



**Moldavie • Un pillage d'État**

**Par Edouard PONTOIZEAU**

## À PROPOS DE L'ARTICLE

« La Moldavie est aux prises avec des intérêts oligarchiques » introduit le rapport du Parlement européen de mars 2018 sur l'Accord d'association avec la Moldavie<sup>1</sup>. En 2019, Transparency International classe la Moldavie pays le plus corrompu d'Europe derrière l'Ukraine et la Russie, au 120<sup>e</sup> rang sur 180 en matière de transparence et de lutte contre la corruption. Elle se retrouve ainsi au même rang que le Pakistan et le Niger, alertant notamment sur les lacunes du système judiciaire et la faible volonté politique de combattre la corruption<sup>2</sup>. Un constat sans appel du fait de l'instabilité politique et d'une transition économique bâclée, souvent au profit d'un « petit groupe de personnes » ayant capturé l'État moldave<sup>3</sup>.

## À PROPOS DE L'AUTEUR



**Edouard PONTOIZEAU, Chargé de publications de la Délégation Internationale des Jeunes IHEDN au Canada.**

Coordonnateur du Réseau québécois d'études post-soviétiques et analyste au *Center for Russia and Eastern Europe Research* de Genève.



*Ce texte n'engage que la responsabilité du(des) auteur(s). Les idées ou opinions émises ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'expression d'une position officielle de l'association Les Jeunes IHEDN.*

<sup>1</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. 2018. En ligne : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20181106IPR18329/accords-d-association-la-moldavie-doit-agir-prendre-des-mesures-urgentes>

<sup>2</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2019. « Corruption Perceptions Index ». En ligne : <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/mda>

<sup>3</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. 2018. Idem.

## Un État fracturé sur fond de clivage identitaire

La Moldavie est une ex-République soviétique de 2,7 millions d'habitants<sup>4</sup>, déchirée depuis son indépendance (1991) entre le glacis géostratégique russe (Transnistrie) et le cercle d'influence roumain, *de facto* européen.



1 CARTE DE SITUATION DE LA TRANSNISTRIE EN MOLDAVIE. (@SERVICE INFOGRAPHIE/LE MONDE).

La guerre civile de Moldavie (1992) faisant suite à son indépendance a eu deux effets majeurs : 1) Séparer durablement le pays en deux, ôtant une partie significative de son territoire (12%), de ses capacités de production manufacturière (36%) et d'électricité (87%)<sup>5</sup>, 2) Polariser la vie politique moldave autour des questions identitaires (majorité roumanophone vs minorité russophone), délaissant le redressement urgent de l'État.

L'instrumentalisation de la facture identitaire a déplacé la ligne de clivage sur la scène internationale entre pro-Russes d'un côté et pro-Européens de l'autre, affaiblissant l'autorité de l'État et intégrant des puissances étrangères dans le jeu politique moldave. Ces positionnements étrangers se manifestent par des aides au développement européennes (d'une centaine de millions d'euros de façon occasionnelle) conditionnées par la mise en œuvre de réformes amenant l'amélioration : du cadre démocratique, de la transparence dans le milieu politique et des affaires, et un rapprochement à l'Union européenne et ses valeurs<sup>6</sup>.

À l'opposée, les pro-Russes ont pour eux un soutien économique de Moscou se caractérisant par la fourniture privilégiée en matière première (gaz et pétrole notamment), en produit manufacturé et en équipement militaire, profitant dans le même temps de la politique des sanctions russes (notamment dans le secteur du gaz et des exportations en provenance de Moldavie) à chaque alternance pro-européenne<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> BANQUE MONDIALE. 2021. En ligne : <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL?locations=MD>

<sup>5</sup> SÉNAT. 2000. « La Moldavie : bâtir les fondements de l'identité nationale ». Rapport d'information 102 (1999-2000) - Commission des Affaires Étrangères. En ligne : [https://www.senat.fr/rap/r99-102/r99-102\\_mono.html#toc1](https://www.senat.fr/rap/r99-102/r99-102_mono.html#toc1)

