à tous les journalistes s'occupant de la politique interne. De surcroît, chaque comité local du FC a eu la liberté plénière d'inviter les acteurs les plus représentatifs des catégories mentionnées ci-dessus (afin de pouvoir comparer les résultats des débats et afin de bénéficier de l'expertise internationale, des constitutionnalistes italiens, canadiens et allemands réputés ont participé à certains débats du FC, alors que, dans la dernière ligne droite des travaux, le FC a organisé au Sénat une réunion plénière avec les représentants de la Commission de Venise). Les politiciens n'ont pas été invités à la délibération, puisqu'ils ont eu, de toute façon, le dernier mot au cours de débats parlementaires. La pléthore d'experts, de journalistes et de représentants de la société civile a été encore élargie par la participation des citoyens ordinaires intéressés par ce processus. Les débats ont eu lieu dans des communautés sélectionnées en fonction de l'opportunité et de la disponibilité des ressources, de façon à ce que les grandes et les petites villes fussent représentées et que toutes les régions historiques fussent couvertes.

Le Forum s'est décliné en trois dimensions : territoriale, thématique et académique. Dans le cadre de l'axe territorial, le comité d'organisation local a invité les spécialistes du domaine de la régionalisation, de l'administration locale et de la réforme territoriale. Par contre, l'axe universitaire a exclusivement été composé d'enseignants-chercheurs et d'étudiants et a visé des aspects généraux concernant la révision constitutionnelle. L'axe thématique s'est concentré sur les aspects de la réforme constitutionnelle d'intérêt local, régional ou sectoriel. Par exemple, un panel sur les droits des minorités a été organisé à Târgu Mureș (une ville de taille moyenne située au cœur de la Transylvanie), où la minorité hongroise totalise la moitié de la population locale. Dans le rapport final, les propositions relevant de ces trois dimensions se sont reflétées d'une manière proportionnelle et équilibrée.

En somme, la délibération constitutionnelle roumaine a eu un niveau moyen-élevé de légitimité *input*, atteint grâce au large mandat du FC de fixer l'agenda des discussions et à une participation partiellement inclusive. Du point de vue de la participation, le Forum n'a en effet pas été représentatif pour l'ensemble des citoyens (car il n'y a eu d'échantillonnage à aucun niveau), a souffert d'un biais dû à l'auto-sélection des participants (seuls les citoyens intéressés ont participé) et a eu une portée limitée en termes de participation de la « base » de la société. Dans

ce contexte, la légitimité *input* a marqué des points notamment en ce qu'il y a eu un haut degré de cohérence entre le design *ex ante* du processus délibératif et la pratique proprement dite de la délibération, sans avoir significativement dévié du plan initial.

### La légitimité *throughput*

Afin d'évaluer la légitimité de type *throughput* - ou, autrement dit, la qualité de la délibération - nous nous concentrerons sur deux dimensions : la possibilité égale de participer au FC et la transparence du FC. Une semaine avant chaque débat, les participants ont été invités à envoyer un formulaire contenant un maximum de trois propositions d'amendement et leurs motivations. Après avoir recueilli les propositions, les comités locaux du Forum ont fusionné les propositions similaires. La structure et le minutage de chaque débat ont été précis et communiqués en amont aux participants : après une introduction de dix minutes, chaque amendement a été présenté par son soutien en trois minutes et débattu en dix autres minutes. Dans la mesure des possibilités, on a permis à chaque participant d'intervenir durant une minute au maximum. Rares ont été les situations où les participants n'ont pas eu le temps d'achever l'exposé de leurs arguments. Chaque réunion a eu un modérateur qui s'est assuré que tous les amendements majeurs avec leurs arguments et contre-arguments fussent notés et envoyés au comité central du Forum. Ce dernier a réuni toutes les propositions et a rédigé le rapport final.

La sphère étendue des sujets débattus dans le cadre du FC pourrait être considérée comme un authentique marqueur de la pluralité d'opinions. Parmi les sujets évoqués et abordés dans le contexte plus large des débats constitutionnels, on peut énumérer les aspects environnementaux, le statut des magistrats, le rôle et les fonctions de la Cour Constitutionnelle, les dispositions constitutionnelles portant sur les fonctions du Parlement, du Président et du Gouvernement, les procédures concernant les mécanismes des consultations et des pétitions publiques, le rôle du Défenseur des Droits (« l'Avocat du Peuple », selon la dénomination roumaine), le droit à la libre association, à la protestation et à la liberté d'expression, la sécurité nationale et les institutions responsables pour celle-ci, les droits et libertés fondamentaux, la citoyenneté européenne, la société civile, les droits des minorités, les opportunités égales, l'égalité de genre, les prérogatives du gouvernement central en relation avec l'Union Européenne, la transparence institutionnelle et le droit des citoyens de s'informer en relation avec les autorités, des questions liées aux droits sociaux, le pouvoir juridique, le rôle constitutionnel des acteurs sociaux, le droit à l'éducation et l'autonomie des universités. A travers les débats, l'importance des consultations constitutionnelles et de l'éducation civique et démocratique a été soulignée à maintes reprises.

Afin d'accroître la transparence, la publicité et la participation virtuelle, le comité du FC a mis en place une plateforme en ligne<sup>1</sup>. À travers cette plateforme, la participation en ligne a été rendue possible pour toute personne intéressée, la seule restriction imposée par les modérateurs étant liée au langage insidieux, aux discriminations de tout type et aux annonces publicitaires. La plateforme en ligne s'est avérée bien profitable, puisque 112 sujets concernant différentes propositions d'amendements constitutionnels y ont été débattus. Au total, 316 utilisateurs, qui ont publié plus de 700 commentaires, ont fait leur enregistrement sur cette plateforme. La plateforme a eu 11000 visiteurs (avec une moyenne de 234 visites par jour) provenant de 25 pays (puisque la plateforme a fonctionné exclusivement en roumain, il est fort probable que la grande majorité des visiteurs aient été des Roumains) (Association Pro Democrația, 2013 : 48-49). Les débats et la plateforme en ligne ont nourri 400 propositions pour la révision constitutionnelle dont 50 ont visé la révision constitutionnelle totale.

En termes de publicité et d'accessibilité du grand public aux travaux du Forum, la présence des journalistes aux délibérations a renforcé la couverture médiatique de cet événement. Les nouvelles liées aux sujets abordés lors des différentes délibérations locales ont souvent percé dans la presse locale et parfois même dans la presse centrale. La plupart des nouvelles avaient un caractère plutôt informatif, leur but étant de familiariser le public avec le type de débats qui étaient en train de se dérouler. Les organisateurs du FC n'avaient pas a priori établi de collaboration avec des médias spécifiques. Toutefois, durant le processus de délibération, plusieurs communiqués de presse ont été publiés.

Tous ces détails indiquent la haute qualité de la délibération constitutionnelle. Les procédures transparentes ont été possibles par l'utilisation des modérateurs qui ont répertorié et enregistré les propositions, ont imposé un climat de respect mutuel entre les participants et ont assuré la prépondérance des arguments rationnels aux dépens des sursauts émotionnels dans le cadre des débats. Dans le rapport final, les changements suggérés ont été inclus par l'ordre des articles constitutionnels sans les filtrer au préalable. Le comité central du Forum n'a fait que fusionner les propositions similaires en s'assurant d'éviter les superpositions et éliminé toutes les suggestions qui n'étaient pas liées à des changements constitutionnels. Pour le public extérieur, les objectifs de transparence et de visibilité ont largement été atteints, même s'il n'y a pas eu de partenariat avec certaines chaînes de télévision ou de radio particulières.

## La légitimité output

Comme nous l'avons déjà expliqué, les participants au Forum Constitutionnel ont su dès le début que leurs décisions n'auraient qu'une fonction consultative pour la commission parlementaire chargée de la révision constitutionnelle. Au début, les changements suggérés durant la délibération avaient de fortes chances de déboucher sur des résultats politiques concrets. Immédiatement après la fin des délibérations (mai-juin 2013), la commission parlementaire a étudié et statué sur les suggestions du FC : elle en a gardé une partie, elle en a rejeté d'autres et a ajouté de nouvelles propositions. Les représentants du Forum ont toujours été invités à présenter leurs arguments en faveur des amendements suggérés. Les discussions ont toujours été ouvertes et transparentes, en dépit du fait qu'il n'y a pas eu d'accord effectif entre les représentants du FC et les parlementaires. Le projet qui a vu le jour après ces discussions au sein de la commission a largement inclus les propositions ayant émergé des débats du FC, notamment en matière de droits et libertés, de protection de l'enfant, d'équilibre des pouvoirs. Cependant, dans une deuxième phase, le vote final des parlementaires a affaibli le résultat de la délibération. Plusieurs amendements essentiels, y compris les amendements les plus progressifs (comme, par exemple, la possibilité du mariage homosexuel) ont été supprimés. Les raisons de ce tournant ont été quasiment politiques : le PSD, fort de sa majorité au sein de la commission, craignait que la révision constitutionnelle puisse être utilisée par Crin Antonescu, le président libéral de la commission, comme un tremplin politique pour une candidature à l'élection présidentielle de 2014. Par conséquent, le PSD s'est décidé à « tuer » la révision constitutionnelle dans son ensemble et, pour ce faire, ce parti s'est mis à affaiblir et à décrédibiliser le projet de réforme de la loi fondamentale. Qui plus est, en avril 2014, après le départ du PNL de l'Union Social-Libérale et du Gouvernement, l'ensemble du processus de révision constitutionnelle et, de ce fait, les fruits du travail du FC, ont été abandonnés. Alors que le projet de révision aurait théoriquement dû être débattu par le Parlement en réunion plénière, ni la majorité nécessaire de deux tiers pour le faire passer, ni la motivation de l'adopter et de le soumettre au référendum public ne se présentaient plus.

Vu ces dernières évolutions, force est de constater que l'effectivité de la procédure délibérative par rapport à ses résultats politiques concrets a été très basse. Si les débats ont abordé les problèmes poignants de la constitution actuelle, les solutions proposées ont été finalement mises au placard par la majorité parlementaire. Pourtant, si nous réfléchissons en termes d'effectivité par rapport aux résultats de la délibération elle-même, le verdict doit être plus nuancé. L'existence d'un ample rapport qui synthétise les problèmes-clé auxquels le Forum s'est attaqué

et la défense des arguments qui ont émergé de la délibération devant les parlementaires ont quand même été des résultats notables. Même si la discussion portant sur la révision constitutionnelle a été momentanément défermée, les solutions bien documentées pourraient être une base solide de départ pour un éventuel futur projet de révision.

Pour ce qui est de la seconde dimension de la légitimité *output*, l'interruption du processus rend difficile l'évaluation en termes d'efficacité, puisqu'on ne peut pas mesurer le rapport coûts-bénéfices. On pourrait décliner les coûts sur plusieurs dimensions. D'abord, il y a eu des coûts organisationnels pour les « hôtes » du processus délibératif. L'ONG chargée de l'organisation des débats (*Pro Democratia*) a déployé des efforts remarquables et a mobilisé ses antennes territoriales, ses partenaires associatifs, des scientifiques et des journalistes, de sorte que le débat soit fertile. Le recrutement des participants a exigé d'amples ressources et ceci malgré le fait que les participants ne sont pas constitués dans un mini-public proprement dit. La mise en place et la maintenance de la plateforme en ligne a été un autre coût significatif pour les organisateurs. La Fondation *Pro Democratia* a financé ce projet par son large réseau de partenaires, d'organisations donatrices et d'acteurs intéressés par l'essor de la démocratie et de la participation civique. Les partenaires principaux ont été la Fondation Friedrich Ebert, qui a financé plus de la moitié des rencontres régionales du Forum, la Fondation Soros et la Fondation pour le Développement de la Société Civile, de même qu'un nombre limité de donateurs privés.

Deuxièmement, tous les acteurs ont eu des coûts liés aux ressources, puisque les débats et les discussions n'ont pas toujours eu lieu en fin de semaine et la plupart des organisateurs ont dû prendre des journées de congé pour assurer le bon déroulement des délibérations. De surcroît, la phase préparatoire, où les propositions reçues en amont ont été répertoriées et synthétisées, a été particulièrement chronophage.

Troisièmement, il y a eu des coûts pour les acteurs politiques impliqués. D'un côté, le PNL, qui a été le principal soutien politique du projet, s'est attelé à imposer le projet de révision sur l'agenda public et a dû ignorer d'autres projets importants. En s'y prenant ainsi, les libéraux ont joué la carte de la révision participative pour souligner l'ouverture du parti envers les demandes des citoyens. Cette approche aurait dû être une première étape dans la constitution d'une stratégie électorale de son candidat pour la présidentielle de 2014. Lors de leur départ de la coalition gouvernementale, ce point important pour eux a été supprimé de l'agenda par l'action du PSD ; par conséquent, ils ont été dépourvus de l'un de leurs principaux outils pour la campagne électorale.

## Conclusions

Dans cet article, nous avons analysé le Forum Constitutionnel Roumain en tant qu'exemple de pratique délibérative avons évalué sa légitimité à l'aune de plusieurs indicateurs validés par la littérature. Notre analyse qualitative a mis en évidence l'existence de la légitimité de type *input* révélée par la très large marge de manœuvre en ce qui concerne l'agenda des débats et par la participation publique totalement ouverte. A la différence des pratiques délibératives où l'on essaye d'avoir des mini-publics représentatifs pour l'ensemble de la société, le FC s'est concentré sur la représentation de la société civile, des experts et des journalistes. Ces trois catégories-là ont été complétées par des citoyens ordinaires qui ont rejoint les débats des différentes composantes de ce corps délibératif en fonction de leurs intérêts ponctuels.

La légitimité *throughput* a été assurée à travers les vastes possibilités de participer aux débats locaux et/ou en ligne du FC et par les conditions égalitaires et équitables de s'exprimer dans le cadre des débats. La transparence élevée du processus délibératif et la forte publicité faite aux débats du FC complètent l'image d'un processus légitime. Cependant, notre étude souligne le fait que la légitimité *output* a été basse à cause de l'interruption du processus décisionnel. Puisqu'il s'est agi d'une révision constitutionnelle « de haut en bas », la délibération n'a pu avoir qu'un rôle consultatif et, de ce fait, les facteurs politiques ont décisivement influé sur les résultats. Les querelles politiques entre les initiateurs et l'élection présidentielle qui approchait ont figé le projet de réforme constitutionnelle et ont défermé l'implémentation des résultats du processus délibératif.

Nos principaux constats valident une série de conclusions tirées des recherches antérieures : entre les trois dimensions de la légitimité (*input*, *throughput* et *output*) il y a des zones d'ambiguïté et de collusion. Différents obstacles et difficultés entravent l'atteinte simultanée de tous ces trois objectifs par les processus délibératifs. Les évolutions observées dans le cas de la Roumanie sont cohérentes avec ces constats. Le haut degré de légitimité *input*, confirmé par une large latitude concernant l'agenda des débats et la participation ouverte des citoyens, a influé sur la qualité élevée du processus délibératif (légitimité *throughput*). Mais, en même temps, aucune de ces deux dimensions ne peut garantir l'effectivité et l'efficacité des résultats (légitimité *output*). Dans le cas de la révision constitutionnelle roumaine, c'est la dernière de ces trois dimensions qui a le plus souffert, notamment parce que d'autres facteurs, essentiellement liés aux calculs politiques, ont pris le dessus. L'influence des acteurs politiques sur le résultat a été décisive et a mis à mal une pratique délibérative bien structurée et relativement bien implémentée. En ce sens, l'expérience roumaine renforce les conclusions des recherches antérieures concernant le caractère consultatif des délibérations.

Si nous rejoignons Paul Blokker sur le fait que le recours au peuple a servi à des objectifs instrumentaux, nos conclusions montrent que, dans le cas de la Roumanie, le processus constitutionnel de 2013 a été réellement un processus délibératif. La légitimité de type *input* et *throughput* est étayée par l'implication effective et active des citoyens dans l'identification des problèmes et dans le processus de résolution des aspects problématiques. Comme la portée de la délibération a été limitée, on ne pourrait pas évaluer leur influence sur la décision finale, qui a appartenu, elle, aux politiques. Mais il faut constater que le très large débat public sur la révision constitutionnelle a été sans précédent en termes d'implication civique en Roumanie. La participation élargie et l'intérêt témoigné par la société civile, par les universitaires, par les journalistes et par les citoyens ordinaires indiquent la faisabilité de cette alternative à la prise de décisions par les institutions de la démocratie représentative. Sous l'influence des circonstances présentées ci-dessus, la légitimité de la délibération a diminué uniquement parce que des facteurs non-délibératifs sont intervenus dans ce processus.

Les recherches à venir pourraient justement prendre cette voie-là et s'intéresser à la mesure dont les facteurs politiques influencent d'une manière négative l'effectivité et l'efficacité de la délibération. Notre analyse a uniquement visé à évaluer la légitimité *output* et n'a pas couvert la suite des événements après l'abandon de propositions du FC. L'absence de la transparence et de la publicité des décisions lors de la phase post-délibérative pourrait représenter une possible explication pour l'échec d'implémenter les résultats de ce processus. Une autre piste que les recherches ultérieures pourraient emprunter serait l'analyse approfondie des types de légitimation. L'image présentée dans cet article a des contours grossièrement esquissés ; un regard de plus près pourrait révéler des nuances ignorées ici. Par exemple, l'information peut être un ingrédient important de la légitimité de type *input* et *throughput*. Des études antérieures sur les pratiques délibératives ont mis en évidence l'impact du niveau de connaissances des participants et de la propension de ces connaissances de changer à travers la délibération sur les résultats du processus délibératif. Les niveaux initiaux d'information sont saisis à travers les questionnaires complétés par les participants au FC, tandis que les changements en matière de connaissances et de convictions pourraient être déterminés par des interviews qualitatives avec des participants au Forum. De surcroît, une recherche comparative pourrait indiquer les différences et les similitudes entre des délibérations constitutionnelles qui ont eu lieu en Roumanie et dans d'autres pays (comme l'Islande, l'Irlande ou la Hongrie), où les décideurs politiques ont dû aussi prendre en considération l'appétit participatif de leurs citoyens.

## Bibliographie

- Ackerman, B. 1993. *We the People, Volume 1: Foundations*. Reprint ed. Cambridge: Belknap Press.
- Albi, A. 2005. *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andersen, V.N., Hansen K.M. 2007. "How Deliberation Makes Better Citizens: The Danish Deliberative Poll on the Euro." *European Journal of Political Research* 46 (4): 531-56.
- Bădescu, G., Sum, P., Uslaner, E.M. 2004. "Civil Society Development and Democratic Values in Romania and Moldova." *East European Politics and Societies* 18 (2): 316-41.
- Burean, T., Bădescu, G. 2014. "Voices of Discontent: Student Protest Participation in Romania." *Communist and Post-Communist Studies* 47 (3-4): 385-97.
- Blokker, P. 2014. «Constitutional reform in Europe and recourse to the people». Paper prepared for the IXth World Congress «Constitutional Challenges: Global and Local», The International Association of Constitutional Law, Oslo, 16-20 juin.
- Caluwaerts, D., Reuchamp, M. 2015. "Strengthening Democracy through Bottom-up Deliberation: An Assessment of the Internal Legitimacy of the G1000 Project." *Acta Politica* 50 (1): 151-70.
- Carey, H.F. 2004. *Romania since 1989: Politics, Economics, and Society*. Lanham: Lexington Books.
- Chambers, S. 2003. "Deliberative Democratic Theory." *Annual Review of Political Science* 6: 307-26.
- Dryzek, J.S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press. 2001. "Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy." *Political Theory* 29 (5): 651-69.
- Dworkin, R. 1995. "Constitutionalism and Democracy." *European Journal of Philosophy* 3 (1): 2-11.
- Elster, J. 1991. "Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction." *The University of Chicago Law Review* 58 (2): 447-82. 1993. "Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea." *Public Administration* 71 (1-2): 169-217.
- Fillmore-Patrick, H. 2013. «The Iceland Experiment (2009-2013): A Participatory Approach to Constitutional Reform», DPC Policy Note, no. 2.
- Fossum, J.E., Menendez, A.J. 2005. "The Constitution's Gift? A Deliberative Democratic Analysis of Constitution Making in the European Union." *European Law Journal* 11 (4): 380-410.
- Freeman, S. 1990. "Constitutional Democracy and the Legitimacy of Judicial Review." *Law and Philosophy* 9 (4): 327-70.
- Gastil, J., Levine, P. (éds). 2005. *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty-First Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Geissel, B. 2013. "Introduction: On the Evaluation of Participatory Innovations - A Preliminary Framework." In *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy*, coord. Brigitte Geissel and Marko Joas, 8-31. Opladen: Barbara Budrich.
- Gherghina, S., Miscoiu, S. 2013. "The Failure of Cohabitation: Explaining the 2007 and 2012 Institutional Crises in Romania." *East European Politics & Societies* 27 (4): 668-84.
- Gherghina, S., Soare, S. 2015. «A Test of the EU Post-Accession Influence: Comparing Reactions to Political Instability in Romania.» *Democratization* (forthcoming).
- Ginsburg, T., Dixon, R. (éds.) 2011. *Comparative Constitutional Law*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Goodin, R.E. 2000. "Democratic Deliberation Within." *Philosophy & Public Affairs* 29 (1): 81-109.
- Gutmann, A., Thompson, D. 1998. *Democracy and Disagreement*. Cambridge: Belknap Press.
- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and*



- Democracy. Cambridge: MIT Press. 2001. "Constitutional Democracy, A Paradoxical Union of Contradictory Principles?" *Political Theory* 29 (6): 766-81.
- Howard, M.M. 2003. *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kellermann, A.E., de Zwaan, J.W., Czuczka, J. (éds.) 2001. *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National Level*. The Hague: T.M.C Asser Press.
- Landemore, H. 2013. «Inclusive Constitution-Making: Epistemic Considerations. on the Icelandic Experiment». Paper prepared for presentation at the ECPR General Conference, Bordeaux.
- Nicholson of Winterbourne, E. 2006. "Civil Society and the Media in Romania." In *The EU and Romania. Accession and Beyond*, edited by David Phinnemore. Londres: Federal Trust for Education and Research.
- Olafson, J. 2011. «An Experiment in Iceland: Crowdsourcing a Constitution». Unpublished manuscript.
- Parau, C.E. 2009. "Impaling Dracula: How EU Accession Empowered Civil Society in Romania." *West European Politics* 32 (1): 119-41.
- Pogany, I. 1993. "Constitutional Reform in Central and Eastern Europe: Hungary's Transition to Democracy." *International and Comparative Law Quarterly* 42 (2). Cambridge University Press: 332-55.
- Pro Democracy Association. 2013. "Raportul Forumului Constitutional 2013" [En ligne] : [www.variantajococar.ro/ConstitutiaPoporului/Raport\\_FC.28.05.13.pdf](http://www.variantajococar.ro/ConstitutiaPoporului/Raport_FC.28.05.13.pdf) [consulté le 24 juillet 2014].
- Rawls, J. 1999. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scharpf, F. 1999. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. 2013. "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput.'" *Political Studies* 61 (1): 2-22.
- Smith, G. 2009. *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suiter, J., Reuchamps, M. 2015. "The Constitutional Turn in Deliberative Democracy in Europe." In : *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, coord. par Min Reuchamps et Jane Suiter. Colchester: ECPR Press.
- Talpin, J. 2012. "When Democratic Innovations Let the People Decide. An Evaluation of Co-Governance Experiments." In *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Democratic Malaise?*, coord. par Brigitte Geissel and Kenneth Newton, 184-206. Londres: Routledge.
- Thomas, G. 2008. "Popular Constitutionalism: The New Living Constitutionalism." In *Constitutional Politics in a Conservative Era*, edited by Austin Sarat, 73-105. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Vesalon, L. 2012. "State Modernization as a Neoliberal Populist Discourse in Romania", *DISC Working Paper Series*, no. 22.
- Young, I.M. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

## Note

1. Cette plateforme a été disponible sur [www.forumconstitutional2013.ro](http://www.forumconstitutional2013.ro) jusqu'en juillet 2014.





ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

## Populisme et communication dans les élections législatives de 2012 en Roumanie : un phénomène à durée limitée

**Sergiu Gherghina**

École de sciences sociales et politiques, Université de Glasgow,

Royaume-Uni

Sergiu.Gherghina@glasgow.ac.uk

**Sorina Soare**

Département de sciences politiques et sociales,

Université de Florence, Italie

ssoare@unifi.it

Reçu le 05-11-2019 / Évalué le 15-11-2019 / Accepté le 05-12-2019

### Résumé

Cette analyse vise à expliquer un extraordinaire succès électoral. Le Parti du Peuple - Dan Diaconescu est traité en tant que sous-type du modèle du parti personnel, caractérisé par une relation directe entre le leader et ses suiveurs et une autorité constamment renouvelée à travers des émissions de télévision. L'utilisation constante de la télévision permet au leader de renforcer le sentiment d'appartenance à la communauté authentique des Roumains. Dans cette forme extrême de parti personnel, le chef (un César contemporain) absorbe les fonctions traditionnelles du parti politique. Il devient la voix-même du peuple, le mobilisateur d'un canal privilégié de participation populaire et le fournisseur de solutions capables de restaurer une véritable démocratie représentative.

**Mots-clés :** populisme, communication, télévision, entrepreneuriat, organisation

**Populism and communication the 2012 Romanian parliamentary elections: a short-lived phenomenon**

### Abstract

This analysis aims to identify the reasons for an unprecedented electoral success in the Romanian political arena. The People's Party - Dan Diaconescu is treated as a peculiar sub-type of personal party, characterized by the direct relationship between leader and followers and an authority constantly renewed through television shows. The constant use of television allows the leader to reinforce the feeling of belonging to the authentic community of Romanians. In this extreme form of personal party, the leader (a contemporary Caesar) absorbs the traditional functions of a political party; he becomes the voice of the people, a provider of a privileged channel for popular participation and the interpreter of solutions that can restore a genuine representative democracy.

**Keywords :** populism, communication, television, entrepreneurship, organization

La science politique affirme d'une manière consensuelle que les systèmes de partis politiques de l'Europe centrale et orientale sont structurellement instables, comme le démontre, d'ailleurs, une succession d'apparitions épisodiques dans l'espace politique depuis 1990 à nos jours. De nouveaux partis ont, ainsi, vu le jour non seulement dans les pays caractérisés par des systèmes de partis fragmentés - la Pologne *in primis* - mais aussi dans les systèmes de partis une fois définis comme étant stables. C'est le cas de la République tchèque, de la Slovaquie ou de la Hongrie. En même temps, depuis le début du postcommunisme, de nombreux partis ont puisé dans le registre populiste afin de renforcer leur base électorale. Dans ce contexte, la Roumanie a des caractéristiques qui la rendent un cas particulièrement pertinent pour une analyse approfondie. Tout d'abord, il faut rappeler qu'après les élections de 1992, pendant vingt ans, aucun nouveau parti n'a réussi à obtenir des sièges au Parlement. En sens contraire, nombreux ont été les partis qui ont perdu leur représentation parlementaire. En même temps, pendant les premières quatre législatures postcommunistes, au moins une formation populiste a obtenu des sièges au Parlement. Dans ce contexte, les élections législatives de novembre 2012 marquent un changement important : un parti qui venait d'être créé réussit à entrer au Parlement, c'était le premier parti à réussir cet exploit depuis 1992. Fondé en 2011, le Parti du Peuple - Dan Diaconescu (PPDD) est un cas d'autant plus intéressant qu'il s'agit d'un parti qui allait devenir la troisième force parlementaire, grâce à environ 15% des voix obtenues. À cet égard, notons que le résultat électoral du PPDD est d'autant plus stimulant pour la recherche, si nous prenons en considération les sérieux obstacles institutionnels (à savoir les procédures légales d'enregistrement des partis, les dispositions de la loi électorale, ou les dispositions concernant le financement public; voir à ce sujet Gherghina, Jigla, 2012; Popescu, Soare, 2014) qui ont empêché un renouvellement de l'offre politique pendant plus de deux décennies.

En guise d'introduction, nous rappelons aussi que la Roumanie a une longue tradition de partis populistes, dont le succès a été souvent lié à la personnalisation de leur direction (Gherghina, Mişcoiu, 2013). C'est aussi un des traits caractéristiques du PPDD. Il s'agit d'un parti fortement dépendant non seulement de l'image et de la parole du leader, mais aussi des avantages matériels garantis par le patrimoine privé de son fondateur. Cette fusion particulièrement forte entre le parti et le leader est mise en évidence par l'appellation-même du parti. Significativement, le parti ainsi créé n'a poursuivi ni une stratégie de renforcement organisationnel (comme le démontre d'ailleurs les difficultés rencontrées à l'occasion des élections de 2012 à présenter des candidats dans toutes les circonscriptions), ni le développement d'une « mentalité » ou une idéologie cohérente. Le parti apparaît dès

le début comme étant une continuation politique de l'entreprise à caractère économique de son leader-fondateur - à savoir une chaîne de télévision (OTV - Miroir Télévision). Cette chaîne avait une double mission : (1) produire et vendre ce que l'on appelle dans le champ de la sociologie de la communication « infotainment » ou un mélange entre information et divertissement, et (2) assurer la promotion du parti et de ses candidats en véhiculant des messages *anti-establishment* combinés à la valorisation de l'image messianique du patron de la chaîne télé. À la lumière de ces caractéristiques, le succès éphémère du PPDD peut être expliqué à la fois en tant qu'effet direct de la personnalisation de sa direction et des caractéristiques de ce que la littérature appelle un « parti entreprise » (Hopkin, Paolucci 1999). C'est à partir de cette frontière subtile entre *parti personnel* et *parti entreprise* que nous nous proposons d'analyser les traits caractéristiques du PPDD. Par rapport au cycle de vie d'un parti, nous allons focaliser notre analyse uniquement sur la phase de genèse du parti. Pour ce faire, nous allons utiliser une approche qualitative, basée sur l'analyse de discours publics, de documents de parti et d'articles de journaux. La première partie de notre analyse se propose de présenter d'une manière succincte la littérature de référence. Par la suite, nous allons présenter les étapes du développement du PPDD en mettant l'accent sur sa formation, son profil idéologique, ses élites et ses membres. La troisième partie de cet article se propose d'analyser le rôle essentiel joué par l'OTV dans le succès du parti. Plus précisément, nous allons démontrer que les deux facteurs qui ont davantage contribué au succès électoral du parti ont été : (1) le style de la campagne émotionnelle et (2) la dépendance du leader. La dernière partie de l'article met en évidence les principales conclusions et examine les implications de notre étude au niveau de la littérature.

### **Médiatisation et personnalisation : un terrain fertile pour le populisme ?**

La communauté académique considère que les médias jouent un rôle très important dans les dynamiques politiques (Campus, 2000; Farrell, Webb 2000). Des différences importantes peuvent toutefois apparaître, en raison des spécificités de chaque système national/local (Barisione, 2009 : 478-479). L'impact des médias au niveau des paramètres démocratiques est un phénomène relativement nouveau. Pombeni (2009) rappelle que si, en 1920, le président français Paul Deschanel était tombé accidentellement du train présidentiel sans être pour autant reconnu par ses citoyens, maintenant ce scénario serait tout à fait inimaginable. Les images concernant la politique sont au cœur des médias (traditionnels ou nouveaux) ; dès lors, les acteurs de la politique, que ce soit au niveau local et/ou national, deviennent des individus facilement reconnaissables. En bref, de nos jours, il n'y a pas d'acteur politique (qui aspire à devenir/se maintenir pertinent dans les jeux de

la politique) dont la physionomie ne soit pas connue par un large public (Pombeni, 2009). Cette reconnaissance a été renforcée par la diffusion des instruments et techniques de communication contemporains. Ce fut surtout la télévision qui a amené, à partir des années 1950, les visages et les voix de la politique plus près des citoyens (Campus, 2010 : 220) et, plus près de nos jours, ce sont l'internet et les réseaux sociaux qui façonnent la politique. Dès lors, si l'*Homo Videns*, décrit par Sartori (2007), avait été la cible des stratégies de mobilisation politique de la fin du XX<sup>e</sup> siècle, au début du XXI<sup>e</sup> siècle c'est surtout l'*Homo Interneticus* (Lee 2011) qui en devient la référence. Plus encore, la communauté des hommes politiques est de plus en plus formée par des politiques-internautes qui utilisent Facebook, Twitter, Tumblr, LinkedIn, Google+ ou Instagram pour dialoguer avec leurs électeurs potentiels, pour présenter et promouvoir leurs messages et leurs campagnes au-delà de toute forme d'intermédiation traditionnelle. Notons à ce propos que, de plus en plus, les partis et leurs candidats/leaders développent des sites/profils/des blogs distincts (Römmele, 2003, Gibson, Ward, 2009).

Si nous faisons référence au double rôle des médias de masse (Altheide, 1976), nous pouvons constater que les démocraties contemporaines fonctionnent autour d'une agora virtuelle qui garantit aux politiciens un lien direct avec les citoyens certes pendant les élections, mais aussi au-delà de la période électorale. La politique à travers les médias devient une politique désintermédiée : les citoyens des démocraties contemporaines commencent à interagir directement avec leurs représentants politiques. Les médias créent les apparences d'une politique horizontale, en intégrant de plus en plus dans le débat politique non seulement les idées mais aussi les traits personnels des hommes et des femmes politiques. Cela explique l'intérêt pour la vie privée des candidats, les bains des foules effectifs ou virtuels des élus. La politique par les médias met au centre la camaraderie, le lien de solidarité et confiance entre les hommes et les femmes politiques et leurs électeurs. À l'ère numérique, cette dimension horizontale s'accroît encore plus. Les informations diffusées par les réseaux sociaux permettent d'identifier l'homme ou la femme politique non pas/plus seulement comme le représentant traditionnel mais comme surtout comme une personne ordinaire. Dès lors, il surprend peut être le fait que l'institution politique et/ou l'organisation partisane ne soient plus suffisantes pour créer des liens, pour socialiser et mobiliser les citoyens, pour maintenir le contact entre les gouvernés et les gouvernants. Dès lors, l'électeur contemporain peut éviter de participer aux réunions du parti, ne plus serrer la main de l'homme politique ou écouter ses discours au marché du dimanche ou aux assemblées locales du parti. Il lui suffit de suivre les images et les paroles synthétiques du candidat/de l'homme politique actualisées en temps réels par les applications de notification.

Les médias et la communication internet rythment ainsi le temps de la politique, scellent de nouvelles relations « désintermédiées » entre les citoyens et la politique.

### **La personnalisation de la politique : du leader à l'entreprise**

Dans ce contexte, la médiatisation de la démocratie est devenue la toile de fond d'un processus parallèle, il s'agit de la personnalisation de la politique. Comme le rappelait Mabileau (1960) au sortir de la IIGM, l'institutionnalisation du pouvoir était perçue en tant qu'un progrès dans les sociétés politiques. A la différence du pouvoir incarné par l'Homme dont l'autorité et la légitimité se fondaient sur les qualités et les attributs personnelles, « depuis la démocratie constitutionnelle, le Pouvoir s'identifiait à l'ensemble des institutions qui encadraient les individus titulaires de l'autorité et, par le jeu de leurs rapports, limitaient les gouvernants » (Mabileau 1960 : 40). De nos jours, la personnalisation du pouvoir se déploie capillairement dans le corps de la démocratie représentative, ce qui engendre souvent un affaiblissement de la distinction entre la fonction et le titulaire. La dimension politique est ainsi de plus en plus égocentrée, sujette à la domination de l'ethos et du charisme inhérent à la personne aux dépens d'une construction discursive basée sur argumentation (Donot, Emediato, 2015).

Dans ce contexte, le processus de personnalisation a été associé à des facteurs tels que la (dé)nationalisation du processus de prise de décision et la complexité croissante du processus de décision. Par rapport à l'offre politique, la littérature a mis en évidence un lien entre la personnalisation de la politique et les caractéristiques des régimes politiques, les formules électorales, les lois réglementant le fonctionnement des partis, etc. En ce qui concerne la demande, l'épanouissement de la personnalisation a été associé aux conséquences de l'érosion des clivages (Swanson, Mancini, 1996; Farrell, Webb 2000; Poguntke, Webb, 2005, Barisione, 2009). En d'autres termes, de plus en plus d'électeurs expriment leurs préférences politique en votant pour un candidat plutôt que pour un parti ou un programme ; ils changent leur préférence d'une campagne à l'autre. Notons également l'importance de facteurs circonstanciels, dont notamment les situations exceptionnelles de crise (réelle ou perçue) au niveau social, économique ou politique (Barisione, 2009 : 480-481). Dans tous les cas, c'est la personne qui réussit à mobiliser plus que les idées ou les institutions. Parmi les conséquences associées à ce processus, la littérature a mis en évidence une présidentialisation progressive des régimes contemporains (Mughan, 2000; Poguntke, Webb, 2005; Webb et al. 2012). Au-delà de la dimension purement constitutionnelle qui reste souvent inchangée, au niveau pratique, nous assistons à une concentration des pouvoirs effectifs au main du chef de l'exécutif. Dans ce contexte, selon différents auteurs, nous assistons assiste à un changement

à la fois au niveau de l'offre politique (les partis) et de la demande (les citoyens). Du côté de l'offre, il y a un haut degré d'autonomie que les leaders/candidats ont obtenu par rapport à leurs partis. Du côté de la demande, la littérature identifie un changement dans les mécanismes qui façonnent la préférence des électeurs, de plus en plus exprimée par rapport à la personne aux dépens du parti. Les deux dimensions expliquent ainsi le caractère de plus en plus fluide du vote dans les démocraties contemporaines (Poguntke, Webb, 2005 : 5). Similairement, l'analyse de Bittner (2011) démontre comment la personnalité des candidats compte dans les préférences de vote, notamment par rapport aux électeurs sophistiqués, plus à même d'évaluer les performances du personnel politique. Dans ce domaine, les études de psychologie politique ont identifié différents traits de personnalité qui tendent à être positivement évalués par les électeurs en fonction de leur auto-positionnement sur le continuum gauche/droite (Campus, 2010; Bittner, 2011). Notons aussi que, pour des auteurs comme Curtice et Hunjan (2009), il faut prendre en considération le fait que la manière dont un dirigeant de parti est perçu influe davantage les comportements électoraux dans les élections présidentielles que dans les élections législatives. Enfin, une partie de la communauté milite pour une interprétation plus nuancée, l'évaluation de l'impact des leaders sur les préférences de vote restant souvent ambiguë, variant d'un cas à l'autre (Karvonen, 2010).

### **Les partis personnels**

Le mélange entre le pouvoir de l'image et l'image du pouvoir (Pombeni, 2009) agit donc directement sur les dynamiques partisanes. Dans des conditions extrêmes, le contrôle du leader sur le parti engendre des « partis personnels » qui adoptent souvent les modèles organisationnels d'entreprise au nom d'une garantie de qualité dans la politique ; en bref, il s'agit de partis qui affirment militer pour une politique des objectifs clairs et des interventions rapides et efficaces (Calise, 2000 : 77). Comme dans l'expérience italienne de Forza Italia, ce modèle valorise dans la politique le background professionnel et l'entreprise privée du fondateur du parti. Il s'agit d'un modèle organisationnel souple qui fait souvent appel aux principes clé du marketing : la satisfaction du client et la performance de l'entreprise. Ce qui explique d'ailleurs l'appel régulier aux sondages d'opinion pour délinéer les programmes politiques, pour construire un bassin électoral et s'assurer sa fidélité à long terme. Il s'agit ainsi des partis politiques qui s'approprient les logiques du marché et notamment la définition de l'offre politique en fonction de l'analyse pointue des attentes des électeurs-consommateurs. Dès lors, les partis personnels sont décrits comme étant simultanément des partis médiatiques et des partis-entreprise (Calise, 2000 : 77-81). Hopkin et Paolucci (1999) définissent le parti-entreprise



comme étant directement lié à des entrepreneurs politiques qui offrent leur implication dans les affaires de la cité en échange d'un « profit » privé. En conséquence directe, « le parti, au lieu d'être une association volontaire ayant des objectifs essentiellement sociaux, devient une sorte de 'boîte privée' » (Hopkin, Paolucci, 1999 : 311). La dépendance à l'égard du chef et la logique du profit privé modèlent l'organisation même du parti. Dans la plupart des cas, il s'agit de structures sous-développées, improvisées où les tâches techniques (voir exemple la gestion des campagnes électorales) sont souvent externalisées. Les organisations souples et la perception des électeurs en tant que « consommateurs » représentent à la fois le point de force (au moment initial) et le talon d'Achille du parti (long terme) : dans la plupart des cas, ces partis ont des difficultés à garantir une continuité électorale (Hopkin, Paolucci, 1999 : 333).

### **Le populisme à l'époque de la personnalisation**

Ces considérations nous permettent de faire le lien avec une littérature apparemment distincte et toutefois fortement en syntonie : la littérature sur le populisme. S'il y a un spectre qui hante de plus en plus les démocraties contemporaines, personnalisées et médiatisées : c'est le populisme. Avant d'approfondir le lien avec notre sujet, quelques précisions théoriques s'imposent. Rappelons qu'en dépit d'une riche littérature sur le sujet, le populisme reste de nos jours un concept « insaisissable et protéiforme ». Très souvent les études spécialisées font appel au populisme pour décrire des phénomènes politiques atypiques (Ionescu, Gellner, 1969 : 1). Lorsque nous faisons référence au populisme, dans les pages qui suivent, nous utilisons une définition minimale selon laquelle le populisme est une stratégie politique à travers laquelle un leader personnalisé cherche le pouvoir ou exerce le pouvoir par le biais d'un soutien direct, sans intermédiaire, et non-institutionnalisé au nom du peuple (Weyland, 2001 : 14). L'accent sur la direction personnalisée (au sein du parti et pendant les élections) est une dimension centrale des phénomènes populistes, mais comme nous l'avons déjà vu, elle ne représente pas un critère distinctif. Pour plus de précision, il faut rappeler d'autres traits caractéristiques. Tout d'abord, il s'agit de phénomènes dont les organisations sont souvent sous-développées, conséquence directe d'un élément central dans leur plateforme politique : la critique des institutions intermédiaires qui pervertissent et fragmentent la volonté générale. Il est alors très significatif que dans la plupart des cas ces phénomènes évitent sciemment de mentionner dans leur dénomination officielle « le parti ». Des références implicites - le parti diviseur, le parti des élites, le parti de l'establishment, etc. - résonnent derrière ce choix et la préférence pour Rassemblement, Mouvement, Front, Liste, etc. Si le parti est néanmoins présent

l'on ajoute des paroles comme liberté, peuple, progrès, etc. Au niveau des appellations, des renvois à la dimension eth(n)ique de la communauté, à la résistance devant l'establishment resurgissent souvent. En deuxième lieu, notons qu'il s'agit très souvent d'organisation soumises à l'arbitraire de la décision du leader, des organisations régies par une application rigide du principe de loyauté. Les règles de comportement des élus, des dirigeants ou des militants et, plus en général, tout positionnement du parti sont soumis à l'interprétation discrétionnaire du leader. En bref, il s'agit de formes extrêmes de partis personnels, de prolongations de l'image du leader. Ces leaders populistes ressemblent à l'ancien *tribunus plebis*. Un *topos* de leur discours est que leur mission politique est justifiée par la démocratie - pure, véritable, la plus proche du sens étymologique du concept - en danger. Leur intervention devient alors synonyme de correction des abus, des injustices (Canovan, 1999 : 3). Les leaders des partis populistes se présentent comme étant « l'incarnation » du peuple, la voix du peuple ; ils sont censés dire ce que les gens communs pensent et les élites ignorent ; ils ont la vision, la capacité et l'intérêt «de fournir des solutions simples et compréhensibles aux problèmes représentés par les élites comme étant complexes et difficiles à gérer (Albertazzi, McDonnell, 2008 : 7). À ce propos Tarchi (2003 : 30) affirme: « il ne fait aucun doute qu'un leader (populiste) doit démontrer des qualités rares dans les yeux de ses disciples afin d'obtenir leur confiance, mais, en même temps, il ne doit jamais faire l'erreur de se montrer lui-même différent par rapport à l'homme commun; au contraire, sa plus grande habileté est celle de suggérer à ses disciples qu'il est comme eux, tout en étant capable d'une utilisation plus appropriée des dons que chaque membre du peuple potentiellement possède ». Ainsi, «la loyauté envers le leader du parti équivaut à la loyauté envers le peuple » et tous ceux qui manifestent leur désaccord avec celui-ci sont rapidement stigmatisés comme traîtres et ajoutés à la liste des « ennemis du peuple » (Tarchi, 2003 : 30). Dans cette logique, pour les partis populistes, le leader garantit en lui-même le lien avec le peuple, en soulignant de nouveau la préférence que ces partis expriment en faveur d'une représentation directe et personnelle aux dépens des institutions classiques de médiation (Canovan, 1999; Mény, 2004). À ce niveau, ces leaders soulignent souvent leur non-appartenance à l'establishment à la fois en faisant référence à leur biographie, à l'apparence physique, au code comportemental : dans tous les cas, ils indiquent leur opposition au groupe des élites, des intellectuels, des représentants du pouvoir (Hermet, 2001 : 110). Ces leaders marquent leur similitude avec les électeurs en utilisant stratégiquement un langage simple (direct, provocateur, rugueux et parfois même vulgaire) pour mettre plus en exergue leur différence.

