



Les difficultés de l'UE à accompagner les réformes de l'administration en Moldavie.

Longtemps considérée comme la bonne élève parmi les voisins orientaux de l'Europe, la République de Moldavie bénéficie depuis plus d'une dizaine d'années d'aides substantielles de l'Union européenne au titre de sa politique de voisinage. Malgré cela, la Moldavie peine à produire des résultats probants notamment pour réformer son administration publique. Les indicateurs de gouvernance continuent de placer la Moldavie dans le bas du tableau : la corruption est toujours endémique et l'indépendance de la justice demeure limitée. Pourquoi les programmes de l'UE n'ont-ils pas permis la mise en œuvre des réformes envisagées ?

1. Les fondements de la relation UE-Moldavie : la perspective européenne en trame de fond.

État fragile d'Europe orientale, ancienne république soviétique enclavée entre l'Ukraine et la Roumanie, la République de Moldavie s'étend sur un territoire à peine plus grand que la Belgique, sur un peu moins de 34 000 km² pour une population d'environ trois millions d'habitants. Indépendant depuis 1991, le pays fait face à plusieurs défis : économique, démographique et géopolitique.

Éléments de contexte : la Moldavie, un État fragile.

La fragilité du pays est d'abord **économique** : le PIB de la Moldavie en fait le pays le plus pauvre d'Europe. En 2015, le PIB par habitant de la Moldavie s'élevait à 1848 dollars, ce qui la place entre le Laos et le Congo¹, dans le groupe des pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure. Cette faiblesse est doublée de celle structurelle du budget de l'État. L'impôt est difficilement prélevé, la corruption atteint un niveau élevé et une forme endémique ; le statut de la fonction publique n'a pas été modernisé et les salaires très bas qui y sont pratiqués encouragent un *turn-over* pesant sur la continuité de l'action publique.

La **situation démographique** contribue, elle aussi, à la fragilité de l'État moldave. D'après un recensement de 2014, dont les résultats n'ont pas été publiés intégralement, la population moldave est évaluée à 3,5 millions d'habitants, dont environ un tiers vivrait à l'étranger. L'émigration des cerveaux semble s'être accélérée depuis la décision de la Roumanie, il y a une dizaine d'années, d'octroyer sa nationalité à toute personne pouvant prouver qu'un de ses ancêtres a vécu sur le territoire historique de la Roumanie². L'accès au passeport roumain encourage les départs vers l'Union européenne, qui permettent l'accès à un marché du travail plus vaste. Cette force de travail vivant à l'étranger fait défaut à la Moldavie, même si les revenus des migrants moldaves réinjectés de façon informelle dans l'économie du pays constitueraient de 30 à 35% du PIB moldave.

Enfin, tiraillée entre l'Union européenne et la Russie, la Moldavie souffre d'une amputation territoriale sur la rive gauche du fleuve Nistru. Autoproclamée en 1990, la « République moldave de Transnistrie » n'est pas reconnue en tant que telle par les Nations Unies. Si le conflit gelé fait l'objet de tentatives de règlement, dans le format « 5+2 »³, la question continue de peser sur les orientations politiques du pays, et notamment sur les relations avec l'Union européenne.

Ces éléments illustrent la vulnérabilité du pays. Les donateurs internationaux, institutions financières et Union européenne en tête, sont présents depuis l'indépendance pour accompagner la Moldavie sur le chemin

¹ Banque Mondiale.

² Cela est chose facile pour les Moldaves, qui vivent sur les terres de l'ancienne Bessarabie roumaine (province du Royaume de Roumanie pendant deux décennies au XX^{ème} siècle, qui s'étendait sur l'actuelle Moldavie et une partie de l'Ukraine, au sud d'Odessa, dans la partie orientale de la Moldavie qui rejoint la Mer Noire).

³ Représentants de Chisinau et Tiraspol, auxquels s'ajoutent trois médiateurs : Ukraine, Russie et OSCE, et deux observateurs : l'Union européenne et les Etats-Unis.

des réformes. Mais malgré les centaines de millions d'euros annuels reçus d'aide publique au développement, la Moldavie peine à se transformer et à rendre l'action publique plus efficace, plus redevable et plus transparente.

Dès 2004, la Moldavie rejoint la politique de voisinage de l'UE.

