



HAL
open science

Moldavie : la voie de la désoligarchisation ?

Florent Parmentier

► **To cite this version:**

Florent Parmentier. Moldavie : la voie de la désoligarchisation ?. Les études du Centre d'études et de recherches internationales, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2020, pp.27 - 32. hal-03385298

HAL Id: hal-03385298

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03385298>

Submitted on 19 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Moldavie : la voie de la désoligarchisation ? *par Florent Parmentier*

Au gré des développements politiques, la Moldavie est apparue tour à tour comme un bon élève du Partenariat oriental, puis comme un Etat dysfonctionnel, géré au bénéfice de quelques-uns¹. En juin 2014, elle a ainsi signé avec l'Union européenne un accord d'association, renforçant leurs liens sur les plans économique et politique, avant que n'éclate le plus grand scandale de l'histoire du pays avec le « milliard volé », à la fin de la même année. L'Alliance pour l'intégration européenne au pouvoir avait réussi à faire coexister une rhétorique proeuropéenne et un système oligarchique résilient, organisé autour de la personnalité de Vlad Plahotniuc, homme d'affaires dirigeant le Parti démocrate de Moldavie. La frustration engendrée par ce système est parvenue à coaliser dans la rue à partir de 2015-2016, puis au niveau politique en juin 2019, des forces proeuropéennes et prorusses dont l'alliance n'allait pas de soi.

Les événements politiques de l'année 2019, faits d'élections et d'une coalition inédite qui a duré quelques mois, annoncent-ils le début de la désoligarchisation du pays, ou une nouvelle redistribution des cartes entre divers groupes d'intérêt ? Pour répondre à cette question, il faut revenir aux raisons qui ont conduit de nombreux observateurs à considérer la Moldavie comme un « Etat capturé ». Dans cette perspective, les élections législatives de février 2019 n'ont pas été la confirmation d'un *statu quo*, mais un véritable tournant politique aux contours encore incertains. L'évolution de cette tentative populaire de désoligarchisation est conditionnée tant à un contexte international qu'à des réformes internes, mais son avenir reste en suspens après la dissolution, en novembre, de la coalition au pouvoir.

La Moldavie, un Etat capturé

La Moldavie est donc perçue par de nombreux observateurs comme un Etat capturé : la Banque mondiale l'avait classée dans cette catégorie dès 2000², le Parlement européen l'a fait dans une résolution récente³. Ce concept désigne une situation dans laquelle l'influence des intérêts privés d'individus ou de groupes a un impact décisif sur la formulation des politiques publiques, notamment sous forme de manipulations de leviers administratifs, financiers ou médiatiques, allant bien au-delà de la corruption. Les institutions censées garantir l'Etat de droit sont faibles, car subordonnées au pouvoir politique afin de sécuriser

¹ F. Parmentier, « The European neighbourhood policy and Moldova », dans T. Schumacher, A. Marchetti et T. Demmelhuber (dir.), *The Routledge Handbook of the European Neighbourhood Policy*, Londres, Routledge, 2018.

² *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, Washington DC, The World Bank, 2000 (<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/contribution.pdf>).

³ « Implementation of the EU-Moldova association agreement », Strasbourg, Parlement européen, 14 novembre 2018 (http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0458_EN.html).

**Carte 2
La Moldavie**



les avoirs des oligarques. En Moldavie, les institutions de l'Etat ont été progressivement politisées à partir de 2009 autour de deux personnalités : Vlad Filat et Vlad Plahotniuc⁴.