### Les caractéristiques du PPDD

Fondé en 2011, le PPDD reflète, dès le début, les ambitions politiques croissantes de Dan Diaconescu, un journaliste devenu un homme d'affaires de succès et patron d'une chaîne de télévision. C'est donc la chaîne de télévision sensationnaliste, le Miroir (OTV), créé en 2001 dans des studios improvisés dans un appartement de Bucarest, qui rend Dan Diaconescu un personnage connu dans l'espace roumain. Exemple par excellence de la tabloïdisation des médias, la chaîne OTV est reconvenue en tribune politique suite au problème judiciaires de Dan Diaconescu. Arrêté en 2010 sous l'accusation de chantage, Dan Diaconescu sera libéré en l'absence de preuves substantielles. Suite à cet épisode, la tribune OTV diffuse un discours centré sur la dénonciation d'une conspiration mise en œuvre par l'État contre un citoyen roumain ordinaire, innocent. Le parti se présente dès le début comme étant la prolongation de la fortune privée de Dan Diaconescu et vit en symbiose avec le monde des médias. Il nous semble significatif de rappeler que dès ses débuts l'organigramme du parti inclut des personnes liées par des contrats professionnels au fondateur du parti. C'est le cas de l'avocat de Dan Diaconescu, devenu le chef du groupe parlementaire du parti à la Chambre des députés ; de la même manière, l'animateur d'un des shows OTV allait devenir le chef du groupe parlementaire au Sénat. Dans ces conditions, Dan Diaconescu dénonce un environnement d'instabilité économique et politique. La naissance du parti doit être liée à l'impact de la crise financière en Roumanie après 2007. Le gouvernement de coalition de 2009-2012 avait lancé des mesures d'austérité qui avaient alimenté un état de mécontentement au niveau social. Les mesures ont révélé les faiblesses structurelles. Les nouvelles difficultés économiques, combinées avec la perception d'une corruption généralisée ou le bas niveau de confiance dans les institutions politiques nationales (Gherghina, 2010), rendent le terrain encore plus fertile à tout message de protestation. Rappelons que la naissance du PPDD fut indirectement facilitée par l'instabilité politique générée par deux motions de confiance contre le parti au pouvoir. Sur ce terrain, le discours promu par Dan Diaconescu cible directement les défaillances de l'ensemble de l'élite politique dans la forme typique populiste : « nous contre eux ».

Au niveau général, le discours du parti est caractérisé par un mélange hybride de politiques. Pour préciser cette affirmation nous utilisons quelques exemples puisés dans le programme préparé pour les élections législatives de 2012. En ce qui concerne la dimension économique, le PPDD préconisait, d'un côté, une diminution des impôts pour la population et, de l'autre, une participation accrue de l'État dans la gestion des entreprises publiques et la réglementation du marché ainsi qu'une augmentation des dépenses publiques. En même temps, la lutte contre la corruption

et le clientélisme étaient parmi les thèmes centraux du parti. Il s'agissait de traiter en même temps le contrôle des frontières et les défis du football roumain. De la même manière, le discours nationaliste émergeait avec peu de clarté. D'une manière générale, le PPDD voulait se présenter comme étant le représentant de tous les Roumains, le parti qui allait rendre le pays à ses citoyens. Dans ce registre, le programme du parti était innervé par des appels émotionnels, des renvois à des moments clés et des personnages très connus de l'histoire ou de la culture roumaine. En même temps, le parti voulait appliquer des sanctions contre tous ceux qui parlaient mal de la Roumanie. Le programme du parti faisait également des références explicites au projet de (re)unification avec la République de Moldova. En pleine campagne électorale, Dan Diaconescu déclarait vouloir rendre la Roumanie aux Roumains et, en tant que preuve de la solidité de son message, il ajoutait que, selon le programme du parti, au gouvernement le PPDD allait donner à chaque Roumain qui crée son affaire 20.000 euros. Toutefois, le parti ne considérait pas opportun que des Roumains fussent chargés de la gestion de domaines clés de la réforme. Ainsi, au points 49-51 de son programme, le PPDD soulignait la nécessité de placer des étrangers dans des postes stratégiques : des Finnois aux points de contrôle des frontières, un Américain en tant qu'Ombudsman, ou des Allemands à la tête des centres d'Encaissement des impôts.

La même hétérogénéité se retrouve au niveau de la structure organisationnelle du parti et dans la gestion de la sélection des candidats pour les élections de 2012. La structure organisationnelle du parti incluait à la fois le bureau central et le réseau de branches territoriales. À l'occasion du congrès fondateur du parti en Janvier 2012, Dan Diaconescu lui-même avait dessiné la structure organisationnelle du parti et défini la composition du bureau central, toutefois, il refusa de devenir le président de son parti et soutint l'unique candidature, celle de Simona Man. La présidente officielle du parti n'avait pas d'expérience politique, étant recruté du milieu des affaires. Cependant S. Man légitima sa candidature en tant que petite-fille du Maréchal Averescu, fondateur du Parti populaire en 1920 (anciennement connu sous le nom de la Ligue populaire).

Au niveau territorial, le parti improvisa rapidement sa structure et quelques mois après sa fondation le parti allait bénéficier de représentations territoriales dans presque tous les départements roumains et dans un grand nombre de centres urbains. Aux élections locales de Juin 2012, huit mois après son enregistrement légal, le parti réussissait à présenter des candidats dans de nombreuses circonscriptions et s'imposa comme le troisième parti au niveau national. Alors que les organisations territoriales couvraient presque la totalité des unités administratives-territoriales de la Roumanie, il est plus difficile de cerner le nombre des

membres du PPDD. Selon des déclarations officielles du parti au lendemain du congrès fondateur de janvier 2012, l'organisation du PPDD bénéficiait du soutien d'un million de membres. De nombreux doutes émergent par rapport à ces estimations. Tout d'abord les chiffres ronds sont problématiques en général. Par ailleurs ces estimations sont particulièrement élevées si elles sont comparées avec le nombre des membres des partis traditionnels (Popescu, Soare 2014). En plus, si l'on fait référence aux listes présentées par le parti à l'occasion de son enregistrement auprès du Tribunal de Bucarest en 2011<sup>1</sup>, le parti disposait de 31.929 membres (RTV, 2012a). Les déclarations des branches territoriales sont plus cohérentes avec le nombre de membres repris par le dossier déposé par le PPDD à l'occasion de sa demande d'enregistrement en 2011. Nous citons à cet égard le fait que deux mois avant le congrès fondateur, la branche du département de Gorj - la circonscription où Dan Diaconescu lui-même allait se présenter comme candidat lors des élections législatives de 2012- avait déclaré une base de 3000 membres ([www.partidul.poporului.ro](http://www.partidul.poporului.ro), 2013). Ces données nous semblent d'autant plus réalistes qu'il s'agit d'une des circonscriptions les plus fidèles au chef informel du parti.

Si nous regardons la composition de la hiérarchie du parti, nous y retrouvons un mélange entre les représentants du réseau personnel/entrepreneurial de Dan Diaconescu et des hommes politiques ayant une expérience plus ou moins consolidées dans d'autres partis politiques. Nous avons déjà illustré qui fait partie du premier groupe de contacts personnels. Le second groupe fait référence à des hommes politiques expérimentés qui ont rejoint le PPDD quelques mois avant les élections. Beaucoup d'entre eux étaient des parlementaires en charge qui ne se retrouvaient plus sur les listes de candidatures des partis d'origine. Un tiers des candidats présentés par le PPDD aux élections législatives de 2012 - 115 sur 446 - avait ainsi une expérience dans d'autres partis politiques (Chiruta, Bogdan, 2012).

Toutes ces caractéristiques semblent indiquer que le parti qui nous intéresse est né du jour au lendemain dans un contexte de crise politique et économique, improvisant rapidement une structure organisationnelle et peuplant ses listes de candidats avec une élite politique empruntée aux partis traditionnels. Bien que la jeunesse du parti et le pot-pourri organisationnel puissent représenter un obstacle important dans la compétition électorale, le parti réussit à devenir le troisième parti dans le parlement de 2012. Comment cela fut-il possible ? Une explication pourrait être liée à l'absence de concurrents sur le versant populiste depuis l'entrée du Parti Grande Roumanie (PRM) dans un cône d'ombre. Le PRM ne s'est d'ailleurs jamais remis de l'échec aux législatives de 2008. En 2012, le Parti Nouvelle Génération (PNG), un autre petit parti qui avait pour un moment capitalisé l'attraction des thèmes populistes, ne représentait plus une alternative d'autant plus que son leader s'était

présenté sous les couleurs du parti libéral (PNL). Ces explications nous semblent cependant assez faibles car, réunis, le PRM et le PNG n'avaient obtenu que 5,5% des voix aux élections de 2008. Nous estimons donc que le succès du PPDD est essentiellement un succès de communication. Dans les pages qui suivent nous allons regarder de plus près comment les médias ont facilité la montée du PPDD.

### **Le rôle des images dans le succès électoral du PPDD**

Nous rappelons que dès le début nous avons relié les origines du PPDD aux ambitions politiques de son leader fondateur et à sa chaîne de télévision. Pendant une décennie, depuis le lancement de l'OTV en 2001 jusqu'à la création du PPDD en 2011, Dan Diaconescu s'est montré être un entrepreneur médiatique à succès. Journaliste avec une expérience consolidée depuis le début des années 1990, le choix d'utiliser une chaîne de télévision en tant que tribune centrale de son investissement politique n'est pas dû au hasard ; il s'agit, comme le reconnaît d'ailleurs Dan Diaconescu lui-même, d'une synchronisation recherchée entre le profil des consommateurs d'informations pourvues par sa télévision et le programme politique. La mise en scène d'événements collectifs basée sur la provocation garantissait une excellente toile de fond, comme ce fut d'ailleurs le cas de l'offre présentée par Dan Diaconescu en vue de la reprise d'un combinat chimique, le tout destiné à obtenir l'attention des médias. De ce point de vue, Dan Diaconescu peut être défini comme le produit d'une démocratie accouchée par la télévision. Dès les événements de décembre 1989, la télévision est devenue un des instruments le plus efficaces pour mobiliser les électeurs. Au fil du temps, la société roumaine est restée très attachée à l'information garantie par les réseaux de télévision. En dépit des problèmes de crédibilité et d'une politisation accrue, plus de 80% des Roumains déclaraient que la télévision représentait leur principale source d'information. Le niveau élevé de consommation de médias visuels s'accompagne d'un intérêt accru pour des sujets spectaculaires. L'offre d'OTV correspondait parfaitement à ce profil. Dan Diaconescu mettait en scène un one-man show dirigé par lui-même et couvrait un large éventail de sujets allant de crimes mystérieux jusqu'à la dénonciation de complots internationaux. Diffusée sur une base quotidienne, cette retransmission avait une longueur variable, la fin étant établie par les spectateurs eux-mêmes. Témoigne du succès de la chaîne de télévision le fait que le petit studio d'OTV avait accueilli des hommes politiques centraux de la vie politique roumaine, tel que l'ex-président de la Roumanie Traian Băsescu ou le futur premier ministre Victor Ponta.

## Une porte pour la politique

Sur base de cette stratégie, l'OTV avait réussi à attirer un nombre important de téléspectateurs et en 2008, il allait devenir la troisième chaîne la plus populaire de Roumanie (ziare.com, 2008). Dans cette période, Dan Diaconescu s'est imposé aux yeux du public comme le promoteur d'un style unique de communication, basé sur l'improvisation et la controverse. En outre, la langue qu'il utilisait était sciemment choisie : il s'agissait d'un langage simple, familier et parfois très proche de l'argot. À la lumière de ces traits, le terme OTV-sation a été inventé pour faire référence à la transformation de tout type d'information dans un spectacle où les gens «gesticulent, crient, utilisent un langage coloré et font des erreurs de grammaire», les invités des émissions étant des gens avec lesquels le spectateur peut facilement s'identifier (Gandul, 2009). L'histoire du succès est résumée par Dan Diaconescu lui-même : « Voilà le peuple roumain. Lors des transmissions, j'essaie d'abaisser le niveau de la discussion autant que possible ; sinon les gens ne comprennent pas. C'est ce que les hommes politiques n'ont pas compris et ils ont perdu. Je me souviens qu'un soir, je disais quelque chose du genre «le week-end dernier» (n.a. utilisé en anglais dans l'original). Les gens m'ont envoyé un tas de messages : «Dan, nous t'aimons, tu es le meilleur, mais qu'est-ce que tu veux dire par week-end ? Depuis, j'utilise seulement l'équivalent roumain, la fin de la semaine » (Gândul, 2009).

Si, d'un côté, les retransmissions d'OTV ciblaient un public avec un niveau bas d'éducation, dont notamment les perdants de la transition, de l'autre, les programmes télévisés devenaient une tribune de promotion exclusive de Dan Diaconescu. Pour contrebalancer le style agressif de ses retransmissions, Dan Diaconescu insistait sur la normalité de sa vie privée. Il se décrivait comme un mélange entre une personne simple (appelé Monsieur Dan par ses collaborateurs et le public), un véritable roumain, et un homme d'affaires prospère. Ses retransmissions se distinguaient non seulement par la diffusion des interprétations que Dan Diaconescu lui-même donnait aux problèmes des Roumains, mais aussi par les solutions simples voire simplistes régulièrement mises en évidence. Il suffit de rappeler à cet égard que les thèmes, le rythme et la durée des programmes étaient décidés par les téléspectateurs. Dan Diaconescu donnait ainsi la recette de son succès : « Je fais les programmes sept jours par semaine, dix heures par jour. Comment pourrais-je arrêter à minuit, aller au lit et perdre 4% des Roumains qui me regardent ? Je reste alors jusqu'à 4 heures du matin, quand ils vont aller se coucher. Nous terminons avec le dernier client ! » (Gandul, 2009). Cette approche a apporté à Diaconescu des profits importants ; sa fortune privée était estimée à 26 millions euros en 2011 (Simina, 2011).

Suite à ces développements, l'entrée officielle en politique était seulement une question de temps. Dan Diaconescu a profité de son arrestation temporaire en 2010 pour fournir au public une nouvelle théorie du complot, dont il était cette fois-ci la victime car il avait osé critiquer le système. Dans l'espoir de transformer le public d'OTV en électeurs, Dan Diaconescu allait investir dans son image de martyr militant pour une politique pure, il allait mettre l'accent sur la capacité à identifier les problèmes, proposer des solutions et les mettre en œuvre. Tout était personnel dans la décision de Diaconescu de faire de la politique : de la création d'un parti jusqu'à la dimension sacrée du salut qu'il annonçait (Mutler, 2012) et sa présentation en tant que futur président de la Roumanie, deux années avant l'échéance du mandat du président en charge.

### **Un parti césarien : pragmatisme et opportunisme**

Jusqu'à présent nous avons illustré pour quelles raisons la participation politique de Dan Diaconescu doit être considérée comme un addendum à sa carrière professionnelle. Dans cette sous-section nous allons essayer de démontrer comment l'entrepreneur médiatique réussit sa conversion en un leader politique, en se forgeant un parti sur mesure. Comme ce fut brièvement énoncé ci-avant, l'organisation du parti a mobilisé les téléspectateurs transformés en disciples et, éventuellement, en membres (Chiruta, Rachitam, 2012). Au-delà de l'intérêt que la mobilisation de membres de parti puisse représenter en termes de légitimité, il faut rappeler que selon les dispositions légales en vigueur jusqu'en 2015 afin d'être légalement reconnu, un parti devait présenter une liste d'au moins 25000 membres fondateurs, domiciliés dans au moins 18 des 42 départements (inclus la capitale Bucarest) et au moins 700 personnes par département (Popescu, Soare 2014). Toutefois, la structure minimale créée comme une réponse à l'appel de Dan Diaconescu en 2010-2011 allait être suffisante seulement pour la phase initiale dans la vie du parti. Cela allait devenir visible à la veille des élections locales de Juin 2012. La recherche de candidats appropriés - autrement dit connu du public et bénéficiant des ressources financières - a diversifié les stratégies de recrutement du parti. L'une des stratégies les plus populaires allait être l'importation de politiciens locaux. Cette même stratégie allait s'appliquer pour les élections législatives de la fin de l'année 2012. Cette approche pragmatique a été officiellement expliquée comme étant une adaptation nécessaire pour contourner les obstacles institutionnels que les partis traditionnels avaient imposés progressivement depuis les élections de 1992. Plus précisément, selon les prévisions de la loi sur le financement des partis, les partis nouveaux ne pouvaient pas avoir accès à un financement public pour les dépenses électorales. Par conséquent, Dan Diaconescu



se sentait légitimé à recruter des candidats parlementaires provenant d'horizons idéologiques disparates, des candidats qui avaient les ressources pour financer leurs campagnes (Ilie, 2013). Il n'est donc pas surprenant que le sous-développement organisationnel fut perçu par le chef du parti comme étant la principale faiblesse dans la campagne électorale. Dan Diaconescu allait se plaindre publiquement des coûts onéreux du maintien d'une organisation territoriale et de l'impossibilité pour le PPDD de s'assurer une expertise professionnelle, comme dans le cas des partis traditionnels. Dès lors, le discours officiel du PPDD allait insister sur le dilettantisme de l'offre politique qu'il proposait en 2012, sur la spontanéité et l'improvisation comme étant les solutions bon marché, les seules à la portée d'un parti du peuple. Bien que la symétrie entre le leader et le peuple continuât d'être le noyau dur de la rhétorique du parti, une dimension hiérarchique (dont notamment le prestige et la fortune personnelle) allait être savamment cultivée. Dans une interview de 2011, Dan Diaconescu saluait l'implication au niveau local de « collègues » qui utilisaient leur richesse privée pour « faire quelque chose au niveau local, pour être des Dan Diaconescu en miniature » (Tabacu, Teodorescu, 2011). La version non officielle, répandue par certains journalistes, étaient que les avantages financiers apportés par les candidats étaient nécessaires non seulement pour dépasser les obstacles institutionnels du cartel de partis, mais aussi pour enrichir les poches du leader. Dans cette logique, les candidats devaient payer une importante somme d'argent pour pouvoir se présenter aux élections en tant que candidats PPDD. Des journalistes qui avaient mené une fausse négociation avec Diaconescu ont révélé que le prix d'une candidature était de 50.000 € (Biro, 2012). De même, certains dirigeants locaux du PPDD avaient reconnu que Dan Diaconescu leur avait demandé de ne recruter que des candidats avec plus de 20.000 € sur leurs comptes (RTV, 2012b).

Le PPDD et son leader informel continuent à rester en syntonie avec le style brut et simpliste de l'« infotainment » garanti par l'OTV. La campagne électorale du PPDD, à la fois en ce qui concerne les élections locales et les élections législatives, fut régie par un mélange de slogans anti-corruption et une exhibition des valeurs nationalistes greffées sur des positions économiques contradictoires (voir la section précédente). Au centre des discours se retrouve l'expérience personnelle du leader, victime des abus du système et en particulier du système judiciaire. L'expérience de l'arrestation de Diaconescu fut alors transformée en symbole de la lutte contre le système, contre les élites et l'establishment. À la veille des élections, dans une interview, Dan Diaconescu accepte la définition de son parti en tant que parti anti-système, modifiant toutefois le sens du terme : « Beaucoup d'analystes disent que je suis un parti anti-système. Et cela est exact. Mais n'oubliez pas que je suis la victime du système » (Tabacu, Teodorescu, 2011).

Afin de diffuser ses messages, les médias visuels ont joué un rôle essentiel. Tout d'abord, la genèse même du parti fut annoncée bien avant son enregistrement officiel. Les amendes infligées pour avoir mené illégalement sa campagne électorale ont été exhibées comme une preuve supplémentaire des obstacles inventés par un système corrompu et inefficace contre les gens honnêtes et leurs futurs représentants. Dans cette logique, le leader, le parti et le public large devenaient des victimes dont le mécontentement devait s'exprimer d'une voix commune. Et l'environnement plus propice pour cette synchronisation était fourni par les studios OTV où le discours des candidats aux élections de 2012 reprenait des thèmes familiers au public traditionnel OTV. Contrairement aux autres chaînes de télévision où les partis et leurs candidats ne pouvaient pas (entièrement) contrôler l'interaction avec les journalistes, l'OTV allait fournir une arène consensuelle et un soutien inconditionné aux candidats PPDD. En outre, sur le site internet du parti, l'un des rares liens disponibles était le site de l'OTV où l'on pouvait avoir accès aux émissions enregistrées ou aux programmes en direct. En bref, un cadre idéal pour celui qui assumait simultanément la position de propriétaire de la chaîne de télévision et voix du parti. Cette publicité concentrée sur une seule chaîne permettait d'obscurcir l'hétérogénéité des listes de candidats. De plus, de cette manière les réflecteurs mettaient encore plus en évidence le rôle de Dan Diaconescu en tant qu'interprète « habilité » du peuple. Il s'agissait en bref d'une invitation à voter pour Diaconescu, ses qualités et ses interprétations de la politique. De manière significative le site internet du parti s'ouvrait avec un slogan leader centré sur la dimension personnelle du parti : « Roumains, libérez-vous ! Votez les anges de Dan Diaconescu ! » (Site PPDD, 2013). Un autre slogan récurrent était : « Dan Diaconescu rend la voix aux gens ! ». Le leader du parti reçoit ainsi un vote de confiance de la part des gens communs, de la communauté authentique des Roumains.

Si nous nous référons au concept de parti césarien que nous avons détaillé ci-avant, force est de constater que Dan Diaconescu devenait ainsi non seulement le visage du parti et la source de son identité, mais aussi le défenseur des exigences genuines des Roumains. Nous identifions aussi une direction fortement individualisée et un rapport entre le leader et ses disciples médiatisé par une chaîne télévisée (un rapport direct et immédiat). En même temps, toute la carrière politique du parti dépend des investissements matériels et symboliques du leader. Bien que le caractère spontané du parti ait été publiquement défendu comme preuve de la « non-contamination » par le système, lorsqu'il s'agit de la sélection des candidats et du financement des campagnes des compromis pragmatiques furent permis. Toute la campagne électorale a été conçue pour répondre aux formats visuels des transmissions OTV, en reflète le contenu des discours que Dan Diaconescu tenait

depuis plus d'une décennie : la lutte contre un système corrompu, la défense des valeurs nationales et des gens ordinaires. Dans ces conditions, le PPDD n'était que le diffuseur de l'interprétation personnelle fournie par leader informel qui s'était assuré un contrôle complet sur les trois visages du parti. Ce contrôle fonctionne tant que le leader peut exercer les sanctions. Il n'est donc pas surprenant alors que la perte de la licence d'émettre de la chaîne et la condamnation de Dan Diaconescu à cinq ans et six mois de prison ferme pour chantage sur un élu local marquent la fin du parti. Déjà au lendemain de la clôture d'OTV, de nombreux élus parlementaires du PPDD avaient migré vers d'autres partis. En 2015, les restes du PPDD allaient se fondre dans l'Union Nationale pour le Progrès de la Roumanie.

Au premier regard, d'un point de vue organisationnel, le PPDD correspond à la tendance générale identifiée par la littérature : des partis soumis de plus en plus à leurs leaders. En même temps, tout comme dans le cas des partis personnels, le leader jouit d'une position prééminente dans les activités internes du parti et assure le visage public/la voix publique du parti. Comme pour les partis populistes, nous retrouvons le leader personnalisé qui cherche le pouvoir par le biais d'un soutien direct, médiatisé uniquement par sa chaîne télévisée. Nous retrouvons également une organisation partisane sous-développée, conséquence directe de la nouveauté du parti et du pragmatisme de la gestion des candidatures. Dans ce cas aussi, le leader pose en *tribunus plebis* et justifie sa mission politique au nom du salut de la démocratie. De sa position de martyr, il milite pour la correction des abus et des injustices. Tout aussi significatif est le fait que le leader souligne régulièrement la différence avec l'establishment, il exhibe sa non-appartenance en jouant stratégiquement sur l'apparence physique et un code linguistique en rupture avec le groupe des élites. Toutefois, selon nous, dans ce cas-ci nous avons à faire à un sous-type bien particulier de parti personnel. Nous l'appelons un parti césarien. Nous identifions en tant que trait principal du parti le rapport direct entre le leader et ses disciples ainsi que le recours à un plébiscite constamment renouvelé par les programmes télévisés d'OTV. De cette manière le leader du parti renforce le sentiment d'une appartenance commune : la communauté authentique des Roumains. Bien que nous puissions identifier une personnification du pouvoir, élément diffus dans la vie politique contemporaine, le trait caractéristique renvoie à la soumission complète du parti à un ensemble de valeurs, normes et projets synthétisés par la formule : toute autorité vient du peuple-télespectateur et est exprimée par Dan Diaconescu. Le parti est donc assujéti à l'homme fort, qui jouit de l'appui des télespectateurs (synonyme du peuple). Dans cette forme extrême, bien que le parti dispose d'une légitimité juridique autonome, la distinction entre parti et leader informel s'estompe au point que, devant le peuple, Dan Diaconescu

(un César contemporain) absorbe les fonctions traditionnelles d'un parti politique que ce soit au niveau de la représentation (à savoir l'articulation des intérêts, l'agrégation des demandes, etc.) ou au niveau du gouvernement (à savoir l'organisation et gestion des institutions représentatives). La légitimité de ce leader est avant tout émotionnelle. Il devient alors l'intermédiaire de la voix du peuple, le mobilisateur d'un canal privilégié pour la participation populaire et l'interprète des solutions qui puissent rétablir la bonne route de la démocratie (dans sa dimension politique, économique, socio-culturelle).

## Conclusions

Cette analyse se proposait d'analyser le cas du PPDD, un parti politique nouveau qui réussit à obtenir un éclatant succès électoral aux élections législatives de 2012. Nous avons essayé de comprendre son développement politique et les raisons de son succès électoral en partant des catégories classiques de parti personnel et parti d'entreprise. L'analyse de la carrière du PPDD depuis sa fondation en 2011 jusqu'au moment de son succès électoral de 2012 nous montre que le parti n'a pas été formé en tant qu'expression politique de groupes sociaux clairement identifiés. Il reflète dès le début l'intérêt d'un entrepreneur dont la fortune est basée sur une chaîne de télévision. Le PPDD émerge avant tout comme une machine électorale et, seulement, en second lieu en tant que programme d'inspiration populiste. Le fort contrôle détenu par Dan Diaconescu sur l'organisation du parti et les stratégies de communication lui ont permis d'établir un équilibre particulier entre la domination personnelle du parti et l'approche commerciale. C'est pour cette raison que nous nous sommes tournés vers un nouveau concept - le parti césarien - pour mettre en exergue l'autonomie du leader par rapport à un parti. Nous avons certes analysé un seul cas et les généralisations sont difficiles. Nous estimons toutefois que le modèle d'un parti césarien puisse intéresser la littérature au-delà du cas roumain, à la fois dans le contexte post-communiste et, plus généralement, dans tout contexte lié à des changements politiques. Il peut devenir alors un cadre utile pour l'analyse des enjeux organisationnels que le processus de personnalisation peut engendrer dans des cas extrêmes. En même temps, il peut être applicable pour étudier l'influence de la rhétorique populiste de ces partis nés comme appendices d'expériences entrepreneuriales à succès. Dans le cas de la Roumanie, la question reste toujours ouverte quant à la relation entre ces partis et la qualité d'une démocratie où les images et les interprétations personnelles tendent à l'emporter sur les projets structurels.

## Bibliographie

- Albertazzi, D., McDonnell, D. 2008. Introduction: The Sceptre and the Spectre. In: Daniele Albertazzi, Duncan McDonnell (éds), *Twenty-First Century Populism. The Spectre of Western European Democracy*. Londres: Palgrave Macmillan, p. 1-12.
- Altheide, D. L. 1976. *Creating Reality: How TV News Distorts Events*. Beverly Hills: Sage.
- Barisione, M. 2009. « So, what difference do leaders make? Candidates' images and the "conditionality" of Leader Effects on Voting », *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, n° 4, p. 473-500.
- Bittner, A. 2011. *Platform or Personality? The Role of Party Leaders in Elections*, Oxford: Oxford University Press.
- Calise, M. 2000. *Il partito personale*, Roma-Bari: Editori Laterza.
- Calise, M. 2005. Presidentialization, Italian Style. In: Thomas Poguntke et Paul Webb (éds.), *The Presidentialization of Politics: a comparative study of modern democracies*, Oxford: Oxford University Press, p. 88-106.
- Campus, D. 2010. « Mediatization and Personalization of Politics in Italy and France: the cases of Berlusconi and Sarkozy », *International Journal of Press/Politics*, n° 2, p. 219-235.
- Canovan, M. 1999. « Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy », *Political Studies*, n° 1, p. 2-16.
- Caprara, G., Schwartz, S., Capanna, C., Vecchione, M. et Barbaranelli, C. 2006. « Personality and Politics: Values, Traits and Political Choice », *Political Psychology*, n° 1, p. 1-28.
- Curtice, J., Hunjan, S. 2009. « The Impact of Leadership evaluations on voting behaviour: Do the rules matter? », papier présenté au Workshop *Leaders and Democratic Elections*, Conférence annuelle de l'ECPR, Lisbonne. [En ligne] : <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/ecfbae24-7f63-499c-af5a-0f212f8b1332.pdf> [consulté le 10 septembre 2016].
- Donot, M., Emediato, W. 2015. « Ethos, leader et charisme. La personnalisation du discours politique en Amérique(s) et en Europe », *Revue française des sciences de l'information et de la communication*, n° 7. [En ligne] : <https://journals.openedition.org/rfsic/1585?lang=en>, [consulté le 10 septembre 2016].
- Dumitru, M. 2010. « Campania electorală în era Internetului », *Sfera Politicii*, n° 143, p. 67-73, <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/143/cuprins.html> [consulté le 10 septembre 2016].
- Farrell, D. M., Webb P. 2000. Political Parties as Campaign Organizations ». In: Russell J. Dalton et Martin P. Wattenberg (éds.), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, p. 108-128.
- Gherghina, S. 2010. « Unraveling Romance: The assessment of EU Support in candidate countries », *Comparative European Politics*, n° 4, p. 444-467.
- Gherghina, S., Jigla, G. 2012. « Where does the Mechanism Collapse? », *Representation*, n° 4, p. 445-459.
- Gherghina, S., Miscoiu, S. 2013. « The Failure of Cohabitation: The Institutional Crises in Romania », *East European Politics and Societies*, n° 4, p. 668-684.
- Gibson, R. K, Ward, S. J. 2009. « Parties in the Digital Age: A Review Article », *Representation*, n° 1, p. 87-100.
- Hermet, G. 2001. *Les populismes dans le monde. Une histoire sociologique XIXe-XXe siècle*. Paris: Fayard.
- Holotescu, C., Gutu, D., Grossec, G., Bran, R. 2010. « Microblogging meets politics. The influence of communication in 140 Characters of Romanian Presidential Elections », *Romanian Journal of Communication and Public Relations*, n° 13. [En ligne]: [http://www.ris.uvt.ro/wp-content/uploads/2010/11/holotescuetal\\_ris13.pdf](http://www.ris.uvt.ro/wp-content/uploads/2010/11/holotescuetal_ris13.pdf) [consulté le 10 septembre 2016].
- Hopkin, J., Paolucci, C. 1999. « The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy », *European Journal of Political Research*, n° 3, p. 307-339.
- Ionescu, G., Gellner, E. (éds). 1969. *Populism: Its Meaning and National Characteristics*. New York: Macmillan.

- Karvonen, Lauri. 2010. *The Personalisation of Politics*. Colchester: ECPR Press.
- Katz, R. S., Mair, P. (éds.). 1994. *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Democracies in Western Europe*. Londres: Sage Publications.
- Mény, Y. 2004. « La constitutive ambiguità del populisme », *Filosofia politica*, XVIII (3), p. 359-376.
- Mughan, A. 2000. *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*. Basingstoke: Palgrave.
- Poguntke, T., Webb P. 2005. « The presidentialization of politics in democratic societies: A framework for analysis », in Thomas Poguntke et Paul Webb (éds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, p. 1-25.
- Pombeni, P. 2009. « La personalizzazione della politica in XXI secolo », Enciclopedia Treccani. [En ligne]: [http://www.treccani.it/enciclopedia/la-personalizzazione-della-politica\\_\(XXI-Secolo\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/la-personalizzazione-della-politica_(XXI-Secolo)/) [consulté le 10 septembre 2016].
- Römmele, A. 2003. « Political Parties, Party Communication and New Information and Communication Technologies », *Party Politics*, 9(1), p. 7- 20.
- Popescu, M, Soare, S. 2014. « Engineering party competition in a new democracy: post-communist party regulation in Romania », *East European Politics*, n°3, p. 389-411.
- Swanson, D. L., Mancini, P. (éds.). 1996. *Politics, Media, and Modern Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and their Consequences*, Westport: Praeger.
- Taggart, P. 2000. *Populism*. Buckingham: Open University Press.
- Tarchi, M. 2003. *L'Italia populista. Dal qualunquismo ai girotondi*, Bologna: Il Mulino.
- Tarchi, M. 2004. « Il populismo e la scienza politica: come liberarsi del «complesso di Cenerentola », *Filosofia politica*, n°3, p. 411-429.
- Webb, P., Poguntke, T., Kolodny, R. 2012. « The presidentialization of party leadership? Evaluating party leadership and party government in the democratic world ». In: Ludger Helms (ed.), *Comparative Political Leadership*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 77-98.
- Weyland, K. 2001. « Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics », *Comparative Politics* 34(1), p. 1-22.
- Biro, A. 2012. « Cum am cumpărat un loc de parlamentar de la partidul lui Dan Diaconescu în 24 de ore », *Gândul*, le 31 octombrie 2012. [En ligne]: [www.gandul.info/stiri/exclusiv-cum-am-cumparat-un-loc-de-parlamentar-de-la-partidul-lui-dan-diaconescu-in-24-de-ore-inregistrarea-discutiei-50-000-de-euro-cash-este-taxa-de-participare-alaturi-de-echipa-noastra-10266344?utm\\_source=Gandul&utm\\_medium=Click%252BCitesteSi&utm\\_campaign=CitesteSi%252Bgandul](http://www.gandul.info/stiri/exclusiv-cum-am-cumparat-un-loc-de-parlamentar-de-la-partidul-lui-dan-diaconescu-in-24-de-ore-inregistrarea-discutiei-50-000-de-euro-cash-este-taxa-de-participare-alaturi-de-echipa-noastra-10266344?utm_source=Gandul&utm_medium=Click%252BCitesteSi&utm_campaign=CitesteSi%252Bgandul), last accessed 30 Juin 2016, [consulté le 10 septembre 2016].
- Chiruta, R., Bogdan, S. 2012. « Dan Diaconescu varsă Tomberonul PP-DD in Parlament: 115 traseiști, doi foști primari și trei magistrați cercetați penal », *România Libera*, le 16 novembre 2012, [www.romanalibera.ro/actualitate/politica/dan-diaconescu-varsa-tomberonul-pp-dd-in-parlament-115-traseisti-doi-fosti-primari-si-trei-magistrati-cercetati-penal-284267.html](http://www.romanalibera.ro/actualitate/politica/dan-diaconescu-varsa-tomberonul-pp-dd-in-parlament-115-traseisti-doi-fosti-primari-si-trei-magistrati-cercetati-penal-284267.html), [consulté le 10 septembre 2016].
- Chiruța, R., Rachițam, P. 2012. « Majoritatea organizațiilor din țară ale PP-DD au fost înființate de telespectatori fideli ai emisiunilor OTV », *România liberă*, le 29 mai 2012. [En ligne]: [http://www.romanalibera.ro/exclusiv-rl/investigatii/pp-dd-srl-cum-a-vandut-dan-diaconescu-filialele-partidului-265479-pagina1.html#top\\_articol](http://www.romanalibera.ro/exclusiv-rl/investigatii/pp-dd-srl-cum-a-vandut-dan-diaconescu-filialele-partidului-265479-pagina1.html#top_articol), [consulté le 10 septembre 2016].
- Gândul, 2009. « Dan Diaconescu: Mi-am văzut visul cu ochii. Am otevizat România. O mie de Magda Ciurac stau să apară », *Gândul*, le 19 mars 2009. [En ligne]: <http://www.gandul.info/stiri/dan-diaconescu-mi-am-vazut-visul-cu-ochii-am-otevizat-romania-o-mie-de-magda-ciurac-stau-sa-apara-4062572> [consulté le 10 septembre 2016].
- Ilie, A. 2013. « PPDD, după “dezertarea” mai multor lideri. Fenechiu: Nu pot exclude încă una-două plecări din partid », *RTV*, le 24 juin 2013. [En ligne]: <http://www.rtv.net/>

ppdd-dupa-dezertarea-mai-multor-lideri-fenechiu-nu-pot-exclude-inca-una-doua-plecari-din-partid\_85253.html [consulté le 10 septembre 2016].

IRES COP. 2012. *Profiluri electorale*. [En ligne] :

<http://irescop.blogspot.it/2012/11/irescop-2012-profiluri-electorale.html>, [consulté le 10 septembre 2016].

Mutler, A. 2012. « Populist emerges in Romania's bitter election », *Associated Press*, le 7 décembre 2012. [En ligne]: <http://www.utsandiego.com/news/2012/dec/07/populist-emerges-in-romania-bitter-election/all/?print>, [consulté le 10 septembre 2016].

RTV. 2012a. « Câți membri au partidele? », *RTV*, [www.rtv.net/cati-membri-au-partidele-la-psd-sunt-de-cinci-ori-mai-multi-decat-la-pdl\\_9748.html](http://www.rtv.net/cati-membri-au-partidele-la-psd-sunt-de-cinci-ori-mai-multi-decat-la-pdl_9748.html), [consulté le 30 juin 2016].

RTV. 2012b. « PPDD caută candidați care să aibă cel puțin 20.000 de euro în conturi », le 2 novembre 2012, available at [http://www.rtv.net/ppdd-cauta-candidati-care-sa-aiba-cel-putin-20-000-de-euro-in-conturi\\_51705.html](http://www.rtv.net/ppdd-cauta-candidati-care-sa-aiba-cel-putin-20-000-de-euro-in-conturi_51705.html), [consulté le 30 juin 2016].

Simina, A. 2011. « Averea candidatului Dan Diaconescu. Ce a omis liderul PPDD să declare la depunerea candidaturii », *Gândul*, le 1 novembre 2011. [En ligne]: [www.gandul.info/politica/averea-candidatului-dan-diaconescu-ce-a-omis-liderul-ppdd-sa-declare-la-depunerea-candidaturii-10270291](http://www.gandul.info/politica/averea-candidatului-dan-diaconescu-ce-a-omis-liderul-ppdd-sa-declare-la-depunerea-candidaturii-10270291), [consulté le 10 septembre 2016].

Tabacu, H., Teodorescu, V. 2011. « Exclusiv Evenimentul Zilei: Dan Diaconescu, Rolls-Royce-ul alb al Poporului OTV », *Evenimentul Zilei*, le 19 août 2011. [En ligne]: <http://www.evz.ro/detalii/stiri/dan-diaconescu-rolls-royce-ul-alb-al-poporului-otv-941972/pagina-articol/2.html>, [consulté le 30 juin 2016].

[www.partidul.poporului.ro](http://www.partidul.poporului.ro). 2013a. « 3000 de membri PPDD cu adeziune in Gorj »,

[www.partidul.poporului.ro/en/content/3000-de-membri-ppdd-cu-adeziune-gorj](http://www.partidul.poporului.ro/en/content/3000-de-membri-ppdd-cu-adeziune-gorj), [consulté le 16 juillet 2013].

[www.partidul.poporului.ro](http://www.partidul.poporului.ro). 2013b, <http://ppdd.ro>, [consulté le 27 juillet 2016].

Ziare.com. 2008. « Surprize mari in topul televiziunilor: OTV urca pe locul 3 », <http://www.ziare.com/media/mass-media/surprize-mari-in-topul-televiziunilor-otv-urca-pe-locul-3-373784>, [consulté le 30 juin 2016].

## Note

1. Selon les dispositions les dispositions de l'art.19 de la loi 14/2003, les partis n'étaient pas obligés de mentionner le total de leurs membres mais au moins 25.000 membres. Toutefois les partis roumains se distinguaient au niveau régional par la tendance à recruter beaucoup de membres et de présenter des listes dépassant largement le seuil minimal requis par la loi. En 2015, ces dispositions ont été radicalement modifiées.







ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

## Les promesses inachevées des protestations roumaines Bonne gouvernance et antisystème

**Victoria Stoiciu**

Université Babes-Bolyai, Roumanie

victoria.stoiciu@fes.ro

Reçu le 05-11-2019 / Évalué le 15-11-2019 / Accepté le 05-12-2019

### Résumé

L'article part de l'hypothèse que la Roumanie post-communiste s'inscrit dans le contexte plus vaste de déplacement de la politique, connue comme post-politique, notamment de ce que Žižek appelle para-politique : le conflit avait été évacué de la société, transposé dans le passé et transformé en une question culturelle, en même temps que les problèmes sociaux et économiques ont été privatisés, ils sont devenus des affaires privées qui exigeaient des solutions individuelles. L'article montre comment en mettant en question les prémisses centrales sur lesquelles la société postcommuniste a été fondée et en articulant les demandes spécifiques dans un langage universel, les protestations initiées en 2012 étaient caractérisées par un potentiel de ré-politisation. L'article décrit comment le caractère antisystème de protestation commencés en 2012, le rejet du système politique en ensemble et la contestation radicale des fondements sur lesquelles la société postcommuniste roumaine a été structurée ont été les prémisses d'une tentative de ré-politiser la politique en rendant visibles les conflits et les antagonismes qui traversaient la société roumaine. L'article montre comment dans les années suivantes le potentiel de ré-politisation a été raté. Ce processus a culminé avec les protestations de 2017, quand la critique antisystème de l'intérieur de la protestation a été totalement expulsé, étant remplacé avec une critique de la corruption, du gouvernement et du parti politique au pouvoir.

**Mots-clés** : gouvernance, mouvements sociaux, lutte sociale, protestations, néolibéralisme

### The unachieved promises of Romanian protests Good governance and anti-establishment

### Abstract

The article departs from the hypothesis that post-Communist Romania is part of a wider phenomenon, known as post-politics or, more exactly, what Žižek calls para-politics: a society from which the conflict is evicted, transferred into the past and transformed into a cultural issues, while social and economic problems are being privatized and transformed in private affairs that require private solutions. The article shows how by radically contesting the very foundations of the post-communist

society and by articulating the specific in a universal language, the protests that emerged in 2012 in Romania had a powerful re-politicization potential. The article describes how the antisystem character of the protests, their rejection of the entire political system and the contestation of the post-communist consensus had the potential to re-politicize the Romanian politics, by making visible the conflicts and the antagonisms that cut through the Romanian society. The article shows how in the years that followed the 2012 protests the re-politicization potential was missed. The process culminated with the 2012 winter protests, which have entirely expelled the anti-system critique from the protest' discourse, by replacing it with criticism against corruption, against government and against the political party in power at that time.

**Keywords:** governance, social movements, social fight, protestation, neoliberalism

## Introduction

En 2012, la Roumanie avait toutes les caractéristiques d'une démocratie purement électorale. Malgré les allégations de fraude électorale ou de corruption, le processus électoral était relativement libre et correct (Freedom House, 2016). En même temps, les élections représentaient le seul canal à travers lequel les citoyens pouvaient exprimer leur voix - la participation civique hors des élections était très basse. Le *Democracy Index 2012* (The Economist Intelligence Unit) donnait un score de 6.54 à la Roumanie, ce qui la situait parmi les démocraties viciées (*flawed democracy*), comme la Serbie, la Bulgarie ou la République de Moldavie, mais aussi la Thaïlande, la Colombie ou encore l'Argentine. Le processus électoral et le pluralisme marquaient un score relativement haut - 9.58, alors que la participation politique enregistrait seulement 4.44 et la culture politique 4.38 (The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index*, 2012). Dans le contexte d'une cartellisation de la scène politique, dominée par un nombre de partis politiques favorisés par une législation très restrictive pour l'émergence des nouvelles formations politiques, il n'était pas surprenant que la confiance dans la démocratie fût en déclin et l'abstentionnisme politique grandissant. Ainsi, entre 2007 et 2012, le taux de satisfaction par rapport à la démocratie avait diminué de 36 % à 13 %, au plus bas niveau des pays de l'Union Européenne avec la Grèce, 11% et très loin de la moyenne européenne, 47 % (Standard Eurobarometer, 2004-20012).

Et pourtant, durant l'hiver de 2012, des milliers des citoyens investirent les rues dans toutes les villes du pays pour protester contre la tentative du gouvernement de privatiser le système de santé. Il est important de noter que ces protestations venaient après deux années de mesure d'austérité et de réformes structurelles entreprises par le gouvernement de centre-droit qu'il présentait comme une réponse à la crise économique. Même si le gouvernement BOC retira le projet de loi

de privatisation du système de santé, les protestations continuèrent pendant des semaines.

En fait, 2012 n'était qu'un début. Dans les années suivantes, entre 2012 et 2017, une vague de nouvelles protestations s'empara du pays. Tout d'un coup, les élections ne furent plus la seule modalité pour les citoyens de se faire écouter. De plus, l'évolution des protestations connut une trajectoire sinueuse et imprévisible. Le caractère antisystème des protestations, très marqué pendant 2012 et 2013, fut graduellement remplacé par un message anti-corruption et de bonne gouvernance, en même temps que la révolte contre un seul parti politique se substituait à la révolte contre l'ensemble du système.

### Politique dépolitisée

Les protestations de 2012 et celles qui ont suivi étaient provoquées par des mesures très spécifiques - un projet de privatisation de la santé (2012), un projet qui facilitait l'exploitation des ressources aurifères du pays, la déforestation, etc. Dans tous les cas, les protestataires qui sont sortis dans la rue ont réussi à bloquer les lois qui ont provoqué leur mécontentement, mais un autre enjeu semblait être de mise - la re-politisation de l'espace politique.

On a déjà mentionné le fait que la Roumaine de 2012, comme beaucoup de pays de l'Europe centrale et orientale était loin d'être une démocratie fonctionnelle. Qu'on l'appelle démocratie électorale, démocratie viciée ou autrement, le contraste entre la démocratisation formelle et les pratiques sociales qui l'accompagnent restait un trait dominant. Mais la formalisation et le caractère procédurier défavorables aux pratiques informelles relèvent d'un autre phénomène, plus profond, qui caractérise la scène politique roumaine : le déplacement, la destitution du politique de la vie politique.