L'Union européenne et la Moldavie ont signé un premier accord de coopération en novembre 1994, initialement pour dix ans, visant à renforcer la démocratie et l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des minorités et encourageant le dialogue politique et la finalisation du processus de transition vers une économie de marché. Il s'agissait notamment d'assainir le climat des affaires en Moldavie et soutenir l'essor des échanges économiques et commerciaux avec l'UE. Depuis 2004, la Moldavie fait partie des pays du voisinage de l'Union européenne. À ce titre, et sur la base d'un plan d'action bilatéral signé en 2005, elle bénéficie des instruments de la Politique européenne de voisinage.

En juin 2014, une étape supplémentaire est franchie et un accord d'association est signé entre l'UE et la Moldavie, qui comprend un accord complet et approfondi de libre-échange. La même année, un accord sur la libéralisation des visas est également signé, permettant aux Moldaves de séjourner pour de courtes périodes sur le territoire de l'UE sans visa. Des deux côtés, l'accord apparaît comme une solution pour réduire la vulnérabilité de la Moldavie : la situation en Transnistrie pourrait s'améliorer, les parties un ayant intérêt économique à l'apaisement, les investissements étrangers encouragés par l'accord de libre-échange devraient s'accroître, plus généralement la création de richesses attendue du libre-échange avec l'UE constituerait un signe favorable au retour des migrants moldaves en Moldavie.

Encouragée par différentes capitales européennes, notamment d'Europe centrale et orientale et par la Commission européenne en premier lieu, la Moldavie apparaît vite comme le « bon élève du Partenariat oriental » qui souhaite voir ses perspectives d'adhésion reconnues, au moins sur le principe. Elle bénéficie ainsi de fonds importants qui viennent significativement abonder l'aide reçue annuellement. L'UE apparaît comme le principal partenaire du développement de la Moldavie, à la fois financièrement et politiquement : en 2014, sur 380 millions d'euros reçus au total (environ 4% du PIB du pays), 103 millions proviennent du budget européen, un peu moins de 80 millions des Etats-Unis, autour de 70 millions de la Banque mondiale, et 36 millions d'euros des Nations Unies. Les Etats membres de l'UE fournissent l'essentiel du solde sur leurs budgets bilatéraux.

Au vu de ses trois millions et demi d'habitants, les montants de l'aide au développement reçus par la Moldavie paraissent substantiels. D'après la Banque mondiale, la Moldavie reçoit, en 2014, 145 dollars US d'aide publique au développement par habitant, ce qui la place au 31^e rang mondial, au même niveau que le Sierra Leone (144 dollars US), le Liban (146 dollars US) ou encore l'Afghanistan (153 dollars US)⁴.

2. Une aide substantielle pour renforcer les capacités et réformer l'administration moldave.

À quoi sert cette aide ? En vertu de la stratégie de développement national « Moldova 2020 »⁵, les fonds alloués à la Moldavie doivent permettre d'améliorer les infrastructures et construire un système routier de bonne qualité, de renforcer son indépendance et son efficacité énergétiques, de se doter d'une justice responsable et incorruptible, de renforcer le système financier et les échanges commerciaux, de réformer le système éducatif, de structurer et renforcer le secteur agricole et, *last but not least*, d'assainir le climat d'affaires. Cette feuille de route a été beaucoup critiquée, notamment par les partenaires du développement⁶, qui y voyaient plus une énumération de priorités qu'une réelle stratégie de développement de moyen ou long terme, dont l'objectif final serait d'accélérer le chemin de la Moldavie vers l'entrée dans l'Union européenne.

⁴ Les premiers du classement, dont le détail figure sur le site web de la Banque Mondiale (http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.PC.ZS?end=2014&locations=MD&start=1999&year_high_desc=false, page consultée le 1^{er} avril 2017), bénéficiaient, en 2014, jusqu'à près de 3 500 dollars US par habitant (Tuvalu). L'essentiel des vingt premiers bénéficiaires d'aide par habitant sont des micro-États insulaires. À titre de comparaison, la bande de Gaza et la Cisjordanie réunies ont reçu 578 dollars US par habitant en 2014, le Kosovo 319 et la Syrie 223.

⁵ Loi 166 du 11 juillet 2012, pour approbation de la *Stratégie nationale de développement Moldova 2020*, <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=345635>.

⁶ La Banque Mondiale, les Nations Unies, les Etats-Unis, le Conseil de l'Europe et la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement sont parmi les plus importants bailleurs de fonds ou partenaires de développement en Moldavie, aux côtés de l'Union européenne.

