

La corruption en Roumanie : Un mal systémique

La question de la corruption est, depuis bien plus de dix ans, l'une des principales préoccupations des Roumains et, pendant tout ce temps, la majeure partie de la population s'est montrée insatisfaite par les mesures que les gouvernements successifs ont prises contre ce fléau. Selon l'un des derniers « baromètres de l'opinion publique » publiés en Roumanie⁽¹⁾, 77% des personnes interrogées formulent ce grief. En général, avec de légères variations d'une enquête à l'autre, la situation est restée inchangée tout au long de la dernière décennie. Ce résultat est d'autant plus significatif qu'il représentait, à l'époque où le baromètre a été réalisé, la première cause de mécontentement des Roumains – devant même le faible niveau de vie (74 %), qui, pourtant, constitue un très sérieux problème.

Les divers organismes internationaux, gouvernementaux ou non gouvernementaux, ont une même perception de la situation en Roumanie. En voici quelques exemples. En 2003, la Commission européenne estimait dans le Rapport-pays consacré à la Roumanie que la corruption y était très répandue, contribuant à miner la légitimité et l'efficacité des institutions de l'État. À l'automne 2004, la situation n'avait nullement évolué, puisque le nouveau Rapport-pays affirmait que « la corruption demeure un problème grave et très répandu, qui touche presque tous les secteurs de la société ». Les analyses publiées par

Transparency International ne disent pas autre chose. La moyenne pluriannuelle de l'indice de perception de la corruption établie par cet organisme était, en 2003, de 2,8 points sur 10, plaçant la Roumanie à la 83^e place sur 133 pays évalués, au même niveau que le Malawi, le Mozambique, la Russie, Madagascar, le Nicaragua, le Yémen ou l'Albanie. Notons que, dans le cadre des mêmes évaluations pluriannuelles, la moyenne des pays de l'Union européenne – à laquelle la Roumanie doit se joindre dès le 1^{er} janvier 2007 – a été de presque huit points. Ces dernières années, les gouvernements et la classe politique de Bucarest ont été ouvertement critiqués par des responsables étrangers qui, parfois, ont été amenés à passer outre à la réserve inhérente à leur statut. « Je sais ce qui se passe en Roumanie, et c'est une honte pour ce pays! », s'écriait à Bucarest, il y a deux ans, l'ambassadeur des États-Unis, M. Michael Guest⁽²⁾. « La corruption épuise la Roumanie » a affirmé à maintes reprises l'ambassadeur du Royaume Uni à Bucarest, M. Quinton Quayle⁽³⁾. Quant à M^{me} Emma Nicholson, ancien rapporteur pour la Roumanie au Parlement européen, elle affirmait en 2004 que « la corruption a détruit la Roumanie de l'intérieur »⁽⁴⁾.

Les sociologues et les spécialistes en matière de lutte anti-corruption expliquent souvent que ce phénomène fleurit surtout à l'ombre du totalitarisme, de l'autoritarisme ou des régimes dictato-

riaux. Par définition, disent-ils encore, il y a moins de limites éthiques dans ces systèmes qu'en démocratie. Certes, considérée sous l'angle de ces assertions, la situation actuelle est aussi une conséquence des presque cinq décennies de totalitarisme communiste que la Roumanie a subies et qui ont généré des réseaux structurés d'économie parallèle, donc une certaine habitude de contourner la loi. Les effets que cette très longue période a pu avoir sur l'éducation des gens et sur leur mentalité ne pouvaient être que proportionnels à l'extrême dureté de la dictature communiste en Roumanie. L'expérience des démocraties consolidées montre qu'une société civile puissante représente la condition *sine qua non* d'un gouvernement transparent, responsable et intègre. Les performances plutôt modestes de la société civile roumaine après 1989 s'expliquent, elles aussi, au moins en partie, par les quelques décennies de totalitarisme communiste.