Pour mieux comprendre ce phénomène, on fait appel à la distinction entre *le politique* et la politique qui est souvent utilisée par beaucoup d'auteurs pour distinguer entre *la politique* pure et le système politique, ainsi que les formes d'action politique. Paul Ricoeur, par exemple, fait la différence entre *le politique*, compris comme l'engagement rationnel entre les individus et *la politique*, comme le champ du pouvoir et luttes stratégiques pour conquérir ce pouvoir (Ricoeur, 1957). Jacques Rancière, de son côté, entend par *le politique* non pas seulement quelque chose différent de *la politique*, mais comme quelque chose lui étant tout à fait opposé. *Le politique* perturbe *la politique*, qui est l'ordre politique (la police), incarnée par les formes institutionnelles de faire politique. *Le politique* n'est pas l'exercice du pouvoir, ni une forme spécifique du pouvoir, mais tout à fait le

contraire : le politique fait son apparition comme un accident dans l'histoire de la domination. Si l'ordre normal unit les individus sous la loi de ceux qualifiés pour exercer le pouvoir, fussent-ils rois, gouvernements, etc., *le politique* introduit la disruption de cet ordre, car son essence est la manifestation du *dissensus* comme la « présence de deux mondes dans un ». L'essence du politique réside pour Rancière dans l'acte de subjectivation, qui sépare la société d'elle-même, en contestant « l'ordre naturel des corps » et en reconfigurant d'une façon polémique la distribution du sensible. *Le politique* est ainsi un processus d'émancipation, qui oppose la logique du désaccord à la logique de la police (Rancière, 2011). De Nancy à Laclau, de Lefort à Badiou, plusieurs auteurs soulignent la différence entre *le politique* et *la politique* et font une distinction entre politique authentique, réelle et politique institutionnalisée, bureaucratique (Marchart, 2007).

En même temps, certains auteurs distinguent entre différentes catégories du déplacement du politique : Žižek fait une différence entre ultra-politique et post-politique (Žižek, 1999), en même temps que Rancière distingue entre archi-politique, para-politique et métapolitique (Rancière, 1999). L'archi-politique est l'acte de dévouement, qui fonde l'ordre policier dans l'idée d'une communauté harmonieuse, non-divisée. Un exemple d'archi-politique est le populisme nationaliste, qui réside sur l'idée d'une communauté homogène. La para-politique, quant à elle, reconnaît que la société n'est ni homogène, ni harmonieuse et admet les différences, mais en même temps les reconfigure d'une façon qui dépossède ces différences de leur force disruptive, en les réduisant à la concurrence entre partis et opinions politiques. La métapolitique, elle, dénonce toutes les constructions créées afin d'organiser cette fausse compétition, elle reconnaît les inégalités existantes, mais réduit leur origine à une source unique, primordiale, comme la lutte de classe, par exemple. Žižek ajoute au triangle de Rancière l'ultra-politique et la post-politique. L'ultra-politique est une forme de dépolitisation qui sape toute tentative de contestation de l'ordre social existant en créant un alter-ego radicalement différent, qui ne laisse aucun terrain commun pour un conflit symbolique : le terrorisme et l'extrême droite sont des manifestations de l'ultra-politique. Finalement, la post-politique, le concept le plus populaire, est pour Žižek la forme post-moderne de dissimulation du conflit, qui met le politique au service du capitalisme global et de l'humanitarisme multiculturel en mobilisant des réseaux d'experts et des techniques délibératives. Les vieux clivages idéologiques sont ignorés et oubliés, alors que la critique et les débats sont institutionnalisés et sont devenus des éléments intégratifs de la société, de la sphère publique. En même temps, les principes qui organisent la société sont pacifiés, naturalisés et poussés hors de toute contestation ou critique.

Toutes ces formes représentent des formes de dépolitisation, qui ont pour objectif de légitimer le partage entre l'action opérée par la police et la faculté de rendre invisibles ou inoffensives les inégalités existantes. Le déficit démocratique, dont on parle tellement, est compris comme une limitation des moyens dont les citoyens disposent pour établir, changer ou contester leur relation avec l'Etat. Le déficit démocratique est dans cette perspective juste un épiphénomène, qui révèle une caractéristique du phénomène politique contemporain, de plus en plus dépolitisé.

La Roumanie ne fait aucune exception de la tendance de déplacement de la politique - une brève analyse du paysage politique post-1989 met en évidence la dépolitisation. La capture de l'Etat par une élite, qui caractérise la Roumanie de même que les autres pays de la région, n'est pas seulement une perversion du politique par une minorité prédatrice, elle est aussi une émanation spécifique de la para-politique moderne. Dans la para-politique, le politique devient une question d'esthétique, d'apparences, qui prend la forme d'une oligarchie pour les oligarques et de la démocratie pour le démos. La para-politique remplace les acteurs du conflit politique par des acteurs de l'appareil de la police, l'accent est mis sur les procédures. En même temps, le para-politique divise la communauté, les groupes en des individus séparés, en substituant la lutte de classe contre la guerre de tous contre tous. C'est exactement le type de dilution des identités collectives émergeant de la transition économique qui a été opéré en Roumanie dans le postcommunisme. Les chômeurs produits par les restructurations et privatisations massives, les perdants de la transition, les précaires ont été systématiquement ignorés par la politique. Cela ne veut pas dire qu'on n'avait pas de mesures spécifiques et des politiques sociales pour eux, mais le centre du politique était occupé par d'autres conflits, plus ou moins artificiels. La narration dominante envisageait le retard du pays et le besoin de rattraper le capitalisme occidental ; au lieu d'aborder les conflits qui traversaient la société ; le discours dominant blâmait le passé communiste pour tous les dysfonctionnements du présent. Ainsi, le conflit avait été effectivement évacué de la société, transposé dans le passé et transformé en une question culturelle. Le lourd héritage communiste, les mentalités dépassées, la résistance face au changement sont devenus l'expression des faux conflits inaugurés par l'ordre postcommuniste en Roumanie. En même temps, les problèmes sociaux et économiques ont été privatisés, ils sont devenus des affaires privées qui exigeaient des solutions individuelles. Comme Boris Buden l'affirmait, dans le postcommunisme, les contradictions sociales sont restées vacantes du point de vue affectif ; elles existent, mais elles ne sont pas perçues (Buden, 2009). Une anesthésie sociale avait été opérée et la société en était dépolitisée. En même temps, les partis politiques

roumains se sont transformés en « proxies » pour des intérêts économiques, complètement découplés des antagonismes sociaux et, à cause de cela, profondément dépolitisés.

Vers 2005, un nouveau conflit a été institutionnalisé par l'ordre politique : la lutte contre la corruption. Même si Roumanie était un pays où la corruption était structurelle, la façon dont les enjeux de la lutte contre la corruption ont été formulés a donné naissance à une nouvelle vague de dépolitisation. Le discours dominant narrait la corruption comme une caractéristique culturelle et un phénomène autonome, découplé de l'économie politique de la transition. Le lien entre la logique capitaliste néolibérale, la vague de privatisations post-communistes et la corruption a été dissimulé et rendu invisible. Comme les autres problèmes, la corruption était une question qui tenait du spécifique national et expliquée par le retard du pays, dont le passé communiste était responsable. En même temps, la corruption a été circonscrite presque uniquement à l'Etat et à ses représentants, les gouvernants et les politiciens. En négligeant la corruption dans le secteur non-public et privé, cela a représenté, d'un côté, une mystification et, d'autre côté, une façon d'évacuer une dimension importante du conflit de la sphère politique, en la rendant invisible et indicible. Mais la circonscriptioin de la corruption presque exclusivement à la politique et à l'Etat a nourri aussi la méfiance par rapport au et à la politique et à toutes ses formes de manifestation : partis politiques, élections, représentation. Le politique est devenu synonyme de corruption.

Les croyances et les thèses énumérées ci-dessus ont donné naissance à ce qu'on peut appeler le consensus post-communiste en Roumanie, c'est-à-dire une grille de lecture consacrée par l'ordre politique existant qui expulsait du champ politique les antagonismes sociaux réels, parfois pressants, afin de consolider sa domination et maintenir le statu quo à son profit. Ce consensus a eu des effets profondément dépolitisant, en réduisant la politique à des procédures et à une compétition formelle entre les acteurs de l'appareil politique, sans aucun intérêt réel pour les citoyens. La méfiance dans la politique et l'absentéisme politique ont été les symptômes de la dépolitisation du politique.

### **De la protestation antisystème à la protestation antigouvernementale**

Les protestations de 2012 ont été les premières où le consensus postcommuniste en Roumanie a été contesté. Pour la première fois, des problèmes qui restaient indicibles et invisibles ont été proclamés à haute voix dans la rue : privatisations frauduleuses, immixtion du grand capital dans les décisions politiques, investissements publics trompeurs et insuffisants, et surtout écart immense entre les

gagnants et les perdants de la transition, entre ultra-privilégiés du système et resta de la population. Proéminent dans ces protestations, leur caractère antisystème, partiellement conservé dans les protestations qui ont suivi, le rejet du système politique et surtout des partis politiques existants, en même temps qu'une contestation radicale des fondements sur lesquelles la société postcommuniste roumaine a été structurée, ont été les prémisses d'une tentative de politiser la politique, en rendant visibles les conflits et les antagonismes qui traversaient la société roumaine et qui achoppaient sur des inégalités flagrantes et pourtant ignorées. « Unis, nous sauvons tout le pays ! » et « Nous sommes apolitiques ! » sont les principaux slogans, mais aussi le fil rouge des protestations des 2012 et 2013.

L'auto-proclamé apolitisme des protestations de 2012-2013 nécessite une attention particulière. Au premier regard, les protestataires étaient loin de repolitiser le politique, mais au contraire proclamaient une distance envers la politique. Dans le même temps, le paradoxe était évident, comment cataloguer comme apolitique un mouvement qui ne conteste pas seulement des projets de loi en soi, mais qui met en discussion des questions fondamentales, comme la privatisation des ressources naturelles, l'accès aux biens publics, les privilèges accordés d'une manière inéquitable et non-transparente ? On peut affirmer que ces protestations ont transcendé leurs objets particuliers en abordant des problèmes systémiques - caractéristique d'ailleurs des protestations anti-austérité qui se sont propagés partout en Europe à partir de 2008. Certains auteurs ont indiqué que nombre de ces manifestations ont exprimé un mécontentement contre les mesures d'austérité, mais aussi contre la façon de faire de la politique ; un mécontentement fondé sur la méfiance généralisée dans les institutions politiques établies et une sorte de scepticisme bien enraciné envers la façon dont les décisions politiques sont prises (Kaldor, 2015). On peut affirmer aussi que les démonstrations de 2012 et celles qui ont suivi (2013), n'ont pas été seulement des mouvements anti-austérité ou environnementalistes, mais des contestations radicales du système politique. La question écologique ou sociale a été subordonnée à une insatisfaction généralisée envers la politique « comme d'habitude », qui produit risques écologiques, abus de droit et précarité. Comme Žižek l'affirme, un soulèvement populaire commence à être politique quand une revendication particulière fonctionne comme une condensation d'une opposition universelle contre « Eux », ceux qui sont au pouvoir, et que les protestations transcendent la revendication particulière et gagnent une dimension universelle (Žižek, 1999).

On peut conclure que l'apolitisme auto-proclamé des protestations révèle une confusion qui n'est pas seulement étymologique, mais aussi épistémologique : la politique est conçue seulement comme politique institutionnalisée. Etre apolitique,

c'est être hors de la politique institutionnalisée, équidistant de tous les partis politiques, d'où le slogan : « Tous les partis sont la même misère ». C'est un refus des prémisses sur lesquelles *tous les partis politiques roumains* fonctionnaient. Mais, comme selon l'acception commune la politique est équivalente à la politique institutionnalisée, à la politique menée par les partis politiques, il en résulte un rejet de la politique telle quelle et un apolitisme autoproclamé. En fait, paradoxalement, c'est exactement cet apolitisme qui rend les protestations profondément politiques, car il témoigne d'un rejet des prémisses fondatrices de la politique roumaine post-communiste et demande la réinvention de celle-ci sur de nouvelles prémisses.

Ce caractère « apolitique », avec un potentiel énorme de repolitisation, a été graduellement abandonné dans les protestations des années suivantes - 2014, 2015 et surtout 2017. En fait, les après 2012, tous les mouvements protestataires ont été le terrain de la confrontation entre des positions antisystème et des tendances à se rallier ou à critiquer seulement certains partis ou personnalités politiques.

En 2014, les manifestations déclenchées à l'occasion de la campagne électorale présidentielle avaient déjà un parti-pris évident et se positionnaient clairement du côté d'un compétiteur électoral (Klaus Iohannis). Même si quelques voix antisystèmes ont été présentes dans la rue, leur message est resté marginal dans l'économie des protestations.

En 2015, pendant les protestations déclenchées par le refus du Président Iohannis de promulguer une loi qui limitait l'exploitation forestière illégale, on observe encore une ambivalence : on proteste contre le Président, mais aussi contre le gouvernement Parti Social-Démocrate (PSD). « Tous les partis ont coupé les forêts ! » était un message largement diffusé par les protestataires. La demande d'arrêter les exploitations illégales des forêts vierges incluait des préoccupations universelles, comme l'exploitation et la marchandisation de la nature, l'asymétrie du pouvoir entre les citoyens et le capital (le Président a justifié son refus avec les arguments présentés par une multinationale, la *Schweighofer*).

En novembre 2015, les protestations provoquées par un incendie dans un club de nuit de la capitale, soldé par la mort de plus de 60 personnes, ont perpétué le mélange entre la protestation antisystème et la protestation anti-gouvernementale. Même si on pouvait encore dépister des messages contre tous les partis, la rage de la rue a été essentiellement dirigée contre le parti de gouvernement, le PSD, alors que l'opposition et le Président Iohannis ont bénéficié de la « clémence » des protestataires. Pourtant, des messages comme « La rue est apolitique », « Toute la classe politique est coupable », « Nous ne voulons pas vous reformer, nous voulons vous



remplacer », « On n'est pas sortis dans la rue pour faire tomber le gouvernement, mais pour changer le système » coexistaient avec des messages comme « Iohannis, t'as une seule chance », « La rue cherche des leaders » « On attend des leaders compétents ». La dernière catégorie de messages faisait une différence entre le Président Iohannis et le reste de la classe politique et exprimait l'attente pour un leader nouveau, différent et compétent, incarné par le Président Iohannis. Malgré sa longue carrière politique comme maire de la ville de Sibiu et son appartenance au Parti National Liberal, le Président Iohannis était perçu comme étant extérieur à la politique, comme un *outsider*. Cette perception est nourrie par la distance qu'il a toujours gardé face à la politique centrale, aux scandales et disputes qui la traversent ; pendant toute sa carrière politique, il a surtout été responsable des affaires locales, perçues comme des questions administratives, apolitiques. C'est cette perception qui a permis le glissement des protestations vers une condamnation d'une partie du spectre politique et a alimenté leur caractère anti-gouvernemental. En tout cas, on peut remarquer la différence entre le traitement différent des figures/partis politiques par rapport aux protestations de 2012 ou 2013, quand tous les politiciens qui ont voulu joindre les protestations ont été hués et bannis par la foule protestataire et l'idée même d'avoir « des leaders » était à l'époque catégoriquement refusée.

Enfin, le caractère anti-gouvernemental est devenu dominant pendant les protestations de février 2017, quand la Roumanie a connu les manifestations populaires les plus grandes de son histoire postcommuniste. La fureur de la population a été provoquée par une ordonnance d'urgence adoptée par le gouvernement d'une manière non-transparente et qui était favorable à certains politiciens accusés de corruption. Des centaines de milliers des personnes sont sorties dans la rue, malgré les températures très basses. Les protestations ont continué pendant des semaines et se sont finalisées par l'abrogation de l'ordonnance. Mais, malgré son succès et ses résultats remarquables, les protestations de février 2017 ont mis un terme au processus de re-politisation entamé en 2012, comme on va le montrer ci-dessous.

### Re-politisation échouée

Trois particularités des protestations de février 2017 sautent aux yeux et les différencient des protestations précédentes : le contenu de la problématique évoquée, l'alignement politique et l'emplacement de la protestation.

Comme on l'avait déjà observé, les protestations antérieures ont mis en question les fondements même du contrat social postcommuniste. Même s'ils étaient provoqués par une demande particulière, les protestations précédentes ont

toujours transcendé cette revendication, en mettant en évidence des problèmes plus généraux, globaux, qui questionnaient le consensus postcommuniste. Les problèmes particuliers se dissolvaient dans des thématiques universelles, sans perdre leur spécificité. Les protestations de 2012 ont été provoquées par la tentative du gouvernement de privatiser le système de santé, mais ont fini par mettre en question la relation entre le citoyen et l'Etat, la logique qui se trouve derrière la distribution des ressources publiques, les privilèges de certains groupes. De façon pareille, le problème écologique qui a nourri les protestations de 2013 a fusionné avec l'interrogation du modèle de développement poursuivi par la Roumanie dans le postcommuniste, la relation entre l'Etat et le capital, surtout les corporations multinationales, la marchandisation de la nature. Cette dissolution des problèmes spécifiques dans des préoccupations globales a caractérisé toutes les protestations d'avant 2017. C'est, d'ailleurs, une caractéristique des mouvements sociaux survenant après 1990, les ainsi-dits mouvements globaux, qui articulent leurs demandes spécifiques, parfois locales, d'une manière globale (Wieviorka, 2003b).

Les protestations de 2017 n'ont pas opéré cette transition du particulier à l'universel. La problématique des protestations de 2017 a gravité uniquement autour de la corruption, sans aller plus loin et questionner les causes et le contexte dans lequel la corruption s'est développée. Qui plus est, la narration anti-corruption adoptée par les protestataires a été consonante avec le discours dominant sur la corruption, qui voit dans la corruption un phénomène détaché de l'économie politique postcommuniste, expliquée par la culture politique du pays, le passé communiste et le comportement discrétionnaire des politiciens. Dans cette narration, le PSD est le parti le plus corrompu, parce qu'il est perçu comme l'héritier le plus proche de l'ancien Parti Communiste. « PSD, la peste rouge » était un des messages récurrents des protestations de février 2017. Ce slogan met en évidence les prémisses centrales du discours anti-corruption : l'héritage communiste (corruption), incarné par un parti politique (PSD), est une maladie contagieuse qui a accaparé le corps social et politique. Le mal (la corruption) est compris comme étant extérieur : il ne s'agit pas plus d'un contrat social défectueux, dans lequel l'injustice est intrinsèque, mais d'une cause venue de l'extérieur, du passé communiste et qui empêche la réalisation plénière du contrat social postcommuniste. D'où les solutions envisagées par les protestataires pour en finir avec ce mal : plus de pouvoirs aux institutions qui luttent contre la corruption, mise en prison des politiciens corrompus et mise hors-la-loi du PSD. Contrairement aux protestations des années antérieures, accusées de n'avoir pas produit de solutions concrètes aux problèmes évoqués, celles de février 2017 venait avec des solutions précises, mais aussi très simples voire simplistes, comme l'interdiction d'un parti politique voté en décembre 2016 par 40 % de ceux qui ont participé aux élections.

En ce qui concerne l'alignement politique, on avait déjà observé cette tendance lors des protestations antérieures, comme celle de novembre 2014 (pendant les élections présidentielles) ou de novembre 2015 (après l'incendie soldé avec la mort de plus de 60 personnes). Avec l'ascension de Klaus Iohannis comme figure politique centrale, une partie des protestataires ont abandonné le discours antisystème et ont manifesté un soutien sans équivoque pour le président. On a été donc les témoins d'un phénomène très intéressant : en 2014, quand il a été élu, Klaus Iohannis était perçu comme extérieur à l'arène politique, comme un personnage qui ne faisait pas part du « système », malgré sa longue carrière comme maire de Sibiu. On peut expliquer l'alignement politique des protestataires de 2014 auprès de Klaus Iohannis comme l'expression du rejet du « système », comme support pour une figure perçue comme antisystème. En 2017, plus de deux ans après l'élection de Iohannis, il n'est plus une figure venue de l'extérieur du système, il en fait déjà partie, de sorte que toute affiliation avec lui puisse être considérée comme une renonciation à l'attitude antisystème et un alignement politique. Lors d'un discours tenu devant la foule, le président Iohannis affirma que les gens qui protestaient dans la rue étaient « ses Roumains ». Les protestataires, à leur tour, reçurent chaleureusement le président quand il descendit au milieu de la foule.

Finalement, le remplacement géographique de la manifestation populaire est très suggestif. Lors des protestations antérieures, les manifestants se rassemblaient dans la Place de l'Université et parfois organisaient des marches sur les grands boulevards de la ville. Il n'y a aucun bâtiment administratif dans la Place de l'Université, le Parlement, le gouvernement et les autres institutions publiques étant situées ailleurs. Mais la Place de l'Université a une signification à part, c'est le lieu qui symbolise l'opposition au système communiste, le changement radical, la Révolution. On ne proteste dans la Place de l'Université contre une institution quelconque ou contre telle ou telle figure politique : c'est l'opposition contre le régime politique, contre le système tout entier. Les protestations de 2017 ont changé de géographie - tous les rassemblements populaires ont eu lieu dans la Place de la Victoire, où se trouve le siège du gouvernement. Le changement de la géographie des protestations révèle, en fait, la métamorphose de la substance de la protestation même, le glissement de l'opposition contre le système vers la critique d'un seul parti politique, d'une seule institution.

Cette transformation n'implique pas du tout une critique de la protestation qui a eu lieu en février 2017 ; tout au contraire, dans un pays caractérisé par une culture politique de l'abstention, la protestation est un signe de progrès vers une culture politique plus active, plus participative. En même temps, il faut souligner que malgré la résistance civique, malgré les centaines de milliers de personnes

sorties dans la rue, les protestations de février n'ont pas atteint le potentiel de re-politisation présent lors des autres protestations. Comme on l'a déjà montré, presque tous les mouvements civiques antérieurs étaient traversés par une double tendance : critique du système contre critique d'une partie du système, demandes universelles contre demandes particulières. Les protestations de février 2017 marquent une différence remarquable par rapport aux protestations antérieures : c'est la première fois que le discours antisystème est éliminé et la protestation est focalisée exclusivement contre le gouvernement et contre le parti politique au pouvoir. Comment cette évolution a été possible et surtout quels sont les facteurs qui ont déterminé cette métamorphose ?

### **Hégémonie de la bonne gouvernance**

Pour mieux comprendre l'évolution du mouvement social qui a débuté en Roumanie en 2012, il faut comprendre le contexte discursif et politique dans lequel il est apparu. Il en a deux grandes approches théoriques des mouvements sociaux. La première est fondée dans la théorie de la mobilisation des ressources de Charles Tilly, qui analyse les mouvements sociaux dans la perspective du comportement rationnel des acteurs collectifs qui essaient de consolider leur position au niveau politique et de gagner plus d'influence par la mobilisation des différentes ressources, y compris, de la violence, dans certaines situations (Tilly, 1975). Dans cette optique, les mouvements sociaux sont formés par des acteurs rationnels, qui s'engagent dans des batailles stratégiques et utilisent des ressources informationnelles, organisationnelles, financières afin d'atteindre leurs objectifs. La conséquence de cette théorie est que l'absence de ces ressources rend impossible l'action collective (Mc Adam, 1982).

Une deuxième approche, dont l'exposant principal est Alain Touraine, s'occupe des mouvements sociaux comme des actions des acteurs dominés qui provoquent l'ordre établi et essaient de s'appropriier le contrôle de l'historicité, c'est à dire des significations et orientations principales de la vie communautaire (Touraine, 1971).

Les deux approches ne sont pas diamétralement opposées, même si la tentative de pénétrer le système politique et la tentative de s'appropriier le contrôle de la culture et de l'apprentissage sont deux choses très différentes. Le débat entre les deux orientations peut se traduire, en fait, par un débat entre la réduction de l'action collective à un simple instrument, comme dans la théorie de Tilly, et la priorisation du sens, de la signification de l'action collective plus que de sa finalité, comme dans la théorie de Touraine. Cette dernière orientation met l'accent sur

l'importance de la narration (*framing*) : selon cette théorie, la clé permettant de forger des identités collectives et l'articulation des significations communes dépend de la modalité dans laquelle l'action collective est narrée (Snow, Rochford, Worden, Benford, 1986 : 464-481).

Ainsi, on peut déjà observer à l'occasion des protestations de 2013 une confrontation manifeste entre le narratif antisystème, d'un côté, et le narratif de la bonne gouvernance, de l'autre côté. Si le narratif antisystème accentue le déficit structurel de la société et de la politique postcommuniste, parfois allant même dans la direction d'un discours anticapitaliste, la narration de la bonne gouvernance essaye d'accentuer les revendications spécifiques : la revendication pour un gouvernement intègre et des politiques publiques transparentes et responsables. Même si les protestations de 2012 ont commencé comme un mouvement antisystème, dans les manifestations qui ont suivi peu après, le discours de la bonne gouvernance a graduellement pénétré et grandi en importance. Les protestations de 2017 ont été le couronnement des efforts de la narration de la bonne gouvernance pour marquer de leur empreinte la signification du mouvement social né en 2012.

Pour mieux comprendre ce succès, il faut comprendre le rapport des forces entre les deux narrations. Contrairement à la narration de la bonne gouvernance, le discours antisystème était marginal dans le paysage médiatique et culturel roumain. Les principaux promoteurs de cette narration étaient des groupes d'activistes ou d'intellectuels plutôt marginaux et des plateformes online peu connues ou alternatives (CriticAtac, Gazeta de Arta Politica). La narration de la bonne gouvernance était, au contraire, bien établie et promue par des institutions internationales, des organisations non-gouvernementales et des universitaires. Dans une position privilégiée, avec des liaisons étendues dans les médias, la tentative de narrer les protestations est naturelle et prévisible.

L'ascension de la bonne gouvernance en Roumanie coïncide avec l'ascension du néolibéralisme comme doctrine économique, programme des politiques publiques et cadre d'analyse, promue par la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International (Cerny, 2008). En parallèle avec ces institutions internationales, une multitude de *think-tanks*, de milieux universitaires et de chercheurs ont développé et raffiné la doctrine de la bonne gouvernance (Ban, 2014). Ils se sont impliqués dans le développement des guides, des *feuilles de route*, des études et des alliances pour faire avancer le concept de la bonne gouvernance : la Coalition pour une Gouvernance Propre (2005), la Coalition pour la Bonne Gouvernance (2006), la Carte Blanche de la Bonne Gouvernance (2012). L'idée dominante de la bonne gouvernance est que les crises ne sont pas produites par des facteurs externes ou par des événements naturels, intrinsèques au système, mais par l'échec du gouvernement d'adopter

des politiques correctes (Munshi, Abraham, Chaudhuri, 2009). Ainsi, tous les dysfonctionnements de la société roumaine postcommuniste sont expliqués par les décisions erronées des gouvernants et leur comportement irresponsable. Le rôle du pays dans l'économie globale, le processus de désindustrialisation, la dépendance du capital étranger ne sont pas inclus dans l'analyse ou sont traités comme des phénomènes marginaux. Le résultat a été la mise en place de la bonne gouvernance comme un concept clé pour penser la société et la politique. Elle est devenue ce qu'Antonio Gramsci appelle le paradigme hégémonique : une idéologie dominante que justifie le statu quo et qui cache le caractère artificiel des institutions sociales (Gramsci, 1992).

Le discours antisystème des protestations antérieures à 2017, soit-il marginal ou dominant, a été une tentative de remplacer l'hégémonie de la bonne gouvernance par l'action collective (même si Gramsci a envisagé un parti politique comme acteur central) (Gramsci, 1992). Dans les termes de Foucault, c'était un essai d'établir un régime alternatif de vérité en opérant une analyse critique du régime en vigueur, responsable pour les relations du pouvoir dominantes (Foucault, 2001). En même temps, comme on l'a déjà affirmé, c'était une tentative de repolitiser la politique, en mettant au premier plan les contradictions et les conflits ignorés par le régime de vérité dominant.

Quand même, la narration constante des toutes les protestations qui ont eu lieu entre 2013 et 2017 comme des mouvements anti-corruption, l'accentuation de certains messages, de certains slogans en défaveur des autres a consolidé le narratif de la bonne gouvernance comme cadre d'analyse des protestations. On a déjà observé cette confrontation pour narrer les protestations en 2013 : d'un côté, on a le camp qui déchiffre les protestations comme des mouvements antisystème, d'autre côté, on a le camp qui décrit les protestations comme des revendications pour la suprématie de la loi (*rule of law*), pour une gouvernance responsable et dans l'intérêt public. « La bataille pour l'âme de la protestation », « La vérité suprême et ultime sur les manifestations » (Ghinea, 2013), « On ne peut pas changer les réalités en utilisant la vieille rhétorique » (Rogozanu, 2015) sont des exemples de titres d'articles apparus dans la presse ou sur les blogs qui témoignent de la confrontation entre les deux narrations, dont l'enjeu est de formuler la signification des protestations.

Même si les protestations de 2012 ont commencé comme un mouvement antisystème, les ressources intellectuelles, financières et médiatiques du camp de la bonne gouvernance ont été décisives et les protestations de 2017 ont marqué une victoire absolue, mais non décisive, du narratif de la bonne gouvernance. Dans cette perspective et malgré leur succès (abrogation de l'ordonnance 13),

les manifestations de 2017 ont renforcé le statu quo, au lieu de le contester. Les références, les problèmes et les solutions identifiées par les protestataires s'inscrivaient dans le même paradigme qui a généré le mécontentement. L'hégémonie, nous dit Gramsci, n'exclue pas la résistance, tout au contraire, elle essaye de l'incorporer pour la priver de sa force et la transformer dans un renforcement du statu quo (Gramsci, 1992).

Pourtant, on peut affirmer que les protestations, même articulées dans le langage de l'hégémonie, ont quand même provoqué un changement : il y a des indices selon lesquels le processus politique est devenu plus inclusif, les revendications des citoyens incorporées dans les prises de position des politiques et peut-être même dans les politiques publiques elles-mêmes. Le caractère procédurier commence à être complété par des pratiques délibératives. Il semble que la parapolitique, qui a caractérisé le paysage politique roumain de l'après 1989 vient d'être remplacée par la post-politique, cette manière de disloquer le politique qui consiste dans la mobilisation des réseaux d'experts, des techniques délibératives, qui mène à l'institutionnalisation de la critique et du débat, en même temps que l'antagonisme social est neutralisé, pacifié et rendu hors de tout critique.

## Conclusion

Les protestations commencées en Roumanie en 2012 ont débuté avec la promesse tacite de repolitiser la politique. Ils n'ont pas seulement mis fin à la longue apathie civique et politique qui a caractérisé la culture politique post-communiste, mais ils ont aussi créé une brèche dans le consensus post-communiste, dont l'effet était l'évacuation des conflits majeurs de l'espace politique et la privatisation des problèmes sociaux. Ils ont mis en question les prémisses centrales sur lesquelles la société postcommuniste a été fondée et ont articulé les demandes spécifiques, qui ont déclenché la rage populaire, dans un langage universel.

Les protestations qui ont eu lieu entre 2012 et 2017 ont été formulées comme une critique contre le système, en s'opposant ainsi à l'ordre politique établi, *la police* de Rancière. Ainsi, ils ont créé une nouvelle dynamique entre les citoyens et le système, une dynamique qui a perturbé la distribution du sensible et a reconfiguré le visible : ils ont fait visible, dicible et tangible l'antagonisme qui traversait la société et qui a été camouflé par la parapolitique (Rancière, 2000).

La contre-offensive du système a été presque immédiate : déjà, en 2013 pendant les protestations on observe une confrontation acerbe pour donner une signification particulière aux protestations, pour imposer le narratif sur ce qui se passait dans la rue. Cette confrontation est réapparue à l'occasion de chaque protestation - on

pouvait l'observer dans les articles de la presse, dans les positions publiques etc., mais aussi au milieu des participants, où la position antisystème coexistait avec la critique limitée, ponctuelle des partis du système.

Les protestations de 2017 ont marqué l'expulsion totale de la critique antisystème de l'intérieur de la protestation et le remplacement de celle-ci avec un critique de la corruption, du gouvernement et du parti politique au pouvoir. Les revendications des protestataires ont été, finalement, articulées exclusivement dans le langage du paradigme discursif dominant de la bonne gouvernance. Les protestataires cherchaient des solutions dans le même cadre d'analyse qui a perpétué les problèmes et produit la méfiance, ce qui a renforcé le statu quo, mais a aussi freiné la tentative de repolitisation qui a débuté en 2012.

Pourtant, les dés ne sont pas jetés, car le mouvement social qui a commencé à se coaguler en 2012 est loin d'être configuré de manière décisive. Même si 2017 a réussi à évacuer la critique antisystème du sein des protestations, les forces sociales qui ont alimenté la confrontation entre l'hégémonie de la bonne gouvernance et la critique antisystème sont encore vivantes. L'histoire des protestations roumaines est en plein cours.

## Bibliographie

- Ban, C. 2014, *Dependență și dezvoltare. Economia politică a capitalismului românesc*. Cluj-Napoca: Tact.
- Bauman, Z. 2000. *The individualized society*. Cambridge: Polity Press.
- Boas, M., McNeill, D. (éds). 2003. *Global Institutions and Development: Framing the World?* Londres: Routledge.
- Buden, B. 2009. *Zone des Übergangs (The Zone of Transition. On the End of Post-Communism*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Cerny, Ph. G. 2008. « Embedding Neoliberalism: The Evolution of a Hegemonic Paradigm », in *The Journal of International Trade and Diplomacy*, Vol. 2, No. 1.
- Cistelican, A. 2013. *Cu scepticism înainte*, [En ligne] : <http://www.criticatac.ro/24153/cu-scepticism-inainte>, accès 26 Février 2016,
- Demmers, J., Fernández, J., Alex E., Hogeboom, B., (éds). 2004. *Good governance in the era of global neoliberalism: Conflict and depolitisation in Latin America, Eastern Europe, Asia and Africa*. Londres: Routledge.
- The Economist Intelligence Unit. 2012. *Democracy index 2012*.  
[En ligne]: <http://na-abk.marketo.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf>.
- Ernu, V. 2013. În fața noastră stă 1907. Cum procedăm? *Să mergem la locul crimei...*, [En ligne]: <http://www.criticatac.ro/24021/in-faa-noastr-st-1907-cum-procedm/>, [consulté le 29 février 2016].
- Rogozanu, C. 2015. *Nu poți schimba realitățile folosind aceeași retorică*. [En ligne]: <http://www.gandul.info/gandul-meu/gandul-meu-costi-rogozanu-nu-poti-schimba-realitatile-folosind-aceeasi-retorica-14876337> [consulté le 2 mars 2016].
- Ghinea, C. 2013. «Adevărul suprem și ultim despre manifestațiile din Piață». In: *Dilema Veche*, no. 501.



- Gramsci, A., Buttigieg, Joseph A. (ed.).1992. *Prison Notebooks*. New York City: Columbia University Press.
- Foucault, M. 1976, « La fonction politique de l'intellectuel », in *Dits et écrits*, II, éd. D. Defert et F. Ewald, Paris : Gallimard, 2001.
- Foucault, M. 1998. *The History of Sexuality: The Will to Knowledge*. Londres: Penguin.
- Freedom House. 2016. *Nations in transit 2016*. [En ligne]: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/Romania>.
- Howarth, D. 2000. *Discourse*. Buckingham & Philadelphia: Open University Press.
- Ionita, S. 2013. *Protesteale nu-s contra RMGC, ci contra statului; răspuns lui Dragoș Aligică*. [En ligne]: <http://www.contributors.ro/administratie/protesteale/> [consulté le 29 février 2016].
- Jørgensen, M., Phillips, L. 2002. *Discourse Analysis as Theory and Method*. Oxford: Sage Publications.
- Kreps, D. (ed.) 2015. *Gramsci and Foucault: A Reassessment*. Farnham and Burlington: Ashgate Publishing.
- Laclau, E., Mouffe, Ch. 2001. *Hegemony and Socialist Strategy - Towards a Radical Democratic Politics*, 2nd ed. London & New York: Verso.
- Marchart, O. 2007. *Post-Foundational Political Thought: Political Difference in Nancy, Lefort, Badiou and Laclau*. Edinburgh University Press: Edinburgh.
- Mixich, V. 2013. *Cat de anti-capitalisti, daci, traci sau dreptaci sunt protestarii Rosia Montana*. [En ligne]: <http://www.hotnews.ro/stiri-esential-15586566-cat-anti-capitalisti-daci-traci-sau-dreptaci-sunt-protestarii-rosia-montana.htm> [consulté le 29 février 2016].
- McAdam, D. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Munshi, S., Abraham, B. P., Chaudhuri, S. 2009, *The Intelligent Person's Guide to Good Governance*. SAGE Publications India Pvt Ltd.
- Poenaru, F. 2013, *Cateva mistificari ideologice*. [En ligne] : <http://www.criticatac.ro/23592/cateva-mistificari-ideologice>, [consulté le 29 février 2016].
- Rancière, J. 2000. *Le Partage du sensible : Esthétique et politique*. Paris : La Fabrique-Éditions.
- Rancière, J. 2001. «Ten Theses on Politics». In: *Theory and Event*, Vol. 5, No. 3.
- Rancière, J. 1999. *Disagreement: Politics and Philosophy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ricoeur, P. 1957. «A Political Paradox». In: *Esprit*, no. 250.
- Snow, D.A., Rochford, B., Worden S.K., Benford, R.D. 1986. «Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation», in *American Sociological Review*, 51, p. 464-481.
- Standard Eurobarometer no. 62, 63, 65, 68, 72, 74, 76, 78 de 2004 à 2012.
- Tilly, C., L. Tilly, Tilly, R. 1975. *The Rebellious Century: 1830-1930*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Tormey, S. 2015. *The end of representative politics*. Cambridge: Polity Press.
- Touraine, A.1971. *The Post Industrial Society*. New York: Random House.
- Wiewiorka, M. (ed.) 2003b. *Un autre monde ; contestations, de ´rives et surprises dans l'anti-mondialisation*. Paris : Balland.
- Žižek, S. 1999. *The Ticklish Subject: The Absent Centre of Political Ontology*. Londres: Verso.





ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

## L'audace démocratique : réforme et transition démocratique, transformation et déformation du principe démocratique

**Peter Kruzslicz**

Faculté de droit et de sciences politiques,  
Université de Szeged, Hongrie  
kruzslicz@irsi.u-szeged.hu

Reçu le 05-11-2019 / Évalué le 15-11-2019 / Accepté le 05-12-2019

### Résumé

L'objectif de l'article est d'identifier les caractéristiques essentielles de la démocratie, les formes et les éléments qui composent la démocratie, notamment en étudiant la question des élections, de la liberté politique, du suffrage universel, de la protection des droits de l'Homme tout en attirant l'attention sur le fait qu'il est particulièrement difficile de les garantir de la même manière dans des contextes culturels et sociaux divers. En ce qui concerne le passé de la démocratie l'auteur explique son histoire controversée. Si les racines remontent à l'Antiquité, dans sa forme contemporaine, la démocratie est issue du Moyen-Âge européen, suite à l'émergence de l'idéal humaniste et des idées de la Réforme, repris par les Lumières et développés jusqu'à de nos jours. L'auteur met l'accent sur l'importance de la fonction de la démocratie qui sont corroborées par des conditions et des exigences constitutionnelles, c'est dans sa fonctionnalité que des garanties constitutionnelles adéquates peuvent être établies afin d'assurer une démocratie opérationnelle et conforme au principe constitutionnel. Ainsi il souligne notamment la culture démocratique qui se caractérise par l'autolimitation de l'autorité, la démocratie étant notamment le régime politique qui respecte les lois.

**Mots-clés :** la démocratie, les élections, la liberté politique, les droits des hommes, le régime politique

### The Democratic Courage: Democratic Reform and Transition, Transformation and Deformation of the democratic principle

### Abstract

The purpose of the article is to recognize the main characteristics of democracy, the forms and the elements of the democracy, especially by revisiting the study of the elections, the political liberty, the universal vote, the protection of Human rights, also by paying attention to the fact that it is extremely difficult to guarantee those elements with the same constitutional tools in different cultural and social contexts. As regards to the past of the democracy the author reveals how controversy is its history. Even though the term comes from the period of Antiquity, the democratic principle exists through the Middle Age, by the appearance of humanist ideal and the ideas of the Reform, remodeled during the Enlightenment and

develop until nowadays. The author underlines the importance of the functions of the democracy, strengthen by constitutional conditions and imperatives, thanks to its functionality, it is easier to determinate the proper constitutional guarantees in order to build an efficient and constitutional democracy. In this approach, he highlights the meaning of democratic cultural characterized by the self-limitation of public authority, the democracy being essentially a political regime that respects the laws.

**Keywords:** democracy, elections, political liberty, human rights, political regime

Qu'est-ce que c'est la démocratie ? Si la pertinence de la question est indéniable, il est d'autant plus difficile à y trouver une réponse aussi exacte que complète. Et pourtant, la démocratie n'est pas seulement un principe du droit constitutionnel, qui en suivant l'idée de la souveraineté populaire, nécessite un lien entre le peuple et l'autorité (Rousseau, 1762 : Livre I), mais, dans l'approche plus politique, elle est, justement en tant que la forme moderne de l'autorité, un mode, voir même une culture de l'exercice du pouvoir public (de Tocqueville, 1835, 1840 : Partie II, Chapitre I) qui s'est développé dans le monde occidental et s'est répondu avec un succès aussi remarquable qu'universel dans le monde entier.

Une démocratie a besoin des démocrates - prouve l'histoire qui a connu des régimes démocratiques sans démocrates et a démontré leur échec. (Lukács, 1974 : 71). Et si la démocratie est si difficile à déterminer, qu'il nous soit permis de donner une définition aigüe du démocrate : « être démocrate, cela veut avant tout dire de ne pas avoir peur de rien » (Bibó, 1986 : Tome II, Chapitre 5, Sous-chapitre 8). Il n'est pas un hasard que cette citation très connue d'István Bibó apparaît également dans un contexte où il s'agit de la déformation de la démocratie, et ne pas avoir peur de rien veut dire, pour l'auteur, de ne pas avoir peur des minorités ou des révolutions et notamment du débat.

Si la démocratie est incontestablement la seule source de la légitimité pour l'action publique, et en tant que telle elle a donc connu un succès mondial, il va de soi que sa raison d'être doit être également démontrée, et ce n'est que pour la comprendre, mais aussi pour la justifier. Or, hormis des considérations à caractère moral, qui, certes, dans le domaine, peuvent être motivées, mais ne convaincront que ceux qui sont déjà des démocrates, c'est justement par les raisons de son succès que des réponses peuvent être retrouvées : la démocratie peut être source de la loyauté et moyen de la correction de l'action politique. (Jakab, 2016 : 118 et 119).

La démocratie a une histoire controversée. Elle est aussi bien issue d'un mythe qu'elle n'en a fondé d'autres. Si c'est par la terminologie grecque que le terme

démocratie nous est parvenu de l'Antiquité (Arisztotelész, 1984), dans sa forme actuelle, elle est plus influencée par le parlementarisme ayant ses racines dans les états généraux féodaux, par la guerre qu'ont connue les autorités religieuses et publiques au Moyen-Âge, par l'idéal humaniste et les idées de la Réforme, apparus à la fin de cette même période en Europe, par le développement économique et social, qui la suivait sous la forme du capitalisme, que par le modèle ancien auquel elle se réfère. (Jakab, 2016 : 121 à 123).

La démocratie a vu le jour sous ces influences, dans la concurrence exceptionnelle des idées autour de la liberté, de la souveraineté nationale, dans cette logique du contrat social, au moment de l'émergence des Nations et des États. Elle s'est développée par son exercice : par la représentativité et par les élections de plus en plus libres et générales, et dans ses limites que le droit constitutionnel lui est prévus pour son épanouissement et contre ses excès en matière des droits fondamentaux et dans l'équilibre institutionnel de l'État. En même temps, la communauté nationale et la culture politique en a constitué des piliers forts.

Si à leur apparition, les régimes démocratiques avaient les mêmes caractéristiques essentielles, et la dénomination s'est ainsi répandue, sur cette base, pour les désigner, par cette référence grecque antique qui avait aussi ces antécédents dans la perse d'où vient le terme « *dumu* » ; dès à leur origine, en fonction des contextes politiques, économiques et sociaux, ils se manifestaient pour des raisons et dans des formes différentes : aux États-Unis, la démocratie était une nouvelle forme de l'autorité publique, motivée l'indépendance, au Royaume-Uni, elle s'inscrit dans une évolution parlementaire, en France, elle est le fruit de la Révolution.

Le succès de la démocratisation dont nous avons déjà fait mention, est indéniable, même à l'échelle internationale. En raison de sa capacité d'assurer la loyauté et de pouvoir apporter des corrections à l'action publique, elle s'est propagée dans le monde entier, après la chute des régimes totalitaires (Arendt, 1951), elle est devenue la forme internationalement reconnue de l'autorité, à quelques exceptions près, elle a gagné l'ensemble des pays du monde. C'est la fameuse image de la fin de l'histoire (Fukuyama, 1992) qui s'est dessinée pour décrire ce succès remarquable. Or, nous constatons que l'histoire, finalement, continue à s'écrire et pose de nouvelles questions.

C'est ainsi qu'un nombre important d'auteurs en droit constitutionnel se questionnent autour des signes de crise démocratique pour en décrire des raisons et en trouver des sorties. Pour certains, le droit constitutionnel devrait être un moyen pour radicaliser la démocratie (Rousseau, 2015), pour d'autres, c'est justement le droit constitutionnel qui est le danger principal, sa réforme devrait supprimer

des entraves d'un fonctionnement démocratique réel (Mathieu, 2017). Avant même d'entamer l'analyse des rapports entre l'existence et le fonctionnement démocratiques et le droit, il est à soulever que des signes de crise apparaissent même dans les pays de son émergence.