Les réformes institutionnelles au profit de la consolidation de l'état de droit apparaissent comme priorité des priorités dès l'approbation de la stratégie en 2012 « Moldova 2020 ». Dans le détail, le gouvernement envisageait en effet la promulgation d'une nouvelle constitution, des mesures en faveur de la protection des droits de l'homme, une réforme judiciaire, la révision du cadre sécuritaire et de l'ordre public, le renforcement du système anticorruption et de l'intégrité nationale, la libéralisation des médias et liberté d'expression, ainsi que le renforcement de la société civile et de son implication dans le processus de prise de décision. Cela devait aller de pair avec la réforme de l'administration centrale et le renforcement de l'autonomie des collectivités locales. En somme, une partie des fonds alloués à la Moldavie devait contribuer à la réforme de la gouvernance dans le pays en renforçant les capacités des administrations et luttant contre la corruption.

Différents instruments ont été mobilisés par l'Union européenne pour assurer son soutien aux réformes institutionnelles engagées en Moldavie.

Sur la période 2011-2013, le *Comprehensive Institutions Building Programme* a alloué à la Moldavie une enveloppe totale de 41 millions d'euros pour le renforcement des capacités dans les domaines clés de la réforme de l'administration, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la préparation de la mise en œuvre de l'accord de libre-échange. Pour la Moldavie, ce programme régional englobe des outils très différents, qui vont des *twinning*s (jumelages institutionnels) au programme *EU High Level Advisor Mission to the Republic of Moldova* (comparable aux experts techniques internationaux financés par la France dans d'autres pays), en passant par les traditionnelles assistances techniques et missions d'expertise court terme (TAIEX et SIGMA, programme cofinancé par l'UE et l'OCDE, spécialisé dans la réforme de l'administration).

Mais la majeure partie de l'aide apportée à la Moldavie par l'Union européenne est versée sous forme d'aide budgétaire. En 2014, par exemple, sept projets d'aide budgétaire étaient en cours ou en phase de finalisation, pour un montant total de 73 millions d'euros effectivement payés dans des secteurs aussi variés que l'eau, la santé, la stimulation économique des zones rurales, l'énergie, la réforme de la justice, le régime de libéralisation des visas et la gestion des finances publiques. Concernant la réforme du secteur de la justice, qui inclut la lutte contre la corruption, l'UE devait contribuer à hauteur de 58,2 millions d'euros au budget moldave sur quatre ans, auxquels s'ajoutaient 1,8 million d'euros sous forme d'assistance technique. En réalité, une partie de l'aide budgétaire n'a pas été déboursée, puisqu'une partie des résultats attendus n'ont pas été atteints. Dans ce cas en effet, l'aide est conditionnelle et les indicateurs mis en place par les *policy matrix* de la Commission sont assez clairs à lire et à examiner a posteriori. Malgré des scores plutôt encourageants, tels qu'ils sont mesurés par les indicateurs mis en place par la Commission pour surveiller la mise en œuvre des réformes demandées en échange de l'aide budgétaire (respectivement 56 %, 60 % et 69 % en 2012, 2013 et 2014), la réalité de la transformation est sujette à interrogations si l'on se réfère aux les index internationaux évaluant le niveau de corruption, d'indépendance de la justice et de progrès démocratiques⁷. Les progrès de la Moldavie dans le secteur de la justice ne sont pas visibles dans les différents rapports et index internationaux spécialisés.

3. Des réformes en trompe-l'œil : où est passée l'aide de l'UE ?

Les conditions semblaient pourtant réunies pour faire de la Moldavie un exemple parmi les pays du voisinage de l'UE : un gouvernement résolument tourné vers l'Europe, des donateurs enthousiastes, un programme de réformes ambitieux et l'argent pour le financer. L'échec des réformes engagées en Moldavie pose nécessairement la question de l'utilisation des fonds internationaux, en premier lieu de l'Union européenne.

Les domaines de l'Intérieur et de la Justice ont été particulièrement suivis par l'Union européenne, des réformes dans ces secteurs étant déterminants pour la bonne application de l'accord de libre-échange et de celui sur la libéralisation des visas. Dans le domaine de la gouvernance publique plus précisément, une série de mesures ont été adoptées dès 2011-2012, visant à confirmer ces engagements politiques : une loi sur l'égalité, une réforme du centre de lutte contre les crimes économiques et la corruption, une stratégie de décentralisation, une stratégie pour le développement de la société civile, une stratégie de réforme pour le domaine de la justice avec un plan d'action sur six ans, une stratégie de développement régional, une loi sur

⁷ Cf. notamment les indicateurs du *Corruption Perception Index* de Transparency International, du *Democracy Score* et de *Nations in Transit* publiés par Freedom House.

la transparence du processus de décision établissant un conseil national de la participation, l'apparition de l'*open data* et du e-gouvernement comme moyen de renforcer la responsabilité des décideurs et de diminuer la corruption. Un ambitieux programme.