<sup>6</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. 2017. « Aide financière de l'UE pour la Moldavie ». En ligne : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/agenda/briefing/2017-07-03/14/aide-financiere-de-l-ue-pour-la-moldavie>

<sup>7</sup> IFRI. 2018. « La Moldavie entre la Russie et l'Occident. L'intégration européenne à l'épreuve des fractures internes. » En ligne : [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/rnv\\_110\\_varदानean\\_moldavie\\_russie\\_occident\\_2018.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/rnv_110_varदानean_moldavie_russie_occident_2018.pdf)

### La fracture des élites politiques mène à une impasse de l'action publique.

Ce processus a fini d'anéantir l'unité nationale moldave au profit de discours produits par des élites politiques qui ne tirent leur légitimité politique que de leurs soutiens étrangers et de leur communauté nationale (Russe ou Roumaine)<sup>8</sup>, ainsi que de la situation économique délétère pour se rejeter la faute les uns les autres<sup>9</sup>. La mise en place de réformes nécessaires à la modernisation et la rationalisation des administrations publiques est largement compromise d'un côté par l'incapacité des coalitions politiques successives à constituer un gouvernement majoritaire depuis 2009<sup>10</sup>, et de l'autre par les accommodements trouvés avec de puissants oligarques à la tête du gouvernement, peu importe leur orientation pro-européenne ou pro-russe<sup>11</sup>. L'inertie gouvernementale bloque les réformes liées au processus de rapprochement avec l'Union européenne, pourtant essentielles à la reconstruction des institutions politiques et judiciaires<sup>12</sup>. En outre, la faible volonté politique de créer un appareil législatif et judiciaire à la hauteur des enjeux auxquels la Moldavie est confrontée pose la question d'un dysfonctionnement de l'État à tous les niveaux<sup>13</sup>.

### **Un État dysfonctionnel**

Les pouvoirs publics ne parviennent pas à réformer un système administratif hérité de la période soviétique. Le contexte d'instabilité politique et la forte politisation des hauts postes de l'administration publique contribuent à l'impotence de l'État. Le peu de cohérence territoriale héritée de la période soviétique (déplacements de populations, urbanismes chaotiques), couplée au « manque de transparence et d'une gouvernance d'entreprise inadéquate » compromettent la modernisation des infrastructures, les laissant dans un état de délabrement avancé<sup>14</sup>.

<sup>8</sup> IGLESIAS, Julien Danero. 2014. « Nationalisme et Pouvoir en République de Moldavie ». Chap.1. Édition de l'Université Bruxelles

<sup>9</sup> IFRI. 2018, *op. cit.*

<sup>10</sup> IGLESIAS, Julien Danero ; NEGURĂ, Petru ; TOMIC, Djordje. 2015. Avant-Propos, La Moldavie au défi de crises multiples ». NecPlus | « Revue d'études comparatives Est-Ouest » N° 46, p.5-16.

<sup>11</sup> LE MONDE. 2020. « En Moldavie, la proeuropéenne Maia Sandu remporte la présidentielle et promet de lutter contre la corruption ». En ligne : [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/11/15/en-moldavie-la-pro-europeenne-maia-sandu-remporte-la-presidentielle-et-promet-de-lutter-contre-la-corruption\\_6059842\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/11/15/en-moldavie-la-pro-europeenne-maia-sandu-remporte-la-presidentielle-et-promet-de-lutter-contre-la-corruption_6059842_3210.html)

<sup>12</sup> IGLESIAS, Julien Danero ; NEGURĂ, Petru ; TOMIC, Djordje. 2015, *op. cit.*

<sup>13</sup> TRANSPARENCY INTERNATIONAL. 2015. "THE STATE OF CORRUPTION: ARMENIA, AZERBAIJAN, GEORGIA, MOLDOVA AND UKRAINE".