L'équilibre entre la volonté générale, son expression et l'action politique menée sur ce fondement dans l'intérêt général, et l'encadrement juridique, constitutionnel avec des limites afin d'assurer respect d'un cadre institutionnel contrebalancé et des droits et libertés des personnes, des intérêts individuels, autrement dit, entre les objectifs communs à atteindre, suivant des valeurs communes, également déclarés au niveau constitutionnel, et la limitation constitutionnelle des moyens d'une telle action politique dans le souci de préserver justement des valeurs démocratiques, reste fragile.

La loyauté est à la fois fondée sur l'attachement à des valeurs communes, pour ainsi dire, nationales, sur l'existence et le fonctionnement d'une autorité publique qui dans la réalisation de ses valeurs, s'exerce conformément à une volonté générale en suivant l'intérêt général ; et sur la limitation de cette même autorité qui est prête à respecter des limites que justement le droit oppose à son action, lors de son fonctionnement. C'est la représentation des intérêts et l'autolimitation en droit constitutionnels qui, dans un régime démocratique, sont les véritables sources de la légitimité (Carré de Malberg, 1920).

En même temps, l'autocorrection s'effectue par la possibilité de moduler entre les valeurs qui, certes, assurent la cohérence et la constance du système étatique même, mais peuvent faire l'objet d'évolution ; et par la capacité, dans l'articulation et l'agrégation des intérêts, de revenir sur des choix précédents et en modifier les conséquences. Un fonctionnement démocratique devient donc efficace non pas par une rigidité mais justement par la flexibilité de l'action politique : s'il nécessite un temps plus long en raison des débats permanents, elle permet justement par des cadres constitutionnels, d'aboutir à des résultats reconnus. Il est à comprendre donc que la démocratie est une lutte permanente d'idées et d'actions, elle revêt des formes diverses, en fonction du contexte où elle apparaît, et ce fonctionnement démocratique aura des conséquences sur la possibilité de l'implantation du principe démocratique dans les différents pays. Il est à constater que la démocratie n'est pas un régime qui même si elle assure une certaine stabilité, peut être réalisée par l'adoption d'une certaine structure constitutionnelle quelconque. Une telle structure devrait, d'abord, tenir compte des spécificités du terrain mais aussi servir plutôt du cadre cohérent d'un tel fonctionnement.

La transition démocratique est un sujet large et difficile à appréhender. Le mythe de l'adoption d'une certaine structure déterminée établissant une fois pour toute un fonctionnement démocratique d'une autorité est à rejeter. Des solutions simples n'auront pour résultats que la déformation du principe démocratique qui dans une situation différente, ne pourra pas produire les conséquences similaires. Un contexte similaire serait impossible à créer, du surcroît, la démocratie fait l'objet d'une évolution constante même dans les pays d'une longue tradition démocratique, un état des choses idéal pour la démocratie n'est qu'un mirage.

La démocratie est, d'abord, une culture. C'est la culture des démocrates. Ceux qui n'ont pas peur de rien, surtout, pas de débat. Et si la démocratie nécessite un débat permanent mené autour des valeurs communes, reconnues par une majorité, mais aussi en présence des positions minoritaires qui peuvent devenir majoritaires mais qui sont, même en tant que minoritaires, à respecter ; autour même du principe démocratique, le débat est nécessaire. Pour le mener à bien, il faut, d'abord, constater que la démocratie n'est pas seulement une question pour les pays en transition démocratique, mais aussi l'objet des réformes dans des pays de son origine.

La crise démocratique fait l'actualité de ce débat. D'abord, c'est le dépassement du cadre national de l'exercice du pouvoir public qui est à l'origine d'une telle crise, notamment pour les États européens participant à la construction européenne qui se manifeste par l'exercice supranational du pouvoir public mais qui ne bénéficie pas d'une légitimité démocratique (Moravcsik, 2008 : 331 à 340.). Si certains sont convaincus que la démocratie n'est pas nécessaire pour l'Union européenne (Grimm, 2004 : 52 à 82.), d'autres tentent à trouver des remèdes à son caractère déficitaire dans la construction européenne (Curtin, 1997). D'ailleurs, un tel dépassement est présent à l'échelle internationale aussi.

Puis, dans le cadre national, il est également question, tel que nous en avons déjà fait mention, de revoir ce qui est nécessaire pour assurer un véritable fonctionnement démocratique. La question est complexe, mais à l'origine de la problématique le constat est clair : c'est l'absence de véritable débat qui pose problème. D'une part, l'éloignement de l'élite politique et du peuple est à déplorer. D'autre part, l'affaiblissement de la communauté nationale est à pointer. Enfin, la substitution des débats réels aux débats hautement symboliques et de la décision politique par des décisions économiques et juridiques est la raison principale d'une telle crise.

Le signe incontestable de cette crise est l'émergence des tendances dites populistes en Europe. Si le populisme est une notion aux contours flous (Mischoiu, 2012 : 16), il est à constater que des débats aux idées simplifiées face à une image

d'un « ennemi », apparaissent, et pour des fins électorales, marquent désormais le discours politique en Europe, aussi. Le danger est donc imminent, face à une élite politique qui n'est plus en mesure ou n'a plus la volonté de mener des débats politiques réels autour des questions de valeur, de tels discours vident également le débat, encore une fois à répéter, nécessaire à la démocratie.

Car, ce n'est pas les questions techniques qui vont susciter l'intérêt, l'engagement et la prise de la responsabilité de la part du citoyen, acteur politique principal dans un régime démocratique, mais bien, des questions autour des choix et des réalisations des valeurs. Tout autant qu'elles sont à l'origine d'une communauté politique soudée nécessaire à l'émergence de la démocratie, ces valeurs qui devraient faire donc l'objet du débat politique, peuvent également garantir la permanence du fonctionnement démocratique des régimes. Or, tel que nous en avons énuméré les raisons, ce débat n'est plus présent.

Or, si le cadre constitutionnel est complexe avec la souveraineté nationale et l'équilibre institutionnel et les droits fondamentaux à respecter lors de son exercice, si le balancement entre le collectif et l'individuel est complexe, si la loyauté et l'autocorrection doivent être assurées dans ce cadre et en vue de l'équilibre, aussi, et enfin, le dépassement du cadre national ainsi que l'absence du débat mettent en danger la démocratie, la transition pour certains pays tout autant que la réforme pour d'autres demeurent un défi qui est à relever en permettant la transformation tout en évitant la déformation. Pour y parvenir, avant donc d'identifier, d'une manière claire mais succincte, les rapports entre la démocratie et le droit, et de parcourir ce que le droit peut et doit faire justement face à ce défi, afin de pouvoir mener à bien cette réflexion, il est à noter que la démocratie avant d'être juridique, est aussi sociale et économique. Or, dans ces aspects, certains mythes sont à étudier pour les confirmer en partie, les réformer sur d'autres aspects, puisque c'est ainsi qu'en vue d'un contexte bien défini, le véritable cadre de notre réflexion peut être déterminé afin de voir donc les conditions juridiques de l'existence et du fonctionnement d'une démocratie réelle.

La démocratie est donc aussi sociale. Elle exige l'existence d'une communauté qui est, d'abord, nationale, malgré l'évolution récente mais constante des nouveaux cadres de l'exercice du pouvoir public et l'émergence des autorités supranationales. La Nation est un bastion fort de la démocratie, elle en assure et protège, pour ainsi dire, l'espace. Nous avons mentionné qu'elle est à l'origine de l'apparition des régimes démocratiques. Sa consolidation tout au long du développement confirmant le succès de la démocratie, marque donc un processus important, entrant en influence réciproque avec ce dernier.



Mais la Nation peut non seulement protéger mais également piéger la démocratie. Le nouveau nationalisme ambiant dans le discours politique européen témoigne bien de ce danger réel. Si la Nation est un cadre qui a contribué au renforcement de la démocratie en assurant une communauté autour des valeurs, permettant de garantir la loyauté vis-à-vis de l'autorité, face aux phénomènes décrits ci-dessus, en réponse à son affaiblissement dues à ces derniers, ne devrait pas renaître dans une forme rigide en s'y opposant mais en rendant également impossible le débat autour des valeurs dont elle devrait être l'espace.

L'identité, qui est, d'ailleurs, également une notion aux contours flous, est, d'abord, un élément d'attachement des citoyens à un cadre où s'exerce l'autorité publique (Habermas, 1992). Dans certaines régions du monde, et notamment de l'Europe, elle reste fragile. Pourtant, c'est elle qui permet de mettre en avant un ensemble de valeurs auquel les citoyens s'engagent. Elle ne peut pas faire l'objet des constructions politique et juridique mais elle est dans un rapport indirect avec celles-ci. Ancrée dans le passé et déterminant un projet d'avenir, elle est en évolution constante tout en permettant d'assurer la cohérence et la constance de la communauté nationale.

La démocratie a besoin des citoyens (Bibó, 1986). Tout en refusant le mythe d'un nationalisme artificiel ou encore d'une identité construite et non-organique, il est à voir que le citoyen, au cœur donc de tout régime démocratique, est une condition de l'existence et du fonctionnement de la démocratie. Il en est le constructeur et l'acteur. Car, il apparaît à la fois dans ce lien de loyauté, engagé pour la protection des valeurs, et dans le débat autour des valeurs mais non sans rapport avec ses intérêts individuels. Enfin, il exige sa protection pour sa participation politique mais également pour son épanouissement personnel.

Le citoyen n'apparaît directement que très rarement en tant que tel dans le débat politique. Les élections ou le référendum, forme directe mais en tant que telle auxiliaire de la démocratie moderne, sont les moments-clé de sa présence. Mais il reste au cœur de la démocratie au quotidien par sa représentation et cela n'assure pas seulement mais exige aussi sa présence indirecte. La représentativité implique l'existence des corps dites intermédiaires dans les sociétés. L'absence de ces dernières nuisent à la démocratie et en induit des crises telles que nous constatons dans des pays où la réforme ou la transition font l'objet des questionnements.

La démocratie est également économique, ou pour ainsi dire, exige la réunion des conditions économiques et contribue à la réalisation d'une certaine forme de l'économie que l'on appelle l'économie du marché. Les liens entre le libéralisme politique est le libéralisme économique ont été à maintes reprises démontrés

(Papadiou, Siourounis, 2007 :13). Il est incontestable que la démocratie est apparue au même moment que le passage d'une économie féodale à une économie fondée sur la production industrielle et surtout sur le commerce s'est réalisé. L'engagement des nouvelles couches de la société aux affaires publiques est motivé par ce changement (Jakab, 2016 : 123).

Si l'émergence d'une bourgeoisie est liée à la transformation économique qui ont eu lieu à la fin du Moyen-Âge, ce n'est pas seulement l'apparition de cette nouvelle couche sociale soudée qui peut être mis en rapport direct avec le succès de la démocratie. Lors de leur combat contre l'aristocratie féodale, les intérêts économiques qu'ils représentaient, jouaient un rôle important. Mais c'est non seulement leur prise du pouvoir qui aurait pu intervenir sous une autre forme, mais aussi l'efficacité justement de représenter leurs intérêts et les conséquences politiques d'une telle représentation qui arguaient dans le sens de la démocratie.

Tout en acceptant que le libre commerce et l'entreprise favorisent l'installation d'un régime démocratique et leur développement contribue à la croissance économique, le mythe d'un lien direct entre la démocratie et le développement économique doit être également contesté. Si ce n'est que sur l'assise d'une économie du marché viable qu'une démocratie peut fonctionner, car elle nécessite la présence des conséquences d'une telle économie, c'est-à-dire d'une couche sociale indépendante qui a la volonté de participer aux affaires publiques, dans le sens inverse, une économie prospère peut être construite également en dehors des démocraties libérales.

La démocratie donc a besoin d'une économie libérale qui profite de la capacité de l'autocorrection d'un tel régime (Jakab, 2016 : 123). En même temps, elle contribue au développement d'une telle économie qui exige des règles respectant les intérêts des acteurs économiques, ce respect est assuré par leur engagement dans la prise de décision. Il est également à voir que si la stabilité économique et ainsi un véritable développement favorise la démocratie, ils ne sont pas directement y liés, de même, les intérêts peuvent se faire valoir également en dehors d'un cadre démocratique avec une efficacité aussi sinon plus grande.

Les acteurs économiques s'engagent pour une démocratie jusqu'à ce que cela leur permet de mettre en avant leur intérêt et jusqu'à ce qu'ils aient besoin d'un tel cadre pour y parvenir. Or, de nos jours, nous constatons, avec la mondialisation et par l'affaiblissement des cadres étatiques nationaux, qu'ils arrivent à s'imposer sans l'autorité publique nationale, voir même, à son encontre. Ces nouvelles tendances ne sont pas prometteuses pour l'avenir de la démocratie, les sociétés multinationales deviennent des acteurs de plein droit qui en parallèle et avec le soutien des organisations internationales, affaiblissent les États.

Malgré ces tendances, il est incontestable que la communauté nationale, composée des citoyens, engagés pour la préservation des valeurs qui se manifestent dans une identité, aujourd'hui, avant tout, nationale, tout autant qu'une économie libérale permettant l'apparition et l'épanouissement de ces citoyens, protégeant leurs intérêts par leur représentation politique, assurant ainsi la stabilité de la croissance économique, en pouvant profiter et faire profiter de la loyauté et de l'autocorrection, sont nécessaire à la démocratie. Ce n'est qu'en présence des telles conditions qu'un régime démocratique peut être construit par le droit.

Car, la démocratie est, enfin, juridique. Et si le droit ne peut pas directement créer de l'identité ou de la stabilité, il peut incontestablement y contribuer, justement en constituant et en faisant fonctionner un régime démocratique. La démocratie, en tant que principe pilier de la constitutionnalité moderne, avec la souveraineté nationale dont elle découle et l'État de droit qui est une exigence de la démocratie libérale, a une place importante dans le droit constitutionnel. Même si le droit n'est qu'un moyen de l'action publique, c'est finalement lui qui garantit, justement en tant qu'un moyen fort, la démocratie.

C'est en retrouvant l'équilibre entre la souveraineté nationale et l'État de droit que le droit constitutionnel doit sauvegarder la démocratie (Mathieu 2017 : 132). Il doit tenir compte de deux raisons d'être de ce régime : la loyauté et l'autocorrection tout autant que les changements qui se dessinent dans les processus et par les phénomènes ci-dessus mentionnés pour y parvenir. L'exercice n'est pas évident, hormis les dangers et les risques, c'est justement la fragilité de l'équilibre qui est à maintenir dans des contextes bien particuliers, et surtout dans un dynamique constant, qui le rend particulièrement complexe.

L'état de l'art exige que les élections libres et les libertés politiques soient les premières préoccupations du droit constitutionnel. Il doit ainsi garantir la légitimité et la légalité de l'exercice du pouvoir public. Si l'organisation des élections ainsi que le contrôle du respect des libertés politiques, en soi, est une tâche compliquée, le droit constitutionnel doit également tenir compte des raisons de la démocratie tout autant que les exigences qui découlent de la garantie de son bon fonctionnement, à savoir, de sauvegarder des cadres réels des débats autour des valeurs et en permettant la représentation des intérêts.

« La démocratie est aujourd'hui une philosophie, une manière de vivre, une religion et presque, accessoirement, une forme de gouvernement » (Burdeau, 1956 : 5). Le droit constitutionnel doit tenir compte de ce constat. Et il peut tout autant protéger la démocratie que de la détruire si son approche n'est pas suffisamment complexe. Il est à rappeler à nouveau que la démocratie reste une

question d'intérêts et de valeurs. Elle doit être définie et son fonctionnement doit être règlementé par le droit pour pouvoir assurer la loyauté vis-à-vis de l'autorité publique tout autant que sa capacité d'autocorrection.

De même, le droit constitutionnel doit faire en sorte que la culture démocratique puisse non seulement s'enraciner mais aussi se nourrir, d'être, dans le sens le plus général du terme, cultivée. Pour cela, il doit à la fois assurer un cadre opérationnel ainsi réel et libre aux débats que d'encadrer et ainsi justement limiter ce débat. Il ne doit surtout pas se substituer au débat démocratique même si pour certains sujets, son monopôle est à maintenir. C'est donc en garantissant la liberté tout en limitant son exercice que le droit constitutionnel peut créer une espace féconde à la culture démocratique. Puis, le droit doit également faire attention à la consolidation de la communauté nationale qui sert de l'espace au débat et ainsi est une condition à l'existence et au fonctionnement de la démocratie. S'il ne peut pas directement créer l'identité nécessaire à la préservation d'un tel espace, il doit, néanmoins, servir d'un cadre à la fois pour la préserver et pour la faire évaluer. Le droit constitutionnel a également son identité propre à l'ordre constitutionnel qu'il décrit, et les deux identités, nationale et constitutionnelle nationale, se reflètent l'une dans l'autre pour un enrichissement réciproque et dans un respect mutuel.

Enfin, le droit doit tenir compte des intérêts, notamment économiques, également importants pour la préservation d'un régime démocratique. S'il est constant que le droit est neutre puisqu'il n'assure que le cadre à la représentation des intérêts qui donnant lieu à la prise des décisions, celles-ci revêtant la forme des actes juridiques, il garantit, par la suite, leur respect ; il ne doit pas rester naïf face à ces intérêts qui font vivre le débat et tracent le chemin de l'action publique. C'est en vue de la stabilité que la démocratie, tel que nous avons vu, peut assurer, et celle-ci est à protéger également par le droit.

C'est entre l'exercice de la souveraineté nationale par la volonté générale et dans l'intérêt général et sa limitation en vue d'assurer l'équilibre institutionnel et les droits fondamentaux, en préservant et faisant évoluer les valeurs et permettant la représentation des intérêts, pour une identité donc évolutive et un développement stable que le droit doit œuvrer dans la construction et le fonctionnement de la démocratie. Au-delà des mythes, c'est ainsi que le projet démocratique peut servir à ces vocations initiales, pour ainsi dire, entre le libéral et le démocrate (Burdeau, 1956 : 7.), elle peut réconcilier valeurs et intérêts d'une manière efficace.

C'est en vue de ces constats préalables, que nous étudierons plus en détails ce que le droit peut et doit apporter à la démocratie à la fois pour la constituer et pour la faire fonctionner. Il ne s'agit pas de donner des réponses à une crise actuelle ou

de retracer le chemin tout entier de son développement. Il est plutôt question de donner quelques éléments à la réflexion lorsque la problématique démocratique apparaît dans l'actualité de la réforme ou de la transition en vue de contribuer à la transformation démocratique tout en évitant, justement, par une approche suffisamment complexe, sa déformation.

## **1. Les conditions constitutionnelles de la construction démocratique**

Le droit constitutionnel doit, avant tout, constituer la démocratie. S'il la proclame en général sous sa forme de la démocratie représentative, la démocratie directe restant exceptionnelle pour des raisons à la fois pratiques que théoriques (Rousseau, 1762) dans les systèmes constitutionnels modernes, il doit également la garantir à travers des dispositions constitutionnelles relatives aux élections et à la protection des libertés fondamentales. L'état de l'art définit clairement les exigences constitutionnelles en la matière qui, d'ailleurs, ont fait l'objet des standardisations au niveau européen, néanmoins, une certaine marge de manœuvre reste à la disposition des régulateurs.

Or, lors de la constitution de la démocratie dans sa forme indirecte, le droit constitutionnel doit à la fois assurer la manifestation de la volonté générale par laquelle la Nation souveraine pourrait mandater les institutions nationales à exercer la souveraineté dans l'intérêt général et en faisant exprimer, par la suite, dans le cadre d'un tel mandat, cette volonté ; et protéger les droits fondamentaux, notamment les libertés politiques mais aussi l'équilibre institutionnel, dans un souci de légitimité constitutionnelle, motivée justement par le rôle que ces libertés jouent dans le fonctionnement démocratique.

### **a. Les élections**

Le moment démocratique est le moment des élections. La démocratie s'étant consolidée dans sa forme indirecte, en rapport avec le principe de la représentativité, c'est à travers de ces élections que la volonté générale peut, de règle générale, se manifester pour être exprimée, par la suite, par les institutions nationales représentatives. La théorie du contrat social motive l'opération : les citoyens dont l'ensemble qui est la Nation, dispose de la souveraineté nationale, mais transfère son usage, le droit de l'exercer aux institutions nationales tout en préservant leur liberté qui peut, par contre, être limitée ainsi par des normes juridiques.

Mais ces normes juridiques doivent être prises par les institutions pouvant exprimer ainsi la volonté générale et adoptées dans l'intérêt général, une exigence

dont le non-respect peut motiver une résistance, voir même, une révolution que les citoyens mènent alors contre l'autorité dont la forme est, à l'origine, démocratique. Sans être obligés d'aller aussi loin dans leur action politique, les citoyens peuvent également sanctionner les politiques lors des élections prochaines où en raison de leur mécontentement, le mandat de la représentation sera donné à d'autres personnes en quête du pouvoir.

Il est communément admis que si cette idée fondatrice de la démocratie moderne repose sur un certain nombre de fictions, elle reste suffisamment opératoire pour constituer un régime qui « était la pire forme de gouvernement à l'exception de toutes celles qui ont été essayées au fil du temps », car, l'opinion publique y peut « façonner, guider et contrôler les actions » politiques (Churchill, 1947). Néanmoins, il est constant que la théorie exige l'existence d'une volonté générale qui s'exprime par la manifestation d'une majorité électorale donnant un mandat libre mais guidant et contrôlant l'exercice de ce mandat.

Le suffrage doit être universel et égal. Le caractère universel du suffrage est le résultat d'une longue évolution historique au cours de laquelle le droit de vote a été finalement élargi sur l'ensemble des citoyens majeurs ayant la capacité juridique et non exclus des droits politiques. L'égalité des suffrages veut dire que les votes exprimés contribuent, de la même manière, à la formation des mandats représentatifs, il n'y a ni pondération des voix, ni moyen d'appliquer des procédures différentes quant à l'expression des votes des citoyens. C'est sur le fondement du principe de l'égalité que ces exigences formelles ont été développées.

De même, les élections doivent être directes et secrètes. Le caractère direct des élections veut dire que les votes exprimés contribuent directement à l'émergence des mandats représentatifs. Ils doivent être donc dans un lien direct avec l'obtention du mandat des personnes désignées par les électeurs. Leur caractère secret contribue au bon déroulement des élections en permettant aux électeurs d'exprimer librement leur vote. Ils peuvent ainsi s'exprimer dans l'anonymat leur permettant d'éviter toute conséquence négative quant à leurs choix politiques ainsi que toute influence lors de son expression.

Mis à part, ces quatre principes fondamentaux qui sont identiques dans tous les systèmes démocratiques, les élections peuvent se tenir selon des règles et des modalités très différentes qui auront, bien entendu, des conséquences directes sur l'issue de la manifestation de la volonté générale et une influence majeure ainsi sur les caractères essentiels du régime démocratique en question. Si le droit de vote donc est toujours universel et égal et les élections sont libres et directes, le régime politique ainsi représentatif et démocratique dans le sens constitutionnel du terme peut être très différent et peut s'adapter ainsi à des contextes spéciaux.

La plus grande question qui se pose en matière des règles relatives au système électoral, est celle de la proportionnalité. Dans les systèmes les plus traditionnels, la majorité est calculée d'une manière à donner un maximum de mandats aux tendances politiques qui remporte les élections ainsi les tendances plus minoritaires n'arrivent pas à être présentes dans le débat au sein des institutions représentatives. Si un tel système a l'avantage de sauvegarder une certaine stabilité, il peut justement donner lieu à la reproduction continue des élites, ne s'au fil du temps », car, l'opinion publique y peut « façonner, guider et contrôler les actions » permettant pas l'ouverture vers de nouvelles tendances politiques, au départ, toujours minoritaires.

Une plus grande proportionnalité avec l'introduction des listes ou encore des mécanismes compensatoires permet d'obtenir une plus grande diversité dans la représentation politique. En même temps, elle peut créer de l'instabilité nuisible au fonctionnement justement démocratique du régime. Tels effets pervers toujours en faisant l'attention au contexte peuvent être atténués par l'introduction des règles relatives, par exemple, à un certain seuil minimum pour avoir une représentation parlementaire d'une telle ou telle force politique tout en ouvrant la voie devant une nouvelle dynamique quant à la représentation.

À travers cet exemple, relatif au sujet controversé de la proportionnalité des systèmes électoraux, nous avons voulu simplement attirer l'attention sur les caractéristiques très diverses des démocraties qui résultent du choix entre les différentes règles et modalités relatives aux élections. Il va de soi que l'importance est surtout accordée, dans la matière, au fait que les élections conformes aux quatre principes présentés ci-dessus puissent être organisées, néanmoins, ces différences laissent une marge de manœuvre permettant de s'adapter au contexte particulier mais aussi de faire valoir des choix de principe.

Sans vouloir rester trop longuement au sujet des élections, première question à régler en matière démocratique, par le droit, nous souhaiterons, néanmoins, attirer l'attention sur l'importance des corps intermédiaires. La représentativité qui sera donc assurée dans un système qui est défini, au moins pour ses fondements, sur la base des principes présentés, n'est fonctionnelle que si de tels corps apparaissent entre le citoyen et l'institution. Pour des raisons, notamment pratiques, diverses, leur présence n'est pas seulement nécessaire mais également souhaitable pour la constitution des démocraties.

Or la nature et les caractères de ces corps qui assurent donc l'intermédiaire entre les citoyens et les institutions, influencent grandement la démocratie du pays en question. Si leur présence est nécessaire, leur rôle doit être également réglementé

afin de ne pas déformer la démocratie. Les partis politiques ont fait leur preuve en matière démocratique en Europe, néanmoins, d'autres corps sociaux peuvent également se montrer utile pour assurer ce rôle de catalyseur de débat autour des valeurs et pont dans l'articulation et l'agrégation des intérêts divers afin d'assurer le caractère opérationnel de la démocratie représentative.

Si nous pouvons témoigner un certain affaiblissement des partis politiques tout autant, d'ailleurs, que d'autres corps intermédiaires, nous plaçons, d'autant plus donc, du rétablissement ou la mise en place de ces organismes. Car, si justement, en absence de débat réel et en raison de la perte de l'importance des idéologie politique classique, les liens entre le citoyen et l'institution, qu'assuraient avant les partis, est à repenser, il reste, néanmoins, important, si ce n'est que pour les fonctions ci-dessus mentionnées, que des organismes à l'intérieur de la société permet de rétablir ces liens.

#### **b. Les libertés fondamentales**

Si les élections libres sont nécessaire pour pouvoir satisfaire l'exigence constitutionnelle qui découle du principe de la souveraineté nationale, à savoir, même dans une démocratie indirecte, permettre l'expression de la volonté générale qui mandate des institutions représentatives à exercer cette souveraineté conformément donc à la volonté générale et dans l'intérêt général mais dans le cadre d'un mandat libre tout en assurant que l'opinion publique puisse guider et contrôler leur action, pour la constitution de la démocratie, il est également important que les libertés fondamentales, notamment les libertés politiques soient protégées.

Concernant la protection des libertés politiques, il est évident que la logique est inverse et c'est donc le balancement juste entre l'expression de la volonté générale ouvrant la voie à l'action politique sur le fondement de l'exercice de la souveraineté, et la préservation rigoureuse des libertés politiques, permettant la formation de cette volonté générale et son expression, mais limitant ainsi l'exercice de la souveraineté par les institutions représentatives, et par conséquent, l'action politique, doit être fait. Le débat est donc ouvert pour trouver l'équilibre entre la démocratie et l'État de droit, même si ce dernier est nécessaire pour la première.

Si l'idée de la protection de la liberté fondamentale et d'ailleurs, de la garantie de l'équilibre institutionnel, est apparue au même moment que la démocratie moderne (Déclaration de 1789), la protection efficace de ces libertés, par le principe de la constitutionnalité, et puis, par le contrôle externe, a fait l'objet d'une longue évolution tout autant que l'élargissement du droit de vote. Au départ, derrière l'idée, nous retrouvons la volonté de garantir les conditions nécessaires à la construction de la démocratie, mais, par son développement, la protection des libertés politiques a contribué au contrebalancement de la volonté majoritaire.



Il est donc à souligner que la démocratie, dans son sens initial et général, et les libertés politiques s'opposent, les deux sont néanmoins garanties par le droit constitutionnel, justement dans une logique d'équilibre, car finalement, il n'y a pas de démocratie, dans le sens libéral et constitutionnel, sans la protection des libertés fondamentales. Le véritable développement pour cette deuxième, est intervenue, lorsque conformément au principe de la constitutionnalité (Kelsen, 1934), c'est sur le fondement de la normativité constitutionnelle que les libertés politiques pouvaient s'opposer et limiter l'action politique démocratique.

Il est à noter que dans nos jours, nous assistons à une évolution où même le droit de vote commence à se revêtir la forme d'un droit fondamental dont la protection devrait être assurée par le principe de la constitutionnalité et, d'ailleurs, pour les États européens, de la conventionalité, donnant lieu à des débats théoriques avec d'importantes conséquences pratiques (CEDH, 2014), car, le développement constitutionnel national, justement en vue de son importance, le différencie des libertés politiques qui, certes, contribuent également à la construction de la démocratie, mais d'une manière indirecte et dans une logique inverse.

Néanmoins, ce sont surtout les libertés fondamentales, pour ainsi dire, traditionnelles qui doivent être mentionnées dans notre analyse, telles que la liberté d'opinion et d'expression, la liberté d'association et de manifestation. Celles-ci sont largement reconnues comme essentielles à la construction d'une démocratie moderne. Elles permettent justement la formation et l'expression de la volonté politique des citoyens qui est à l'origine de la volonté générale, même si elle est souvent minoritaire, d'abord, dans une dynamique politique que l'on peut qualifier justement démocratique.

Le cadre de la présente réflexion n'est apte ni pour retracer toute l'évolution historique de ces libertés reprises en raison de leur importance lors de la construction de la démocratie, ni pour en définir le contenu normatif exact tel qu'il a été élaboré, lors de l'interprétation de ces libertés politiques, par des organes juridictionnels, notamment constitutionnels nationaux mais également européen. Qu'il nous soit simplement permis d'en mentionner le sens le plus général afin de les reprendre dans la logique de notre argumentaire et démontrer quelques difficultés justement dans la recherche de l'équilibre entre le démocrate et le libéral.

La liberté d'opinion ainsi que la liberté d'expression, cette deuxième ouvrant la possibilité de faire entendre le résultat des réflexions qui ont conduit à la définition des opinions politiques diverses, contribuent à former l'opinion publique et ainsi la volonté générale qui se manifeste, essentiellement, par la volonté majoritaire nationale dans les systèmes démocratiques. Si l'accord est général pour dire qu'elles

doivent être assurées afin que la dynamique démocratique puisse être maintenue, il est également évident qu'elles peuvent et doivent faire l'objet des limitations nécessaires et proportionnelles. Il est à rappeler que si ces libertés sont protégées, c'est justement, pour revenir à nos constats préalables, dans l'objectif d'assurer le cadre nécessaire pour un débat. Or, les dangers sont éminents. D'une part, des opinions et leur expression peuvent aller dans le sens de renier les fondements même de la démocratie. Ces opinions tout autant que leur expression ne peuvent pas être tolérées. D'autre part, si les opinions peuvent être aussi raisonnées qu'irrationnelles, il est, tout de même, souhaitable que lors de leur expression, leur caractère vrai ou raisonnable puisse être contrôlé par ceux qui en sont capables.

Le problème est difficile à résoudre. Si la liberté d'opinion et d'expression pouvaient, pendant longtemps, connaître, à part l'ordre public, comme seule limite les droits des autres qui en seraient concernés, et en matière d'opinion politique, cette limitation pouvait rester marginale en imposant l'obligation, justement dans une logique démocratique, de tolérer des opinions même très fortes ; la transformation des outils disponibles pour exprimer les opinions diverses, pour ainsi dire leur démocratisation, suscite de plus en plus de questionnements quant à la mise en œuvre des limitations plus fortes même dans le domaine des opinions politiques.

L'apparition des infos, des théories de complot largement répandues dans les médias divers, nuit au débat qui, pour maintenir la sérénité, doit rester encadré par une certaine raison. En même temps, si le contrôle nécessite l'intervention des experts, le citoyen ordinaire doit pouvoir préserver son droit, et ainsi justement sa liberté de s'informer et d'informer les autres. Dans un contexte de l'éloignement de l'élite politique et du citoyen, la question devient donc encore plus sensible, la culture démocratique doit être bien développée afin de pouvoir y trouver la réponse.

La liberté d'association et de manifestation sont également parmi les plus importantes libertés politiques fondamentales. Nous avons déjà rappelé que le citoyen seul est, certes, l'acteur principal politique dans une démocratie, néanmoins, son engagement ne peut apparaître et avoir des conséquences réelles que s'il peut librement se mettre ensemble avec d'autres citoyens partageant les mêmes opinions ou encore donner voix à ces opinions avec ces autres personnes en les manifestant, notamment lors des réunions. Si l'articulation des opinions politiques deviennent ainsi possible, ces libertés font également l'objet des limitations.

En matière des libertés d'association et de manifestation, ces possibilités de limitation sont, tout de même, plus générales. Elle se fonde ici, certes, également sur le respect des droits des autres personnes mais surtout sur l'ordre public ou

encore sur d'autres raisons d'intérêt général. Les voies de réconcilier ces exigences également constitutionnelles avec ces deux libertés, restent, tout de même, assez larges en ouvrant ainsi la possibilité de constituer des groupes politiques et exprimer des opinions politiques diverses en donnant l'espace au quotidien au débat sur les affaires publiques.

Ce qui est, par contre, à retenir, c'est la question non seulement du respect des fondements démocratiques, lorsqu'il s'agit de la garantie de ces deux libertés, une problématique complexe, comme nous l'avons vu par rapport aux libertés d'opinion et d'expression, mais aussi de la protection de la communauté nationale qui reste la seule communauté à être habilitée de manifester la volonté générale, et bien entendu, de l'interdiction de la violence qui peut émerger lors de la manifestation diverses des opinions politiques face à l'autorité ayant le monopôle de la force dans une démocratie.

Ces deux problématiques sont majeures à la fois lorsqu'il s'agit de la réforme mais aussi lorsqu'il est question de la transition démocratiques. La liberté d'association ne peut pas donner lieu à l'émergence d'un communautarisme ou encore des groupes non forcément basés sur des acteurs propres mais faisant valoir des intérêts extérieurs qui se substituent à la communauté nationale, déjà affaiblie. De même, la liberté de manifestation, puisque l'on connaît des formes de plus en plus violentes de l'expression des opinions souvent marginales au sein des sociétés, doit respecter le monopôle national de la force.

## **2. Les exigences constitutionnelles du fonctionnement démocratique**

Une fois constituée par le droit constitutionnel, la démocratie dans son fonctionnement aussi doit être encadrée par les exigences constitutionnelles et des principes et des règles qui en découlent. Nous avons vu que les élections libres et la protection des libertés fondamentales, certes, sont des fondements d'un régime démocratique, mais contribuent également à sa bonne dynamique. Mais du principe démocratique découlent d'autres exigences qui devrait également apparaître afin d'assurer donc directement le fonctionnement de la démocratie. Pour cette raison, ces exigences sont aussi importantes que les moyens qui constituent la démocratie.

En même temps, il est à noter que si le droit constitutionnel est un moyen habile pour interjeter la base de la démocratie qui seront solides grâce à la constitutionnalité, le contrôle à la fois interne et externe du respect des règles par les organes juridictionnels, il est plus fragile lorsqu'il est question d'un fonctionnement démocratique, car, c'est souvent leur interprétation adéquate et non pas les normes en tant que telles, qui garantit ainsi la démocratie dans la pratique politique. Nos

constats seront donc plus succincts et pour ainsi dire plus timides, néanmoins, nous défendons l'importance de cette deuxième approche.

#### a. L'alternance

Si les élections sont importantes, puisque elles ouvrent un moment purement démocratique où la souveraineté nationale se manifeste dans sa forme la plus pure, étant donné que sinon elle est exercée, de règle générale, conformément au principe de la représentativité, par les institutions représentatives : le droit constitutionnel devrait également veiller à ce que leur portée ne soit pas dénuée de sens, d'autant plus, qu'il est constant que les politiques sont, avant tout, motivés par la préservation du pouvoir, s'ils cherchent continuellement de l'obtenir, une fois y arrivés, ils feront tout ce qui est nécessaire pour le garder.

La libre concurrence dans la quête du pouvoir est aussi importante pour la démocratie que la concurrence non faussée en matière économique. Elle permet notamment à garantir la qualité du travail des institutions et ainsi un niveau élevé de la représentation de la volonté générale lors de l'action menée dans l'intérêt général. Cette concurrence suppose non seulement l'égalité des acteurs en quête du pouvoir politique mais permet également, conformément à ce qui était qualifiée comme une raison d'être de la démocratie, l'autocorrection, par la continuité des débats, d'aboutir à des réponses différentes aux défis sociaux que l'autorité apporte.

Si par les élections, la communauté nationale, par sa majorité, peut sanctionner, en cas du mécontentement, les politiques en attribuant l'autorité à d'autres, et si la protection des libertés politiques peut contribuer à ce que l'opinion publique se forme et s'exprime aussi bien au niveau individuel des citoyens que par leurs groupes divers ; il faut s'assurer également qu'un vrai débat soit mené avec des positions opposées pour que le choix soit réel et, en même temps, raisonné. Or, en raison de différents facteurs déjà mentionnés, le véritable choix en absence d'un débat réel s'efface.

La règle de la démocratie représentative veut que la volonté de la majorité soit considérée comme la volonté générale qui serait exprimée par les institutions représentatives, néanmoins, les réponses aux défis peuvent être différentes, et afin d'assurer que l'intérêt général prévaut sur les intérêts individuels même si par des techniques politiques adaptées à des contextes où justement la culture démocratique n'est pas suffisamment solide, ou lorsqu'elle est dépassée par un cadre trop rigide, la majorité peut être garantie derrière les décisions qui seraient prises sans débats réels et ainsi risqueraient de favoriser justement des intérêts particuliers.

Une démocratie est, par définition, pluraliste, elle est fondée sur la diversité des opinions politiques. Or, nous constatons que même en présence des élections et des libertés politiques protégées, la démocratie peut être faussée en absence d'un véritable pluralisme. Ce pluralisme qui contribue grandement, il est à rappeler, à la qualité de l'action publique, peut être assuré par l'application des exigences constitutionnelles qui grâce à la transparence et à l'encouragement de l'expression des opinions politiques, fait émerger les oppositions face à l'autorité. Si la stabilité est nécessaire pour la démocratie, l'alternance en est le signe vital.

Le droit dispose des moyens adéquats pour y parvenir même si, justement pour protéger le principe de la démocratie, ses moyens sont à appliquer avec beaucoup de précautions et devront plutôt apparaître dans l'interprétation et l'application des règles démocratiques. La restriction quant au nombre des mandats, ou des gages et des privilèges réservés à l'opposition sont des mesures à la fois fausses et dangereuses pour la démocratie. L'alternance doit être réelle mais son éventualité est à assurer donc par des moyens plus subtils qui permettent de véritables corrections et ainsi le respect de l'intérêt général.

#### **b. Les valeurs**

Ainsi que nous l'avons vu, la démocratie a pour mérite autre que la possibilité de l'autocorrection d'assurer la loyauté des citoyens vis-à-vis de l'autorité. Cette loyauté se repose non seulement sur le sentiment de pouvoir participer à l'émergence de l'autorité, mais également, voir même plus, sur l'engagement à un ensemble des valeurs que l'autorité fait valoir dans l'action politique et qui définissent le fondement même de la communauté nationale, espace de la démocratie et du débat qui peut être mené même sur la pertinence et l'actualité de ces valeurs.

Si ces valeurs sont nécessaires donc, il faut qu'elles soient en harmonie avec l'idée même de la démocratie. Le pluralisme des opinions politiques doit être donc préservée même si leur nature même exige une certaine stabilité dans la définition de ces valeurs. C'est le rapport entre le collectif, universel et l'individuel, singulier, qui doit être bien déterminé. Dans les systèmes démocratiques libéraux, il va de soi que les libertés individuelles sont favorisées face à la conservation des valeurs collectives. Néanmoins, une protection, pour ainsi dire, excessive de ces libertés individuelles vont à l'encontre d'un bon fonctionnement démocratique.

Nous ne pouvons pas nier que nous témoignons, suite aux transitions démocratiques, de l'émergence des démocraties qui se définissent en tant que démocraties illibérales (Zakaria, 1997). L'expression, dans notre opinion, est très mal choisie. Il est impossible de parler d'une démocratie lorsque les libertés fondamentales, notamment politiques, ne sont pas constitutionnellement garanties (Rosanvallon,

2001). Néanmoins, sur l'équilibre entre la protection des libertés individuelles et l'affirmation des valeurs collectives, un débat justement démocratique, ainsi dans le pluralisme des opinions, doit être mené.

Nous sommes d'avis que la protection des libertés individuelles est arrivée à un point d'excès où outre que leur usage, un abus peut être constaté dans leur mise en valeur. C'est sur le fondement de telles libertés que des questions sociétales sont tranchées, de même, par leur protection, le droit détruit le collectif, pourtant, nécessaire pour le fonctionnement démocratique, est ne pouvant se former qu'autour des valeurs réelles qui, elles, ne peuvent pas être déterminées par le droit, mais justement par la politique. À défaut du collectif, ce sont justement des tendances simplificatrices nuisibles à la démocratie qui émergent.

La protection des valeurs aura, pour conséquence, de protéger indéniablement des communautés qui se construisent autour de ces valeurs, et parmi ces communautés, la plus importante est la communauté nationale, elle, aussi, nous défendons l'idée, construite sur un ensemble de valeurs qui ne sont pas neutres et ainsi innocents du point de vue de la limitation des libertés individuelles. Il est à voir que la liberté en soi n'est pas une valeur que si elle permet un choix exprimé et assumé entre des valeurs matérielles. Condamner la démocratie à rester neutre, et réserver le choix des valeurs au droit, détruit la communauté.

Le droit dispose des moyens pour préserver ces valeurs tout en assurant, dans un équilibre bien balancé, la protection des libertés individuelles. Nous défendons, là aussi, que ce n'est pas par l'adoption des normes que la préservation des valeurs peut être assurée, les dispositions qui consacrent des valeurs dans les normes, sont extrêmement dangereuses et inefficaces, voir même, contreproductives. C'est lors des applications des exigences constitutionnelles que par exemple par la protection de l'ordre public qui peut être immatériel, ces valeurs peuvent apparaître et limiter dans la mesure du nécessaire, et d'une manière proportionnelle, les libertés.

## Bibliographie

- Arendt, H. 2002. *Les origines du totalitarisme* (1951). Paris : Galimard.
- Arisztotelész. 1984. *Politika*, Budapest : Gondolat.
- Bibó, I. 1986. *Válogatott tanulmányok*. Budapest : Magvető.
- Burdeau, G. 1956. *La démocratie*. Paris : Seuil.
- Carré de Malberg, R. 2004. *Contribution à la théorie générale de l'État* (1920), Paris : Dalloz.
- Curtin, D.M. 1997. *Postnational Democracy; The European Union in Search of a Political Philosophy*, La Haye : Kluwer Law International.
- Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*, New York : Free Press.

- Grimm, D. 2004. *Kell-e alkotmány Európának?* in Alkotmányelmélet és európai integráció, Budapest : Szent István Társulat.
- Habermas, J. 1992. *Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe* in L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie, Paris : Esprit.
- Jakab, A. 2016. *Az európai Alkotmányjog nyelve*, Budapest : NKE.
- Kelsen, H. 1962. *Théorie pure du droit* (1934). Paris : Dalloz.
- Lukács, G. 1974. *Az ész trónfosztása*, Budapest : Akadémiai Kiadó.
- Mathieu, B. 2017. *Le droit contre la démocratie*, Paris : L.G.D.J.
- Mișcoiu, S. 2012. *Au pouvoir par le peuple : le populisme saisi par la théorie du discours*, Paris : L'Harmattan.
- Moravcsik, A. 2008. *The Myth of Europe's « Democratic Deficit ». The Question of Standards* in *Intereconomics : Journal of European Economic Policy*, November-December.
- Papadiou, E., Siourounis. G. 2007. *Democratization and Growth*, CEDI Working Papers 13.
- Rosanvallon, P. 2001. *Fondements et problèmes de l'illibéralisme français*, conférence prononcée à l'Académie des sciences morales et politiques. Paris.
- Rousseau, D. 2015. *Radicaliser la démocratie propositions pour une refondation*. Paris : Seuil.
- Rousseau, J.-J. 1978. *Du contrat social* (1762). Paris : Hachette.
- De Tocqueville, A. 1951. *De la démocratie en Amérique* (1835, 1840). Paris.
- Zakaria, F. 1997. *The Rise of Illiberal Democracy* in *Foreign Affairs*, n° 76, novembre-décembre.
- Discours de Winston Churchill à la Chambre des communes, le 11 novembre 1947.
- Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.
- Jugement de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire Firth et autres contre le Royaume-Uni, n° de la requête 47784/09 et autres, du 12 août 2014.

## Note

1. La production du présent article et l'accomplissement des travaux de recherche y relatifs ont été soutenus dans le cadre du projet n° EFOP-3.6.2-16-2017-00007, intitulé « Les aspects du développement d'une société intelligente, durable et inclusive : réseaux sociaux, technologiques, innovateurs dans l'emploi et dans l'économie numérique », l'auteur de l'article faisant partie en tant que jeune chercheur, du groupe de travail « Les réponses de l'État aux défis sociaux actuels ».