Au delà de ces prémisses, nous sommes confrontés, pour ce qu'il est de la corruption en Roumanie, à tout un ensemble de causes et d'explications. Pendant les premières années qui ont suivi la chute du communisme, l'auteur de ces lignes a participé à la création de l'une des plus importantes associations civiques de la Roumanie post-totalitaire: l'Alliance civique. Lorsqu'il était devenu évident que le phénomène de la corruption risquait de se transformer en problème de société, l'Alliance civique a été en mesure d'organiser des manifestations publiques de protestation réunissant des centaines de milliers de personnes. Mais, au fil des ans, la situation s'est détériorée. En 2003, à la demande de l'Alliance civique, des principales centrales syndicales et de plusieurs organisations non gouvernementales, quelques centaines de manifestants⁽⁵⁾ seulement se sont mobilisés – alors que la corruption était devenue l'un des maux les plus graves de la société roumaine. Deux causes ont conduit à cette situation – qui, bien entendu, est la même aujourd'hui. D'abord, les hommes politiques et les institutions de l'État ont été le plus souvent



© M. Green.

réfractaires aux critiques et aux initiatives de la société civile; ensuite, la société civile elle-même s'est montrée fréquemment en contradiction avec ses propres principes, pas toujours prête à proposer des solutions, à se montrer solidaire et à imposer aux gouvernants un partenariat exigeant. Les spécialistes anti-corruption sont unanimes à affirmer que, dans des pays comme la Roumanie, la collaboration entre la société civile, le gouvernement et les autres institutions de l'État est particulièrement importante. Malheureusement, la perspective d'une société civile roumaine devenue l'élément central du si nécessaire « système national d'intégrité » semble, en ce moment, assez lointaine. Toutefois, cela ne signifie point que les problèmes liés à la corruption se trouvent exclusivement dans le champ d'action de la société civile.

Car les explications que l'on pourrait donner à l'actuelle situation seraient, sans doute, incomplètes si l'on laissait de côté un autre héritage de l'ancien régime. Pour des raisons qui exigent une analyse à part, la police politique communiste, la *Securitate*, a réussi, même après 1990, à maintenir des positions très fortes. Bien que l'identité de ses anciens officiers et collaborateurs ait été, ces quinze dernières années, l'un des secrets les mieux gardés, certains d'entre eux – assez nombreux, d'ailleurs –



ont pu être identifiés. Si, partant de ces données, l'on mettait bout à bout ces noms, on obtiendrait, comme dans un puzzle, une image montrant les hommes de la *Securitate* placés dans les postes les plus importants de la vie politique, des institutions publiques, du système financier et bancaire, de la presse, etc. À l'occasion de chaque grand scandale lié à la corruption, on découvre qu'un, voire plusieurs officiers de la *Securitate* y sont activement mêlés. Les plus retentissants krachs bancaires, les grandes entreprises d'État parasitées jusqu'à la faillite, les privatisations les plus frauduleuses – dans chaque cas, les hommes de la *Securitate* ont été présents.

Les soi-disant « fonds d'investissement » (en réalité, des escroqueries financières de l'ordre de centaines de millions de dollars) n'ont pas fait exception à la règle énoncée plus haut. Probablement à cause de ses conséquences, de loin les plus graves, le « scandale FNI » (Fonds national d'investissements) a donné lieu à des investigations extrajudiciaires plus approfondies que dans d'autres cas, et plus précises. Les deux principales conclusions ont été: la grande majorité des réseaux du FNI a été coordonnée par des officiers de *Securitate*, l'administrateur du Fonds étant lui-même un ancien agent; après l'effondrement du Fonds (mai 2002), il a été possible d'identifier,

dans ses structures, tout simplement l'ancien chef de la *Securitate*, le général Iulian Vlad⁽⁶⁾. Certains officiers ayant eu des responsabilités importantes durant la période où le FNI fonctionnait et au moment de son krach ont fourni des informations allant dans le même sens. Selon l'un d'entre eux, ancien conseiller du président Emil Constantinescu, le Service roumain d'informations (institution héritière de la *Securitate*) a autorisé, par la voix de son directeur et de son adjoint, l'implication des officiers du service dans l'affaire FNI⁽⁷⁾.

Nombreux sont ceux qui ont considéré que la lustration de la police politique de Ceausescu était, avant tout, un impératif d'ordre moral, ou alors un acte de « justice historique ». Et il ne fait aucun doute que la question peut être envisagée aussi sous cet angle. Pourtant, en Roumanie, ce sont les raisons les plus pratiques de défense de l'intérêt public qui auraient dû présider à la mise en œuvre de cette action. Même en se cantonnant au seul critère de la corruption, il ne fait aucun doute que la gravité de ce phénomène, ainsi que ses conséquences, auraient été infiniment moindres si l'on avait empêché les officiers de la *Securitate* de se constituer – et souvent de connivence avec une partie de l'élite politique – en véritable système du crime organisé.