[https://images.transparencycdn.org/images/2015\\_StateOfCorruption\\_AMAZGEMDUA\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2015_StateOfCorruption_AMAZGEMDUA_EN.pdf)

<sup>14</sup> ITC. 2014. Republic of Moldova - Infrastructure. <https://www.intracen.org/country/republic-of-moldova/Infrastructure/>

La politisation des postes clés et le clientélisme dans l'administration publique, écartent la compétence au profit de la loyauté partisane<sup>15</sup>.

L'administration publique moldave est structurellement défailante et tend à suivre une logique de marché en phase avec la nouvelle donne consécutive à la fin du communisme. La qualité médiocre<sup>16</sup> et la corruption endémique de l'administration publique<sup>17</sup> sont les symptômes les plus criants de ce dysfonctionnement de l'appareil d'État. L'effondrement du niveau de vie, après une décennie de mesures néolibérales ayant dépecé l'État, a fait émerger des pratiques marchandes dans l'administration publique. Celles-ci se matérialisent par une monétarisation des services publics et des comportements prédateurs à tous les niveaux de l'administration<sup>18</sup>. « La Moldavie reste encore un pays marqué par un relatif formalisme administratif. L'excès de bureaucratie persiste et est souvent générateur de corruption ». Ceci ne facilite pas le climat des affaires, et tend à avantager des lobbies nationaux, les protégeant artificiellement de la concurrence internationale<sup>19</sup>.

## **Le maintien d'une oligarchie prédatrice**

Ces mêmes structures, peu fonctionnelles du fait de l'impasse politique que traverse le pays et des faibles moyens dont elles disposent, ont tendance à laisser place à un terreau favorable à ce phénomène de capture de l'État.

La volonté de préserver leur situation privilégiée vise à continuellement phagocytter la constitution d'un appareil déjà déficient de lutte contre la corruption : « [...] le pouvoir économique et politique étant aux mains d'un petit groupe de personnes exerçant leur influence sur le parlement, le gouvernement, les partis politiques, l'administration d'État, la police, la justice et les médias. »<sup>20</sup>.

Il s'agit d'une monopolisation croissante de l'ensemble des pouvoirs économiques et politiques du pays, comme l'illustre la position de Vladimir PLAHOTNIUC (à la fois homme d'affaires et homme politique).

Des pratiques de collusion et de « portes tournantes » au plus haut niveau de l'État.

<sup>15</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. 2019. « Projet de rapport, sur la mise en œuvre de l'accord d'association de l'UE avec la Moldavie ». Commission des affaires étrangères. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFET-PR-652425\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFET-PR-652425_FR.pdf)

<sup>16</sup> BANQUE MONDIALE. 2019. « Classement de la qualité de l'administration publique par l'EPIN ». <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/IQ.CPA.PADM.XQ?locations=MD>

<sup>17</sup> BANQUE MONDIALE. 2019. « Classement de la transparence, de la responsabilisation et de la corruption dans le secteur public par l'EPIN ». <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/IQ.CPA.TRAN.XQ?locations=MD>

<sup>18</sup> INGLEHART, Ronald & WELZEL, Christian. 2005. « Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence ». Édition Cambridge.

<sup>19</sup> CCI France. 2020. <https://www.cci-france-international.org/le-kiosque/fiches-pays/n/la-moldavie-en-bref.html>

<sup>20</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. 2018, *op. cit.*

Les élites bancaires, industrielles et politiques font perdurer un ensemble de pratiques fondées sur : 1) un droit d'entrée exclusif basé sur les moyens financiers (ce qui a favorisé le noyautage du crime organisé dans l'économie légale), 2) le délit d'initié et des règles plus ou moins formelles systématisant la corruption, 3) une convergence d'intérêts engendrant une cartellisation de l'économie<sup>21</sup>.

La pratique des « portes tournantes », où des hauts-fonctionnaires peuvent avoir servi dans une société d'État et faire carrière politique, et s'enrichir sans véritables contraintes est tout aussi caractéristique de ce système, au même titre que de la défaillance des politiques de lutte contre la corruption<sup>22</sup>.