# Synergies Roumanie n° 14 / 2019



*Varia*







ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

# Considérations sur l'organisation administrative de la Roumanie pendant l'entre-deux-guerres

**Nicolae Păun**

Faculté d'études européennes

Université Babeş-Bolyai, Roumanie

nicolae.paun@ubbcluj.ro

Reçu le 18-09-2019 / Évalué le 27-09-2019 / Accepté le 15-11-2019

## Résumé

L'article explore des opinions souvent contradictoires visant les principes sur lesquels devait reposer l'organisation du territoire de la Roumanie, après la Grande Union, au début de l'entre-deux-guerres. Fondé sur une tradition du centralisme, le pays désormais élargi se retrouvait en quête des modèles et des principes qui allaient inspirer la nouvelle Constitution de 1923. Nous nous concentrons notamment sur les idées du professeur Paul Negulescu sur la décentralisation, tout en montrant l'application de cette approche en fonction des unités territoriales traditionnelles du pays. Les conflits entre les partis politiques ont, cependant, compliqué le débat, puisque la réforme administrative a servi de prétexte dans la lutte pour le pouvoir.

**Mots-clés** : Roumanie, entre-deux-guerres, décentralisation, administration, Constitution de 1923

## Views on the organisation of Romania's administration in the interwar period

## Abstract

The study explores the often contradictory opinions regarding the principles on which the organisation of Romania's territory was to be based, following the Great Union, in the interwar period. Relying on a tradition of centralism, the then enlarged country found itself in a quest for models and principles that were meant to inspire the new Constitution of 1923. We shall chiefly focus on the ideas expressed by Professor Paul Negulescu on decentralisation, while exhibiting the application of his approach with regard to the traditional territorial units within the country. The conflicts between the political parties, however, rendered the debate more complicated, as the administrative reform served as a pretext in the fight for power.

**Keywords:** Romania, interwar period, decentralisation, administration, Constitution of 1923

## Contexte

Suite à la Grande union de 1918, la future organisation administrative de la Roumanie (Păun, 2009) a déterminé à l'époque le professeur Paul Negulescu,

réputé spécialiste en droit public et administratif à la Faculté de droit de Bucarest à affirmer que « l'une des plus importantes réformes de nos jours, à l'ordre du jour dans notre État - j'oserais même dire que c'est la plus importante - est la réforme administrative, car un État dont l'organisation administrative laisse à désirer est un État qui ne comprend pas ou n'accorde pas assez d'attention, ce qui aboutit au même résultat, aux besoins généraux » (Negulescu, 1922).

Paul Negulescu a insisté sur les principes généraux qui allaient être inscrits dans le texte de la Constitution, afin d'accorder plus d'attention à la question de l'organisation administrative du pays que celle résultant de l'adoption de la Constitution de 1866, lorsqu'il n'y avait pas de tradition ou d'expérience à ce propos :

- La nécessité de réorganiser le système administratif de manière unitaire;
- La suppression de l'influence politique sur l'administration;
- La décentralisation administrative, c'est-à-dire l'organisation de la commune, du département et de la région;
- Le statut des fonctionnaires publics.

En ce qui concerne le besoin de réorganiser le système administratif roumain à l'avenir, l'unification institutionnelle et administrative devaient réaliser - tant qu'il était possible - une synthèse des quatre systèmes administratifs en vigueur, tout en adoptant les éléments avancés de chacun, en concordance avec les principes du droit constitutionnel et administratif moderne et non par en généralisant l'un ou l'autre des systèmes existants. Ainsi, l'Ancien Royaume organisait sa structure administrative selon la Loi communale et la Loi des conseil départementaux, renforcées par la Constitution de 1866. La conception de cette structure était purement latine, fondée sur les idées de la Révolution française. La Bucovine était gérée par l'organisation « archaïque de province » d'un empire composé d'une série de nationalités liées artificiellement, par la Loi de 1862, maintenue jusqu'à la Loi pour l'unification administrative de 1925. En Bessarabie, la Loi du 12 juin 1890 d'Alexandre III, dominée par les tendances centralisatrices, avait été remplacée par la Loi du 9 juin 1917 seulement pour une période limitée, tandis qu'en Transylvanie étaient en vigueur la Loi XXII de 1866 et d'autres lois et règlements qui configuraient le système législatif hongrois à l'époque. Faisant abstraction de son caractère discriminatif, en ce qui concerne les Roumains et les autres nationalités, le système hongrois avait certaines stipulations positives, du point de vue du droit administratif, comme l'autonomie des départements et des communes.

Parmi tous ces systèmes, à l'exception de quelques points communs des législateurs de l'organisation administrative, il n'y avait aucun lien. C'étaient des systèmes juridiques qui avaient leurs origines dans le modèle d'organisation de

plusieurs États qui étaient totalement différents (l'Ancien Royaume de Roumanie, l'Empire austro-hongrois et l'Empire tsariste) (Negulescu, 1922, pp. 408-409).

L'observation de Paul Negulescu est correcte, puisque les systèmes d'organisation administrative étaient fondés sur des principes et des desseins administratifs et politiques essentiellement différents. L'éminent juriste constatait en 1922 que, malgré le temps passé depuis la Grande Union, la Roumanie se confrontait toujours au dilemme suivant : soit elle optait pour une organisation unitaire rigide, où l'on note tous les droits et les responsabilités du Centre, soit pour une décentralisation administrative reposant sur les pouvoirs locaux.

### **Modèles à suivre**

Il était assez clair que l'unification administrative et législative durerait longtemps. Dans la pensée des spécialistes en droit constitutionnel et administratif, il y avait deux méthodes pour l'achever. La première et la plus rapide aurait été la généralisation de la Loi sur l'organisation administrative de l'Ancien Royaume sur tout le territoire du pays. Il est bon que cette solution n'ait pas été adoptée, puisqu'elle aurait nui au but attendu - l'unification spirituelle de la Roumanie. Or, une unification forcée, décrétée et qui n'était pas issue de la volonté des Roumains se serait avérée un acte absurde et non juridique, d'autant plus que le système administratif de l'Ancien Royaume n'était pas impeccable, mais vieilli. La réforme administrative du Royaume, vu qu'elle avait été accomplie suite à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1866, sans plus jamais progresser, était considérée anachronique et dépassée et faisait l'objet des critiques de la part des universitaires et des partis politiques. Il est devenu clair, donc, qu'elle ne pouvait pas constituer la base de la nouvelle organisation de l'État roumain.

Une autre méthode envisagée a visé l'emprunt d'un modèle d'organisation fonctionnel de l'étranger, comme on l'avait déjà fait maintes fois.

Paul Negulescu considérait que la future loi de l'organisation administrative ne devait suivre aucun des modèles mentionnés ci-dessus. En revanche, il proposait qu'elle prenne en compte deux éléments : l'un, abstrait, fondé sur les principes généraux et supérieurs, précisé par la science du droit administratif; et l'autre, concret, issu des besoins naturels de la nation et voué à représenter un réel progrès par rapport aux lois qui devaient être remplacées. Il fallait, cependant, connaître les législations d'autres pays, avec leurs doctrines et leur jurisprudence. C'est pourquoi, dans une première étape, Negulescu proposait un « squelette » de l'organisation administrative, que le législateur, par sa sagesse, allait « habiller et décorer » de tout ce qui lui servirait afin d'en faire un corps viable, où la politique

serait ôtée de l'administration et la décentralisation administrative deviendrait une réalité.

L'expérience administrative jusqu'alors montrait qu'en Roumanie, l'administration n'avait pas été considérée une science ayant pour but d'assurer une application juste des lois, mais un instrument des intérêts des partis politiques, qui servait à récompenser une clientèle (Ibidem). En effet, l'idée d'enlever la politique de l'administration signifiait, dans la plaidoirie de Paul Negulescu, l'établissement d'un lien entre le fonctionnaire et sa profession, et son émancipation de la volonté fugace des gouvernements passagers, afin de lui reconnaître la stabilité. C'est Negulescu qui a proposé que, dans le texte de la nouvelle Constitution, on inscrivît le principe de la stabilité des fonctionnaires, selon le modèle de la Constitution allemande de 1920 (art. 71).

En outre, l'éminent juriste considérait qu'il était impérieusement nécessaire de raviver « cette loi qui est morte depuis longtemps » (il se référait à la loi de la responsabilité ministérielle) et de la réviser afin de garantir les sanctions promptes et efficaces dans les cas - fréquents en Roumanie - de violation de la Constitution et des lois par les ministres (Ibidem).

Quant à la décentralisation administrative, selon Negulescu, « nous pouvons tourner nos regards vers les besoins des autorités locales, en appelant localité tout ce qui s'oppose du point de vue administratif au Centre, c'est-à-dire non seulement la commune, mais aussi le département » (Ibidem). L'idée de décentralisation administrative devait dominer le régime administratif, puisqu'elle se retrouvait comme impératif constitutionnel en 1866 et avait fait ensuite l'objet des « plus beaux passages » des programmes des partis politiques roumains. Pendant plus d'un demi-siècle, tout le monde s'était mis d'accord sur cette réforme majeure, mais personne n'a eu le courage de la mettre en œuvre (Ibidem). Le principe est démocratique et devait constituer un fondement du nouvel ordre constitutionnel de Roumanie<sup>1</sup>, puisqu'il empêche l'ingérence continue et directe du Centre dans les affaires locales, que ce premier a souvent de la peine à comprendre<sup>2</sup> (Monitorul Oficial, 1923, pp. 1140-1143).

Paul Negulescu a suggéré que le degré de civilisation atteint par la société roumaine lui conférait le droit de prétendre une vie communale supérieure. Les édiles locaux devaient accepter cette vérité afin de servir aux intérêts de la communauté. Cette règle de conduite longuement oubliée était nécessaire puisque beaucoup d'élus communaux ou départementaux faisaient usage de leur situation afin de consolider leur propre situation financière ou pour accéder au Parlement. En revanche, si l'on parlait du principe de l'autonomie locale, vu comme une

conséquence directe de la décentralisation administrative, l'autorité communale devait répondre aux intérêts de la communauté.

Ces autorités communales allaient être élues par suffrage universel - hommes et femmes, aux droits politiques égaux. Le Conseil allait s'occuper des intérêts collectifs, comme l'enseignement public, le culte religieux, l'hygiène et la salubrité, et les enseignants et les autres intellectuels de la localité en devenaient membres de droit.

Le professeur Negulescu n'a omis aucun des éléments de détail de la décentralisation. Il a proposé que la durée d'exercice de la fonction publique ne dépasse pas neuf ans, la période nécessaire pour l'achèvement des projets commencés, avec la possibilité de renouveler le Conseil tous les trois ans. Il a proposé également la dissolution des commissions intérimaires, qui étaient un moyen politique de centraliser l'administration (mais dans la Loi de 1925, ces commissions ont été gardées et leurs membres étaient nommés par la décision du préfet). Le travail communautaire effectué gratuitement par les conseillers pouvait attirer des administrateurs capables, désintéressés du point de vue matériel. Les localités qui dépassaient 50.000 habitants devaient être divisées en plusieurs secteurs, chacun avec son conseil et sa mairie.

Le département (en roumain, județ) était vu comme une création artificielle, à la différence de la commune et de sa configuration naturelle, c'est pourquoi ce premier devait être placé dans la hiérarchie administrative de manière à servir son dessein. En fait, les petits départements ne devaient pas être maintenus, puisqu'ils servaient seulement les intérêts politiques du Centre et de ses électeurs, tandis que les grands départements avaient besoin de budgets plus importants. Le principe de la décentralisation, ajoutait Negulescu, signifiait que les intérêts des départements fussent établis et exécutés par des organes séparés du Centre. Le préfet, un agent de liaison entre le département et le Centre, devait avoir pour principales attributions la mise en œuvre et l'exécution des lois.

Le Conseil départemental se composait selon les mêmes règles que le Conseil communal. Lors de la division du pays en des circonscriptions territoriales-administratives, il fallait prendre en compte les besoins des habitants, les moyens de communication, les traditions locales, le degré de culture et les intérêts économiques. Étant donné que la satisfaction des intérêts des communautés visant le degré de culture, l'emploi et les moyens de vivre s'avérait difficile dans un cadre administratif aussi restreint que le département, Paul Negulescu a proposé la création des régions, en tant qu'unités administratives (Martin, 2002, pp. 299-303)<sup>3</sup>. Celles-ci auraient été capables de soutenir les intérêts d'une population plus ample,

notamment en matière de projets d'infrastructure et d'investissements, mais l'idée a fait l'objet de plusieurs contestations pour des raisons de non constitutionnalité, au moment de l'adoption de la Loi sur l'administration locale, en 1929.

La région, dans les paroles de Paul Negulescu, devait être dotée de ses propres organes délibératifs et exécutifs, aux fonctions plus ou moins vastes, tenant compte du but qui a justifié leur fondation (Ibidem). La division administrative-territoriale fondée sur la commune, le département et la région, ne pouvait pas toute seule résoudre les tâches complexes exigées par l'administration moderne au XX<sup>e</sup> siècle. Il lui fallait aussi un corps professionnel de fonctionnaires publics.

L'État moderne remplit ses fonctions à l'aide d'institutions de plus en plus complexes, comprenant des services publics par le biais desquels il peut légiférer, administrer et mettre en œuvre la justice. Pour ce qui est des fonctionnaires publics, lors de sa conférence sur « La future organisation administrative de la Roumanie », soutenue à l'Institut social roumain, le 23 avril 1923, Paul Negulescu leur attribuait une vaste préparation professionnelle, basée sur des règles de fonctionnement vouées à régler leur activité. Il s'imposait d'adopter un Statut pour la création du fonctionnaire public de carrière.

Les débats organisés à l'Institut social roumain ont joui de la participation de plusieurs personnalités marquantes de l'époque - Dimitrie Gusti, Nicolae Iorga, Vintilă I. Brătianu, Virgil Madgearu, Grigore Iunian, Ioan Nistor, Constantin Bacalbașa, Constantin Dăscălușanu et, certes, Paul Negulescu, avec un rôle important dans l'achèvement du projet constitutionnel de 1923. L'Institut a assuré la publication des idées précieuses des voix les plus représentatives des milieux académiques et politiques d'une société roumaine préoccupée par sa réforme et par le développement de son ensemble d'institutions.

### **La réaction des partis politiques, dans le contexte du débat constitutionnel**

Les partis politiques ont riposté à la révision constitutionnelle. La réaction de l'opposition est venue sur le fond du conflit permanent avec le Parti national libéral et s'est amplifiée avec la violation de la procédure constitutionnelle stipulée par l'article 128 de la Constitution de 1866. Suite à la soumission du projet de Constitution et avant tout débat au Parlement, le Parti national dirigé par Iuliu Maniu et le Parti paysan dirigé par Ion Mihalache, rejoint par Pan Halippa et Mihai Popovici, ont contesté la compétence des Assemblées d'élaborer la Constitution, motivant que « Les Assemblées élues en mars 1922 ne peuvent s'arroger le droit de rédiger la Constitution de la nation roumaine que par l'usurpation et l'abus de pouvoir. Puisque dans la première hypothèse aucune des stipulations de l'article 128 de la



Constitution de 1866 n'est respectée, ces Assemblées ne peuvent pas constituer des *Chambres de révision* dans l'acceptation de cet article et elles ont d'autant moins le droit à l'autre hypothèse, de prétendre le caractère de Constituante. » (Moniteur officiel, 1923, p. 1043).

En outre, ils ont soutenu que « L'Union des provinces roumaines avec l'Ancien Royaume, en vertu du droit à la libre autodétermination nationale qui forme la base-même du nouvel État roumain, résultant des *Déclaration d'Union* des Assemblées d'Alba-Iulia et Cernăuți et du Conseil du Pays de Chișinău, est l'œuvre du peuple, et non pas de la famille Brătianu ». (Ibidem, p. 1043).

Sur le même sujet, Iuliu Maniu montrait que « Ces Déclarations d'Union ont été acceptées par le gouvernement de l'Ancien Royaume et sanctionnées par le Roi, dans lequel les provinces émancipées ont vu le symbole de l'unité nationale. De ces actes ont émergé non seulement des obligations d'ordre moral de la part de la Couronne ou du gouvernement roumain envers les provinces unies, mais aussi le lien de droit entre ces provinces et l'Ancien Royaume, et, par la suite, on ne peut pas les franchir sans une privation et une violation de la loi ». (Ibidem).

Le Parti national et le Parti paysan déclaraient que « (La Constitution) dans ces circonstances ne peut pas donner un fondement au nouvel État roumain et ne peut pas être une source pour un régime légal et constitutionnel ». (Ibidem).

En tant que représentant de la Bessarabie, Pan Halippa déclarait, à son tour, devant le Parlement, le 3 avril 1923, que : « nous nous sommes échappés à la prison du czar de tous les Russes pour entrer dans la prison gardée par les frères oligarques de Roumanie... Personne parmi nous n'a pu croire que dans la nouvelle Roumanie, la Constitution peut avoir une autre source que la volonté souveraine de la Nation même, représentée par une Assemblée constituante, librement élue, en collaboration avec le Roi de tous les Roumains, sous un gouvernement qui présenterait toutes les garanties de justesse et d'impartialité envers tous » (...). « Le projet imposé aujourd'hui aux délibérations de l'Assemblée des députés explique par soi-même cet acte de violence, puisqu'il met en évidence tout d'abord l'intention de conférer en quelque sorte la même base légale au régime d'arbitraire et d'oppression qui nous étrange ». (Ibidem, p. 1045).

Il faut ajouter, dans la même note, le discours du député transylvain Mihai Popovici, toujours dans la séance de la Chambre des députés du 3 avril 1923 : « Ce coup d'État a brisé dans une soif de pouvoir les décisions d'Alba Iulia et s'est moqué du noble essor avec lequel tout le peuple de Transylvanie avait décrété sur la base de l'autodétermination, par sa libre volonté, l'union avec l'Ancien Royaume, la Bessarabie et la Bucovine ». (Ibidem, p. 1045-1046) Selon Popovici, la légalité de

l'Assemblée constituante n'avait « ni de fondement de droit, ni de pouvoir moral, ni de valeur constitutionnelle, et la Transylvanie, le Banat, la Crișana et le Maramureș refusent de reconnaître le pouvoir de loi des décisions de cette assemblée, qui sont nulles. » (Ibidem, p. 1046).

La Constitution de 1866 stipulait à l'article 128 une procédure de révision extrêmement compliquée, qui n'a pas été respectée. Les partis d'opposition n'ont pas voté pour la Constitution, mais malgré leur contestation à chaque occasion de la légitimité du Parlement, y compris à l'intérieur de celui-ci, dans la presse et les rassemblements, ils n'ont pas proposé de solutions et, d'ailleurs, ont gouverné selon cette constitution une fois arrivés au pouvoir. En effet, le dessein inavoué des partis d'opposition était de mettre fin au gouvernement libéral et non par de contester la révision constitutionnelle en soi<sup>4</sup>.

## Conclusions

Grâce aux débats engendrés par des personnalités comme le professeur Paul Negulescu, la Constitution de 1923, adoptée en dépit des conflits présentés ci-dessus, a inclus des stipulations assez importantes visant la décentralisation administrative. Le principe même a été reconnu comme fondement de tout le cadre législatif qui régirait sur l'activité des unités territoriales sous-nationales, à savoir le département et la commune - dotée de personnalité juridique. L'élection des Conseils départementaux par suffrage universel, tout comme celle des Conseil communaux et des maires, représente un complément logique de cette approche. Cependant, la nouvelle Loi sur l'organisation administrative-territoriale du 14 juin 1925 a été conçue, paradoxalement, sur des principes centralistes, quoiqu'elle fût rédigée par les mêmes libéraux, ce qui a mené à une continuation des débats sur la question de la décentralisation - un débat qui est toujours d'actualité dans une Roumanie membre de l'Union européenne depuis plus d'une décennie.

## Bibliographie

- Alexianu, G. 1939. *Principii de drept constituțional*. Bucarest.
- Bitoleanu, I., Atanasiu, C. 2005. *Istoria administrației*. Constanța: Ed. Europolis.
- Hamangiu, C. 1923. *Constituțiunea nouă din 23 martie 1923*. Bucarest.
- Martin, A. 2002. « Instituția regiunii în legislația și practica politică interbelică ». *Ziridava*, no. 23.
- Matichescu, O. 2000. *Istoria administrației publice românești*. Bucarest: Ed. Economică.
- Miculescu, P., Clipa, C. 2004. *Istoria institutelor juridice în spectrul românesc*. Timișoara: Ed. Mirton.
- Monitorul Oficial al României*. 1923. « Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului », 30 juin, p. 1140-1143. Rapporteur C. D. Dimitriu.

*Monitorul Oficial al României*. 1923. 3<sup>e</sup> partie, « Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Deputaților, discurs ținut la 3 aprilie 1923 de dr. N. Lupu », p. 1043-1046.

Negulescu, P. 1922. « Viitoarea organizare administrativă a României », in *Monitorul Oficial al României*, 2<sup>e</sup> partie, « Dezbaterile Adunării Constituante a Deputaților », 22 april.

Păun, N. 2009. *Viața economică a României 1918-1948. Modernizare, dezvoltare, europeizare*. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană.

Popescu, E. 1983. *Din istoria politică a României. Constituția din 1923*. Bucurest: Ed. Politică.

Sianțiu, C. 1999. *Modificările constituționale din 1923*. Arad: Ed. Fundației Culturale « Ioan Slavici ».

Stanomir, I. 2005. *Libertate lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc*. Iași : Ed. Polirom.

## Notes

1. Le projet de loi visant le statut des fonctionnaires publics est entré dans les Débats du Sénat le 30 juin 1923. Selon les principes y inscrits, le fonctionnaire public « ne sert pas un intérêt particulier en échange d'un paiement, mais c'est un délégué de la souveraineté nationale, pour accomplir un service dans l'intérêt général de la nation. Il représente un intérêt permanent. Le ministre ou le chef supérieur ont seulement un contrôle de la manière dont il remplit sa fonction ».

2. La Loi sur l'organisation administrative de juin 1925, qui devait être fondée sur la décentralisation (selon les articles 4, 41, 108, 110 et 111 de la Constitution de 1923) a eu de fortes nuances centralisatrices. En tant que chef de l'administration départementale, le préfet était le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires départementaux, qu'il nommait et révoquait avec la Délégation permanente du Conseil départemental (Loi de 1925) ou tout seul (Loi de 1936), ayant aussi des prérogatives disciplinaires.

3. Les régions de développement à présent ont adopté ce modèle, mais elles l'ont transposé de façon strictement administrative, sans tenir compte de ses éléments culturels-historiques.

4. Voir : Ioan Stanomir, *Libertate lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc*, Iași, Ed. Polirom, 2005; Claudiu Sianțiu, *Modificările constituționale din 1923*, Arad, Ed. Fundației Culturale « Ioan Slavici », 1999; G. Alexianu, *Principii de drept constituțional*, Bucurest, 1939; C. Hamangiu, *Constituțiunea nouă din 23 martie 1923*, Bucurest, 1923; Eufrosina Popescu, *Din istoria politică a României. Constituția din 1923*, Ed. Politică, Bucurest, 1983.





ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

# Principes de l'organisation et de décentralisation de l'administration locale dans la Constitution roumaine de 1923

**Ciprian Păun**

Faculté des sciences économiques et gestion des affaires  
Université Babeş-Bolyai, Roumanie  
acpaun@gmail.com

Reçu le 24-09-2019 / Évalué le 03-10-2019 / Accepté le 05-11-2019

## Résumé

L'article présente les débats sinueux autour des principes qui forment la base de l'approche constitutionnelle de l'administration publique en Roumanie, après la Grande Union, inscrits dans la Constitution de 1923. Puisque les provinces roumaines unies en 1918 avaient eu des systèmes administratifs essentiellement différents, des thèmes comme la décentralisation et le rôle des institutions locales, notamment les Conseils départementaux et locaux, ont été souvent traités en fonction du parti politique et de l'affiliation locale du représentant qui intervenait dans les débats au Sénat et à la Chambre des députés. Des progrès importants ont été atteints en matière d'institutionnalisation de la vie de l'État, tandis que les tentatives d'éliminer le contrôle exercé par le facteur politique sur le fonctionnaire public ont eu un succès modéré.

**Mots-clés :** Roumanie, entre-deux-guerres, Constitution de 1923, décentralisation, fonctionnaire public

## Principles of organising and decentralising local administration in the Romanian Constitution of 1923

### Abstract

The article focuses on the sinuous debates surrounding the principles that lie at the core of the constitutional approach to public administration in Romania, following the Great Union, as they were inscribed in the Constitution of 1923. Since the Romanian provinces that were united in 1918 has experienced essentially dissimilar administrative systems, topics such as decentralisation and the role of local institutions, chiefly County and Local Councils, were often treated depending on the political party and local affiliation of the representative who intervened in the debates held by the Senate and the Chamber of Deputies. Notable progress was attained in matters of institutionalising the life of the state, whilst the attempts to remove public servants from under political control only met with moderate success.

**Keywords:** Romania, interwar period, Constitution of 1923, decentralisation, public servant

## Prémices

La Constitution de 1923 (Păun, 2009) a réglementé le cadre institutionnel et l'organisation du territoire de la Grande Roumanie, suite à l'acte d'Union de 1918, tout en proclamant une série de principes qui ont renforcé les relations sociales de la nouvelle configuration du Royaume. Certains parmi eux ont été empruntés de la Constitution antérieure, de 1866, tandis que d'autres étaient nouveaux. Notre dessein est de présenter les stipulations les plus importantes de la nouvelle Constitution, afin de souligner le caractère de l'État, tel qu'il a été configuré par celle-ci, l'acceptation du principe de décentralisation et la relation entre le facteur politique et les institutions nationales et locales. On tâchera de prouver, ainsi, qu'il s'agit d'une loi fondamentale qui fournissait les prémices pour que la Roumanie s'intègre sur la scène européenne sous des auspices démocratiques, afin de continuer sa modernisation et son développement et de franchir les décalages entre les « deux Europes » à l'époque.

La Constitution garantissait la séparation des pouvoirs, dans son troisième titre. L'importance de ce principe est indiscutable, un véritable dogme dans les démocraties libérales, qui assure avec quelques limites la liberté du citoyen dans ses rapports avec le pouvoir. Le principe de la souveraineté nationale est exercé par délégation (selon l'art. 3), vu que la nation toute entière détient le pouvoir politique et jouit du droit de vérifier et de contrôler l'activité de tous les organes de l'État. L'idée est reconfirmée par l'art. 42, qui stipule que « les membres des assemblées représentent la nation ».

La déclaration des droits et des libertés des citoyens inclut, à l'art. 5, l'interdiction de discriminer sur la base de l'origine ethnique, de la langue ou de la religion. La propriété privée est garantie, ses dispositions ayant été mises en accord avec l'évolution de la vie sociale. Le principe de la légalité, le seul qui s'avère capable d'offrir une protection vraiment efficace des droits de l'homme, se retrouve constamment par des formules telles : « Aucune punition ne peut être créée, ni appliquée, que sur la base d'une loi » (art. 14); « Aucune juridiction ne peut être créée que sur la base d'une loi » (art. 101); « La justice militaire s'organise par une loi distincte »; (art. 106) « Les institutions départementales et communales sont réglementées par les lois » (art. 108); « Aucun impôt de n'importe quelle nature ne peut être établi que sur la base d'une loi » (art. 109); « Aucune troupe armée étrangère ne peut être admise dans le service de l'État, ne peut entrer ou traverser le territoire de la Roumanie que sur la base d'une loi » (art. 123); « En cas de danger d'État on admet par la loi l'institution de l'état de siège général ou partiel » (art. 128).

La décentralisation administrative, proclamée par l'art. 108 de la Constitution modifiée, a été placée à la base de l'organisation de l'État. L'élément principal de la décentralisation administrative a été l'élection des membres des Conseils départementaux et communaux par vote universel, égal, direct, secret et obligatoire, avec la représentation de la minorité.

Il faut mentionner que, en ce qui concerne l'organisation territoriale-administrative, les facteurs politiques ont constamment suivi l'unification de l'organisme national. Elle a été achevée par la Loi du 14 juillet 1925, qui a étendu l'organisation existante dans l'Ancien Royaume (départements, comtés - en roumain, plăși - et communes) dans les nouvelles provinces. Avec l'arrivée au pouvoir des nationaux-paysans, en 1928, on a élaboré une nouvelle Loi sur l'organisation de l'administration locale, le 3 août 1929. Autant la loi de 1925 que celle de 1929 ont souffert de nombreuses modifications jusqu'à l'adoption de la Loi administrative de 1936. Prévu dans la Constitution, le principe de la décentralisation administrative n'a pas été appliqué, puisque, graduellement, à la base de l'organisation administrative-territoriale de la Roumanie on a établi le principe du centralisme bureaucratique, mis en œuvre par la tutelle administrative et le contrôle hiérarchique. La conséquence naturelle de cet état de choses a été la diminution de l'autonomie locale.

Remplissant le rôle d'instrument politico-juridique pendant une décennie et demie, la Constitution de 1923 a eu pour but principal de représenter la Constitution de l'Union, de l'intégration économique, territoriale, politique et spirituelle de la Roumanie. C'est sur la base de cette Constitution qu'on a achevé tout le processus d'unification administrative. Celle-ci, visant notamment les lois civiles et pénales, représente une condition essentielle du développement de la Roumanie. Dans la réponse du Sénat au message du Trône, le 15 novembre 1923, le rapporteur Grigore Procopiu montrait que : « Après la création définitive de notre établissement constitutionnel, on commence le travail dur et grand de l'unification législative sur les bases établies par la nouvelle Constitution. Le Sénat, conscient de la signification des problèmes législatifs qui seront soumis pour résolution, afin d'accomplir cette unification, dans toutes les directions de la vie d'État, s'efforcera à mener à bonne fin, en accord avec la Chambre des députés et le Gouvernement de Votre Majesté, cette œuvre importante. » (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 15 novembre 1923, p. 30).

Jusqu'en 1918, les provinces historiques s'étaient développées dans le cadre de leurs normes, pratiques et systèmes juridiques différents. Tout cet héritage, incluant des traditions, des mentalités, des conceptions politiques et des idéologies différentes, devaient trouver leur harmonisation dans la législation d'unification.

La complexité du phénomène, générée par les recherches visant l'établissement des principes, l'élaboration des solutions adéquates qui prennent en compte les particularités locales, l'harmonisation des intérêts fondamentaux de l'État et de ses citoyens, les disputes théoriques et pratiques avec un air politique, ont rendu le processus plutôt long (Vese, Pușcaș, 1988 : 39).

Visant l'accomplissement de cet objectif, la Constitution de 1923 précisait, à l'art. 137 : « Tous les codex et les lois existants dans différentes parties de l'État roumain seront révisés afin de les harmoniser avec la présente Constitution et d'assurer l'unité législative ». La Constitution était, donc, le noyau autour duquel il fallait entreprendre l'unification législative de la Roumanie.

À la différence de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, qui n'avaient pas un droit national expérimenté dans la pratique de l'unité sociale-politique et qui ont été obligées à se doter de lois après 1918, en Roumanie, l'unification législative a été accomplie autant par l'extension des lois de l'Ancien Royaume sur tout le territoire du pays unifié, en harmonisant la législation existante avec la Constitution, que par la création de nouvelles infrastructures législatives qui répondent aux besoins liés au progrès et au développement. Pour ce qui est de la technique législative en matière d'unification, il fallait y avoir un Conseil législatif, afin d'assurer une « législation scientifique » (Negulescu, Alexianu, 1942 : 592), dont le dessein était d'aider à la rédaction et à la comparaison des lois, émanant soit du pouvoir exécutif, soit de l'initiative parlementaire (voir l'art. 76 de la Constitution) (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 5 mars 1925, p. 487).

Nous nous référerons, en ce qui suit, aux principes les plus importants de la Constitution, visant l'organisation administrative-territoriale.

### **La Roumanie, État national, unitaire et indivisible**

Le projet de Constitution réalisé par la Délégation de la Commission constitutionnelle a été soumis au débat devant la Grande Commission parlementaire pendant la période 22 décembre 1922 - 5 janvier 1923. Le premier article, qui déclarait la Roumanie un « État national, unitaire et indivisible » a été accepté sans objections. Lors des discussions, on a souligné que « les faits historiques connus demandent une troisième rédaction de l'article 1 de la Constitution de 1866, par le rajout du mot *unitaire*, afin d'accentuer davantage l'unité politique de tous les Roumains et de condamner toute préoccupation pour le fédéralisme et le régionalisme ». On y a ajouté les mots « à l'intérieur des frontières actuelles », pour insérer dans la Constitution l'étendue de l'État roumain suite à la guerre commencée en 1916. L'art. 1 évoquait formellement le territoire par le rajout des mots « les départements à



droite du Danube ». (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 15 mars 1923).

Selon le rapporteur, « Le sentiment du régionalisme est condamné, considéré comme contraire à la lettre... de la nouvelle Constitution. Sa pratique peut constituer un crime d'État. » (Archives historiques centrales, Parlement, dossier 2010/1923). Nicolae Iorga a exigé qu'on stipule que l'État roumain était non seulement unitaire et indivisible, mais aussi national, un caractère imprimé par l'origine ethnique roumaine nettement prédominante du peuple. (Neamul românesc, 1923). Le député S. Mândăchescu, membre de la commission de rédaction des articles dédiés aux départements et aux communes, a déposé un amendement dans le même but.

La réglementation constitutionnelle sur le caractère national de l'État roumain, formé par l'union, grâce à l'exercice du droit à l'autodétermination, des Principautés de Valachie et de Moldavie, en 1859, et ensuite, en 1918, de la Transylvanie, du Banat, de la Crișana, du Maramureș, de la Bessarabie et de la Bucovine avec la Roumanie, fait mention explicite que le territoire ne peut pas être modifié sans porter atteinte à la volonté du peuple. La consécration, par la Constitution, du principe de l'inaliénabilité du territoire de la Roumanie, implique que les rectifications des frontières de l'État, demandées par des circonstances locales ou par une meilleure délimitation, ne pouvaient être effectuées qu'en vertu d'une loi spéciale. En plus, l'indivisibilité du territoire trouve son explication dans les circonstances historiques dans lesquelles la Roumanie s'est formée. Ce principe s'est rapporté à une Déclaration solennelle, par laquelle autant l'Union des Principautés de 1859 que celle de 1918 étaient considérées des actes officiels qu'on ne pouvait jamais contester sans porter atteinte à la volonté du peuple roumain tout entier et des habitants de chacune des provinces.

### **La séparation administrative-territoriale en départements et communes**

La stipulation dans l'article 4 de la Constitution que « le territoire de la Roumanie, du point de vue administratif, est divisé en départements, les départements en communes, et leur nombre, étendue et sous-divisions territoriales seront établis selon les formes prévues dans les lois d'organisation administrative » est une norme différente par rapport à l'article 4 de la Constitution de 1866, selon lequel « le territoire est divisé en départements, les départements en comtés, les comtés en communes, des divisions et sous-divisions qui ne peuvent être changées ou rectifiées que par la loi ». L'article 4 de la Constitution de 1923, tel qu'il a été rédigé, a suscité d'amples débats au Parlement lors de l'adoption de la Loi sur l'unification législative de 1925 et de la Loi sur l'organisation de l'administration locale de 1929,

lorsqu'on a débattu la division administrative-territoriale du pays en provinces ou régions administratives.

La confusion du législateur de 1925 et, probablement, de 1929 aussi, a été générée par l'incompréhension du fait que la division du territoire en provinces ou régions n'avait pas de connotations politico-administratives, ce qui aurait sûrement mené à l'inconstitutionnalité de la loi, selon l'art. 1 de la Constitution, mais seulement administratives. À l'art. 4, la Constitution fait référence à la division administrative du territoire et non pas à la politico-administrative, ce qui aurait affecté le caractère unitaire de l'État.

### **Le principe de la décentralisation des institutions départementales et communales**

Le 5<sup>e</sup> Chapitre, « Sur les institutions départementales et communales » ne comprend qu'un article (l'art. 108). Son premier alinéa, auquel correspond l'art. 106 de la Constitution de 1866, décrète que « les institutions communales et départementales sont réglées par des lois », tandis que le deuxième (correspondant à l'art. 107 de l'ancienne Constitution) prévoit que le fondement de ces lois est représenté par le principe de la décentralisation administrative. Le dernier alinéa nouvellement introduit garantit l'élection des membres des conseils départementaux et communaux par les citoyens roumains par « suffrage universel, égal, direct, secret, obligatoire et avec la représentation de la minorité ». Ceux-ci étaient rejoints par les membres cooptés de droit (y compris des femmes).

Selon les dispositions de l'art. 108 alinéa 1, corroborées avec les art. 4 et 4.1 de la Constitution, les organes de direction départementaux et communaux seraient réglementés par la loi. Ainsi, le législateur constituant laissait aux lois sur l'organisation administrative le mode d'organisation et de fonctionnement de la direction des unités administratives-territoriales. La base des nouvelles lois devait être le principe constitutionnel et la décentralisation administrative-territoriale.

Il est connu que les intérêts publics que l'exécutif doit satisfaire ne sont pas toujours les mêmes, lorsqu'il y a des intérêts d'État qui couvrent tout le territoire, ou une partie de celui-ci, aussi bien que des intérêts de certains départements ou communes. C'est la tâche du pouvoir exécutif de satisfaire ces intérêts, par le biais des organes dont il se dote. L'État peut les harmoniser plus ou moins, en fonction des politiques publiques promues, visant le développement économique, le degré de civilisation de la société etc. D'autre part, il n'y a pas de ligne de séparation entre les intérêts généraux et locaux, puisque les deux, ensemble ou séparément, manifestent une certaine influence sur la bonne gestion d'un État

moderne. Un problème départemental, voire local, est souvent perçu par l'État avec une intensité plus ou moins importante, selon sa nature.

L'administration des intérêts généraux est confiée par la Constitution au Roi, le chef du pouvoir exécutif, qui remplit ses attributions à l'aide des ministres et du gouvernement. L'administration de intérêts départementaux et locaux est confiée au département et, respectivement, à la commune, des circonscriptions territoriales de l'État investis de personnalité juridique. Autant le Conseil départemental que le Conseil local (art. 41 de la Constitution) déroulent leurs activités par l'intermédiaire de l'organe collégial délibératif et de l'exécutif - le préfet ou le maire.

L'unité politique exige que les organes du département et les locales se situent dans un certain rapport de dépendance des autorités générales ou centrales, pour que l'État puisse remplir son rôle et, d'autre part, pour qu'il veille à la direction des circonscriptions territoriales et de leurs cellules (communes) administratives. Lorsqu'on parle de la centralisation ou de la décentralisation, on se réfère aux rapports entre les organes départementaux et communaux, et le pouvoir central, dont dérivent des droits pour les unes et des obligations pour les autres (Teodorescu, 1929 : 240). Dans les systèmes centralisés, le rapport de dépendance entre les deux catégories d'organes est si serré que les intérêts départementaux et locaux sont dirigés par des normes et des réglementations émanant du Centre, par des organes institués et des fonctionnaires nommés directement par le pouvoir central et avec des moyens financiers procurés du budget général (Ibidem : 291).

Anibal Teodorescu avertit qu'il ne faut pas confondre la centralisation administrative, qui représente un certain rapport entre les différents organes administratifs, et la centralisation politique, qui représente le degré de cohésion qui donne de l'unité à l'État. Exprimée par la loi, elle doit être unitaire et uniforme pour tous les citoyens, et les organes d'exercice de la loi, la magistrature, l'armée, la police et les affaires étrangères, doivent être également unitaires, selon l'art. 1 de la Constitution (Ibidem).

Le réputé juriste définit la décentralisation selon la doctrine du droit administratif, étant perçue, selon l'acception de l'époque, comme le système dans lequel les autorités départementales ou locales ont le pouvoir de veiller elles-mêmes au rétablissement de leurs intérêts, par des organes élus et par leurs propres moyens financiers. (Ibidem). La décentralisation administrative était perçue comme le processus de transfert d'autorité / de responsabilité administrative et financière depuis le niveau de l'administration publique centrale à celui de l'administration publique locale. Ce transfert se réfère au domaine de la planification, de la prise des décisions (finances, fiscalité), des responsabilités légales (émission de règlements,

décisions locales) et de la direction des services publics pour lesquels le transfert s'effectue.

Les critères pris en compte par le législateur constituant lors de la formulation du principe de la décentralisation administrative ont été d'ordre historique et pratique. La Constitution met à la base de l'organisation administrative le principe de la décentralisation, mais la nouvelle Loi sur l'organisation administrative-territoriale du 14 juin 1925 a été conçue, paradoxalement, sur des principes centralistes, une approche peut-être même contraire à la lettre de la Constitution. (Bănescu, 1937 : 441) La hâte caractérisant la manière dont les libéraux l'ont élaborée ne se justifiait pas par sa nécessité, considérée impérieuse (Nicolae Iorga l'attendait et l'appelait « la réforme des réformes »). (Bănescu, 1935 : 3).

### **L'institutionnalisation de la vie d'État**

Le fondement de l'organisation administrative-territoriale du pays a été l'art. 4 de la Constitution de 1923 : « Le territoire de la Roumanie, du point de vue administratif, est divisé en départements, et les départements en communes ». Constantin Dumitriu, le spécialiste en cette matière du Parti national libéral, rapporteur général de la Commission parlementaire et auteur du projet, a présenté le point de vue de son parti, au second Congrès international des sciences administratives, qui s'est déroulé en automne de 1923 à Bruxelles.

Dans la conception du PNL, la réforme administrative ne préconisait pas seulement le changement des lois et des institutions, mais elle voulait se placer à la base des méthodes et de la sélection du personnel appelé afin de mettre en œuvre le principe démocratique de l'administration moderne, bâti sur la décentralisation et la décongestion des services centraux. La réforme était conçue de façon à laisser aux institutions locales la plénitude des compétences en ce qui concerne les intérêts exclusifs et à réserver au pouvoir central des questions d'ordre politique général. On reconnaissait la difficulté de fixer une ligne entre l'intérêt local et le général (Dimitriu, 1924 : 9-11).

Le rapport sur le projet de loi, présenté dans la Chambre des députés par Leonte Moldovan, affirme explicitement que « Parmi toutes les lois, l'administrative a une importance capitale, parce qu'elle intéresse l'ensemble des citoyens, qui entrent directement et immédiatement en contact avec elle, sous de différentes formes ». (Monitorul Oficial, Dezbaterile Aduării Naționale Constituante a Deputaților, 25 juin 1925, p. 2791) Le rapport, rédigé dans la conception politico-administrative du Parti national libéral, admet que le projet de loi affecte la tradition et la sensibilité des provinces unies : « Chaque province se sent attristée de quitter les formes d'une

vie vécue et d'adopter de nouvelles formes, qui n'ont pas encore été essayées. C'est un principe de mécanique sociale. » (Ibidem).

L'Exposé de raisons auprès du Projet de loi, signé par le général de corps d'armée Arthur Văitoianu, soulignait que « Nous devons changer les normes administratives d'un peuple de 20.000.000 d'habitants (dans les données statistiques il y avait approximativement 17.000.000), qui a vécu pendant des siècles politiquement séparé, sous des régimes et des conceptions différentes de la vie d'État. Les provinces sœurs sont venues avec leurs traditions administratives, avec leurs coutumes et leur mentalité et il y va de soi que tous les sacrifices qu'on fait et toute la bienveillance visant le dessein supérieur de l'unité et de la consolidation de l'État, l'adaptation à la nouvelle organisation, ne peuvent arriver que graduellement et avec toutes les difficultés inhérentes d'une œuvre grande et complexe ». (Ibidem, p. 2903; Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 22 mars 1925, p. 865).

Dès le début, dans la Commission d'administration générale, départementale et communale, à leur demande, ont participé le Président du Conseil des ministres, I. C. Brătianu, aussi bien que R. Franassovici et Gh. Tătărăscu, sous-secrétaires d'État au Ministère de l'intérieur, les représentants des minorités, des députés de différentes régions, des leaders de l'opposition - tous travaillant sous la présidence de Numa Frumușanu, conseillé par C. Dimitriu, l'un des meilleurs connaisseurs du droit et de la pratique administratives.

Tout d'abord, on a formulé les lignes directrices de la nouvelle vision administrative-territoriale. Premièrement, la réforme pour l'unification administrative devait être en concordance avec l'art. 1 de la Constitution : « Le Royaume de Roumanie est un État national unitaire et indivisible ». Deuxièmement, la réforme devait se fonder sur les stipulations de l'art. 108 de la Constitution, visant les institutions départementales et communales : « Les membres des conseils départementaux et communaux sont élus par les citoyens roumains par vote universel, égal, direct, secret, obligatoire et avec la représentation de la minorité, selon les formes prévues par la loi. À ceux-ci pourront s'ajouter par la loi les membres de droit et les membres cooptés. Parmi les membres cooptés peuvent se retrouver des femmes majeures aussi ».

Le Comité des délégations « a reconnu toutes les qualités et les traits qui habilent les femmes à participer aux conseils communaux, c'est-à-dire dans ces assemblées domestiques-là pour des intérêts locaux. » (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 25 avril 1925, p. 996) Cependant, le rapporteur a enlevé cette stipulation du projet pour des raisons « d'opportunité politique. »

(Ibidem). Il faut souligner que, lors de la discussion parlementaire sur l'art. 108, relatif aux droits politiques des femmes, l'Assemblée constituante s'est abstenue de les régler, transférant la question au législateur ordinaire. Lors des débats au Sénat, le seul qui n'a pas été d'accord avec la décision du Comité des délégations a été le professeur C. Dissescu, qui a montré que « les femmes peuvent être incluses dans n'importe quel conseil communal, à un rapport d'une sur neuf conseillers. » (Ibidem) Assis sur le banc ministériel, le premier ministre I. C. Brătianu est resté fidèle à l'idée d'accorder des droits politiques aux femmes : « il serait inopportun que dans une loi ce principe ne soit pas inclus, au moins dans les limites que nous avons présentées avec beaucoup de prudence et de sens d'opportunité. » (Ibidem).