Comme dans chaque pays où la corruption est un fléau systémique, en Roumanie aussi les hommes politiques et les officiers se sont servi et se servent toujours de leurs positions et de leur influence à des fins privées. Ces dernières années, les enquêtes menées par la presse, mais aussi les études consacrées à ce sujet⁽⁸⁾, ont mis en évidence le fait que la plupart des parlementaires et des ministres sont impliqués dans des affaires privées, ce qui génère souvent des « incompatibilités » et des « conflits d'intérêts ». Le fait que ces personnes obtiennent ainsi des ressources représentant dix à vingt fois le montant des traitements afférents à leurs fonctions publiques est très significatif. Les affaires privilégiées par le « secteur d'État » (y compris de très avantageux contrats d'« acquisitions publiques »), les crédits

Pendant les premières années qui ont suivi la chute du communisme, l'Alliance civique organisait des manifestations de protestation réunissant des centaines de milliers de personnes (ci-contre en 1990). Mais, au fil des ans, la situation s'est détériorée. En 2003, à l'appel de l'Alliance civique et des principaux syndicats, seules quelques centaines de manifestants: « Le grand dégoût. »!

préférentiels accordés par les banques d'État, l'évasion fiscale, l'attribution non transparente et préférentielle des crédits PHARE de l'ordre de milliards d'euros – voilà seulement quelques-uns des usages corrompus que les politiques et les officiels ont fait de leurs fonctions publiques. Quoique des centaines de cas d'abus – dont nombreux de nature pénale – aient été signalés par la presse et les organisations non gouvernementales, aucun politique ou responsable de haut rang n'a été inquiété. Cette constatation conduit à une autre explication du grave phénomène de la corruption en Roumanie: la subordination de la justice au politique.

Le financement corrompu et opaque des partis contribue largement à la situation actuelle. Un nombre de plus en plus important d'études réalisées par les organisations non gouvernementales nationales ont mis en évidence l'utilisation illégale des ressources publiques pour le financement de l'activité des partis et des campagnes électorales. Il est désormais courant que les partis et les hommes politiques soient financés par des affairistes véreux. On a découvert, ces derniers mois, que trois des partis qui forment l'actuelle coalition gouvernementale, ainsi que le principal parti d'opposition, ont été financés, lors des élections de l'automne 2004, par des sociétés largement endettées auprès de l'État⁽⁹⁾. D'ailleurs, les hommes politiques eux-mêmes et certains hauts fonctionnaires gouvernementaux n'hésitent pas à aborder ce sujet épineux. Parmi eux, l'ancien ministre de la Justice et ancien président du Parti national libéral, Valeriu Stoica, a déclaré qu'environ 80 % des fonds dont disposent les partis sont obtenus de manière illégale⁽¹⁰⁾.

À une certaine époque, on estimait que les carences d'ordre législatif constituaient la cause première de la corruption. Cependant, après l'adoption, au printemps 2003, de la loi 161/2003, dite « loi anti-corruption », cette idée s'est effondrée. Malgré ses imperfections, ce texte a introduit un certain nombre d'éléments capables, en principe, de décourager les actes de

corruption et, particulièrement, l'utilisation à des fins privés des privilèges créés par l'accession à des fonctions publiques. De plus, en l'espace de seulement trois ans, la Roumanie a adhéré à trois conventions internationales contre la corruption: la Convention pénale sur la corruption et la Convention civile sur la corruption (les deux faisant partie du système réglementaire du Conseil de l'Europe, et ratifiées par la Roumanie en 2002), ainsi que la Convention des Nations unies contre la corruption (ratifiée en septembre 2004). De même, à l'été 2004, des amendements significatifs ont été apportés aux lois d'organisation du système judiciaire. Pourtant, les nouveaux textes n'ont nullement conduit à une diminution de la corruption « de haut niveau » – celle qui, précisément, constitue le problème le plus grave en Roumanie. Ceci confirme le fait que la cause principale de l'actuelle situation réside, d'une part, dans le manque de détermination de la classe politique et des gouvernements successifs, et, d'autre part, dans l'absence d'indépendance de la justice.