C'est dans ce contexte qu'il faut appréhender le scandale du « milliard volé » qui a éclaté en décembre 2014. Le délit, qui représente 12 % du PIB moldave de l'époque, a ébranlé le système bancaire national et profondément marqué l'opinion publique. Vlad Filat, Premier ministre entre 2009 et 2013 et leader du Parti libéral démocrate de Moldavie (PLDM), a été arrêté en octobre 2015 pour avoir détourné 250 millions de dollars. Vlad Plahotniuc, qui détenait un empire économique et médiatique multiforme, est alors devenu l'oligarque dominant et l'un des principaux suspects avec Ilan Shor, homme d'affaires et maire d'Orhei. Il est entré dans la vie politique fin 2010 en devenant député sur la liste du parti démocrate. Après avoir dû en démissionner en 2013, il en a pris le contrôle *de facto* et en est même devenu le président entre décembre 2016 et juin 2019. Il a employé ses ressources pour dominer le jeu politique moldave, contrôler des rentes économiques et s'est autorisé des comportements frauduleux pour accroître ses richesses.

⁴ K. Calus, « A capture State? Moldova's uncertain prospects for modernisation », *OSW Commentary*, n° 168, 22 avril 2015 (https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/commentary_168_0.pdf).

Dans le pays, l'impact de la corruption⁵ est ressenti tant au niveau de la stabilité politique qu'à celui de la confiance sociale, en passant par la dégradation de l'Etat de droit et des opportunités de développement économique. D'après l'ONG Transparency International, la Moldavie se classait en 2018 au 117^e rang sur 180 (indice de la perception de la corruption), un rang stable au cours des dernières années.

Un tournant politique aux contours incertains

Les élections législatives du 24 février 2019⁶ se sont tenues dans un contexte de désintérêt des citoyens, de pressions exercées sur les employés publics, d'achats de votes et de recours aux ressources administratives. Leurs résultats ont été reconnus par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe⁷, mais restent incertains. Le Parti des socialistes de la République de Moldavie (PSRM) a obtenu 31,15 % des voix (18 députés à la proportionnelle et 17 en circonscriptions), le bloc ACUM mené par Maïa Sandu et Andrei Nastase⁸ 26,6 % (14 à la proportionnelle et 12 en circonscriptions) et le Parti démocrate de Moldavie (PDM) 23,62 % (13 à la proportionnelle et 17 en circonscriptions). Le parti d'Ilan Shor (sobriement intitulé « parti Shor ») a reçu 8,4 % des voix et gagné 7 députés (dont 2 en circonscriptions). Au vu de ce rapport de force, aucun camp n'est parvenu à construire une majorité, le Parti démocrate se trouvant au centre du jeu sans possibilité d'alliance pour former une majorité, entre deux tendances, le PSRM et le bloc ACUM, qui semblent elles-mêmes incompatibles.⁹ Entre la proclamation des résultats et la formation du nouveau gouvernement, des tensions politiques n'ont pas manqué d'apparaître.

La Moldavie, qui a connu une présidence par intérim pendant plus de deux ans (entre septembre 2009 et mars 2012), est alors devenu l'Etat aux deux gouvernements¹⁰. Un revirement politique est à l'origine de cette situation : le 8 juin, le PSRM et ACUM annoncent la création d'une alliance leur permettant de gouverner. L'article 85 de la Constitution prévoit que le Parlement dispose d'une période de trois mois pour former un gouvernement. Or la formation du gouvernement intervient après quatre-vingt-dix jours (les élections ont été reconnues le 9 mars), mais avant les trois mois. Saisie par le Parti démocrate, présidé par Plahotniuc, la Cour constitutionnelle considère que le refus du président Igor Dodon

⁵ La corruption est souvent décrite localement par le terme *cumatism*, qui indique une relation de corruption mais également de liens familiaux et de proximité (de népotisme).

⁶ Selon une réforme du système électoral datant de 2017, l'élection des 101 députés se fait selon un mode de scrutin reposant pour moitié sur un système à la proportionnelle (50 sièges) et pour moitié selon un système par circonscription (51 sièges).

⁷ OSCE, « Republic of Moldova. Parliamentary elections 24 February 2019 », *ODHIR Election Observation Mission Final Report*, 22 mai 2019 (<https://www.osce.org/odihr/elections/moldova/420452?download=true>).