Le Comité des délégations ne pouvait pas se prononcer en majorité sur « l'opportunité de coopter les femmes dans les conseils locaux », puisque l'art. 6 de la Constitution, à l'alinéa 2, disposait que « Les lois spéciales, votées avec une majorité des deux tiers, détermineront les conditions dans lesquelles les femmes peuvent avoir l'exercice des droits politiques. » Soumise au vote, la modification de l'art. 10 reçue du Comité des délégations, relative aux droits des femmes de faire partie, par cooptation, des conseils communaux et départementaux, a été adoptée. Du nombre total de 85 de membres présents, la majorité de 2/3 était de 56, et il y a eu 67 billes blanches, contre 18 billes noires. (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 12 avril 1925, p. 999).

### **L'élimination du contrôle politique sur l'administration**

Le Statut des fonctionnaires publics de la loi du 19 juin 1923 les définissait comme « citoyens roumains, sans différence de sexe, qui remplissent un service public permanent (civil et ecclésiastique) pour l'État, la commune ou les institutions dont le budget est soumis à l'approbation du Parlement, du Gouvernement ou des Conseils départementaux ou communaux. » (art. 1) Cette loi excluait de ses dispositions les fonctions politiques et électives. Par fonctionnaires publics, selon la loi, on comprenait les fonctionnaires dont l'activité avait un caractère politique dominant - les ministres et les sous-secrétaires d'État, ou bien « les secrétaires généraux des ministères et des préfectures, qui dans le système législatif roumain ne jouissaient pas de stabilité sur leurs postes, étant soumis aux fluctuations politiques. »

Le Statut plaçait en-dehors des réglementations les maires, qui n'étaient pas nommés par le Roi, mais élus par les citoyens. Les conseillers communaux et départementaux ne pouvaient pas être considérés des fonctionnaires publics, quoiqu'ils reçussent une indemnisation pour l'activité déroulée (art. 34 de la Loi sur l'unification), puisqu'ils n'étaient pas investis d'une autorité propre. La sphère de

compétence administrative appartenait entièrement au Conseil dont ils faisaient partie, et non pas à chacun, individuellement. Les conseillers communaux et départementaux n'étaient pas assimilés aux fonctionnaires publics, ni même lorsqu'ils devenaient membres des Délégations permanentes et recevaient en apparence leur propre autorité, qui consistait, selon l'art. 56 de la Loi sur l'organisation administrative, en « la surveillance des différents services selon la spécialité de chacun ». Ceci est dû au fait que c'était la Délégation permanente qui avait ses propres attributions, et non par eux-mêmes.

En tout cas, le caractère de permanence que doit remplir la fonction de maire manque dans l'exercice du mandat de conseiller communal ou départemental, et même de membre d'une Délégation permanente. Transformer les uns et les autres en fonctionnaires publics signifie les subordonner à une autorité supérieure et les priver de l'indépendance d'attitude et de contrôle. Pour ce qui est de l'élimination de l'influence politique sur le maire et le Conseil local, le projet de loi, aussi bien que la Loi sur l'unification administrative, viennent avec une nouveauté. Ainsi, les mandats des conseillers et des maires ont été prolongés jusqu'à huit ans, afin d'assurer la continuité de leurs travaux et programmes d'activité. C'est toujours dans ce but et surtout pour soustraire l'administration locale de l'influence politique, qu'on a limité le droit à la dissolution du Conseil communal, en ne donnant au pouvoir central le droit d'intervenir que dans certains cas et, même alors, avec l'avis conforme du Conseil supérieur administratif.

Il est à retenir que dans l'ancienne législation roumaine, en l'absence des Conseils communaux, les maires et les préfets dirigeaient l'administration eux-mêmes. Or, par le projet en discussion on a institué la Délégation permanente qui, aux côtés des maires et du préfet, dirige les intérêts locaux dans les limites des compétences établies par la loi. Pour éviter la dissolution des Conseils communaux pour des raisons politiques, on a prévu des sanctions contre les conseillers qui « se laisseraient influencer par des politiciens afin de renoncer à leur mandat. » (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 7 avril 1925, p. 971).

Quant aux fonctionnaires communaux et départementaux, le projet de loi sur l'unification administrative les divise en deux catégories (art. 101 alinéa 8) : fonctionnaires administratifs et de spécialité (art. 98 et 150). Ces premiers se différencient de ces derniers par le fait que leur nominalisation, leurs droits d'avancer dans leur fonction, leur rétribution et leur droit à une retraite étaient réglementés par le Statut et les lois spéciales.

La loi donne un mandat aux ministres de représenter le maire et le préfet devant les commissions pour soutenir les actions disciplinaires dirigées contre les fonctionnaires de spécialité, une disposition qui porte atteinte au principe d'autonomie et de décentralisation des autorités locales, politisant d'une part la fonction publique et d'autre part diminuant l'autorité du maire et du préfet.

### En guise de conclusion

Une bonne administration avait peu de chances de performer avec des fonctionnaires d'occasion, des dilettantes qui servaient l'État sans que celui-ci assure la durée de leur fonctionnement. Dans de telles conditions, ils liaient leurs carrières au jeu des partis politiques (les ministres étaient des politiciens) et ils utilisaient la fonction publique plutôt dans l'intérêt du parti qui le leur a offerte, que dans l'intérêt général de l'administration. Ce sont eux qui deviendraient « ces légions-là d'aliénés politiques qui ne vivent que dans l'espoir de changer des gouvernements et qui arrivent à constituer, à cause de cela, une véritable plaie sociale. » (Teodorescu, 1929, p. 318).

Léon Duguit, cité par Anibal Teodorescu dans le « Traité de droit constitutionnel », plaidait pour l'idée « éminemment juste (la stabilité de la fonction) de donner à titre d'égalité au fonctionnaire une situation stable du point de vue de tous les avantages visant sa fonction, de le libérer complètement de favoritisme et d'influences politiques, de lui assurer un avancement régulier et de le sauvegarder contre toute menace de révocation et même de transfert et de rétrogradation arbitraire. » (Ibidem)

Malheureusement, les réformes de l'administration locale présentées ci-dessus, malgré les progrès montrés en matière de décentralisation, n'ont pas empêché cette administration (notamment les Conseils communaux et départementaux) de rester sous des influences politiques. Ce n'est que le principe qui a été proclamé, puisque dans la composition des Conseils, à part les membres élus, il y avait des conseillers cooptés et de droit, qui n'étaient que des représentants influents des partis politiques. Or, leurs votes, à côté de ceux des conseillers du parti de gouvernement, formaient une majorité dans la prise des décisions.

### Bibliographie

- Archives historiques centrales, fonds Parlement, dossier 2010/1923.  
Bănescu, N. 1935. « Reforma reformelor », in *Administrația română*, 15, no. 2.  
Bănescu, N. 1937. « Administrația în adevăratul ei rol », in *Administrația română*, 17, no. 12.  
Dimitriu, C. 1924. « În preajma reformei administrative », in *Democrația*, 12, no. 2.



Monitorul Oficial. 1923 et 1925. 3<sup>e</sup> partie. Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului.

Monitorul Oficial. 1925. 3<sup>e</sup> partie. Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Deputaților, no. 104 du 25 juin.

*Neamul românesc* (revue). 1923. Bucarest, 26 mars.

Negulescu, P., Alexianu, Gh. 1942. *Tratat de drept public*, Bucarest.

Păun, N. 2009. *Viața economică a României 1918-1948. Modernizare, dezvoltare, europeanizare*. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană.

Teodorescu, A. 1929. *Tratat de Drept administrativ*, vol. I, 3<sup>e</sup> éd. Bucarest: Institutul de Arte Grafice Eminescu.

Vese, V. et Pușcaș, A. (éds.). 1988. *Dezvoltare și Modernizare în România Interbelică, 1919-1939, Culegere de Studii*, Bucarest : Ed. Politică.





ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

## Les intellectuels roumains de l'exil italien et la nouvelle politique étrangère roumaine dans le contexte de la propagande communiste

Anca Stângaciu

Université Babeş-Bolyai, Roumanie

astangaciu@yahoo.com

Reçu le 04-11-2019 / Évalué le 14-11-2019 / Accepté le 05-12-2019

### Résumé

L'objectif de cet article est d'analyser la manière dont les intellectuels roumains en exil, en Italie, avaient des liens avec la politique étrangère et la propagande promue par les structures du régime communiste à Bucarest. La disparition progressive du modèle de type stalinien, ainsi que le socialisme nationaliste promu par Nicolae Ceaușescu après 1965, se sont également traduits par un affaiblissement de la politique et des méthodes d'approche des « ennemis du régime ». Les décrets de libération des prisonniers politiques adoptés sous la pression des puissances occidentales entre 1964 et 1965, la tentative de récupération des valeurs traditionnelles, la stratégie du Parti communiste visant à attirer des personnalités par conviction et non par contrainte, respectivement par le remplacement des méthodes générales de sécurité fondées sur le terrorisme, la détention, la persécution, le compromis ou la violence avec celles de la surveillance de l'information et du contrôle exagéré ont conduit à un « assouplissement politique et idéologique » (1965-1974) qui, corrélé à certains succès de la politique étrangère, a convaincu pendant une certaine période de temps une partie importante des personnalités de l'exil, tandis qu'une autre restait intransigeante et critique, notamment avec la politique interne du régime communiste.

**Mots-clés :** élite politique, anticommunisme, exil, intellectuels, propagande, Italie

### The Romanian Intellectuals from the Italian Exile and the New Romanian Foreign Policy in the Context of the Communist Propaganda

### Abstract

The objective of this article is to analyze the way in which the Romanian intellectuals in exile, in Italy, related to foreign policy and to the propaganda promoted by the structures of the communist regime in Bucharest. The sunset of the Stalinist type model, as well as the nationalist socialism promoted by Nicolae Ceaușescu after 1965, were also reflected in the weakening of the policy and in the methods of approaching the “enemies of the regime”. The decrees of release of political prisoners adopted under pressure of Western powers between 1964-1965, the attempt to recover traditional values, the strategy of the Communist Party to attract personalities by accession and not by constraint, respectively the replacement of

general methods of Security based on terror, detention, persecution, compromise or violence, with those of information surveillance and exaggerated control, led to a relative “political and ideological relaxation” (1965-1974) which, correlated with certain successes of foreign policy, convinced, for a while, a significant part of the personalities of the exile, while another remained intransigent and critical, especially with the internal politics of the communist regime.

**Keywords:** political elite, anti-communism, exile, intellectuals, propaganda, Italy

## Introduction

Les tentatives d'autonomie en politique étrangère commencées depuis 1960 par Gh. G. Dej, en vertu des principes du communisme national, ont été de plus en plus renforcées à l'occasion de l'assouplissement idéologique promu par le régime de Ceaușescu, ce qui a transformé les années 1965-1974 en repères de quelques initiatives diplomatiques importantes, reflétées dans l'atténuation du conflit russo-chinois, le rapprochement entre la Roumanie et la Yougoslavie, la défense de l'expérience polonaise et tchécoslovaque, le refus d'envahir la Tchécoslovaquie, l'ouverture politique et économique aux États occidentaux et, bien sûr, l'entrée dans d'importants organismes internationaux. En fait, N. Ceaușescu a commencé à partir de 1967 la restructuration des liens commerciaux avec les États capitalistes (Sută, 1998 : 191), mais le capital d'image que la Roumanie, autoproclamée pays socialiste en voie de développement, a acquis dans le contexte du Printemps de Prague a eu une importance particulière qui s'est façonnée autour de l'idée d'une relative autonomie vis-à-vis de Moscou et d'une ouverture vis-à-vis du monde capitaliste, parallèlement à la promotion d'un assouplissement relatif sur le plan interne. En outre, au début de la huitième décennie, plus précisément en 1971, la Roumanie est devenue membre du GATT, membre du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale (Deletant, 1997 : 150). Une autre étape a consisté à obtenir, en 1974, le Système Généralisé de Préférences Douanières, la Roumanie étant le premier pays à signer un tel accord et à reconnaître de facto la Communauté Économique Européenne en tant qu'entité autonome (Fota, 1996 : 176). Par la suite, la clause de la nation la plus favorisée avec les États-Unis d'Amérique a été obtenue en 1975 et l'admission au Groupe des 77 en 1976 (Stângaciu, 2007 : 34). La relative indépendance économique acquise par l'État roumain impliquait, d'une part, son isolement au sein du bloc communiste et, d'autre part, sa proximité avec les États non communistes qui n'étaient pas en bonnes relations avec l'URSS, ce qui entraîna la reprise des relations économiques principalement avec les États occidentaux (Sută, Drăgan, Mureșan, 1996 : 197), le renoncement à l'obligation d'apprendre le russe à l'école, la réécriture d'une partie de l'histoire récente, etc.

Après la reprise des contacts diplomatiques, en reconnaissant le gouvernement communiste et en élevant les missions diplomatiques de Rome et de Bucarest au rang d'ambassade le 9 mars 1964, l'Italie était sans aucun doute l'un des États d'Europe occidentale avec lequel la Roumanie développait une série d'importantes relations politiques et particulièrement économiques. Pour Nicolae Ceaușescu, l'intensification du partenariat italo-roumain a été un objectif de politique étrangère depuis son investissement en tant que président du Conseil d'État (juillet 1967), une telle démarche s'appuyant principalement sur le fort potentiel économique et sur le stade avancé de développement scientifique et technique de l'Italie. En effet, bien que la Roumanie fût un des États appartenant au groupe CAEM, Ceaușescu était très conscient de la possibilité d'un développement scientifique et technique plus rapide en collaborant avec les États capitalistes d'Europe et du monde entier. Les arguments politiques qui ont renforcé l'idée d'une coopération bilatérale sont également venus des liens étroits entre le Parti Communiste Roumain et le Parti Communiste Italien.

En conséquence, depuis 1967, la Roumanie a soumis aux autorités italiennes une série de propositions concernant la coopération dans le cadre des relations italo-roumaines, et, en 1971, on a créé la Chambre de Commerce et Industrie roumano-italienne, facilitant la présence de plus de 6 000 entreprises italiennes en Roumanie<sup>1</sup> (La Politique étrangère, les Relations bilatérales, la République Italienne). De plus, dans les années '70 et '80, on a créé même des entreprises mixtes roumano-italiennes : Rifil (fibres synthétiques), Vitama (machines-outils et outillages), Romital, Dampex (produits chimiques), Sorimpex (matériaux de construction) ou, dans le domaine bancaire, la Banque Italo-Roumaine, ouverte en 1980 dans le but de renforcer les liens économiques entre la Roumanie et l'Italie (Petrenco, 1993 : 89-92). Enfin, en 1973, la rencontre du président de la Roumanie avec le président italien Giovanni Leone a abouti à la signature d'un Accord à long terme sur la coopération économique, industrielle et technico-scientifique, un accord renforcé en 1977 par une Convention italo-roumaine concernant l'évitement de la double imposition en matière de commerce extérieur.

Les échanges commerciaux avec l'Italie avaient également une place importante dans le commerce extérieur roumain depuis le début des années 1960, de sorte qu'ils occuperaient, pendant le régime de Ceaușescu, la troisième place dans le commerce avec les États européens, après l'URSS et la République fédérale d'Allemagne (L'Annuaire Statistique, 1986 : 286-288). En revanche, malgré les initiatives susmentionnées, l'accord culturel avec l'Italie, considéré par Teodor Onciulescu à juste titre comme une « bouffonnerie », demeurerait inutile sans l'ouverture des instituts culturels à Rome et à Bucarest (ACNSAS, Informatif, d. 210103 : 93).

## L'exil et la politique étrangère roumaine

Engagé dans une offensive internationale évidente, il n'est pas surprenant que, depuis le milieu de la septième décennie, l'État communiste ait promu l'image de la Roumanie auprès des intellectuels roumains en exil. La stratégie d'action visait à la fois à attirer les Roumains, pour qu'ils soient favorables aux « réalisations » du régime de Bucarest, ainsi qu'à utiliser les intellectuels pour promouvoir la politique étrangère roumaine (ou, à partir des années 70, le processus était valable même sur le plan interne), pour consolider les relations bilatérales ou pour obtenir des avantages générés par les progrès scientifiques et techniques occidentaux. En fait, la détermination, par manipulation ou conviction, d'une partie de l'intellectualité exilée à assumer, sous forme de publications ou d'autres approches publiques, la présentation favorable de l'image de la Roumanie s'inscrivait généralement dans une phase intermédiaire des tentatives visant la collaboration avec la *Securitate*.

Afin de sensibiliser l'intellectualité de l'exil, le régime communiste a eu recours à des clichés nationalistes et idéologiques regroupant des thèmes d'intérêt politique, économique, culturel ou identitaire, tels que la lutte contre l'irrédentisme hongrois, la popularisation de la continuité de l'État roumain dans l'espace des Carpates ou la latinité du peuple roumain ; à ceux-ci ont été ajoutés, dans un certain contexte politique, la réception et la consolidation de la position de la Roumanie dans les instances internationales, la signature d'accords avec les États capitalistes, les tentatives d'autonomie relative de l'État roumain par rapport à l'URSS.

Plus précisément, l'équivalence croissante de la dévotion envers le pays avec la promotion de l'image de la Roumanie communiste à l'étranger a conduit à une loyauté accrue à l'égard des prétendues réalisations du régime communiste. Certains intellectuels de l'exil italien ont réagi avec suffisamment de servilité face à certaines manifestations patriotardes, tandis que d'autres sont tombés dans le piège de quelques succès de la politique étrangère qui étaient quand même obtenus par un État dictatorial, mais, en réalité, la plupart souhaitaient aider leur pays, pour des raisons patriotiques. Cependant, pour une autre catégorie d'entre eux, aucun compromis avec le régime de Bucarest, de quelque nature que ce soit, n'a été accepté (Vintilă Horia, Mircea Eliade). En tout cas, les documents de la *Securitate* portent, par l'intermédiaire d'agents ou de responsables de leur propre institution, des références à la politique étrangère de la Roumanie pendant les septième et huitième décennies, signe que l'appareil de l'agence était très étendu.

Dinu Adameşteanu, qui était probablement le plus connu des intellectuels d'origine roumaine vivant en Italie, a attiré, à la fin des années '50 (c'est-à-dire pendant la période où il a été nommé directeur de l'Institut *Aerofototeca Nazionale*

de Rome (1958-1964), puis surintendant de la Région de Basilicate (1964-1977) et directeur du cours de photographie aérienne à l'état-major de l'aéronautique italienne et au commandement de l'OTAN), l'attention des autorités roumaines sur la possibilité de promouvoir les intérêts de la Roumanie ; en conséquence, la *Securitate* lui a confié une série de missions telles que la fourniture de photographies aériennes prises par des alliés sur le territoire de la Roumanie. Dinu Adameşteanu a également parlé en 1966 de la possibilité pour la Roumanie socialiste de s'affilier à différents organismes internationaux, ce qui, à son avis, était la seule possibilité « d'aider le pays » (ACNSAS, Informatif, d. 1472/2 : 168). L'archéologue était également impliqué dans des affaires de nature culturelle, tout comme les discussions avec l'ambassadeur d'Italie en Roumanie concernant la nécessité de rouvrir l'Ecole Roumaine à Rome (abandonnée en 1947, mais de manière permanente dans les préoccupations des fugitifs). Ainsi, au début de 1959, la résidence de Rome fit part à la Direction I de son inquiétude quant à l'intention des fugitifs roumains de s'emparer des espaces de l'Ecole Roumaine de Rome et Adameşteanu resta en dehors de cette initiative initiée à « double objectif », culturel et anticommuniste (ACNSAS, SIE, d. 1463/1 : 103).

De même, dans le contexte politique extrêmement problématique de la fin de 1968, l'ambassadeur d'Italie, Moscato, a exprimé sa crainte que l'institution « ne perde pas son caractère strictement culturel pour faire place à une activité politique », compte tenu des noms véhiculés pour le poste de directeur de l'institution : l'archéologue Emil Condurachi, le sculpteur I. Murnu et l'historien de l'art Virgil Vătăşianu. Il semble qu'initialement, en novembre 1967, selon la Note Informative de la source « Sandu », les propositions pour le poste de directeur de l'Ecole Roumaine de Rome visaient l'académicien Constantin Daicoviciu, « ayant une position officielle trop visible » en tant que membre officiel du Conseil d'Etat, et Dionisie Pippidi, « immaculé » et tenu à l'écart de la politique (ACNSAS, Informatif, d. 1472/ 2 : 9, 11-12, 16). En effet, dans le cas de Condurachi, sa proximité avec le régime était évidente, un fait confirmé plus tard par les documents d'archives (et infirmé dans la situation de Vătăşianu). Adameşteanu a également insisté auprès des autorités italiennes compétentes pour permettre à l'État roumain de prendre possession de la copie de la Colonne de Trajan.

À l'instar de Dinu Adameşteanu, « invité » par la *Securitate* à utiliser ses amis italiens pour développer des actions favorables à l'État roumain, Mihul Vulcănescu a été lui aussi invité à faire appel à des personnalités influentes pour obtenir à la fois des négociations avantageuses avec la société Fiat (via Angelo Mai) et des investissements de capital italien, ainsi que la création de sociétés mixtes, la consolidation des relations économiques roumano-italiennes ou l'aménagement du terrain pour

la visite du chef de Bucarest dans la capitale italienne, en 1973 (ACNSAS, SIE, d. 18789 : 5-7; Idem, Rețea, d. 423230 : 4-6).

Teodor Onciulescu, surveillé par la *Securitate* à l'aide d'un dossier de suivi ouvert par DRMAI Suceava, a loué au milieu des années 1960 l'intention de la Roumanie de commercer avec l'Ouest et de ne plus être subordonnée à la Russie, mais, en même temps, il a condamné son geste de supprimer la liberté de circulation des citoyens (ACNSAS, Informatif, d. 113895/ 2 : 175). Après la Déclaration de l'État roumain de 1964, il a apprécié, semble-t-il, les efforts déployés par la Roumanie pour renforcer l'indépendance, la souveraineté et la non-ingérence dans les affaires intérieures. Même pour sa femme, Leontina, qui avait réussi à se rendre en Roumanie à l'été de 1969, le changement de politique étrangère et le fait que le pays commençait à avoir des liens touristiques avec l'Occident (où il faisait « une propagande assez réussie ») étaient très évidents (ACNSAS, SIE, d. 1204/ 2 : 10-11). Sans aucun doute, la *Securitate* n'a pas eu tort sur l'efficacité de l'utilisation propagandiste des personnalités de l'exil roumain, puisque Teodor Onciulescu, par exemple, avait souvent été consulté par le gouvernement italien alors qu'il envisageait de négocier le développement de relations culturelles avec la Roumanie (ACNSAS, Informatif, d. 210103 : 93).

Emil Ghilezan, qui avait généralement « beaucoup de méfiance » à l'égard du régime de la Roumanie communiste, a apprécié, selon une note de la source « Halmageanu » de novembre 1967, le prestige international croissant du gouvernement roumain et, quelques années plus tard, selon la source « Nelu » de 1971, l'attitude courageuse du chef de l'Etat à l'étranger, mais il ne faisait pas confiance aux réformes mises en œuvre à l'intérieur du pays (ACNSAS, Informatif, d. 3330/ 1 : 32-33, 3330/ 4 : 164-165).

À son tour, Ion Mânzatu a informé, en février 1968, les officiers de la *Securitate* de la discussion qui avait eu lieu avec le professeur George Trancu et d'autres intellectuels de l'émigration roumaine au sujet de la poursuite et du renforcement de la position de la Roumanie dans le domaine des relations internationales, de l'accroissement de l'indépendance de la politique étrangère, de la visite du président De Gaulle en Roumanie et de celle de Nicolae Ceaușescu en Yougoslavie ou encore de l'attitude ferme du Parti communiste à l'égard d'autres structures similaires (ACNSAS, SIE, d. 158/ 1 : 102).

Dans le dernier cas, c'était le fait qu'à Budapest, lors de la consultation des Partis Communistes et Travailleurs (26 février-5 mars 1968), à laquelle ont participé plus de 81 partis, la délégation du Parti communiste roumain, dirigée par Paul Niculescu Mizil, a quitté la réunion à cause des critiques des communistes roumains par le Parti



Communiste Syrien. L'événement, largement commenté par l'émigration roumaine d'Italie, a suscité « l'admiration sincère » des exilés, étonnés par le courage d'une « protestation si catégorique » du régime de Ceaușescu (ACNSAS, SIE, d. 158/ 2 : 3). Des exilés italiens tels que George Mihail ou Petre Munteanu ont estimé non seulement que la Russie « demeurait le grand danger en permanence », mais aussi « qu'esquisser un geste de récupération des provinces roumaines occupées par les Russes » aurait donné une grande satisfaction aux intellectuels roumains (ACNSAS, SIE, d. 158/ 2 : 4). En mars 1968, Dinu Adameșteanu admirait pour sa part « la politique du parti et du gouvernement pour la défense de la souveraineté de l'Etat », mais aussi la preuve « même d'un courage excessif » envers Moscou, opinions qui ont attiré les critiques sévères du groupe des extrémistes en exil, en particulier les légionnaires fidèles à Horia Sima (ACNSAS, SIE, d. 1463 / 2 : 252 verso).

Le fait que les exilés roumains aient apprécié la politique de non-agression défendue par N. Ceaușescu dans le contexte de l'invasion de la Tchécoslovaquie par les pays du Traité de Varsovie ou les inquiétudes suscitées par la menace à l'indépendance de leur pays d'origine ont été secondés par la solidarité des amis italiens, étudiants ou enseignants. La romaniste Rosa del Conte elle-même a écrit à Onciulescu pour lui demander de « mettre toutes ses forces au service de la propagande en faveur de la Roumanie en ces temps troublés, où elle était en danger » (ACNSAS, Informatif, d. 113895 / 2 : 131).

La question de l'invasion de la Tchécoslovaquie par les troupes du Traité de Varsovie et la tentative d'intimider les dirigeants de l'État roumain en concentrant quelques divisions soviétiques aux frontières du pays ont également été abordées par les exilés roumains en termes d'admiration et de respect, surtout puisque le danger rouge avait activé les actions irrédentistes de l'émigration hongroise. Le télégramme de la Résidence de Rome du 8 septembre 1968 insistait sur la solidarité de toutes les forces de l'exil roumain, y compris celles qui avaient eu auparavant des attitudes hostiles - C. Papanace, Mircea Popescu, Vasile Cristea, Aloïse Tăutu -, la mobilisation étant motivée par des raisons concernant l'identité roumaine, le sentiment national et les intérêts du pays. La référence à « la politique courageuse du gouvernement roumain [...] menée dans des conditions particulièrement critiques » (ACNSAS, SIE, d. 158/ 2 : 100) contrastait avec les manifestations anti-roumaines des exilés hongrois et c'est précisément pour cette raison qu'elle prouvait l'attachement aux valeurs historiques roumaines et trop peu ou pas du tout à un régime qui n'offrait pas de garanties démocratiques. De toute façon, les intellectuels exilés vont bientôt devenir sensibles à la capitulation du régime de Bucarest face aux pressions russes qui ont rendu impossible le dialogue entre l'exil roumain et le régime du pays.

Nicolae Caranica a répondu aux attaques formulées par Constantin Amăriuței dans *La Nation Roumaine*, selon lesquelles il avait des opinions favorables à la République socialiste de Roumanie, faisant appel à l'argument du désintérêt et de l'amour du pays et constatant, en même temps, « qu'il est du devoir de chaque exilé [...] de reconnaître les actes roumains positifs d'un régime qui, surtout après le 21 août [1968], se met en danger pour protéger l'indépendance du pays » (Manolescu, 2010 : 126).

La démonstration d'indépendance de Nicolae Ceaușescu a parfois été vue par les exilés et en relation avec les changements d'image opérés dans le domaine de la politique intérieure sous la forme de quelques mesures anti-Dej, parmi lesquelles le rétablissement retentissant de l'image de Lucrețiu Pătrășcanu ou la revalorisation de certains écrivains de l'ancienne génération comme E. Lovinescu ou C. Noica. Ainsi, selon la note de « Moro » du 24 mai 1968, Sergiu Celibidache aurait déclaré à propos de la Décision de la Réunion Plénière du CC du PCR d'avril 1968 que « l'équipe actuelle des dirigeants roumains a fait preuve de beaucoup de courage en réhabilitant un grand roumain comme Pătrășcanu, qui a toujours lutté pour l'indépendance du pays », et George Trancu aurait apprécié l'événement comme un début de la déstalinisation de la Roumanie, Pătrășcanu étant « le premier rebelle contre Teohari, Ana Pauker, Chișinevschi et Luca, qui recherchaient la destruction et la servitude de la Roumanie à Moscou » (ACNSAS, le fonds SIE, d. 158, volume 1, ff. 123-124, volume 2, ff. 4, 11-12). C'est précisément pourquoi Mânzatu, à l'instar d'autres intellectuels exilés, peut avoir eu un sentiment d'appréciation sincère, en matière de politique étrangère, pour l'indépendance de N. Ceaușescu vis-à-vis de Moscou (ACNSAS, SIE, d. 158/ 1 : 155). Dans une Note d'une source datant de juillet 1969, on insiste sur la sympathie et l'admiration de l'ancien dirigeant légionnaire Mânzatu, des exilés roumains, mais aussi des pays occidentaux, y compris l'Italie, pour Ceaușescu et sa politique qui s'opposait à l'impérialisme soviétique (*Ibidem* : 66). Le dirigeant communiste de Bucarest était considéré non seulement « comme un homme de grand courage », mais également comme « un diplomate qualifié », car, en général, « l'amitié avec l'URSS était une réalité incontestable », c'est-à-dire inévitable (*Ibidem*).

En août 1968, lors des négociations de la Direction VII du Département Général de Renseignements Extérieurs avec Ion Mânzatu, on a envisagé une série d'interventions de l'exilé roumain auprès du sénateur Giuseppe Brusasca, sous-secrétaire d'État au Ministère italien des Affaires étrangères ; c'était l'ami qui devait être déterminé à écrire des articles favorables dans la presse italienne sur la position d'indépendance adoptée par la Roumanie lors des événements de l'invasion de la Tchécoslovaquie par les Soviétiques et leurs alliés, mais aussi sur d'autres problèmes internationaux (*Ibidem* : 97).

George Trancu, qui a été professeur pendant un certain temps à l'Institut Supérieur de Politique Internationale de Milan, a fait, avec un réalisme assez évident et avec un certain espoir, la synthèse de l'orientation de la politique étrangère de la Roumanie depuis la fin de la septième décennie ; le fait est indiqué par une Note Informative de « Moro »/ Ion Mânzatu, reconnaissant que « la Roumanie s'alignera de plus en plus avec les structures occidentales, ne quittant pas sa forme de gouvernement » (*Ibidem* : 12). Cependant, Trancu ou une partie de l'intelligentsia roumaine de l'exil espérait trop de ce qui pourrait être la « coexistence naturelle » des libertés individuelles et les garanties résultant de l'ingérence de l'idéologie marxiste et du communisme national.

Plus radicaux, les dirigeants légionnaires et les intellectuels de droite, en particulier Mircea Popescu et Ilie Gârneață, ont invité les exilés à ne pas être trompés par la propagande communiste, car « la position d'indépendance déclarée par les dirigeants roumains doit être expliquée par la crainte d'être attaché à la Russie soviétique et non par le réalisme politique du régime communiste » (ACNSAS, SIE, d. 2510 : 100), bien que la proximité de Ceaușescu avec les pays occidentaux et même la médiation des discussions entre les États-Unis et les États communistes (la Chine) aient prouvé le contraire. Cependant, la vision cartésienne de la politique étrangère roumaine n'était pas la seule approche légionnaire de l'exil, car, dans certains cas, moins nombreux, « l'extension des relations commerciales et diplomatiques avec les pays occidentaux, en particulier avec la République fédérale d'Allemagne et l'Espagne, [étaient considérée comme] une action courageuse, possible seulement après la consolidation économique et politique de l'indépendance de la Roumanie par rapport à l'URSS » (*Ibidem* : 110).

La construction d'une bonne image extérieure de la Roumanie communiste par le retour des intellectuels chez eux, l'attrait d'importantes personnalités politiques étrangères du côté de la Roumanie ou le remplacement des stéréotypes négatifs par certains stéréotypes positifs liés au pays ont également constitué la préoccupation des organes de la *Securitate*. Dans le cas d'Adameșteanu, par exemple, qui avait gagné la sympathie de Zbigniew Brzezinski lors de sa visite aux États-Unis en octobre 1977, la *Securitate* a estimé que cette situation pourrait être utilisée à l'avenir, d'autant plus que « l'environnement politique américain nourrit de la sympathie pour la Roumanie aussi » (ACNSAS, SIE, d. 1463/ 2 : 375). En outre, les organes de la *Securitate* ont proposé d'amener Joe Carter et Mircea Eliade en Roumanie, de prendre possession des archives de Lambrino en France, afin d'attirer la loyauté de certains sommets de l'émigration roumaine, tels que Eugen Drăguțescu et Vintilă Horia (*Ibidem* : 378).

En mars 1978, le même Adameşteanu sera chargé « de s'adresser par écrit au conseiller à la sécurité nationale des États-Unis, Z. Brzezinski, et d'exprimer à nouveau son désaccord avec les manifestations des irrédentistes hongrois ». Un message similaire a également été demandé au professeur Joe Carter, archéologue et collaborateur d'Adameşteanu, qui devait « poursuivre l'assistance en faveur de notre pays » (*Ibidem* : 381). Afin de promouvoir la campagne contre l'irrédentisme, la *Securitate* a proposé de faire appel également à des intellectuels roumains, tels que le professeur George Trancu, président de l'Association des Roumains de Dallas, qui publieraient des articles dans des magazines de circulation internationaux et contrebalanceraient ainsi l'irrédentisme. Adameşteanu aurait dû utiliser son amitié avec Mircea Eliade pour le persuader de combattre les mêmes théories. Le clergé catholique, et en particulier le cardinal Giovanni Colombo, devait être informé des actions hostiles à la Roumanie entreprises par les irrédentistes hongrois en Europe et aux États-Unis, la *Securitate* soulignant la nécessité d'insister sur la « politique juste de notre parti et de notre État face au problème des nationalités cohabitantes »; toutes les sources reçoivent des données et du matériel documentaire (*Ibidem* : 382).

La question de la Transylvanie, du Traité de Trianon et la contestation des théories de l'irrédentisme hongrois ont donc retenu l'attention du système de propagande roumaine en Occident, l'action étant considérée, bien entendu, comme un contrepoids à la propagande des intellectuels hongrois en exil. Les intérêts des intellectuels roumains concernant la Transylvanie et la continuité de la Roumanie ont attiré l'attention de la *Securitate* tout au long des années 1960-1970. En juillet 1965, Dinu Adameşteanu a convenu que la Société Académique Roumaine « devrait prendre position contre les articles diffamatoires sur la Transylvanie signés par les fugitifs hongrois » (*Ibidem* : 59). Le thème était si important en raison de son caractère « irréel » (contraire à la vérité scientifique), que l'archéologue roumain allait présenter, un an plus tard, une demande de dénonciation des faits irrédentistes dans les journaux italiens, avec l'aide d'un ami journaliste italien. De plus, à partir des indications reçues de la part des agents de la *Securitate*, Adameşteanu a abordé, lors de la réunion de la Société organisée à Rome le 17 avril 1970, la question de la nécessité d'organiser une conférence avec la participation des membres de la colonie roumaine, ainsi que la publication, dans la presse italienne, de certains articles sur l'importance du Traité de Trianon (*Ibidem*, 1463/1 : 177). Il s'agissait donc d'essayer d'impliquer des spécialistes italiens, amis de l'archéologue, dans une approche politique, étayée par des arguments historiques. Cependant, comme le dit Onciulescu, les productions historiographiques relatives à la Transylvanie étaient très peu nombreuses en exil (ACNSAS, Informatif, d. 113895/ 2 : 133).

## Conclusions

Le geste des intellectuels exilés d'être bienveillants et même d'apprécier la politique étrangère de la Roumanie communiste (leurs convictions pouvaient parfois être sincères), le désir de collaboration scientifique et le maintien de la connexion avec leur pays, notamment en rentrant chez des parents ou en rencontrant des parents en Italie, étaient liés à certaines opinions ou particularités familiales, personnelles ou professionnelles que la *Securitate* était disposée à utiliser pour les attirer de son côté ; du point de vue des responsables de l'institution politique, il existait une nette conditionnalité entre le patriotisme, la proximité du pays, le retour possible et l'attrait des exilés à la collaboration. Compte tenu de la composante idéologique ajoutée à l'amour naturel du pays et au patriotisme, l'association entre le pays, souvent appelé « patrie », et le régime s'est inévitablement concrétisée. La *Securitate* a exploité les sentiments patriotiques pour les orienter vers le régime communiste, vers ses réalisations et vers la promotion de l'image de la Roumanie dans l'espace italien. Souvent, la Direction I - Informations Externes a procédé à une « éducation patriotique nationale » en utilisant le slogan « la patrie est et restera la République Populaire Roumaine » (ACNSAS, SIE, 1463/1 : 115). Le phénomène était donc celui du nationalisme sincère utilisé à des fins politiques ; le danger de confondre le soutien du pays avec la promotion du régime communiste faisait que les réactions étaient - dans le cas de certains exilés plus indulgents - circonstancielles. En échange, dans le cas des personnalités qui se sont opposées de manière absolue au communisme, les réactions ont été marquées, bien évidemment, par une véritable véhémence.

## Bibliographie

*Anuarul statistic al R.P. Române*, Bucarest: 1971, 1975, 1980, 1986.

*Arhivele Consiliului Național privind Studiarea Arhivelor Securității* [Les Archives du Conseil National pour l'Étude des Archives de la Sécurité] (ACNSAS), Bucarest, le fond Informativ, SIE, Documentaire, Réseau.

Banu, F., Țăranu, L. 2016. *Securitatea 1948-1989. Monografie*, vol. I, Târgoviște: Cetatea de Scaun.

Banu, F. 2008. « Rețeaua informativă a Securității în anii '50: constituire, structură, eficiență », in *Caietele CNSAS*, an I, nr. 2, Bucarest, p. 7-39.

Basciani, A. 2015. « Successo e appannamento dell'immagine di Nicolae Ceaușescu in Italia 1964-1989 », in D'Alessandri, A., Guida, F. 2015. *Dialogoi Politicé. L'Europa e il suo Sud-est*, p. 67-79.

Băileșteanu, F. 2005. *Români celebri din străinătate*, Bucarest: România Press.

Bărbulescu, M., Turcuș, V., Damian, I. 2012. *Accademia di Romania din Roma: 1922-2012*, Roma: Accademia di Romania.

Berindei, M., Dobrințu, D., Goșu, A. 2012-2016. *Istoria comunismului din România. Documente*. [1945-1971], vol. I-II-III, Bucarest: Humanitas.

- Burcea, C. 2006. « Interviu cu Gheorghe Carageani: Cum se vede din Italia cultura română », in *România Literară*.
- Calafeteanu, I. 2000. *Politică și exil. Din istoria exilului românesc, 1946-1950*, Bucurest: Enciclopedică.
- Calafeteanu, I. 2003. *Exilul românesc. Erodarea speranței. Documente (1951-1975)*, Bucurest: Enciclopedică.
- Constantinescu, S. 1995. *Exilul. Oameni și idei*, Bucurest: Curierul Românesc.
- Deletant, D. 1997. *România sub regimul comunist*, Bucurest: Academia Civică.
- Dobre, D. 2013. *O istorie în date a exilului românesc (1949-1989)*, Bucurest: Militară.
- Dobre, D., Taloș, D. 2006. *Români în exil, emigrație și diaspora. Documente din fosta arhivă a CC al PCR*, Bucurest: Pro Historia.
- Dobre, D., Huiu, I., Toader, M. 2008. *Sursele securității informează*, Bucurest: Humanitas.
- Dobre, F. 2006. *Securitatea. Structuri-cadre, obiective și metode*, vol. I (1948-1967), vol. II (1967-1989), Bucurest: Enciclopedică.
- Dumitrescu, C. 1997. *O istorie a exilului românesc (1944-1989) în eseuri, articole, scrisori, imagini*, Bucurest: Victor Frunză.
- Ficeac, B. 2014. *Tehnici de manipulare*, Bucurest: C.H. Beck.
- Fota, C. 1996. *Comerțul internațional și politicile comerciale internaționale*, Craiova: Sitech.
- Frunză, V. 1999. *Istoria comunismului în România*, Bucurest: EVF.
- Goșu, A. 2004. *Politică externă comunistă și exil anticomunist*, Iași: Polirom.
- Manolescu, F. 2010. *Enciclopedia exilului literar românesc 1945-1989. Scriitori, reviste, instituții, organizații*, Bucurest: Compania.
- Marinescu, A. 1999-2011. *O contribuție la istoria exilului românesc*, vol. I-X, Bucurest: Vreemea.
- Miron, P. 2000. *Măsura urmelor*, Timișoara: Marineasa.
- Pelin, M. 2002. *Opisul emigrației politice. Destine în 1222 de fișe alcătuite pe baza dosarelor din Arhivele Securității*, Bucurest: Compania.
- Pelin, M. 2005. *Deceniul prăbușirilor (1940-1950). Viețile pictorilor, sculptorilor și arhitecților români între legionari și stalinisti*, Bucurest: Compania.
- Petrenco, A. 1993. *Relațiile româno italiene. De la confruntare la colaborare 1845 1985*, Chișinău: Universitas.
- Rad, I. 2010. *Jurnalism românesc în exil și diaspora*, Bucurest: Tritonic.
- Stănescu, G. 1999. *Țara și exilul. Cărți, oameni, fapte, întâmplări*, Bucurest: Criterion Publishing.
- Stângaciu, A. 2006. *Investiții și investitori italieni în România (1919-1952)*, Cluj-Napoca: EFES.
- Stângaciu, A. 2007. *Romania în contextul integrării în structurile Uniunii europene. Relațiile economice romano-italiene*, EFES: Cluj-Napoca.
- Sută, N., Drăgan, G., Mureșan, M., Selejan, S. 1996. *Istoria comerțului exterior românesc*, Bucurest: Eficient.
- Sută, N.C. 1998. *Istoria comerțului exterior și a politicii comerciale românești*, Bucurest: Economică.
- Troncotă, C. 2003. *Istoria Securității regimului comunist din România, 1948-1964*, Bucurest: Elion.
- Ursache, M. 2013. *Comunismul cu rele și rele*, Cluj-Napoca: Eikon.
- Zamfirescu, D. 2003. *Cârțițele Securității. Agenți de influență din exilul românesc*, Iași: Polirom.
- Zamfirescu, D., Dobre, D., Moldovan, I. 2008. *Urme pierdute, urme regăsite*, Bucurest: Militară.

**Note**

1. [www.mae.ro](http://www.mae.ro) [consulté le 03 novembre 2019].







ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

Les coûts administratifs dans la gestion des fonds structurels et d'investissements européens pendant la période 2014-2020 et mesures de simplifications proposées afin de réduire ces coûts

**Diana Gligor**

Faculté d'études européennes, Université Babeş-Bolyai, Roumanie  
diana.gligor@knm.ro

Reçu le 02-09-2019 / Évalué le 12-09-2019 / Accepté le 15-10-2019

### Résumé

L'utilisation efficace des fonds européens non remboursables est un objectif autant au niveau européen qu'au niveau national, bien qu'il nécessite une allocation significative de ressources financières et humaines afin d'être atteint. Les procédures et les règlements européens impliquent l'observation de plusieurs règles et étapes, mais la question soulevée dans cette situation est si les procédures et les règlements actuels ne peuvent être simplifiés et si les coûts administratifs générés par la gestion des fonds structurels et d'investissements européens ne peuvent être réduits.

**Mots-clés :** fonds européens, mesures de simplification, programmation post 2020, coûts administratifs

### The administrative costs of the management of European structural and investment funds during the 2014-2020 period and simplification measures suggested in order to cut costs

### Abstract

The effective use of non-reimbursable European funds is an objective not only at European level, but also at national one, although it requires a significant allocation of financial and human resources in order to be met. European procedures and regulations involve the respect for several rules and steps, but the question that arises in this respect is whether the current procedures and regulations could not be simplified and whether the administrative costs generated by the management of European structural and investment funds could not be reduced.

**Keywords:** European funds, simplification measures, post-2020 programming, administrative costs

### Introduction

La gestion de l'argent public a toujours été une préoccupation pour les autorités impliquées dans ce processus. Or, lorsqu'on parle d'une valeur d'approximativement 643 milliards d'euros (Cohesion Data, 2019) (allocation de l'UE et budget national)

comprenant les fonds structurels et d'investissement européens, la pression de l'utilisation efficace de ces fonds devient majeure.

Afin de garantir l'administration efficace de ces fonds, il est nécessaire autant d'assurer les ressources financières, que d'avoir un nombre raisonnable de personnel. Il faut comprendre que les fonds structurels et d'investissements européens sont alloués aux États membres qui, à leur tour, doivent assurer leur utilisation efficace.

L'analyse des coûts impliqués dans l'exécution des projets financés par des fonds européens non remboursables et, implicitement, leur utilisation efficace, est désirable, mais une telle analyse ne peut pas mener à la détermination de l'efficacité ou de l'inefficacité d'un certain fonds ou programme de financement, puisque ceci ne se résume pas seulement aux coûts administratifs nécessaires pour sa mise en œuvre, étant déterminé par d'autres facteurs aussi, comme : les politiques des États membres, la transposition de la législation européenne dans la législation nationale, le degré de maturité des institutions ayant des attributions dans la gestion des fonds communautaires, les bénéficiaires etc.