Les conséquences de la corruption ont, elles aussi, préoccupé la presse et les analystes. Il va sans dire que, de ce point de vue, ce qui est vrai partout ailleurs l'est également en Roumanie – à savoir que, par rapport au niveau général de pauvreté, le phénomène de la corruption constitue, à la fois, une cause et un effet. À la fin de l'année 2003, une étude de la Banque mondiale⁽¹¹⁾ a mis en évidence le fait qu'en Roumanie 29 % de la population (environ 6,5 millions de personnes) vivaient en dessous du seuil de pauvreté. Dans un pays où les ressources à la fois riches et très variées rendent paradoxale une telle situation, il devient évident que le phénomène de la corruption y est pour beaucoup. Ce sont principalement les analystes économiques et les journalistes qui, ces dernières années, ont tenté d'évaluer les préjudices causés, d'une manière ou d'une autre, par la corruption, c'est-à-dire par la gestion dévoyée et irresponsable des affaires publiques. Ils ont analysé, entre autres, les cas des banques dévaluées, la



Traian Basescu, président de la République fraîchement élu, a multiplié les déclarations contre la corruption, alors qu'il est lui-même inculpé dans le dossier « Flota »...
On le voit ci-contre, le 9 mars 2005, reçu par le président Bush dans le « Bureau ovale ».

© Brooks Kimm/Cores

contrebande du pétrole, des cigarettes et de l'alcool, les grandes entreprises publiques parasitées, les grandes escroqueries financières, l'ampleur de l'économie souterraine, etc. À huit mois d'intervalle, les estimations publiées par deux des plus importants quotidiens nationaux⁽¹²⁾ présentent des résultats dissemblables: 25 milliards d'euros pour l'un, 92 milliards de dollars pour l'autre. Mais leur conclusion commune, et que partage presque toute la population, met en évidence les ravages que la corruption ne cesse de faire en Roumanie. L'écart entre les deux montants s'explique principalement par le fait que pour les autorités l'opacité est le plus souvent la règle, lorsqu'il s'agit de communiquer ce genre d'informations. Cette pratique est due, entre autres, aux graves lacunes – nullement tributaires du hasard – dont souffre la Loi n° 544/2001 sur l'accès aux informations publiques. Cette loi, par exemple, restreint drastiquement l'accès aux informations concernant l'activité des banques d'État, des sociétés et compagnies nationales, des sociétés au capital majoritaire ou intégral d'État, etc.

Après la chute du communisme, la Roumanie a connu trois alternances politiques, mais la diminution de la corruption est restée toujours au stade des doléances. Presque toutes les analyses sociologiques montrent que la confiance de la population dans la volonté et la capacité des gouvernants et de la classe politique à trouver des

remèdes à la situation actuelle est en baisse constante. On a même enregistré, ces derniers temps, une tendance, assez répandue dans l'opinion publique, à croire que les partis et leurs dirigeants, quelle que soit leur couleur politique, sont de connivence face aux actes de corruption « de haut niveau ». Ainsi est perçue, d'ailleurs, l'actuelle administration – trois des quatre partis de la majorité parlementaire ayant déjà été au pouvoir de 1996 à 2000 sans se distinguer par des actions spectaculaires. Quant à Traian Basescu, président de la République élu fin 2004, ses déclarations publiques sont autant d'engagements dans la lutte contre la corruption, ce qui le place dans une situation guère commode, puisque lui-même est inculpé dans le très volumineux dossier « Flota »⁽¹³⁾, jugé actuellement par la Haute cour de justice de Bucarest. La très récente et inattendue décision qu'a prise cette Cour de renvoyer le dossier au Parquet avec la recommandation de « recommencer l'enquête » est de nature à soulever certaines interrogations. L'actuel Premier ministre a été, lui aussi, accusé à plusieurs reprises d'être impliqué dans des cas de corruption. Il en va de même pour plusieurs politiques proches de l'actuel pouvoir.

L'opinion publique est d'autant plus sceptique qu'elle perçoit très clairement les problèmes que rencontre la justice pour retrouver son indépendance. La capacité de plus en plus réduite de la

presse et de la société civile d'influer sur la qualité de l'acte de gouvernement et sur l'évolution démocratique est une autre raison de scepticisme. L'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne dès janvier 2007 pourrait être l'une des rares chances d'amélioration de la situation. Depuis quelques mois, les « incitations » de Bruxelles semblent, en effet, s'être transformées en avertissements de moins en moins équivoques. Fin 2004, lorsque les négociations d'adhésion ont été achevées, l'Union européenne a adopté une « clause de sauvegarde » qui peut retarder l'admission d'un an au cas où le gouvernement n'aurait pas fait tout le nécessaire pour enrayer la corruption « de haut niveau » et pour réformer véritablement le système judiciaire. Mais on ne peut exclure l'éventualité que les hommes politiques de Bucarest prennent une fois de plus à la légère ces exigences. Ils ont bien retenu le fait que, en fin de compte, l'adhésion à l'Otan a été possible en dépit des recommandations de la même nature que les responsables de l'Alliance ont répété à souhait sans obtenir la moindre amélioration. Cette expérience pourrait, d'ailleurs, être utile aux autorités et aux institutions européennes. Elle devrait leur montrer que le temps qui reste avant l'entrée de la Roumanie dans les

structures communautaires pourrait être une excellente opportunité – mais qui ne se reproduira plus – pour que l'élite politique de Bucarest se décide enfin à résoudre un problème qui, en ce moment, la rend incompatible avec le statut auquel elle aspire.