⁸ Le Bloc ACUM est une coalition comprenant le Parti action et solidarité (PAS) de Maïa Sandu ainsi que le parti Dignité et Vérité (DA) d'Andrei Nastase.

⁹ Les orientations géopolitiques des deux partis, prorusse (socialiste) et proeuropéenne (ACUM), étaient apparentes lors de l'élection présidentielle de novembre 2016, finalement remportée par Igor Dodon.

¹⁰ K. Calus, « End of the dual government in Moldova », *OSW Analyses*, 17 juin 2019, (<https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2019-06-17/end-dual-government-moldova>).

d'intervenir justifie une suspension de ses pouvoirs et de ses responsabilités. Cette décision, motivée par des considérations politiques liées à la capture de l'Etat par Vlad Plahotniuc, est à l'origine de la crise. Le Premier ministre Pavel Filip¹¹, connu pour être un de ses proches, est nommé président par intérim. Il dissout le Parlement et annonce de nouvelles élections pour le 6 septembre. Mais isolé politiquement et diplomatiquement, il est contraint de reculer et démissionne le 14 juin.

A l'issue de cette semaine de tensions politiques et de manifestations autour du Parlement, Maïa Sandu, ancienne ministre de l'Education et ex-économiste de la Banque mondiale, devient Premier ministre, et l'ancienne Premier ministre Zinaida Greceanii (PSRM), présidente du Parlement. Dans la foulée, Vlad Plahotniuc s'enfuit à l'étranger, dans des circonstances mystérieuses, vraisemblablement pour sécuriser ses avoirs et échapper à des poursuites. Le lendemain, la Cour constitutionnelle revient sur ses décisions, et son président démissionne le 20 juin.

De nombreuses incertitudes règnent sur la coalition qui se met alors en place : son niveau de cohésion est relativement bas et ses différentes composantes divergent sur les orientations géopolitiques. Comme on pouvait le prévoir, on assiste en son sein à des luttes de pouvoir, à l'essor de compétences technocratiques et d'acteurs apolitiques, mais aussi de concurrences internes au sein du bloc ACUM.

Les espoirs d'une désoligarchisation

La coalition hérite d'un mandat clair qui va au-delà d'un choix entre une voie européenne et un rapprochement avec la Russie : il existe en Moldavie une attente populaire forte pour un Etat de droit ; il s'agit en un mot de ne plus jouer avec les règles, comme dans un Etat capturé, mais selon les règles.

D'un point de vue comparé, cette même attente populaire a pu expliquer les mobilisations et le changement de gouvernement en Arménie en mai 2018 et l'arrivée de Nikol Pachinyan au pouvoir, ou encore l'élection en avril 2019 en Ukraine de Volodymyr Zelensky. Si chaque cas est singulier, le choc opposant des attentes populaires pour un Etat de droit et une capture des Etats par des intérêts privés est partout présent. En Moldavie, au regard des précédentes tentatives de lutte contre les mécanismes de capture de l'Etat, la question est de savoir si le départ de la scène politique de Vlad Plahotniuc sera suffisant pour désoligarchiser le pays.

La désoligarchisation suppose de transformer un Etat capturé en un Etat de droit. A court terme, elle implique ici de remplacer les hauts fonctionnaires subordonnés à Vlad Plahotniuc au sein des institutions essentielles. Mais si ce remplacement est dans bien des cas légitime, où commence la revanche politique ? Comment trouver les ressources humaines pour nommer des personnes sûres dans les postes clés des ministères ? Après l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement Sandu en juin, le procureur général Eduard Harujen, des juges

¹¹ Pavel Filip, membre du Parti démocrate de Moldavie, a été Premier ministre de janvier 2016 à juin 2019.

anticorruption de la Cour constitutionnelle, des membres de l'inspection générale de la police, le directeur de l'agence de la propriété publique, les responsables des services d'information et des services de sécurité... démissionnent¹².