L'existence de ces réseaux d'influence implique des méthodes non démocratiques, allant jusqu'à l'annulation douteuse des élections municipales de la capitale<sup>23</sup>. D'anciens Premiers ministres comme l'oligarque multimilliardaire Vladimir PLAHOTNIUC, ou Vasile TARLEV, dirigeant de la compagnie d'État Bucuria, lui aussi soupçonné d'enrichissements personnels, sont à l'image de la situation<sup>24</sup>.

## Le coût social de l'irresponsabilité des élites

Des pertes liées à la corruption qui, à défaut d'être imputables aux responsables par la justice, sont « mutualisées ».

La « fraude du siècle », estimée à 1 milliard de dollars, soit 9% du PIB, est caractéristique de l'impassibilité des pouvoirs publics et des dirigeants de tout bord politique, « détérior[ant] la stabilité financière du pays, ses finances publiques et l'économie dans son ensemble (récession de 0,3% en 2015) »<sup>25</sup> tout en entamant durablement la confiance des investisseurs et partenaires étrangers<sup>26</sup>.

Cette distorsion fiscale « accroît la charge fiscale sur les contribuables qui ne fraudent pas », sous forme d'un déséquilibre fiscal qui, à défaut d'être comblé par des investissements étrangers, eux-mêmes fortement découragés lorsque ceux-ci sont aux prises d'acteurs

<sup>21</sup> POPSOI, Mihail, 2017. "Anti-Corruption Policy Failure: The Case of Moldova's Billion Dollar Scandal". University of Milan. IPPA Conference: Singapore. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/591f141a9193d.pdf>

<sup>22</sup> POPSOI, Mihail, 2017, *op. cit.*

<sup>23</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. 2018. Art. 10. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0303\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0303_FR.html)

<sup>24</sup> POPSOI, Mihail, 2017, *op. cit.*

<sup>25</sup> DIRECTION GÉNÉRAL DU TRÉSOR. 2021. Situation économique et financière de la Moldavie. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/MD/indicateurs-et-conjoncture>.

<sup>26</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. 2019, *op. cit.*

financiers peu fiables<sup>27</sup>, augmente la dette publique ou la dépendance aux aides étrangères (UE, Russie)<sup>28</sup>.

Un accroissement des inégalités et la poursuite d'un système parallèle découlent de cette capture de l'État.

La « grande corruption » exclut donc *de facto* une large partie de la population de la croissance économique et des canaux d'accessions aux richesses, accentuant l'insécurité sociale et économique dans un contexte d'écart sociaux flagrants<sup>29</sup>. Le développement d'un secteur informel s'avère être une solution au sous-emploi et un atténuateur de chocs. Cela légitime la « petite corruption », considérée parfois comme une alternative, voire comme « une survivance des tactiques de la vie de tous les jours élaborées par les petits pour résister aux stratégies mises en œuvre par les puissants » qui se perpétue depuis la chute du communisme<sup>30</sup>.

## Des perspectives d'amélioration mitigées

Le manque de certains attributs d'un État de droit (justice indépendante, liberté d'association et de presse) favorise le cynisme politique et la perpétuation de la capture du pouvoir pour des intérêts personnels, ceci malgré la « fraude du siècle » de 2015<sup>31</sup>. Les réformes en matière fiscalité et de lutte contre la corruption sont considérées comme largement insuffisantes par les observateurs internationaux. La carence des organismes de contrôle des dépenses publiques est majeure, en plus d'un système judiciaire jugé comme « très corrompue par la population elle-même »<sup>32</sup>.

Le pouvoir judiciaire anémié se confronte en effet à un système de « canaux d'accessions aux services et richesses de l'État » couplé de partisanerie, souvent protégé dans les plus hautes sphères de l'État. La situation ne semble pas s'améliorer et contribue à une impunité de ces mécanismes d'accaparement de l'État<sup>33</sup>. Bien que l'Union européenne tente en vain de pousser les institutions judiciaires moldaves à se dépolitiser depuis de nombreuses

<sup>27</sup> ANDREFF, Wladimir. 2007. « Économie de la transition : La transformation des économies planifiées en économies de marché ». p.380. Edition Bréal.