Certaines réformes annoncées ont en effet été engagées, comme celle du secteur judiciaire et du dispositif anticorruption, ou encore celle des finances publiques. De nombreuses lois ont été adoptées, souvent pour intégrer l'acquis communautaire au droit moldave ; en revanche, beaucoup n'ont pas été mises en œuvre ou l'ont été avec beaucoup de retard.

Ainsi, l'optimisation des procédures et de la carte judiciaires ont en effet été menées à bien. Mais la réforme du parquet ou celle du dispositif anti-corruption ont, par exemple, été retardées de presque deux ans, principalement pour des raisons politiques. Après une inflation législative rapide en 2011, c'est la mise en œuvre de cette réforme globale du secteur judiciaire qui pose problème, et c'est ce que soulignent régulièrement la société civile et les donateurs actifs dans ce domaine qui mettent en avant un manque de volonté politique ou un manque de réalisme de certaines mesures.

Cela pose de fait la question des progrès réels accomplis par la Moldavie avec l'aide de l'Union européenne. Les résultats sont moins convaincants qu'ils auraient pu l'être, étant donné les efforts déployés par le gouvernement moldave et les aides reçues.

Un premier élément d'explication de ces résultats mitigés réside dans la manière dont est pensée l'aide au développement. L'efficacité des visites d'études, des missions d'experts : l'impact réel de ces outils sur les progrès de la Moldavie est difficile à mesurer et évaluer, si l'on ne s'attache pas seulement au nombre de livrables. Le programme *Comprehensive Institution Building* d'un côté, peut être perçu comme trop flexible, donnant lieu à des interprétations très larges, ce qui représente un réel inconvénient quand le pays bénéficiaire n'a pas de stratégie très clairement définie. L'aide budgétaire est également mise en cause, notamment quand il s'agit d'allouer des fonds à des administrations supposées corrompues. Le contrôle de l'utilisation de l'aide octroyée est limité, la traçabilité des fonds quasiment impossible. Le manque d'impact de l'aide budgétaire a d'ailleurs été signalé par la Cour des Comptes de l'UE à propos de la réforme de l'administration publique en Moldavie dans un rapport de 2016⁸.

Un second élément d'explication tient au changement lui-même : la conduite du changement de pratiques est un immense défi. Des auteurs comme Mendelski soulignent la difficulté de mettre en œuvre un réel changement « transformatif »⁹, tel que la Moldavie semblait vouloir le faire dans le domaine de la Justice, si les agents en charge de la mise en œuvre (*in fine*, les fonctionnaires et agents publics en général) ne sont pas prêts à changer leurs mentalités ou simplement en désaccord avec la réforme proposée. Comment renforcer les capacités d'agents publics qui n'en voient pas l'utilité ? Comment mettre en œuvre des changements quand les agents de ce changement sont réfractaires à ce changement ?

Le troisième élément d'explication tient à la volonté politique des bénéficiaires comme des donateurs. D'un côté, les efforts affichés par le gouvernement bénéficiaire de l'aide étaient-ils réels ou de simple affichage ? De l'autre côté, la volonté de l'UE d'accompagner la Moldavie a-t-elle été guidée par l'intérêt partagé de contribuer au développement du pays ? Encore une fois, il est difficile de mesurer et d'évaluer la volonté politique de changement, au-delà des discours. De façon générale, c'est une partie de tennis qui se développe entre l'UE et le bénéficiaire de l'aide : chacun se renvoie mutuellement la responsabilité de l'échec des réformes, ce que les principes de l'efficacité de l'aide n'ont pas contribué à clarifier.

Avril 2017

www.idefie.org

⁸ Cour des Comptes européenne, 2016, *Rapport spécial n°13/2016 : l'aide de l'UE au renforcement de l'administration publique en Moldavie*, Luxembourg ; à consulter sur la page <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=37235>

⁹ Expression que l'auteur emploie à plusieurs reprises au sujet de la réforme de l'état de droit dans les pays d'Europe centrale et orientale, notamment dans les articles suivants : Martin Mendelski, « The EU's Pathological Power: The Failure of External Rule of Law Promotion in South Eastern Europe », *Southeastern Europe*, n°39, 2015, pp. 318-346 et Martin Mendelski, « Europeanisation and the Rule of Law: Towards a Pathological Turn », *Southeastern Europe*, n°40, 2016, 346-384.