Au-delà des hommes, et en s'inscrivant dans un temps plus long, la désoligarchisation suppose des réformes structurelles. Afin de protéger les institutions contre les interférences étatiques, les nouveaux gouvernants privilégient trois domaines principaux : la lutte contre la corruption, le renforcement des institutions et l'indépendance de la justice. Ces trois chantiers prioritaires sont interdépendants, et ils supposent un accompagnement par les acteurs internationaux (politique, technique, financier). Mais ils sont compliqués par le conflit séparatiste transnistrien et la criminalité organisée.

Comme en Arménie et en Ukraine, le contexte international a dépassé l'opposition entre Russie et Europe. La redistribution du pouvoir politique s'est réalisée avec l'assentiment conjoint des Etats-Unis, de l'Union européenne et de la Russie. Les deux premiers souhaitent d'autant plus une réelle modernisation de l'Etat moldave que la précédente majorité a beaucoup utilisé la rhétorique européenne afin de masquer la mainmise de Vlad Plahotniuc sur l'Etat. Le soutien de la Russie au gouvernement de Maïa Sandu peut surprendre, mais peut se lire à la fois dans la perspective de la résolution espérée du conflit dans le Donbass et dans le soutien au parti d'Igor Dodon, considéré comme prorusse.

*
* *
*

Sur le chemin de l'Etat de droit moldave¹³, le départ de Vlad Plahotniuc et la constitution d'une coalition inédite dont la principale mission était la lutte contre l'oligarchie installée ont représenté un moment historique. Mais la dynamique pour la désoligarchisation peut-elle perdurer au-delà de la chute du gouvernement ?

Cette coalition était fragile. Et dans la foulée des élections municipales de novembre 2019, qui ont vu à Chisinau s'affronter les deux partenaires et dont le socialiste Ion Ceban est sorti vainqueur¹⁴, elle a pris fin : le gouvernement Sandu est tombé le 12 novembre, à la suite d'un vote de confiance perdu, dont le PSRM et le Parti démocrate avaient eu l'initiative. Plus que la division géopolitique, c'est davantage la question de l'indépendance du procureur général, une condition essentielle du démantèlement des institutions d'un Etat capturé, qui semble être la cause de cette chute¹⁵.

¹² D. Cenusa, « "Anti-oligarchic spring" or temporary illusions in Moldova, Ukraine and Georgia », IPN Press Agency, 1^{er} juillet 2019 (https://www.ipn.md/en/-7978_1066495.html).

¹³ L'émergence de l'Etat de droit est ici comprise comme « un processus compétitif visant à la création d'un cadre politique régulé et cohérent permettant la gestion des affaires publiques ». Voir F. Parmentier, *Les Chemins de l'Etat de droit. La voie étroite des pays entre Europe et Russie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 12.

¹⁴ Cette victoire est la première d'un candidat de gauche dans la capitale depuis l'indépendance du pays.

¹⁵ C. Gherasimov, I. Groza, « Why was Moldova's reformist government ousted ? », *Balkan Insight*, 15 novembre 2019, (<https://balkaninsight.com/2019/11/15/why-was-moldovas-reformist-government-ousted/>).

Un gouvernement technique a été nommé, dirigé par Ion Chicu, dont la longévité n'est pas assurée non plus. Dans la perspective de l'élection présidentielle de l'automne 2020, des élections législatives anticipées sont prévisibles. D'ici là, comment l'opinion publique réagira-t-elle face à ce qui pourrait apparaître comme un espoir déçu ? Les schémas de corruption et de détournement des institutions pourront-ils perdurer alors que les acteurs internationaux conditionnent leurs aides à la réalisation de réformes ? Cas d'étude de la formation des Etats de droit et des obstacles qui se présentent sur son chemin, l'expérience courte de la désoligarchisation en Moldavie mérite toute notre attention.

Pour citer ce chapitre : Florent Parmentier, « Moldavie : la voie de la désoligarchisation ? », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 247-248, février 2020 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].