<sup>28</sup> IFRI. 2018, *op. cit.*

<sup>29</sup> ROBERTS, Graham H. 2008. « Signes Extérieurs de Richesse : Argent et Représentations dans la Russie Post-Soviétique » dans : S. Vatanpour (ed.), *L'Argent et la Monnaie: Représentations et Concepts* (Lille: Presses Universitaires de Lille-3), pp. 85-94. Lille.

<sup>30</sup> DUFY, Caroline. 2015. "The Informal Post-Socialist Economy. Embedded Practices and Livelihoods, Eds Abel Polese, Jeremy Morris, Routledge. London And New York, 2014". NecPlus | « Revue d'études comparatives Est-Ouest ». N°46 | p.211-218.

<sup>31</sup> POPSOI, Mihail, 2017, *op. cit.*

<sup>32</sup> BANQUE MONDIALE. 2018. "MOLDOVA, Improving Access to Justice: From Resources to Results - A Justice Sector Public Expenditure and Institutional Review". p.11.

<sup>33</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. 2019, *op. cit.*

années, l'indépendance de la justice est systématiquement brimée au profit d'intérêts politiques. Les réseaux d'affaires dictent ainsi leurs propres règles sans contre-pouvoir apparent<sup>34</sup>.

#### Le cynisme et la fatigue politique, causes d'une émigration massive.

La situation expose l'ensemble de la population moldave à une précarité n'ouvrant qu'à deux solutions individuelles : 1) le bricolage du social et l'hybridation des pratiques, s'accommodant du système en place<sup>35</sup>, 2) l'émigration, facteur criant de désespoir, notamment chez les jeunes moldaves souhaitant trouver une meilleure vie ailleurs. Les estimations les plus basses évoquent 300 000 citoyens qui auraient émigré entre 2007 et 2010, soit près de 10% de la population totale. On assiste à un dépeuplement continu du pays<sup>36</sup>, voire un « abandon » de certaines localités en proie à la prédation<sup>37</sup>.

## Conclusion

La Moldavie est prise dans un cercle vicieux, incapable de faire face à la corruption à tout niveau. Le fractionnement des élites, le manque de volonté politique, voire une complaisance intéressée du pouvoir politique face à cette situation de déliquescence ne laisse pas entrevoir un changement de cap. Plus l'oligarchie en place capture l'État et accroît son pouvoir, plus l'État s'effondre. La tendance est à l'aggravation de ce modèle, et les voies de sorties sont imperceptibles. En somme, l'instabilité politique sape les rares efforts de restructuration de l'édifice politique, et favorise un cynisme politique aux dépens d'un État déjà fragilisé.

Les récentes et importantes manifestations en 2015 et en 2020, malgré la faiblesse de la société civile, ont cependant constitué une véritable contestation politique contre le système oligarchique. Ces manifestations ont porté à terme la coalition pro-européenne de Maia SANDU au pouvoir, ayant su rallier la population avec un discours se concentrant sur des promesses de lutte contre la corruption et la pauvreté, ainsi que sur une réforme du système judiciaire<sup>38</sup>. Peut-être est-ce la lumière luisante de l'espérance au fond de la boîte de Pandore ?

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> DUFY, Caroline. 2015, *op. cit.*

<sup>36</sup> BANQUE MONDIALE, 2021, *op. cit.*

<sup>37</sup> IGLESIAS, Julien Danero & STANCULESCU, Cristina. 2015. « L'émigration vue par ceux qui restent. L'imaginaire de la migration à Cahul, Moldavie ». Revue d'études comparatives Est-Ouest (N°46), p.111-136

<sup>38</sup> LE MONDE. 2020, *op. cit.*





[publication@jeunes-ihedn.org](mailto:publication@jeunes-ihedn.org)