L'allocation d'une somme d'approximativement 24 milliards d'euros pour assurer une gestion efficace des fonds ESI totalisant 643 milliards d'euros (l'allocation financière de la Politique de cohésion pendant la période de programmation 2014-2020) ne représente pas un montant extraordinaire. Par comparaison, si l'on regarde les données financières de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, pour des investissements de 9,5 milliards d'euros et un profit net de 3,4 milliards d'euros, les coûts administratifs s'élèvent à 420 millions d'euros, à savoir 4,42% de la valeur investie en 2018 (European Bank for Re-construction and Development, 2018, p. 6).

Cette étude a pour but de mettre en évidence les coûts administratifs nécessaires afin de gérer les fonds communautaires de la période de programmation courante (2014-2020), aussi bien que de les corroborer avec les mesures de simplification publiées par la Commission européenne pour la période 2021-2027, qui peuvent déterminer la baisse des coûts administratifs.

Cependant, avant de présenter les données concrètes visant la dimension des coûts administratifs de chaque fonds, il faut faire une distinction entre les coûts administratifs et la charge administrative. Ainsi, les coûts administratifs se réfèrent à « l'ensemble du personnel, des dépenses générales et extérieures supportées par les autorités nationales et régionales afin de gérer et d'administrer les fonds structurels et d'investissements européens, remplissant les tâches décrites dans le cadre de réglementation de l'UE pour les FSIE. Ceci inclut la préparation, la gestion, la certification et l'audit des programmes individuels des FSIE, aussi bien que les tâches nationales de coordination afférentes », tandis que la charge administrative comprend « les dépenses totales visant le personnel, les dépenses générales et

extérieures pour les bénéficiaires afin de respecter les obligations qui résultent de la législation, notamment les obligations imposées par les réglementations des FSIE, et les réglementations liées à l'assistance FSIE reçue, comme l'aide d'État, les acquisitions publiques et la législation sur l'environnement. » (Foresight&t33, 2018, p. 13).

En outre, le FTE (ou full-time equivalent) représente le nombre d'heures travaillées par jour par un employé avec un programme de travail normal, de huit heures par jour.

Le système de gestion des Programmes opérationnels financés par le biais des fonds SIE est présenté et à consulter dans le « Rapport spécial n° 16, 2013, p. 13, figure 2 de la Cours des comptes européennes<sup>1</sup>.

Du point de vue des activités qui génèrent des coûts dans l'administration et l'exécution des fonds SIE, on mentionne : la préparation des programmes de financement, les activités réalisées par les Autorités de gestion, les activités réalisées par des Autorités de certification et de paiement / des Agences de paiements dans le cadre du FEADR et des Autorités d'audit / des organismes de certification dans le cas du FEADR.

Dans ce qui suit, nous présentons les coûts administratifs pour chaque fonds, aussi bien que leur partage en fonction des autorités mentionnées ci-dessus.

### **Les coûts administratifs de chaque fonds de la Politique de cohésion Le Fonds européen de développement régional**

Les coûts administratifs du FEDR sont, en moyenne, de 22.600 euros (Foresight&t33, 2018, p. 17), ou l'équivalent de 0,53 FTE, pour chaque million d'euros éligible dépensé. Parmi les activités qui consomment le plus de ressources menant aux chiffres présentés ci-dessus on retrouve la préparation et la sélection des opérations financées, la vérification financière des sommes remboursées aux bénéficiaires et l'assurance d'une piste de vérification et d'audit.

**Tableau 1 : Coûts administratifs du FEDR en FTE**

	Euros pour 1 million d'euros	FTE
Préparation du programme et des opérations	1.000	0,02
Autorité de gestion	17.700	0,44
Autorités de certification et de paiement	1.200	0,02
Autorités d'audit	2.700	0,05

En Roumanie, à présent, le processus bureaucratique visant la vérification des demandes de remboursement/de paiement est excessif. Ainsi, les demandes de remboursement/de paiement soumises par les bénéficiaires sont vérifiées dans une première étape par les organismes intermédiaires. Suite aux vérifications réalisées par ceux-ci, les demandes sont transmises à l'Autorité de gestion qui, à son tour, vérifie toute la documentation afférente à la demande de remboursement/de paiement. La double vérification de ces décomptes non seulement redouble les coûts administratifs, mais elle conduit aussi à des délais dans la réalisation des paiements vers les bénéficiaires finaux et, implicitement, dans la mise en œuvre des projets dans des conditions optimales.

En outre, les coûts administratifs générés par la vérification des documents sont aussi dus au manque de synchronisation entre la législation nationale et européenne et à l'imposition par les États membres de règles supplémentaires qui aboutissent à une bureaucratisation excessive du processus d'accès aux fonds structurels et d'investissements européens.

Quoique toutes les mesures proposées visent la réduction du nombre de vérifications et la simplification de la modalité d'utilisation des fonds européens non remboursables, en même temps que leur utilisation efficace, au niveau national, les autorités doivent aussi s'adapter à la législation européenne et à son mode d'application.

Un cas concret est l'interprétation de la loi des acquisitions publiques en Roumanie. Plusieurs Agences de développement régional - avec des attributions de gestion du Programme opérationnel régional - considèrent que certains services comme le conseil pendant la gestion du projet et le conseil pour l'élaboration de la documentation d'acquisitions sont des services similaires qui doivent être cumulés en tant que valeur au moment de l'achèvement de l'acquisition, bien que l'Autorité nationale des acquisitions publiques ait émis un point de vue écrit, considérant que les deux services sont différents et leur cumulation n'est pas nécessaire.

L'interprétation, abusive, mène autant à l'imposition de corrections financières aux bénéficiaires qu'au commencement d'un long processus bureaucratique qui implique la déposition de contestations aux décisions reçues de la part de l'OI et de l'AG (et, implicitement, le besoin de révérifier les dossiers d'acquisitions), l'implication d'autres départements de l'AG (Directions de vérification et antifraude), voire des actions en justice.

La simple adaptation de la loi roumaine à l'europpéenne, la communication plus efficace entre les Organismes intermédiaires au niveau des huit régions de développement de Roumanie et la prise en compte de toutes les institutions avec des

attributions dans des domaines spécifiques peuvent mener à la débureaucratization et, par la suite, à la réduction des coûts administratifs.

### Le Fonds de cohésion

Les coûts administratifs visant le Fonds de cohésion sont d'approximativement 18.400 euros (Foresight&t33, 2018, p. 18), ou l'équivalent de 0,40 FTE pour chaque million d'euros éligible dépensé. Dans le cas du Fonds de cohésion, les coûts administratifs sont générés par la vérification des sommes sollicitées au remboursement et par la sélection des opérations.

**Tableau 2 : Coûts administratifs du Fonds de cohésion**

	Euros pour 1 million d'euros	FTE
Préparation du programme et des opérations	800	0,02
Autorité de gestion	14.300	0,32
Autorités de certification et de paiement	1.800	0,02
Autorités d'audit	1.500	0,04

### Le Fonds social européen

Tenant compte des particularités du FSE, dirigé surtout vers le financement du capital humain, les coûts administratifs sont issus autant de la sélection des opérations et de la vérification des remboursements sollicités, que des vérifications sur place. En moyenne, les coûts administratifs s'élèvent à la somme de 27.600 euros (Foresight&t33, 2018, p. 18), ou 0,67 FTE pour chaque million d'euros éligible dépensé.

**Tableau 3 : Coûts administratifs du Fonds social européen**

	Euros pour 1 million d'euros	FTE
Préparation du programme et des opérations	1.200	0,02
Autorité de gestion	22.200	0,56
Autorités de certification et de paiement	700	0,03
Autorités d'audit	3.500	0,06

### Fonds européen agricole pour le développement rural

Les coûts administratifs du FEADR sont les plus importants, par rapport aux autres fonds de la Politique de cohésion. Ainsi, pour chaque million d’euros dépensé, les coûts administratifs s’élèvent à 83.100 euros (Foresight&t33, 2018, p. 18), ou 2,18 FTE.

Les principales activités qui engendrent ces coûts administratifs proviennent de l’Agence de paiements, qui a un rôle de vérification des dépenses, mais aussi des attributions d’Autorité de gestion, visant la vérification de chaque demande de remboursement et la sélection des opérations. Dans le cas de ce fonds, il faut prendre en considération la multitude de programmes de financement, mais aussi les valeurs moins importantes des projets et la vérification par les autorités de chaque demande de remboursement.

**Tableau 4 : Coûts administratifs du Fonds européen agricole pour le développement rural**

	Euros pour 1 million d’euros	FTE
Préparation du programme et des opérations	1.900	0,06
Autorité de gestion	26.600	0,91
Agences de paiement	52.200	1,18
Organismes de certification	2.400	0,04

### Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

Les coûts administratifs de ce fonds s’élèvent à 44.200 euros (Foresight&t33, 2018, p. 18), ou 0,93 FTE pour chaque million d’euros éligible dépensé, étant généré par la sélection des opérations, la vérification des demandes de remboursement et l’assurance des pistes d’audit.

**Tableau 5 : Coûts administratifs du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche**

	Euros pour 1 million d’euros	FTE
Préparation du programme et des opérations	800	0,08
Autorité de gestion	31.500	0,68
Autorités de certification et de paiement	5.400	0,10
Autorités d’audit	6.500	0,08

Lors d'une analyse plus attentive, on peut observer que les coûts administratifs de l'exécution dans des conditions optimales des fonds SIE sont entre 1,84 et 8%. Dans le tableau ci-dessous<sup>2</sup> sont présentés les coûts effectifs d'exécution de chaque fonds, les calculs étant fondés sur les coûts pour chaque fonds mentionné ci-dessus.

**Tableau 6 : Coûts effectifs d'exécution des FSIE**

	Allocation financière Total – UE + contribution nationale	Coût administratif/1 mil euro	Coût administratif /allocation totale du fonds	%
Fonds européen de développement régional	278.793.468.992,00	22.600,00	6.300.732.399,22	2,26%
Fonds de cohésion	74.818.734.999,00	18.400,00	1.376.664.723,98	1,84%
Fonds social européen	120.688.531.597,00	27.600,00	3.331.003.472,08	2,76%
Fonds européen agricole pour le développement rural	150.471.913.796,00	83.100,00	12.504.216.036,45	8,31%
Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche	8.005.108.723,00	44.200,00	353.825.805,56	4,42%

Étant donné les coûts administratifs de chaque fonds appartenant à la Politique de cohésion, dans ce qui suit<sup>3</sup> nous présenterons une situation des coûts administratifs générés par la mise en œuvre de la Politique de cohésion en Roumanie.

**Tableau 7 : Coûts administratifs d'exécution des FSIE en Roumanie**

	Total – ROU	Coût administratif/1 mil euro	Coût administratif /allocation totale du fonds	%
Fonds européen de développement régional	12.951.834.742,00	22.600,00	292.711.465,17	2,26%
Fonds de cohésion	8.158.819.975,00	18.400,00	150.122.287,54	1,84%
Fonds social européen	5.433.971.234,00	27.600,00	149.977.606,06	2,76%
Fonds européen agricole pour le développement rural	9.644.992.671,00	83.100,00	801.498.890,96	8,31%
Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche	223.475.750,00	44.200,00	9.877.628,15	4,42%

Au niveau européen, les fonds alloués à l'assistance technique sont d'approximativement 19.000.000.000 euros, tandis qu'au niveau national, les fonds alloués à l'assistance technique sont d'approximativement 1.197.000.000 euros. (European Structural and Investment Funds, 2019)

Ainsi, les fonds alloués aux coûts administratifs générés par la mise en œuvre des fonds structurels et d'investissements européens couvrent 85% des dépenses administratives (dans le cas de la Roumanie), la différence provenant du budget national.

Pour ce qui est des fonds alloués à l'Assistance technique, dans la période de programmation suivante (2021 - 2027), ils seront remboursés aux États membres proportionnellement au progrès de l'exécution des programmes proposés, avec une valeur de 2,5% pour le FEDR et de 4% pour le FSE+, à la différence de la période actuelle de programmation (2014 - 2020), lorsque les dépenses sont remboursées au fur et à mesure qu'elles sont effectuées.

Comme il résulte des données présentées ci-dessus, les principales activités qui engendrent des coûts administratifs élevés sont : la sélection des opérations, la vérification financière des dépenses, l'assurance des pistes d'audit, toutes étant communes à l'ensemble des fonds de la Politique de cohésion, et les vérifications sur place (qui génèrent des coûts dans le cas du FSE).

Afin de réduire les coûts administratifs, la Commission européenne a proposé un set de 80 mesures de simplification qui entreront en vigueur pendant la période de programmation 2021 - 2027. Dans ce qui suit, nous présenterons ces mesures qui peuvent influencer de manière positive la réduction des coûts administratifs et de la charge administrative et financière dans l'exécution des fonds européens non remboursables.

### **Mesures de simplification proposées pour la période de programmation 2021 - 2027**

#### **Flexibilité, capacité administrative intégrée aux objectifs sectoriels et objectifs plus simples (Commission européenne, 2018)**

Par l'intermédiaire du Règlement sur les dispositions communes (RDC, proposition de règlement), on propose cinq objectifs de politique pour la prochaine période de programmation, par comparaison aux 11 objectifs thématiques de la période de programmation courante. Ainsi, on vise la réduction des coûts administratifs dans la sélection des opérations, tout comme leur plus facile compréhension, l'application des objectifs de politique par les États membres, la simplification du processus de déclaration et la flexibilisation du transfert entre les fonds.



La mesure proposée a pour but de réduire les coûts administratifs, tout en mettant en évidence le fait que la sélection des opérations représente l'une des activités qui engendrent des coûts administratifs pour tous les fonds de la Politique de cohésion.

Nous présentons, ci-dessous, une situation comparative des objectifs de politique proposés et des objectifs thématiques de la période de programmation courante (Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion).

### **Objectifs de politique 2021-2027**

- 1. Une Europe plus écologique, avec des émissions réduites de carbone par la promotion de la transition vers de l'énergie non polluante et équitable, des investissements verts et bleus, de l'économie circulaire, de l'adaptation aux conditions climatiques et de la prévention et de la gestion des risques;*
- 2. Une Europe plus connectée, par le développement de la mobilité et de la connectivité TIC régionale;*
- 3. Une Europe plus sociale, par la mise en œuvre du Pilier européen des droits sociaux;*
- 4. Une Europe plus proche de ses citoyens, par la promotion du développement durable et intégrée des zones urbaines et rurales et des initiatives locales;*
- 5. Une Europe plus intelligente, par la promotion d'une transformation économique innovatrice et intelligente.*

### **Objectifs thématiques 2014-2020**

- 1. Le renforcement de la recherche, du développement technologique et de l'innovation;*
- 2. L'amélioration de l'accès aux technologies de l'information et des communications, aussi bien que l'amélioration de leur utilisation et qualité;*
- 3. L'augmentation de la compétitivité des PME;*
- 4. Le soutien du passage à une économie aux émissions de carbone réduites;*
- 5. La promotion de l'adaptation aux changements climatiques et de la prévention et gestion des risques;*
- 6. La conservation et la protection de l'environnement et la promotion de l'efficacité des ressources;*
- 7. La promotion d'un transport durable et l'amélioration de l'infrastructure des réseaux;*
- 8. La promotion de la durabilité et de la qualité des lieux de travail et le soutien de la mobilité des travailleurs;*

9. *La promotion de l'inclusion sociale, le combat contre la pauvreté et contre toute forme de discrimination*
10. *La mise en œuvre d'investissements dans le domaine de l'éducation, de l'instruction et de l'apprentissage continu;*
11. *L'amélioration de l'efficacité de l'administration publique.*

**La suppression des normes visant les projets majeurs, de celles visant les projets générant du profit et le financement indépendant de coûts (Commission européenne, 2018)**

Pendant la nouvelle période de financement, les projets majeurs n'auront plus besoin d'une approbation préalable de la part de la Commission, ce qui réduit la charge bureaucratique et les délais dans la mise en œuvre des projets. La mesure proposée peut avoir un impact positif qui est capable de raccourcir leur exécution, puisqu'une mesure bureaucratique qui ralentissait ce processus aura été éliminée. En plus, la suppression des vérifications préalables par la Commission peut aboutir à une réduction de certains coûts administratifs générés par ces vérifications et, implicitement, à l'implication d'un nombre inférieur de personnes dans cette activité, la charge administrative diminuant par la suite.

Une autre mesure vouée à réduire cette charge est l'élimination des normes visant la vérification des projets générant du profit, puisque seules les normes sur l'aide d'État restent valables.

Selon l'article 61 du Règlement UE 1303/2013, les revenus nets générés par des projets avec du financement non remboursable sont définis comme : « des entrées de trésorerie provenant directement des utilisateurs pour les biens ou services fournis par l'opération, telles que les redevances directement supportées par les utilisateurs pour l'utilisation de l'infrastructure, la vente ou la location de terrains ou de bâtiments, ou les paiements effectués en contrepartie de services, déduction faite des frais d'exploitation et des coûts de remplacement du matériel à faible durée de vie qui sont supportés au cours de la période correspondante » (*Règlement (UE) n ° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour...*, 2013).

L'aide d'État est définie par l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comme suit : « sont incompatibles avec le marché intérieur,

dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. » (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 2012)

Du point de vue administratif, la suppression des vérifications dans les projets générant du profit mènera à une diminution des coûts administratifs d'environ 1%. Cette mesure de simplification peut avoir des effets positifs suite à la réduction des processus bureaucratiques de vérification, mais elle peut produire des effets négatifs aussi par la création de différences entre le milieu privé et le public. Ainsi, dans le cas de cette première catégorie, les projets d'habitude ne génèrent pas de revenus ou de profit, c'est pourquoi le pourcentage du financement non remboursable est incomparablement plus grand que celui des bénéficiaires privés, dont les projets génèrent du profit et le pourcentage du financement non remboursable est beaucoup moins important que dans le cas des autorités publiques.

L'élimination des normes visant les projets générant du profit peut aboutir à l'accès des autorités publiques à des fonds voués à contribuer au développement de certaines activités au caractère économique, exceptées de la législation sur l'aide d'État et qui pourraient altérer le marché concurrentiel.

Quant à la contribution de l'Union européenne, elle sera divisée en trois grandes catégories :

- Remboursements sur la base de l'accomplissement de certains objectifs ou résultats;
- Remboursements sur la base des documents financiers justificatifs - méthode utilisée notamment à présent;
- Remboursements sur la base des coûts unitaires, sommes et taux forfaitaires, fondés sur des mécanismes préétablis et approuvés par l'AP ou suite à ceci, par une décision de la Commission.

Vu qu'une grande partie des coûts administratifs sont générés, à présent, par les vérifications des demandes de remboursement/de paiement, l'introduction de nouvelles méthodes de décompte, orientées vers des résultats, mènera à la réduction de la charge administrative et, peut-être, à une meilleure gestion des fonds communautaires et à une utilisation plus efficace de ceux-ci.

La simplification des modalités de décompte aboutira à une réduction des coûts administratifs. En Roumanie, de nos jours, il y a toute une série de documents exigés à chaque demande de remboursement/de paiement. D'une part, ce processus

complique l'exécution des projets par les bénéficiaires et d'autre part, il engendre un volume plus important de travail de la part des Organismes intermédiaires/Autorités de gestion, qui doivent vérifier les documents attachés à chaque demande de remboursement/de paiement.

### **La réduction du nombre de vérifications (Commission européenne, 2018)**

L'évaluation ex-ante sera simplifiée, par la réduction du nombre d'éléments et par la possibilité d'actualiser les évaluations ex-ante existantes. La responsabilité pour la mise en œuvre de cette activité revient exclusivement à l'Autorité de gestion.

En ce qui concerne les instruments financiers, chaque État membre a le droit de décider, au moment de la rédaction de l'Accord de partenariat, ou durant l'exécution des programmes proposés, par une demande de révision de l'Accord de partenariat, la contribution à l'InvestEU d'un maximum de 5% de l'allocation financière de chaque fonds. Cette contribution vise la réduction de la bureaucratie et l'assurance d'un mécanisme de garanties budgétaires au niveau de l'Union européenne.

Toujours pour simplifier le processus, les instruments financiers peuvent être combinés avec les bourses, comme opération unique, et les normes visant les mécanismes de rapport ont été simplifiées et sont axées sur les résultats.

### **Une plus grande efficacité de la manière de rapporter et d'évaluer les programmes (Commission européenne, 2018)**

Un aspect important du processus de simplification est la suppression des rapports annuels présentés par les Autorités de gestion à la Commission. Ainsi, on utilisera la plateforme de données ouvertes et les Autorités de gestion seront obligées à transmettre des informations tous les deux mois (le premier rapport étant programmé pour le 31 janvier). Par cette mesure on envisage de réduire la bureaucratie et de suivre plus attentivement l'efficacité de l'exécution des projets.

Les rapports envoyés par le biais de la plateforme de données ouvertes sont un élément positif des mesures de simplification, à condition que ce logiciel soit fonctionnel et utilisé par tous les États membres. Dans le cas de la Roumanie, il faut prendre en compte que, bien que tous les projets financés par la Politique de cohésion pendant la période de programmation 2014-2020 aient dû être déroulés par l'intermédiaire de la plateforme Mysmis2014, à la fin de 2019 elle n'est pas encore entièrement fonctionnelle. Par conséquent, l'exécution des projets se déroule

partiellement par celle-ci, mais tous les décomptes (demandes de remboursement/ de paiement/de préfinancement) sont toujours soumis au siège des Organismes intermédiaires, en format physique, signés et tamponnés sur chaque page (à l'exception de l'ADR Ouest, où ils sont acceptés avec une signature électronique aussi et transmis par le module de communication du logiciel Mysmis2014).

### **La simplification des documents de programmation (Commission européenne, 2018)**

Afin de rendre l'utilisation des fonds plus efficace, la proposition de règlement (RDC) supprime le Cadre stratégique commun. En outre, on a proposé des mesures de simplification visant l'Accord de partenariat (*Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes...*, 2018, p. art. 9), comme suit:

- Son renvoi pour approbation à la Commission avant ou avec le premier programme envoyé pour être avisé;
- Une structure simplifiée, orientée vers des objectifs;
- La transmission d'observations par la Commission à l'État membre, dans un délai maximal de trois mois depuis la réception de l'Accord de partenariat et/ou son approbation dans un délai maximal de quatre mois depuis sa réception dans une forme finale/révisée. Dans le cas où l'AP serait transmis avec un programme, son terme d'approbation est de six mois.

Pour ce qui est des programmes proposés pour la nouvelle période de programmation, ils auront une structure plus concise, puisque, selon l'art. 17 du RDC, les informations et la manière d'exécution de ces programmes sont clairement établies. Ainsi, chaque programme est formé de priorités qui doivent répondre à un objectif de politique mentionné ci-dessus, chacun étant à son tour divisé en objectifs spécifiques.

En plus, au moment de la conception du programme il faut tenir compte de certains aspects et recommandations comme : les disparités sociales et économiques au niveau de chaque État membre, les recommandations spécifiques de pays, les expériences des périodes de programmation antérieures etc.

Les indicateurs seront établis au niveau des objectifs spécifiques, sans être détaillés au niveau des priorités d'investissements, ce qui rend le processus de programmation plus efficace. Pour ce qui est de la modification des programmes

pendant la période de programmation, il sera permis de transférer une somme d'au maximum 5% de l'allocation initiale pour une priorité d'investissements, pourvu que ceci représente au maximum 3% du budget total du programme proposé, vers une autre priorité d'investissements dans le cadre du même programme, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir l'approbation de la Commission. (Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes..., 2018, pg. art. 19, align. 5). Pour le FEDR et le FSE+, la condition ci-dessus s'applique seulement si le transfert s'effectue dans le cadre de la même catégorie de régions.

L'évaluation de la performance et l'ajustement technique se font à la fois, en 2025, sur la base des dernières données statistiques, tout en permettant à chaque État membre de présenter une modification des programmes proposés initialement. En corrélation avec cette condition, au moment de la proposition des programmes pour la période 2021-2027, dans le modèle-cadre d'AP, les sommes allouées aux programmes proposés sont calculées seulement jusqu'en 2025. Selon l'art. 88 du RDC, la Commission offre la possibilité aux États membres d'utiliser, comme modalité de décompte, l'option des coûts unitaires, des sommes et des taux forfaitaires.

Dans le cas de la Roumanie, cette mesure de simplification peut avoir, de nouveau, un impact positif concrétisé dans la croissance du degré d'absorption et dans l'utilisation plus efficace des fonds, orientée vers les résultats, voire dans la simplification des procédures d'accès à ceux-ci par les bénéficiaires finaux, à condition de ne pas imposer de clauses supplémentaires par rapport à celles déjà établies par la Commission européenne, et de réduire la bureaucratie. Ces problèmes représentent une nécessité et ont déjà été identifiés autant pendant la période de programmation 2007-2013 que pendant la période 2014-2020, ce qui a été confirmé par l'ancien commissaire européen, Corina Crețu.

### **La réduction du nombre de règlements et de fonds (Commission européenne, 2018)**

La priorité vise un règlement commun pour le Fonds de cohésion et le Fonds européen de développement régional, et la fusion dans le cadre du FSE+ du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) et du Fonds social européen. La réduction du nombre de règlements et la simplification de leur utilisation représentent des éléments positifs dans l'approche de la nouvelle période de programmation, tout comme la croissance de la visibilité de la Politique de cohésion de l'Union européenne.

Une compréhension plus facile de la Politique de cohésion et le respect des stipulations législatives qui la guident, aussi bien que la réduction du niveau de bureaucratie et la consultation d'une multitude de règlements ou la cumulation des informations comprises par ceux-ci sont les résultats attendus par les autorités européennes pendant la nouvelle période de programmation 2021-2027.

La fusion entre plusieurs fonds réduit la bureaucratie et facilite l'accès aux programmes de financement et leur compréhension. C'est une mesure de simplification qui représente un point fort autant pour les demandeurs de financement que pour les Autorités de gestion, qui ne seront plus obligées à consulter plusieurs documents et règlements pour des financements ayant les mêmes objectifs.

### **L'utilisation à grande échelle des options de coûts simplifiés (Commission européenne, 2018)**

L'emploi des coûts simplifiés représente l'une des plus importantes mesures visant l'élimination de la charge administrative et la réduction des coûts administratifs pendant la période de programmation suivante. Les arguments en faveur de l'utilisation des options de coûts simplifiés sont liés à la simplification des procédures pour les bénéficiaires, à la facilitation de leur accès aux fonds européens non remboursables, à la réduction de la bureaucratie et des coûts, à la simplification des vérifications et à la diminution des erreurs, tout en mettant l'accent sur l'accomplissement des buts et des indicateurs assumés.

Parmi les options de coûts simplifiés les plus communes on trouve l'usage des coûts unitaires et des sommes forfaitaires. L'impact estimé de l'usage des options de coûts simplifiés durant la nouvelle période de programmation s'observe dans la réduction des coûts administratifs de 12-18% dans le cas du FEDR (à une utilisation de plus de 50% du budget alloué), de 12-17% dans le cas du FC (à une utilisation de plus de 40% du budget alloué), de 19-26% dans le cas du FSE (dans le cas de ce fonds il faut mentionner que les options de coûts simplifiés sont déjà utilisées, mais il faut étendre cette utilisation pour couvrir le budget entier alloué au FSE pendant la nouvelle période de programmation 2021-2027, afin d'arriver aux réductions mentionnées), d'approximativement 38% dans le cas du FEADR (à une utilisation de plus de 50% du budget alloué) et d'environ 20% dans le cas du FEAMP (à une utilisation de plus de 30% du budget alloué). (Foresight&t33, 2018, p. 14)

### **Conclusions**

L'administration des fonds structurels et d'investissements européens est un processus complexe, qui nécessite une allocation considérable de ressources. Suite

à l'analyse des données présentées, on peut affirmer que les coûts administratifs générés par l'exécution des fonds alloués par le biais de la Politique de cohésion ne sont pas extrêmement élevés, mais ils peuvent être réduits par la mise en œuvre de certaines mesures qui aboutissent à une gestion plus facile de ceux-ci et, implicitement, à la réduction de la bureaucratie.

Malgré tout cela, la disparition ou la réduction significative des coûts administratifs ne sont pas possibles, en raison de la complexité des opérations financées par la Politique de cohésion. En plus, il faut prendre en compte quelques situations qui peuvent apparaître suite à l'application des mesures de simplification proposées par la Commission européenne :

La mise en œuvre des mesures peut générer des coûts et des délais, puisqu'il est bien connu que l'emploi des nouveaux règlements implique un effort d'apprentissage et de développement de nouvelles méthodes d'exécution de ces outils. D'ailleurs, la capacité des États membres de mettre en œuvre les nouveaux règlements européens n'est pas uniforme, donc bien que l'impact estimé soit positif, il est probable qu'il ne sera pas atteint en pratique.

Le maintien d'un équilibre entre l'utilisation efficace de l'argent public européen et la réduction des coûts administratifs restera un sujet de débat, en raison de sa nécessité.

En dépit de tout cela, les mesures de simplification proposées mèneront à une réduction des coûts administratifs et, donc, de la charge administrative au niveau des autorités de financement et des bénéficiaires finaux. La mise en œuvre dans des conditions optimales des nouveaux règlements européens dépend dans une large mesure de la capacité des États membres de les transposer dans la législation nationale et de ne pas imposer de conditions supplémentaires qui maintiennent ou augmentent les coûts administratifs actuels.

## Bibliographie

European Structural and Investment Funds - Cohesion Data, <https://cohesiondata.ec.europa.eu> [accesat în data de 15 noiembrie 2019].

Financial Report 2018, European Bank for Re-construction and Development, <https://2018.fr-ebrd.com/> [consulté le 20 novembre 2019].

*New assessment of ESIF administrative costs and burden*. 2018. Foresight&t33 - European Commission, DG Regional and Urban Policy, octobre, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess\\_admin\\_costs.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/assess_admin_costs.pdf) [consulté le 15 novembre 2019].

Bilan concernant le contrôle unique (single audit), ainsi que l'utilisation, par la commission, des travaux des autorités d'audit nationales dans le domaine de la cohésion. 2016. Cour des comptes européenne, [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/cont/dv/sr13\\_16\\_/sr13\\_16\\_fr.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr13_16_/sr13_16_fr.pdf) [consulté le 30 novembre 2019].



Guide des Simplifications - 80 mesures de simplification de la politique de cohésion 2021-2027. 2018. Commission européenne. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/factsheet/new\\_cp/simplification\\_handbook\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_fr.pdf) [consulté le 11 octobre 2019].

Proposition de règlement du parlement européen et du conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile et migration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas. 2018. Publié au Journal officiel de l'Union européenne. [https://eur-lex.europa.eu/ressource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/ressource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF), [consulté le 04 novembre 2019].

Règlement (UE) no 1303/2013 du parlement européen et du conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) no 1083/2006 du Conseil. 2013. Publié au Journal officiel de l'Union européenne, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=ro>, [consulté le 11 avril 2019].

Traité sur le fonctionnement de l'union européenne (version consolidée). 2012. Publié au *Journal officiel de l'Union européenne*, 2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ro> [consulté le 11 novembre 2019].

Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion. 2018. Commission européenne. [https://eur-lex.europa.eu/ressource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/ressource.html?uri=cellar:8d2f7140-6375-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF), [consulté le 12 novembre 2019].

## Notes

1. Cours des comptes européenne. *Bilan concernant le contrôle unique (single Audit), ainsi que l'utilisation, par la commission, des travaux des autorités d'audit nationales dans le domaine de la cohésion. Rapport special* n° 16, 2013, p. 13, figure 2: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f1af9d84-04f8-4271-abf0-ed16c9d2d80c/language-fr> [consulté le 11 novembre 2019].
2. Interprétation de l'autrice, fondée sur les données mises à disposition par : <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview> [consulté le 11 novembre 2019].
3. Interprétation de l'autrice, fondée sur les données mises à disposition par : <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/RO> [consulté le 11 novembre 2019].





ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

## Perceptions des pays membres et des institutions de l'Union européenne sur l'intégration de la Serbie et du Monténégro

**Andreea Corchiş**

Faculté d'études européennes, Université Babeş-Bolyai, Roumanie  
andreeacorchiş@yahoo.com

Reçu le 20-08-2019 / Évalué le 03-09-2019 / Accepté le 15-10-2019

### Résumé

Bien que le débat sur l'adhésion de la Serbie et du Monténégro à l'Union européenne soit fondé sur des arguments institutionnels solides, dans le contexte du dossier des Balkans occidentaux, le rythme des négociations des deux pays avec la Commission européenne reste modeste. Dans cette recherche, nous avons retrouvé les fondements historiques qui justifient la démarche de rapprochement de l'UE des deux pays ex-yougoslaves, tout en évoquant la nature de leurs relations avec l'espace communautaire à présent. La question des perceptions de l'intérieur de l'Union à l'égard des deux pays est analysée à plusieurs niveaux, y compris par le biais des rapports de la Commission européenne et des débats au Parlement européen et dans les chancelleries des États membres, afin d'évaluer la plausibilité de l'année 2025 comme moment possible de leur adhésion.

**Mots-clés :** Serbie, Monténégro, intégration européenne, négociations, Balkans occidentaux

### Perceptions of the member states and institutions of the European Union of the integration of Serbia and Montenegro

### Abstract

Albeit the debate on the accession of Serbia and Montenegro to the European Union is based upon solid institutional arguments, amid the Western Balkans file, the pace of the negotiations between the two countries and the European Commission remains modest. In this research, we have retraced the historical grounds that justify the endeavour of the two former Yugoslav countries to become closer to the EU, while presenting the state of their relations with the community framework at this time. The matter of perceptions within the Union regarding the two countries is analysed at various levels, including through the reports of the European Commission and the debates within the European Parliament and in member states' chancelleries, so as to assess the likelihood of 2025 becoming the time of their accession.

**Keywords:** Serbia, Montenegro, European integration, negotiations, Western Balkans

## Introduction

L'intégration des Balkans occidentaux reste un dossier fascinant du paysage communautaire, d'autant plus que ceci comporte des aspects politiques, voire historiques, aussi bien que géopolitiques, à part les critères bien connus qui recouvrent le domaine économique, entre autres. Dans cette recherche, nous nous proposons d'analyser les cas de la Serbie et du Monténégro, que nous jugeons emblématiques pour la politique d'élargissement de l'Union européenne à présent. Ce sont deux pays voisins de la Roumanie, qui ont vécu une histoire tantôt commune, tantôt différente, appartenant au dossier sinueux de l'ancienne Yougoslavie, et dont la situation à présent nous semble différente, au moins sur le plan de leurs perspectives et attachements en matière de politique étrangère. Or, si l'on prend une Serbie qui se tourne souvent vers la Russie et qui invoque une pléthore d'arguments pour ceci, d'une part, et un Monténégro qui vient de l'intégrer dans les structures de l'OTAN, un pays de petite taille mais avec des questions complexes à propos de sa préparation pour joindre la famille européenne, nous avons la recette d'une étude que nous trouvons intéressante.

Parmi les questions de recherche auxquelles nous souhaitons répondre, on retrouve les suivantes : combien important est-il de promouvoir l'intégration rapide des deux pays mentionnés et quels effets est-ce qu'un tel geste aurait sur la réforme dont l'UE a besoin? Combien préparés sont la Serbie et le Monténégro, sur le plan formel, pour le poids de l'intégration, qui s'est avéré difficile pour d'autres pays de la région, voir la Roumanie et la Bulgarie? Qui soutient et qui empêche (de l'intérieur et de l'extérieur de l'Union) la candidature des deux et pour quelles raisons? Les réponses à de telles questions nous permettront d'atteindre le but de notre recherche, qui est d'offrir une brève analyse de la situation de la Serbie et du Monténégro sur la voie vers l'adhésion à l'UE et d'offrir des arguments en faveur d'une politique que nous soutenons, c'est-à-dire l'élargissement qui peut être une solution à la crise d'image qui affecte notre Union depuis des années. La méthodologie que nous souhaitons employer pour cette recherche repose notamment sur les moyens qualitatifs - analyses de documents primaires, discours, littérature internationale etc., comparaisons entre les deux dossiers proposés, avec des observations critiques et des analyses faites par le biais des principales attitudes envers la politique d'élargissement de l'UE, autant europhiles qu'eurosceptiques.

Nos analyses et nos synthèses tiendront compte aussi de la presse internationale et des prises de parole des décideurs européens, afin d'obtenir une pluri-perspective et de réduire les confusions et les chances de prononcer des observations biaisées. Cependant, nous ne cacherons pas notre attachement à l'égard du projet communautaire et de la politique étudiée, qui a favorisé, à notre avis, l'Europe

centrale et orientale, une véritable réparation historique conclue avec l'intégration de plusieurs pays de la région dans la Communauté, à des moments tels 2004, 2007 et 2013. Ainsi, la motivation qui se trouve derrière le choix de la Serbie et du Monténégro en tant qu'études de cas du processus d'adhésion dans le contexte compliqué de l'UE que nous traversons à présent tient compte non seulement de l'importance régionale des deux pays, mais aussi d'un certain intérêt personnel pour la région, dont la complexité culturelle et l'histoire tumultueuse nous paraissent dignes d'être étudiées en profondeur.

Tous les pays des Balkans figurent à l'ordre du jour du futur élargissement de l'Union. Cependant, il existe une division entre les pays candidats et les pays candidats potentiels au statut de membre au sein de l'Union (Ilievski, Ilik, 2018 :122).

Il y a eu des tentatives de créer une unification, une histoire européenne commune pour promouvoir la paix, la sécurité et une identité européenne élargie depuis l'effondrement du communisme en Europe. Cependant, l'État russe a été mal placé dans la nouvelle histoire d'Europe de l'Est, avec des ingérences dans les affaires étrangères des pays de la région et des attaques sur le récit historique russe (Ibidem :141).

Il ne faut pas oublier l'influence russe dans la région des Balkans, où elle s'est sentie laissée de côté dans la reconstruction post-communiste. Comparé à l'Allemagne d'après-guerre, par exemple, la Russie n'a pas reçu la même aide pour la reconstruction et l'établissement des institutions démocratiques. Il y a eu toujours une tendance parmi les pays d'Europe de l'Est de se positionner entre la Russie et l'Occident. Dans le cas de la Russie, elle peut invoquer une histoire commune avec beaucoup de pays des Balkans, comme le Monténégro et notamment la Serbie. Quand il s'agit de cette dernière, c'est l'alliée la plus fidèle de la Russie dans les Balkans. Voilà l'une des raisons pour lesquelles la Russie se sent trahie si certains pays balkaniques deviennent profondément enracinés dans l'Ouest. Une fois que l'OTAN a pris de l'ampleur dans la région, elle est devenue une menace réelle pour la Russie, de même que la perspective d'une adhésion des Balkans à l'UE. D'une part, la Russie se souvient encore des bombardements du Kosovo des années 1990 et veut maintenir son affinité historique avec des pays qu'elle considère comme des alliés naturels. D'autre part, du côté européen, les puissances de l'Europe occidentale craignent que la Russie ne sape la souveraineté de ces États indépendants, perturbant leurs processus démocratiques et les utilisant comme une sphère d'influence.

Quant au Monténégro et à la Serbie et à leur proximité à l'UE, nous devons mentionner leur progrès depuis l'effondrement de la Yougoslavie dans les années 1990 - qui a été divisée en Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine, Monténégro, Serbie et la Slovénie. Les Serbes et les Monténégrins sont des peuples étroitement liés des Balkans, ultimement des descendants de tribus slaves, celtiques et autres. Leur héritage, leurs récits nationaux, leurs coutumes et leurs rituels sociaux sont similaires, mais les Serbes et les Monténégrins ne voient pas leur histoire de manière simpliste, mais plutôt comme un héritage historique.

Seules les républiques de Serbie et du Monténégro ont accepté de maintenir l'État yougoslave et ont établi une constitution pour une nouvelle Yougoslavie, le 26 décembre 1991, lorsque la Serbie, le Monténégro et les territoires contrôlés par les rebelles serbes en Croatie se sont mis d'accord pour former une nouvelle « troisième Yougoslavie » (Roux, 1992 : 280). En 2002, la Serbie et le Monténégro sont parvenus à un nouvel accord concernant la poursuite de la coopération, qui, entre autres changements, promettait la fin du nom de Yougoslavie. Le 4 février 2003, l'assemblée fédérale de Yougoslavie a créé une union d'État ou une confédération, l'Union d'État de Serbie-et-Monténégro, bien que le nom « Yougoslavie » fût encore couramment utilisé. Une nouvelle charte constitutionnelle a été adoptée pour fournir un cadre à la gouvernance du pays.

L'État commun de Serbie-et-Monténégro a vu le jour à la suite d'une intervention cruciale de l'UE. C'est la suggestion de l'UE - y compris la promesse d'une intégration complète dans son cadre - qui a incité les deux parties à redéfinir leurs relations constitutionnelles et à rester ensemble dans un État commun. D'autres acteurs extérieurs ont pleinement soutenu l'initiative de l'UE visant à négocier un accord entre Belgrade et Podgorica et à user de son influence vis-à-vis de la Serbie et du Monténégro en raison de leur intérêt exprimé de faire partie de l'UE (Perspective monde, 2006).

Dimanche, le 21 mai 2006, les Monténégrins ont voté lors d'un référendum sur l'indépendance, à laquelle 55,5% des citoyens ont été favorables. Cinquante-cinq pour cent ou plus des votes affirmatifs étaient nécessaires pour dissoudre la confédération et la Yougoslavie. Le taux de participation a été de 86,3% et 99,73% des plus de 477 000 votes ont été jugés valables (Ibidem).

La proclamation d'indépendance monténégrine qui a suivi, le 3 juin 2006, et la proclamation d'indépendance serbe, le 5 juin, ont mis fin à la confédération de la Yougoslavie et aux derniers vestiges de la République fédérale de Yougoslavie (La Croix, 2011).

Publiquement, en Serbie, les réactions ont été favorables, le président Boris Tadić souhaitant que les deux républiques entretiennent de bonnes relations et que la Serbie soit la première à reconnaître le Monténégro en tant que pays indépendant. Mais, à l'intérieur du pays, d'autres idéalistes nationalistes, Matija Bećković et Ljuba Tadić - le père du président - ont envoyé à l'UE des lettres de protestation très médiatisées. Les autres réactions en Serbie allaient de l'approche « nous ferions mieux sans eux de toute façon » à la colère et à la trahison (Europe Briefing, 2006).

### **Le rapprochement de l'Union européenne**

Depuis l'effondrement de la Yougoslavie et de l'État commun de Serbie-et-Monténégro, l'UE a essayé de « gagner » les pays balkaniques et de soutenir cette région - là, il y a eu beaucoup de tentatives visant la communication entre l'UE, le Monténégro et la Serbie. Les efforts déployés par l'Union européenne pour rapprocher les pays de la région des Balkans occidentaux, mais également les connaissances partagées et les significations attribuées à la région ont été de véritables priorités pour cette première.

Toute une série d'activités politiques consécutives au niveau de l'Union européenne ont favorisé les avancées de la candidature du Monténégro en matière d'intégration, à commencer par la décision bien connue du Conseil européen de Feira des 19 et 20 juin 2000, qui a donné aux pays des Balkans occidentaux un statut essentiel de candidats.

Nous pouvons mentionner que de l'éventuelle adhésion à l'UE a fait également partie l'Accord de stabilisation et d'association (ASA), lancé en 1999 comme politique majeure de l'UE envers les Balkans occidentaux. En effet, la Commission européenne a expliqué en 2003 que l'Accord de Stabilisation et d'Association fournissait un cadre qui « vise à mener à l'adhésion éventuelle, quoique par une route plus longue et personnalisée » (Duran, Morgera, 2012 : 25).

L'accord d'exemption de visa conclu entre le Monténégro et l'Union européenne (Communiqué de presse de la Commission européenne, 2007), entré en vigueur le 19 décembre 2009, ainsi que les dispositions similaires concernant les pays voisins, la Serbie et l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (Corpădean, 2018 : 15-25), rappelaient les progrès réalisés par les trois pays dans des domaines allant de la protection frontalière à la réforme de la justice et de la sécurité.

Alors que le Monténégro a adhéré à l'OTAN et que le rapprochement de l'Union européenne progresse régulièrement, le ferme engagement du Monténégro par

rapport à la Serbie lui a permis d'avancer dans son processus de réforme en profondeur, sans toutefois y avoir de date précise pour son adhésion à l'UE. À partir du 17 décembre 2010, le Monténégro reçoit le statut de candidat officiel et en 2011, il obtient une réponse favorable de la Commission sur l'ouverture des négociations d'adhésion (Le Monde, 2010).

La Serbie a été identifiée comme potentiel candidat à l'adhésion à l'Union européenne lors du Conseil européen de Thessalonique en 2003 (Le Borgn, Mignon, 2006 : 37-38). En 2008, un Partenariat européen pour la Serbie a été adopté, fixant les priorités pour le pays qui a demandé formellement l'adhésion en 2009 (Perspective Monde, 2014). Le Conseil européen a accordé le statut de pays candidat à la Serbie en mars 2012. En juin 2013, on a décidé l'ouverture des négociations d'adhésion. La Commission a été invitée à effectuer une analyse de l'acquis de l'UE avec la Serbie, qui a débuté en septembre 2013. Toujours en septembre 2013, l'Accord de stabilisation et d'association, signé en 2008 entre les États membres de l'UE et la Serbie, est entré en vigueur. Le Conseil a adopté le cadre pour les négociations avec la Serbie en décembre 2013 et la première conférence intergouvernementale avec la Serbie a eu lieu en janvier 2014, marquant le début officiel des négociations d'adhésion. À la fin de 2019, 18 chapitres de négociation avaient été ouverts et deux chapitres de négociation sont provisoirement clos (chapitres 25 et 26).