De nombreuses évaluations réalisées dernièrement, comparées aux données du ministère des Finances, révèlent que bon nombre de fortunes amassées en Roumanie – de l'ordre de centaines de millions de dollars chacune, et dont certaines appartiennent à des hommes politiques ou à leurs sponsors – sont sensiblement égales aux dettes que leurs propriétaires ont contractées auprès de l'État⁽¹⁴⁾. Dans un pays où la pauvreté est si largement répandue et où le revenu mensuel moyen calculé sur une base pluriannuelle s'inscrit dans une fourchette de 160 à 240 euros, une telle réalité parle d'elle-même de l'urgence qu'il y a à entreprendre des changements de fond.

Valerian Stan

Valerian Stan a été chef du Département de contrôle du gouvernement roumain (1997), vice-président de l'Association pour la Défense des droits de l'homme en Roumanie – Comité Helsinki (1993-2000) et coordinateur de programme à l'Institut pour les politiques publiques (2004). À présent, il est expert indépendant et membre du conseil du Centre pour les ressources légales.

1. *Baromètre de l'opinion publique*, Fondation pour une Société ouverte, octobre 2004.

2. « Contrairement aux politiques roumaines, l'ambassadeur des États-Unis parle clairement de la corruption », in *Adevărul*, 16 avril 2003.

3. « Quinton Quayle: La corruption épuise la Roumanie », in *Evenimentul zilei*, 17 juin 2004.

4. « Le rapporteur européen Emma Nicholson, en exclusivité pour *Ziua*, au sujet des gros requins », in *Ziua*, 29 mars 2004.

5. « Le grand dégoût. 200000 participants à la « Marche blanche » de 1990, et 300 seulement 13 ans plus tard », in *Ziua*, 25 juin 2003.

6. Réunion de la Chambre des députés du 13 juin 2002. Également, « À propos de la chaîne vivante: Ioana Maria Vlas a été agent de la Sécurité », in *Academia Casaveni*, 8-14 avril 2003.

7. Dans une interview exclusive, Marius Oprea déclare: « Costin Georgescu et Mircea Gheordunescu ont autorisé les officiers du SRI à travailler pour le FNI », in *Curentul*, 8 février 2005.

8. Valerian Stan: « Quelques observations sur la transparence et l'intégrité de l'acte d'administration publique en Roumanie », in *Revue roumaine des droits de l'homme*, N° 20/2001.

9. « Dons illégaux dans la cour de la flèche libérale », in *Curentul*,

7 avril 2005; « Dons au parfum de dettes publiques en faveur de l'UDMR et du Forum allemand », in *Curentul* 8 avril 2005; « Surveillé par le SRI et la Police, Omar Hayssam a creusé un trou énorme dans le budget de l'État », in *Curentul*, 16 avril 2005. Également, « 50 % des dons reçus par le PUR en 2004 pourraient provenir de sources illégales », *L'Institut pour les politiques publiques*, 15 mars 2005.

10. « Valeriu Stoica: 80 % des fonds dont disposent les partis sont obtenus de manière illégale », in *Ziua*, 28 octobre 2000.

11. « Roumanie, évaluation de la pauvreté », *Rapport de la Banque mondiale* (N° 26169 – RO), octobre 2003.

12. « 25 milliards d'euros perdus dans des escroqueries », in *Evenimentul zilei*, 29 mars 2004; « Combien a-t-on volé en Roumanie: 92 milliards de dollars », in *Cotidianul*, 16 novembre 2004.

13. Traian Basescu est accusé d'avoir bradé une partie importante de la flotte commerciale roumaine lorsque, en 1991-1992, il était ministre des Transports, et d'avoir obtenu des avantages personnels de cette transaction.

14. « Le top des 300 premières fortunes – le top des débiteurs de l'État », in *Adevărul*, 12 novembre 2003; « Les affairistes du pouvoir », in *Ziua*, 2 septembre 2004.