En plus, une étape clé dans l'évolution des relations de l'UE avec les pays de la région des Balkans occidentaux découle du Processus de Berlin, qui est centré sur l'engagement réitéré pour l'élargissement futur. Initié par l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Croatie en 2014, le Processus de Berlin inclut des sommets annuels dédiés au soutien de l'intégration des Balkans occidentaux, en se concentrant sur des questions telles que l'infrastructure et la connectivité, le rôle de la société civile, la coopération régionale, la crise des réfugiés et les défis à la sécurité européenne, les jeunes, la création d'emplois et la prospérité etc. (Joannin, 2018)

Il faut retenir qu'une fois qu'un pays a été reconnu comme candidat, il franchit les différentes étapes du processus à un rythme qui dépend largement de ses mérites et de ses progrès. Un pays candidat doit adopter et mettre en œuvre l'ensemble de la législation de l'UE (l'acquis communautaire). La Commission rend compte des progrès réalisés dans ses rapports annuels par pays. Toutes les décisions importantes sont prises par le Conseil, statuant à l'unanimité, depuis l'ouverture des négociations jusqu'à leur clôture. Le traité d'adhésion doit être approuvé par le Parlement et le Conseil avant d'être ratifié par tous les États contractants. Les pays



candidats et candidats potentiels reçoivent une assistance financière pour mener à bien les réformes nécessaires. Depuis 2007, l'aide de préadhésion de l'UE est gérée par le biais d'un instrument unique et unifié : l'instrument d'aide de préadhésion (IAP).

L'opinion courante de la Commission européenne est que : « Le Monténégro reste modérément prêt à appliquer l'acquis et les normes européennes dans ce domaine, mais a globalement progressé. Les recommandations de l'année dernière ont été partiellement appliquées en renforçant encore le professionnalisme du pouvoir judiciaire et en recourant davantage aux enquêtes financières. Toutefois, des problèmes subsistent, notamment en ce qui concerne l'efficacité et la responsabilité du pouvoir judiciaire, et les enquêtes financières ne sont toujours pas systématiquement ouvertes dans toutes les affaires de corruption. La corruption est répandue dans de nombreuses régions et reste un sujet de préoccupation. Les problèmes liés à l'indépendance, à la crédibilité et à la définition des priorités de l'Agence anti-corruption doivent encore être résolus de manière convaincante » (Key findings of the 2019 Report on Montenegro).

Quant à la Serbie, les négociations d'adhésion ont été officiellement ouvertes le 21 janvier 2014. Le Rapport de 2019 conclut que la Serbie « a un certain niveau de préparation pour appliquer l'acquis et les normes européennes sur cette surface. La Serbie a fait des progrès limités. En avril 2018, la Serbie a soumis à la Commission de Venise le projet de dispositions constitutionnelles visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Cette dernière a présenté ses conclusions en juin 2018, avec un certain nombre de recommandations sur les modifications requises pour que le projet de dispositions réponde aux normes européennes » (Serbia 2019 Report)

### **Le soutien des États membres et du Parlement européen**

Selon sa position officielle, tout comme les États membres de l'UE, la République de Serbie s'efforce de construire une société dont les valeurs fondamentales sont le pluralisme, la tolérance, la solidarité, la non-discrimination, l'État de droit et le renforcement des institutions démocratiques afin de garantir les valeurs visées. La République de Serbie est, dans une certaine mesure, déjà intégrée dans les processus économiques européens. L'adhésion de la Serbie à l'Union européenne contribuera à la stabilité dans la région et à la réalisation d'une zone de paix, de justice, de liberté et de sécurité en Europe. L'ouverture des négociations d'adhésion avec la Serbie envoie un message fort aux autres pays des Balkans occidentaux à persévérer dans leurs efforts pour surmonter les obstacles restants (Intergovernmental Conference on the Accession of the Republic of Serbia to the European Union, 2014).

Nous tenons à souligner que, dans son avis sur la demande d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne en 2011, la Commission européenne a déclaré que « la Serbie serait en mesure d'assumer les obligations découlant de l'adhésion à moyen terme », et que « l'adhésion aurait un impact global limité sur les politiques de l'Union européenne et n'affecterait pas la capacité de l'Union de maintenir et d'approfondir son propre développement » (Ibidem).

Le rapporteur du PE pour la Serbie, David McAllister, a souligné que : « La Serbie a bien progressé, sa perspective d'adhésion à l'UE est tangible. C'est d'autant plus important maintenant que nous voyons resurgir les tensions entre la Serbie et le Kosovo », a évalué le commissaire pour l'élargissement Hahn. Il a ajouté que la situation en matière de respect de la loi était contrastée, avec des retards dans de nombreux domaines importants et des résultats concrets encore difficiles à démontrer » (Draft resolutions on Western Balkan countries discussed in European Parliament, 2018).

Cristian Dan Preda, en s'adressant au Parlement européen en tant que représentant du Parti populaire européen, a déclaré : « Nous souhaiterions beaucoup que la Serbie devienne membre de l'UE d'ici 2025, même s'il reste beaucoup à faire, notamment en ce qui concerne le Kosovo » (Ibidem).

D'autres eurodéputés ont été beaucoup plus critiques envers le pays. Tanja Fajon, du groupe des Socialistes et démocrates, a condamné le traitement réservé aux médias critiques et aux membres de l'opposition, affirmant que « Il existe une grande division entre les documents de l'UE et la situation en Serbie » (Ibidem).

Igor Šoltés, des Verts, a reconnu les progrès de la Serbie en matière de croissance économique et de stabilité macroéconomique, mais a souligné certains problèmes qu'il jugeait particulièrement problématiques. « Il y a beaucoup de progrès à faire dans les domaines de la liberté d'expression et des médias, il faut renforcer la coopération avec les ONG » (Ibidem), a-t-il déclaré.

Pour l'Allemagne, le ministre des Affaires étrangères, Sigmar Gabriel, a déclaré que : « Si la Serbie veut se rapprocher de l'Union européenne, l'instauration de l'État de droit est une condition primordiale, mais également, naturellement, l'acceptation de l'indépendance du Kosovo... C'est une condition centrale pour emprunter le chemin de l'Europe. » (McLaughlin, 2018).

Dans le cas de la Serbie, il y a eu une dispute avec la Roumanie sur la situation de la vallée du Timoc, qui est une région au nord-est de la Serbie et au nord-ouest de la Bulgarie. Les Vlachs / Roumains de « Valea Timocului » (Serbie), qui parlent roumain, ne bénéficient d'aucun droit culturel particulier, bien qu'ils soient

nombreux, beaucoup plus que les Roumains de Voïvodine. Les politiques du gouvernement serbe établissent une ségrégation entre les Roumains de Voïvodine et ceux de la vallée du Timoc. Dans certaines déclarations du gouvernement serbe, il est reconnu que « les membres de cette population ont sans aucun doute des caractéristiques similaires à celles de la Roumanie, et la langue et le folklore conduisent à la variante de leur origine roumaine. » (Diaconescu, 2019).

La Roumanie a laissé entendre que d'éventuelles oppositions à l'adhésion de la Serbie à l'UE pourraient être exprimées en 2008 si les droits de son groupe minoritaire de bénéficier de l'éducation et du service religieux en roumain ne seraient pas respectés et garantis. Cela a provoqué une réaction hâtive de la part du président Boris Tadić, suivie par une normalisation des relations bilatérales, en dépit de la résolution quelque peu incertaine de la question.

D'autre part, un État membre de l'UE qui soutient l'adhésion du Monténégro et de la Serbie est la Hongrie. Le ministre hongrois des affaires étrangères, Péter Szijjártó, a déclaré récemment que le Monténégro et la Serbie étaient pratiquement prêts à adhérer et que l'intégration des Balkans occidentaux était dans l'intérêt politique, économique et de sécurité de l'UE (Brzozowski, 2019).

Le Président français, Emmanuel Macron, considère que les Balkans occidentaux font partie intégrante de l'Europe sur les plans culturel et historique et il souhaiterait à terme les voir adhérer à l'Union. L'Ambassadeur de France en Serbie, Jean Louis Falconi, a déclaré que son pays ne visait pas un « veto » ou une sortie du « partenariat privilégié », mais soutenait l'adhésion à part entière de la Serbie et des Balkans occidentaux à l'UE (European Western Balkans, 2019).

Pour le Monténégro, le rapporteur au PE a été Charles Tannock, qui en a profité afin de souligner le consensus euro-atlantique généralement fort du Monténégro, particulièrement manifesté lors de son accession à l'OTAN en 2017. Cela rend son alignement sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne assez solide. Il a souligné aussi, dans le contexte de la question de la sécurité des frontières, que : « plus au sud, les flux d'immigration clandestine peuvent être stoppés. » (N1, 2018).

Le PE a déclaré que le Monténégro avait progressé le plus et s'était le plus rapproché de tous les pays des Balkans occidentaux. L'État a été félicité pour ses progrès dans la lutte contre la corruption, l'introduction du gouvernement électronique et la transparence. « Pendant neuf ans, le Monténégro a été une bonne nouvelle pour les Balkans occidentaux. Cela doit devenir un succès pour l'adhésion à l'UE des Balkans occidentaux », a souligné Tannock (Ibidem). Toutefois, le rapport de Tannock met en garde contre les piètres résultats obtenus dans la lutte contre la traite des êtres humains et la liberté des médias au Monténégro.

Dans son rapport, on estime que le Monténégro, s'il dispose d'une volonté politique forte, de réformes réelles et décisives et du règlement des différends avec ses voisins, pourrait être prêt pour l'adhésion à l'UE d'ici 2025. Les députés ont appelé à une mise en œuvre effective des politiques visant les droits fondamentaux, en particulier dans le domaine de l'égalité des sexes, du droit des personnes handicapées à être incluses dans la société, des droits des enfants et des droits des Roms. Le Monténégro est également invité à renforcer la confiance dans l'agence anti-corruption et à améliorer sa réputation, ainsi que la transparence de l'administration publique et l'échange d'informations pour une administration publique plus respectueuse à l'égard des citoyens, professionnelle et dépolitisée (Draft Report, on the 2018 Commission Report on Montenegro).

Karoline Edtstadler, présidente du Conseil, a reconnu que le Monténégro était un pays candidat parmi les plus avancés, son cadre institutionnel et son système juridique étant largement en place. Selon elle, il convient de mettre davantage l'accent sur les chapitres 23 et 24 des négociations. L'eurodéputé ALDE, Jozo Radoš, a discuté plus en profondeur de l'état de la liberté des médias dans le pays. Outre l'intimidation de journalistes, le Conseil des médias électroniques a également été attaqué. Les médias locaux sont dans une mauvaise situation financière et la structure de propriété n'est pas claire, a-t-il conclu. Le commissaire Hahn a expliqué que le Monténégro entretenait généralement de bonnes relations avec tous ses voisins et a fait remarquer que, dans le contexte des Balkans occidentaux, ce n'était pas un mince exploit : « Le Monténégro a fait des progrès constants sur la voie de l'UE » (Report on Montenegro - debate, 2018).

Le Monténégro et la Serbie sont les pionniers dans la perspective européenne de la région et une stratégie de la Commission européenne publiée plus tôt cette année propose 2025 comme date d'adhésion pour les deux pays. Cependant, les problèmes non résolus de la Serbie avec le Kosovo (Herța, Corpădean, 2019 : 42-88) freinent ses progrès, alors que le minuscule pays de l'Adriatique a été félicité pour ses progrès satisfaisants (Zivanovic, 2018).

Le Monténégro a été évalué comme faisant des efforts en vue d'une coopération régionale constructive et de bonnes relations bilatérales de voisinage (Corpădean, 2018, pp. 86-105), et son accord frontalier avec le Kosovo a été salué. Podgorica a également été encouragée par le fait que « avec une volonté politique forte et des progrès soutenus, le Monténégro pourrait potentiellement être prêt pour l'adhésion à l'UE d'ici 2025 » (Intellinews, 2018). Quant à l'Allemagne, la position du gouvernement soutient pleinement le pays sur la voie de l'adhésion à l'UE et le réforme interne du pays pour progresser vers l'UE (German Federal Foreign Office, 2019).

## Conclusion

La date de 2025 proposée pour l'élargissement vers les Balkans occidentaux nous semble pertinente, en vertu des considérations présentées ci-dessus et de la prémisse que le progrès des États de la région ne sera pas freiné par des facteurs politiques ou extérieurs. L'impossibilité de prédire les changements sur la scène politique des deux pays présentés ci-dessus reste l'un des défis majeurs de toute recherche sur ce thème, y compris la nôtre. Les limites de ce papier incluent la disponibilité des sources et l'impossibilité de soumettre à une analyse complexe tous les rapports et les documents attestant les progrès des deux États en matière d'intégration européenne. Les conclusions encourageantes que nous avons tirées reposent sur le contenu favorable des rapports émis par la Commission européenne, mais les résolutions du nouveau Parlement européen à l'égard du dossier crucial de l'élargissement, l'activité du nouveau commissaire chargé de ce sujet et, certes, les attitudes venues des chancelleries des États membres, restent imprévues, vu que la décision en matière d'adhésion est surtout politique. Ce qui est clair, cependant, ce que l'idée d'ajourner la décision reste un risque, étant donné que des pays comme la Serbie ont des alternatives en ce qui concerne le rapprochement d'un facteur extérieur puissant.

## Bibliographie

- Brzozowski, A. 2019. « Hungary wants Montenegro and Serbia to join EU before 2025 » Euractiv, le 3 octobre. [https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/hungary-wants-montenegro-and-serbia-to-join-eu-before-2025/?fbclid=IwAR2G4yaljwspkIbSQajqnsVDMVg-838f6pBpLqb8qHgiWV\\_R4OxXXqMrWh7E](https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/hungary-wants-montenegro-and-serbia-to-join-eu-before-2025/?fbclid=IwAR2G4yaljwspkIbSQajqnsVDMVg-838f6pBpLqb8qHgiWV_R4OxXXqMrWh7E) [consulté le 29 novembre 2019].
- Commission européenne. 2007. « L'accord visant à faciliter la délivrance de visas et l'accord de réadmission entre la Communauté européenne et la Serbie seront paraphés aujourd'hui », le 16 mai. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP\\_07\\_680](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_07_680) [consulté le 29 novembre 2019].
- Commission européenne. 2019. « Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2019 Communication on EU Enlargement Policy. Serbia 2019 Report », Eur-lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019SC0219> [consulté le 29 novembre 2019].
- Commission européenne. 2019. « Key findings of the 2019 Report on Montenegro » [https://europa.eu/rapid/press-release\\_COUNTRY-19-2779\\_en.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_COUNTRY-19-2779_en.htm) [consulté le 29 novembre 2019].
- Corpădean, A. 2018. « Assessments and prospects for the integration of the West Balkans. The case of Montenegro », On-line Journal Modelling the New Europe, no. 25.
- Corpădean, A. 2018. « What Macedonia? Some considerations on the current perceptions of the name dispute amid FYROM's EU integration bid », On-line Journal Modelling the New Europe, no. 26.
- Diaconescu, M. 2019. « Poziția hotărâtă a Guvernului României, prin vocea ministrului d'externe, față de recunoașterea minorității românești de pe valea Timocului », Historia. [https://www.historia.ro/sectiune/general/articol/scandalul-care-a-incaierat-romania-cu-serbia-si-germania-vlahii-din-timoc-sunt-romani-autentici-de-ce-neaga-serbia?fb\\_comment\\_id=1488660787845864\\_2463053820406551](https://www.historia.ro/sectiune/general/articol/scandalul-care-a-incaierat-romania-cu-serbia-si-germania-vlahii-din-timoc-sunt-romani-autentici-de-ce-neaga-serbia?fb_comment_id=1488660787845864_2463053820406551) [consulté le 29 novembre 2019].

- Durán, G.M., Morgera, E. 2012. *Environmental Integration in the EU's External Relations : Beyond Multilateral Dimensions*, Oxford/Portland : Hart Publishing.
- Europe Briefing. 2006. « Montenegro's Referendum », no. 42, International Crisis Group, le 30 mai. <https://www.refworld.org/pdfid/44c780924.pdf> [consulté le 29 novembre 2019].
- European Western Balkans, 2019. « French Ambassador to Serbia: No special partnerships, EU accession remains our goal », le 30 octobre. <https://europeanwesternbalkans.com/2019/10/30/french-ambassador-to-serbia-no-special-partnerships-eu-accession-remains-our-goal> [consulté le 29 novembre 2019].
- European Western Balkans. 2018. « Draft resolutions on Western Balkan countries discussed in European Parliament », le 29 novembre. <https://europeanwesternbalkans.com/2018/11/29/meps-debate-resolutions-european-commissions-western-balkan-countries-reports> [consulté le 29 novembre 2019].
- German Federal Foreign Office. 2019. « EU enlargement : Montenegro » <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/erweiterung-nachbarschaft/montenegro/250168> [consulté le 29 novembre 2019].
- Herța, L., Corpădean, A. 2019. « The social construction of identity and belonging: perceptions of EU in the Western Balkans », *Perceptions of the European Union's identity in international relations*, éd. Anna Skolimowska, Routledge.
- Ilievski, N., Ilik, G. 2018. Multi-Speed Balkans: Positioning the Balkans in Multi-Speed Europe. In : *Europe and the Balkans*. Skopje : University American College. [https://www.uacs.edu.mk/home/wp-content/uploads/2016/02/Europe-and-the-Balkans-2018-conference-volume\\_final.pdf](https://www.uacs.edu.mk/home/wp-content/uploads/2016/02/Europe-and-the-Balkans-2018-conference-volume_final.pdf) [consulté le 29 novembre 2019].
- Intellinews. 2018. « European Parliament backs 2025 as Montenegro's possible accession date », le 29 novembre. <https://www.intellinews.com/european-parliament-backs-2025-as-montenegro-s-possible-accession-date-152822> [consulté le 29 novembre 2019].
- Intergovernmental Conference on the Accession of the Republic of Serbia to the European Union. 2014. « The Opening Statement of the Republic of Serbia », Bruxelles, le 21 janvier. [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/the\\_opening\\_statement\\_of\\_the\\_republic\\_of\\_serbia.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/the_opening_statement_of_the_republic_of_serbia.pdf) [consulté le 29 novembre 2019].
- Joannin, P. 2018. « Les Balkans occidentaux : entre stabilisation et intégration à l'Union européenne », Question d'Europe no. 459, Fondation Robert Schuman, le 22 janvier. <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0459-les-balkans-occidentauxentre-stabilisation-et-integration-a-l-union-europeenne> [consulté le 29 novembre 2019].
- La Croix. 2011. « 1991 la fin de la Yougoslavie », le 2 septembre. [https://www.la-croix.com/Actualite/Monde/1991-la-fin-de-la-Yougoslavie-EP\\_-2011-09-02-706629](https://www.la-croix.com/Actualite/Monde/1991-la-fin-de-la-Yougoslavie-EP_-2011-09-02-706629) [consulté le 29 novembre 2019].
- Le Borgn, P.Y., Mignon, J.C. 2006. *Rapport d'information sur les Balkans*.
- Le Monde. 2010. « Le Monténégro obtient le statut de candidat à l'accession à l'UE », le 17 décembre. [https://www.lemonde.fr/europe/article/2010/12/17/le-montenegro-obtient-le-statut-de-candidat-a-l-accession-a-lue-1455101\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2010/12/17/le-montenegro-obtient-le-statut-de-candidat-a-l-accession-a-lue-1455101_3214.html) [consulté le 29 novembre 2019].
- McLaughlin, D. 2018. « Germany says Serbia must recognise Kosovo's sovereignty to enter EU » The Irish Times, le 15 février. <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/germany-says-serbia-must-recognise-kosovo-s-sovereignty-to-enter-eu-1.3393774> [consulté le 29 novembre 2019].
- N1. 2018. « EP resolutions on Western Balkans: Montenegro making faster progress than others », le 29 novembre. <http://hr.n1info.com/English/NEWS/a351847/EP-resolutions-on-Western-Balkans-Montenegro-making-fasterprogress-than-others.html> [consulté le 29 novembre 2019].
- Parlement européen, « Draft Report, on the 2018 Commission Report on Montenegro ». [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFET-PR-623854\\_EN.pdf?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFET-PR-623854_EN.pdf?redirect) [consulté le 29 novembre 2019].
- Perspective monde. 2006. « Tenue d'un référendum sur l'indépendance du Monténégro », le 21 mai. <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve?codeEve=482> [consulté le 29 novembre 2019].

Perspective Monde. 2014. « Serbie : l'étape des négociations d'adhésion à l'Union européenne commence enfin, le 25 février. <http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMAAnalyse?codeAnalyse=1681> [consulté le 29 novembre 2019].

Report on Montenegro - debate. 2018. Parlement européen. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-11-28-ITM-027\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2018-11-28-ITM-027_EN.html) [consulté le 29 novembre 2019].

Roux, M. 1992. « La décomposition de la Yougoslavie : la Serbie et le front Sud ». *Politique étrangère*, Institut Français des Relations Internationales, 57-2.

Zivanovic, M. 2018. « EP Resolutions Press Balkan Hopefuls to Continue Reforms », *Balkaninsight*, le 29 novembre. <https://balkaninsight.com/2018/11/29/meps-adopt-five-balkan-countries-strategies-11-29-2018> [consulté le 29 novembre 2019].





# Synergies Roumanie n° 14 / 2019



Annexes





## Profils des contributeurs



### • Coordinateur scientifique et auteur •

**Sergiu Mișcoiu** - Professeur des universités en science politique à la Faculté d'Études Européennes de l'Université Babeș-Bolyai (Cluj-Napoca, Roumanie). Il a obtenu en 2006 le titre de docteur en sciences politiques (à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée) et le titre de docteur en histoire (à l'Université Babeș-Bolyai) pour une thèse sur la construction nationale en Europe. Depuis octobre 2010, il est habilité à diriger des recherches (HDR) à l'Université Paris-Est, sa thèse d'habilitation portant sur le populisme saisi par la théorie du discours et depuis 2012, il dirige également des thèses en science politique à l'Université Babeș-Bolyai. De 2012 à 2016, il a dirigé le Département de Relations Internationales et d'Études Américaines de l'Université Babeș-Bolyai. Il est depuis mars 2016 Directeur du Centre de Coopérations Internationales de la même université. Il est également membre de l'Équipe de recherche du Laboratoire Interdisciplinaire de l'Étude du Politique (LIPHA) de l'Université Paris-Est, directeur du Centre de Réussite Universitaire et du Centre d'Études Africaines de l'Université Babeș-Bolyai, et rédacteur en chef de la revue scientifique *Studia Europaea*.

### • Auteurs des articles •

**Andreea Corchiș** – Licenciée en relations internationales et études européennes à la Faculté d'études européennes de l'Université Babeș-Bolyai de Cluj-Napoca, Roumanie, elle est titulaire d'un master en Études politiques européennes comparées et d'un master en Affaires européennes et gestion de projets. Ses recherches portent notamment sur l'intégration européenne des Balkans occidentaux et la gestion des ressources européennes dans la politique d'élargissement.

**Adrian-Gabriel Corpădean** - Maître de conférences et Vice-doyen de la Faculté d'études européennes de l'Université Babeș-Bolyai de Cluj-Napoca, Roumanie. Il est docteur en histoire à l'Université de Cergy-Pontoise et à l'Université Babeș-Bolyai et a fini ses études postdoctorales à l'Académie roumaine. Ses recherches portent sur l'histoire de l'intégration européenne et la communication institutionnelle dans l'UE, avec un accent particulier sur les relations entre l'UE et ses voisins, notamment des Balkans occidentaux. Il est l'auteur de nombreuses publications et membre de plusieurs réseaux européens de chercheurs et d'enseignants, et de projets de recherche dans le domaine de la construction européenne. Il parle couramment français, anglais et italien. Il est rédacteur en chef de la revue scientifique internationale *Synergies Roumanie*.

**Richard Davis** - Professeur des universités à l'Université de Bordeaux Montaigne. Spécialiste de l'histoire contemporaine de la Grande-Bretagne et en particulier des relations entre la Grande-Bretagne et l'Europe, Richard Davis travaille essentiellement sur les questions européennes en Grande-Bretagne depuis 1945. Diplômé de la London School of Economics (licence en sciences politiques et relations internationales) et de l'Université de Sheffield (thèse sur les relations franco-britanniques dans les années 1930). Également agrégé d'anglais.

**Sergiu Gherghina** - Maître de conférences en science politique à l'université de Glasgow. Il est habilité à diriger des recherches en science politique, études européennes et relations internationales. Ses recherches s'inscrivent dans le champ des études sur les partis politiques, participation politique, démocratie directe et délibérative, et les élites politiques.

**Diana Gligor** - Doctorante en Relations internationales et études européennes de la Faculté d'études européennes de l'Université Babeş-Bolyai de Cluj-Napoca. Masters en Affaires européennes et gestion des programmes et Gouvernance européenne. Son activité professionnelle est dans le domaine de l'accès aux fonds européens et à l'implémentation des projets aux financement non remboursable. Domaines d'intérêt : politiques de l'Union européenne, politique de cohésion, manière d'utilisation des fonds européens par les États membres et leur absorption, penchée sur la Roumanie.

**Laura M. Herța** - Maître de conférences en relations internationales à l'Université Babeş-Bolyai, Faculté d'études européennes, Département de relations internationales. Elle a obtenu un doctorat en histoire contemporaine, sa thèse portant sur l'évolution des relations entre la Roumanie et la Yougoslavie. Elle possède un master en études des conflits et politique internationale, une maîtrise en études européennes et aussi une maîtrise en journalisme. Ses recherches portent sur la résolution des conflits, la médiation des disputes, l'action humanitaire, les nouvelles guerres, l'asymétrie des conflits armés contemporains et les théorisations constructivistes. Elle a publié plusieurs articles et chapitres sur la transformation des guerres récentes et contemporaines, l'intervention humanitaire, la sécurité humaine et la résolution des conflits. Elle est également directrice du Département de relations internationales et d'études allemandes de la Faculté d'études européennes (Université Babeş-Bolyai), rédactrice en chef de la revue scientifique *Studia Europæa* et membre du Centre d'études africaines de l'Université Babeş-Bolyai.

**Péter Kruzlicz** - Maître assistant à l'Institut d'études internationales et régionales de la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université de Szeged ; juriste, diplômé en droit en Hongrie, ayant obtenu parallèlement un Master en droit européen en France ; il a fait des recherches doctorales en France et en Hongrie autour des limites constitutionnelles de l'intégration européenne ; enseignant des cours du droit constitutionnel et du droit européen en anglais, en français et en hongrois dans des formations de master en études internationales,

et directeur de deux programmes de master ; il participe à de nombreux projets de recherche en droit constitutionnel comparé ; il dirige le Centre universitaire francophone de l'Université de Szeged ; il s'intéresse et publie au sujet des fondements constitutionnels européens.

**Paul Kun** – Maître de conférences à l'Université de l'Ouest de Timisoara. Études en philosophie à l'Université de Bucarest, D.E.R.A. à l'École Doctorale de Bucarest, le doctorat en philosophie à l'Université Babeş-Bolyai de Cluj. Boursier de New Europe Collège de Bucarest. Domaines d'intérêts de recherche actuelle : l'éthique politique, l'anthropologie philosophique, la théorie du nationalisme, la théorie des élites politiques. Travaux publiés sur l'éthique appliquée, sur l'épistémologie, la théorie de la communication politique.

**Yves Palau** - Professeur de science politique à l'université Paris-Est Créteil, administrateur provisoire de l'école internationale d'études politiques et chercheur au LIPHA. Habilité à diriger des recherches en science politique. Ses recherches portent sur l'histoire sociale des idées politiques, sur l'historicité des catégories et concepts politiques et notamment ceux de gouvernance, de souveraineté et de construction européenne.

**Ciprian Păun** - Maître de conférences à la Faculté des études économiques et gestion des affaires de l'Université Babeş-Bolyai de Cluj-Napoca, Roumanie. Docteur en droit et bénéficiaire d'une bourse postdoctorale de l'Académie roumaine, il a une expérience considérable en tant qu'avocat et a enseigné des cours de droit des affaires et de droit fiscal à Plymouth State University, l'École de Management de Normandie (Caen) et l'Université de Bucarest. Ses recherches ont été menées à Cluj et à l'Institut de droit fiscal international auprès de l'Université de Vienne.

**Nicolae Păun** - Professeur des universités et Doyen de la Faculté d'études européennes de l'Université Babeş-Bolyai de Cluj-Napoca, Roumanie. Titulaire d'une Chaire Jean Monnet ad Personam, ses recherches portent sur l'histoire de l'intégration européenne et l'histoire économique de l'Europe centrale-orientale. C'est l'auteur de nombreux livres et articles et membre du Groupe de liaison des historiens auprès de la Commission européenne, aussi bien que d'autres réseaux européens de chercheurs et d'enseignants dans le domaine de la construction européenne.

**Sorina Soare** - Chercheuse à l'Université de Florence. Elle a obtenu son doctorat en sciences politiques à l'Université libre de Bruxelles. Elle travaille dans le domaine de la politique comparée, avec une attention particulière à l'espace postcommuniste. Ses principaux intérêts de recherche sont les partis politiques et les systèmes de partis, le populisme et le processus de démocratisation. Parmi ses publications les plus récentes : le volume co-édité avec A. Iancu et Sergiu Gherghina, (eds.), *Party Members and Their Importance in Non-EU Countries. A Comparative Analysis*, Routledge, 2018 et le chapitre co-signé avec S. Gherghina, "The organization of Romanian parties abroad", p. 77- 95, in Tudi Kernallegenn & Émilie van Haute (eds.) (2020), *Political Parties Abroad. A New Arena for Party Politics*, Routledge, p. 77-95.

**Anca Stângaciu** - Maître de conférences à la Faculté d'études européennes de l'Université Babeş-Bolyai de Cluj-Napoca, a suivi des cours de formation en France, en Belgique et en Italie, a enseigné à l'Université de Milan et de Padoue et c'est l'autrice de six livres et de plus de 50 études publiées en Roumanie et à l'étranger. Ses domaines d'intérêt sont les relations économiques internationales, les capitaux étrangers, l'exil et les migrations.

**Victoria Stoiciu** - Coordinatrice de programmes à la Fondation Friedrich-Ebert Roumanie. Diplômée de la Faculté de sciences politiques de la SNSPA et docteure de la Faculté d'études européennes, Université Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca (2019). De 2001 à 2006, elle a travaillé à la Société académique de Roumanie. Elle est membre du Forum transatlantique sur la migration et l'intégration (GMF) et diplômée de l'École européenne de la démocratie au sein du Conseil de l'Europe. Ses préoccupations principales sont les mouvements sociaux et contestataires en perspective comparée et les politiques sociales de la transition post-communiste dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale.

## Projet pour le n° 15 - Année 2020



### Discours sur la mémoire de l'histoire européenne : silences et dissonances

#### Coordinateurs du numéro :

**Adrian-Gabriel Corpădean** (Maitre de conférences et vice-doyen de la Faculté d'études européennes, Université Babeş-Bolyai Cluj-Napoca, Roumanie)

et **Robert Belot** (Directeur du Département des Patrimoines culturels à l'Université Jean Monnet Lyon-Saint-Etienne, Chaire européenne Jean Monnet, UMR CNRS EVS-ISTHME n°5600, France).

Au XX<sup>e</sup> siècle, l'Europe a connu le pire (fascisme, nazisme, dictatures, communisme, conflits ethniques). Elle a aussi rêvé du meilleur (l'union, la paix, la démocratie, la solidarité, le respect de la personne humaine) et l'a en partie réalisé. La mémoire de cette histoire devait prémunir contre les risques du retour aux nationalismes et à la xénophobie ; elle devait être le liant grâce auquel le sentiment européen allait se développer pour forger une citoyenneté européenne. Qu'en est-il en ce début du troisième millénaire ? L'Europe s'est-elle enfin réconciliée avec son passé et avec elle-même ? Autrement dit, les *mémoires européennes* ont-elles réussi à s'unir sur ce qui, dans le passé, négativement ou positivement, devait constituer un *Patrimoine inaliénable et incontestable* et servir de ligne d'horizon éthique et politique ? L'actualité nous donne à penser que l'Europe de la mémoire se désunit. Une crispation identitariste fracture le paysage mémoriel européen et favorise les remises en cause de la narration progressiste de l'histoire européenne. Un tropisme europhobe injurie ce patrimoine historique et axiologique que l'on croyait hors d'atteinte. Une mémoire révisionniste s'affranchit des acquis historiographiques et remet en cause un héritage qui devait montrer le chemin d'un futur meilleur.

Et si les déviances mémorielles actuelles, fleurissant sur le terreau vénéneux des peurs instrumentalisées, pouvaient être analysées comme un effet pervers de cette difficulté à comprendre et à connaître l'histoire de l'Europe ? Telle est la question que les contributeurs à ce dossier auront à traiter, à travers des cas tirés de l'Europe de l'Ouest comme de l'Europe de l'Est.

Un appel à contributions a été lancé en mars 2020.

**Contact** : synergies.roumanie.redaction@gmail.com





## Consignes aux auteurs

- 1** L'auteur aura pris connaissance de la politique éditoriale générale de l'éditeur (le Gerflint) et des normes éditoriales et éthiques figurant sur le site du Gerflint et de la revue. Les propositions d'articles seront envoyées pour évaluation à synergies.roumanie.redaction@gmail.com avec un court CV résumant son cursus et ses axes de recherche. L'auteur recevra une notification. Les articles complets seront ensuite adressés au Comité de rédaction de la revue selon les consignes énoncées dans ce document. Tout texte ne s'y conformant pas sera retourné. Aucune participation financière ne sera demandée à l'auteur pour la soumission de son article. Il en sera de même pour toutes les expertises des textes (articles, comptes rendus, résumés) qui parviendront à la Rédaction.
- 2** L'article sera inédit et n'aura pas été envoyé à d'autres lieux de publication. Il n'aura pas non plus été proposé simultanément à plusieurs revues du Gerflint. L'auteur signera une « déclaration d'originalité et de cession de droits de reproduction et de représentation ». Un article ne pourra pas avoir plus de deux auteurs.
- 3** Proposition et article seront en langue française. Les articles (entrant dans la thématique ou épars) sont acceptés, toujours dans la limite de l'espace éditorial disponible. Ce dernier sera réservé prioritairement aux chercheurs francophones (doctorants ou post-doctorants ayant le français comme langue d'expression scientifique) locuteurs natifs de la zone géolinguistique que couvre la revue. Les articles rédigés dans une autre langue que le français seront acceptés dans la limite de 3 articles non francophones par numéro, sous réserve d'approbation technique et graphique. Dans les titres, le corps de l'article, les notes et la bibliographie, la variété éventuelle des langues utilisées pour exemplification, citations et références est soumise aux mêmes limitations techniques.
- 4** Les articles présélectionnés suivront un processus de double évaluation anonyme par des pairs membres du comité scientifique, du comité de lecture et/ou par des évaluateurs extérieurs. L'auteur recevra la décision du comité.
- 5** Si l'article reçoit un avis favorable de principe, son auteur sera invité à procéder, dans les plus brefs délais, aux corrections éventuelles demandées par les évaluateurs et le comité de rédaction. Les articles, à condition de respecter les correctifs demandés, seront alors soumis à une nouvelle évaluation du Comité de lecture, la décision finale d'acceptation des contributions étant toujours sous réserve de la décision des experts du Conseil scientifique et technique du Gerflint et du Directeur des publications.
- 6** La taille de police unique est 10 pour tout texte proposé (présentation, article, compte rendu) depuis les titres jusqu'aux notes, citations et bibliographie comprises). Le titre de l'article, centré, en gras, n'aura pas de sigle et ne sera pas trop long. Le prénom, le nom de l'auteur (en gras, sans indication ni abréviation de titre ou grade), de son institution, de son pays et son adresse électronique (professionnelle de préférence et à la discrétion de l'auteur) seront également centrés et en petits caractères. L'auteur possédant un identifiant ORCID ID (*identifiant ouvert pour chercheur et contributeur*) inscrira ce code en dessous de son adresse. Le tout sera sans couleur, sans soulignement ni hyperlien.

**7** L'auteur fera précéder son article d'un résumé condensé ou synopsis de 6-8 lignes maximum suivi de 3 ou 5 mots-clés en petits caractères, sans majuscules initiales. Ce résumé ne doit, en aucun cas, être reproduit dans l'article.

**8** L'ensemble (titre, résumé, mots-clés) en français sera suivi de sa traduction en anglais. En cas d'article non francophone, l'ordre des résumés est inchangé. Les mots-clés seront séparés par des virgules et n'auront pas de point final.

**9** La police de caractère unique est Times New Roman, toujours taille 10, interligne 1. Le texte justifié, sur fichier Word, format doc, doit être saisi au kilomètre (retour à la ligne automatique), sans tabulation ni pagination ni couleur. La revue a son propre standard de mise en forme.

**10** L'article doit comprendre entre 15 000 et 30000 signes, soit 6-10 pages Word, éléments visuels, bibliographie, notes et espaces compris. Sauf commande spéciale de l'éditeur, les articles s'éloignant de ces limites ne seront pas acceptés. La longueur des comptes rendus de lecture ne dépassera pas 2500 signes, soit 1 page. Comptes rendus et entretiens seront en langue française.

**11** Tous les paragraphes (sous-titres en gras sans sigle, petits caractères) seront distincts avec un seul espace. La division de l'article en 1, 2 voire 3 niveaux de titre est suffisante.

**12** Les mots ou expressions que l'auteur souhaite mettre en relief seront entre guillemets ou en italiques. Le soulignement, les caractères gras et les majuscules ne seront en aucun cas utilisés, même pour les noms propres dans les références bibliographiques, sauf la majuscule initiale.

**13** Les notes, brèves de préférence, en nombre limité, figureront en fin d'article avec appel de note automatique continu (1,2,...5 et non i,ii...iv). L'auteur veillera à ce que l'espace pris par les notes soit réduit par rapport au corps du texte.

**14** Dans le corps du texte, les renvois à la bibliographie se présenteront comme suit : (Dupont, 1999 : 55).

**15** Les citations, toujours conformes au respect des droits d'auteurs, seront en italiques, taille 10, séparées du corps du texte par une ligne et sans alinéa. Les citations courtes resteront dans le corps du texte. Les citations dans une langue autre que celle de l'article seront traduites dans le corps de l'article avec version originale en note.

**16** La bibliographie en fin d'article précèdera les notes (sans alinéa dans les références, ni majuscules pour les noms propres sauf à l'initiale). Elle s'en tiendra principalement aux ouvrages cités dans l'article et s'établira par classement chrono-alphabétique des noms propres. Les bibliographies longues, plus de 15 références, devront être justifiées par la nature de la recherche présentée. Les articles dont la bibliographie ne suivra pas exactement les consignes 14, 17, 18, 19 et 20 seront retournés à l'auteur. Le tout sans couleur ni soulignement ni lien hypertexte.

**17** Pour un ouvrage

Baume, E. 1985. *La lecture - préalables à sa Pédagogie*. Paris : Association Française pour la lecture.

Fayol, M. et al. 1992. *Psychologie cognitive de la lecture*. Paris: PUF.

Gaonac'h, D., Golder, C. 1995. *Manuel de psychologie pour l'enseignement*. Paris : Hachette.

**18** Pour un ouvrage collectif

Morais, J. 1996. La lecture et l'apprentissage de la lecture : questions pour la science. In : *Regards sur la lecture et ses apprentissages*. Paris : Observatoire National de la lecture, p. 49-60.

**19** Pour un article de périodique

Kern, R.G. 1994. « The Role of Mental Translation in Second Language Reading ». *Studies in Second Language Acquisition*, n°16, p. 41-61.

**20** Pour les références électroniques (jamais placées dans le corps du texte mais toujours dans la bibliographie), les auteurs veilleront à adopter les normes indiquées par les éditeurs pour citer ouvrages et articles en ligne. Ils supprimeront hyperlien, couleur et soulignement automatique et indiqueront la date de consultation la plus récente [consulté le ....], après vérification de leur fiabilité et du respect du Copyright.

**21** Les textes seront conformes à la typographie française.

**22** Graphiques, schémas, figures, photos éventuels seront envoyés à part au format PDF ou JPEG, en noir et blanc uniquement, avec obligation de références selon le *copyright* sans être copiés/collés mais scannés à plus de 300 pixels. Les articles contenant un nombre élevé de figures et de tableaux et/ou de mauvaise qualité scientifique et technique ne seront pas acceptés. L'éditeur se réserve le droit de refuser les tableaux (toujours coûteux) en redondance avec les données écrites qui suffisent bien souvent à la claire compréhension du sujet traité.

**23** Les captures d'écrans sur l'internet et extraits de films ou d'images publicitaires seront refusés. Toute partie de texte soumise à la propriété intellectuelle doit être réécrite en Word avec indication des références, de la source du texte et d'une éventuelle autorisation.

NB : Toute reproduction éventuelle (toujours en noir et blanc) d'une image, d'une photo, d'une création originale et de toute œuvre d'esprit exige l'autorisation écrite de son créateur ou des ayants droit et la mention de paternité de l'œuvre selon les dispositions en vigueur du Code français de la propriété intellectuelle protégeant les droits d'auteurs. L'auteur présentera les justificatifs d'autorisation et des droits payés par lui au propriétaire de l'œuvre. Si les documents sont établis dans un autre pays que la France, les pièces précitées seront traduites et légalisées par des traducteurs assermentés ou par des services consulaires de l'Ambassade de France. Les éléments protégés seront publiés avec mention obligatoire des sources et de l'autorisation, dans le respect des conditions d'utilisation délivrées par le détenteur des droits d'auteur.

**24** Seuls les articles conformes à la politique éditoriale et aux consignes rédactionnelles seront édités, publiés, mis en ligne sur le site web de l'éditeur et diffusés en libre accès par lui dans leur intégralité. La date de parution dépendra de la coordination générale de l'ouvrage par le rédacteur en chef. L'éditeur d'une revue scientifique respectant les standards des agences internationales procède à l'évaluation de la qualité des projets à plusieurs niveaux. L'éditeur, ses experts ou ses relecteurs (évaluation par les pairs) se réservent le droit d'apprécier si l'œuvre convient, d'une part, à la finalité et aux objectifs de publication, et d'autre part, à la qualité formelle de cette dernière. L'éditeur dispose d'un droit de préférence.

**25** Une fois éditée sur gerflint.fr, seule la version « PDF-éditeur » de l'article peut être déposée pour archivage dans les répertoires institutionnels de l'auteur exclusivement, avec mention exacte des références et métadonnées de l'article. L'archivage de numéros complets est interdit. Tout signalement ou référencement doit respecter les normes internationales et le mode de citation de l'article, tels que dûment spécifiés dans la politique de la revue. Par ailleurs, les Sièges, tant en France qu'à l'étranger, n'effectuent aucune opération postale, sauf accord entre le Gerflint et un organisme pour participation financière au tirage.





**Synergies Roumanie, n° 14 / 2019**

**Revue du GERFLINT**

**Groupe d'Études et de Recherches  
pour le Français Langue Internationale**

En partenariat avec  
la Fondation Maison des Sciences de L'Homme de Paris

**Président d'Honneur** : Edgar Morin

**Fondateur et Président** : Jacques Cortès

**Conseillers et Vice-Présidents** : Ibrahim Al Balawi, Serge Borg et Nelson Vallejo-Gomez

**PUBLICATIONS DU GERFLINT**

Identifiant International : ISNI 0000 0001 1956 5800

**Le Réseau des Revues Synergies du GERFLINT**

Synergies Afrique centrale et de l'Ouest	Synergies Monde
Synergies Afrique des Grands Lacs	Synergies Monde Arabe
Synergies Algérie	Synergies Monde Méditerranéen
Synergies Argentine	Synergies Pays Germanophones
Synergies Amérique du Nord	Synergies Pays Riverains de la Baltique
Synergies Brésil	Synergies Pays Riverains du Mékong
Synergies Chili	Synergies Pays Scandinaves
Synergies Chine	Synergies Pologne
Synergies Corée	Synergies Portugal
Synergies Espagne	Synergies Roumanie
Synergies Europe	Synergies Royaume-Uni et Irlande
Synergies France	Synergies Russie
Synergies Inde	Synergies Sud-Est européen
Synergies Iran	Synergies Tunisie
Synergies Italie	Synergies Turquie
Synergies Mexique	Synergies Venezuela

**Essais francophones : Collection scientifique du GERFLINT**

**Direction du Pôle Éditorial International :**

Sophie Aubin (Universitat de València, Espagne)

**Contact**: gerflint.edition@gmail.com

**Site officiel** : <https://www.gerflint.fr>

**Webmestre** : Thierry Lebeaupein (France)

**Synergies Roumanie, n° 14 / 2019**

Couverture, conception graphique et mise en page : Emilie Hiesse (*Créactiv'*) - France

© GERFLINT – Sylvains-les-Moulins – France – Copyright n° ZSN68E3

Dépôt légal Bibliothèque Nationale de France

Achevé d'imprimer en décembre 2019 sous les presses de Drukarnia Cyfrowa EIKON PLUS  
ul.Wybickiego 46, 31-302 Kraków - Pologne

# GERFLINT

Groupe d'Études et de Recherches pour le Français  
Langue internationale

Programme mondial de diffusion scientifique  
francophone en réseau

[www.gerflint.fr](http://www.gerflint.fr)

Parmi d'autres concepts utilisés de plus en plus fréquemment, la « bonne gouvernance » semble être particulièrement problématique et, pour certains chercheurs, même indéterminée. Le large éventail de ses significations, d'un sens plutôt administratif – une manière spécifique d'assurer une gestion efficace – à une connotation philosophique – l'articulation des politiques publiques avec une vision idéologique plus abstraite du monde, renforce la préoccupation légitime suivante: la gouvernance est-elle « un terme inexact ou plutôt an-exact (c'est-à-dire, selon Deleuze, un concept précisément et délibérément inexact qui échappe à toutes les définitions claires et devient ainsi l'objet d'un investissement hégémonique)? Ayant comme point de départ l'ambition d'apporter des réponses inévitablement partielles à cette question a priori déconcertante, les contributeurs de ce numéro de *Synergies Roumanie* ont approché la « bonne gouvernance » de manières différentes et, dans la plupart des cas, multidisciplinaires.