

You have downloaded a document from



The Central and Eastern European Online Library

The joined archive of hundreds of Central-, East- and South-East-European publishers, research institutes, and various content providers

Source: L'Europe Unie

United Europe

Location: Romania

Author(s): Simion Costea

Title: „Multilevel Governance” en pratique: considérations sur
l'organisation régionale de la Roumanie
"Multilevel Governance" in practice: considerations on
the regional organization of Romania

Issue: 3-4/2010

Citation style: Simion Costea. "„Multilevel Governance” en pratique: considérations sur
l'organisation régionale de la Roumanie". L'Europe Unie 3-4:24-28.

<https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=591586>

„Multilevel Governance” en pratique: considérations sur l'organisation régionale de la Roumanie

Dr. SIMION COSTEA

Professeur Jean Monnet à l'Université „Petru Maior” de Târgu-Mureș et conseiller au Parlement Européen

1. LA POLITIQUE RÉGIONALE ET L'ORGANISATION RÉGIONALE

Le développement régional de la Roumanie constitue l'un des objectifs assumés par l'État roumain en qualité d'État membre de l'Union européenne. L'objectif principal de la politique du développement régional (dénommée aussi la politique régionale ou la politique de cohésion) est la diminution des décalages économiques et sociaux accumulés à la longue entre les différentes régions et zones du pays, la prévention de l'apparition de nouveaux déséquilibres et le soutien du développement durable de toutes les régions du pays.



La politique de cohésion (la politique régionale) de l'Union européenne est appliquée seulement aux États membres de l'UE et elle est fondée sur la solidarité financière entre ceux-ci, de sorte que les régions moins prospères et les groupes sociaux défavorisés bénéficient de fonds communautaires qui, ajoutés aux ressources propres, permettent le développement des projets. Les projets doivent contribuer à la croissance économique et à la récupération des décalages entre les régions.

Les fonds structurels financent des programmes multi-annuels fondés sur des stratégies de développement réalisées dans le cadre d'un partenariat entre les régions, les États de l'UE et la Commission européenne. Les stratégies suivent les lignes directrices tracées pour l'Union entière par l'exécutif communautaire. La responsabilité principale pour l'administration des fonds européens et pour les projets revient aux autorités nationales et régionales.

Pour la mise en oeuvre de la politique régionale, l'Union européenne sollicite la formation de régions. L'UE n'impose pas la formation d'un certain type de région, l'organisation territoriale entrant dans la compétence exclusive des États membres.

L'Union européenne opère avec la notion de région conçue comme entité avec un rôle statistique, sa fonction étant de coordonner des projets régionaux d'infrastructure, d'allouer les fonds de l'Union européenne pour le développement régional, d'interpréter et d'examiner des statistiques régionales.

2. LES RÉGIONS ACTUELLES DE DÉVELOPPEMENT

Dans le processus de préparation pour l'adhésion, la Roumanie a adopté des lois d'organisation régionale.¹

¹ La Loi no. 151/1998 sur l'organisation régionale de la Roumanie, 1998; La Loi no. 226/2001 sur l'approbation de l'Ordonnance d'urgence no. 268/2000 pour la modification et le complètement de la Loi no. 151/1998 sur le développement régional en Roumanie, 2001; La Loi no. 25/2001 sur l'administration publique locale, 2001; La Loi no. 315 / 28 juin 2004 sur le développement régional en Roumanie. Émetteur: Le Parlement. Publiée dans le Moniteur Officiel no. 577 du 29 juin 2004.

Du point de vue des obligations assumées par la Roumanie, l'organisation actuelle du territoire de la Roumanie, en huit régions de développement, est réalisée en conformité avec les négociations d'adhésion au 21^{ème} Chapitre – « La politique régionale et la gestion des instruments structurels », finalisées au 23 septembre 2004.¹ Les engagements assumés par la partie roumaine et acceptés par l'Union européenne convergent au sens du maintien de l'actuelle configuration de l'organisation administrative territoriale interne jusqu'en 2013.

Dans le Document de Position complémentaire à ce chapitre de négociation, la Roumanie s'est engagée à « *maintenir l'actuelle classification NUTS dans la période de planification 2007-2013* » et « *pour assurer la stabilité de la classification NUTS, la Loi no. 315/2004 sur le développement régional en Roumanie rend officielle la composition des régions NUTS II par la précision des départements qui composent les régions* ». ²

En 2006, la configuration actuelle des régions de développement de la Roumanie a été agréée entre les autorités nationales et EUROSTAT (l'Office de statistique de l'Union européenne), en considérant qu'elle correspondait, du point de vue statistique, aux critères du Règlement (CE) no. 1059/2003 sur l'institution d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS).

Au niveau communautaire, la Classification NUTS prévue par le Règlement no. 1059/2003/CE sur l'institution d'une nomenclature des unités territoriales de statistique, établit, en fonction du nombre des habitants, les subdivisions / régions au niveau des États membres, à plusieurs paliers hiérarchiques:

NUTS I – un nombre minimal de 3.000.000 habitants;

NUTS II – un nombre minimal de 800.000 habitants;

NUTS III – un nombre minime de 150.000 d'habitants.

Conformément au Système européen NUTS („Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques”), la Roumanie est organisée en huit régions (NUTS II, des groupes de départements) et 41 départements et le municipale de Bucarest (NUTS III).

Les régions de développement établies par le Règlement ne sont pas d'unités administratives territoriales et n'ont pas de personnalité juridique, leur fonction étant de coordonner des projets infrastructurels régionaux, d'allouer des fonds de l'Union européenne pour le développement régional et d'interpréter et d'examiner des statistiques régionales.

Les régions NUTS II, régions de dimensions moyennes d'un État membre, où s'encadrent aussi les huit régions de développement régional de la Roumanie, représentent le fondement du système pour le financement de la cohésion, étant à la fois l'unité d'analyse de la politique de cohésion ou de la politique régionale.

Dans les huit régions, on a développé et consolidé toutes les structures et les mécanismes spécifiques à l'administration décentralisée des fonds communautaires. Les huit régions de développement de la Roumanie possèdent vraiment une architecture institutionnelle appropriée : les conseils de développement régional, les agences de développement régional, les comités régionaux d'évaluation stratégique et corrélation.

Les régions de développement de la Roumanie, fondées sur le principe de la complémentarité des ressources et de l'association bénévole entre les départements, sont utilisées depuis plus de dix ans comme le cadre d'élaboration, de réalisation et d'évaluation des politiques de développement régional et de collection des données statistiques spécifiques, en conformité avec les dispositions communautaires.

¹ L'Institut Européen de Roumanie, l'Etude no. 6, «Exigences spécifiques de la gestion des instruments structurels et ses implications pour la Roumanie ».

² Document de Position de la Roumanie – Chapitre 21 – La politique régionale et la coordination des instruments structurels, le 6 décembre 2001;

Dans la configuration actuelle, les huit régions sont donc convenues entre la Roumanie et l'UE et, pour la période 2007-2013, elles réalisent les objectifs assumés. À notre opinion, l'entier appareil d'État de la Roumanie doit se réformer pour la modernisation, l'efficacité, la débureaucratiation, la croissance de la capacité administrative et d'absorption des fonds européens, pour que les institutions de l'État soient plus proches du citoyen. Pour l'accomplissement de ces objectifs, la reconfiguration géographique des régions actuelles n'est pas nécessaire.

Nous considérons que si le Gouvernement modifiait, sous la pression des forces politiques, la configuration géographique des régions de développement avant la fin de la période de planification mentionnée, il créerait des problèmes significatifs pour la mise en oeuvre du Programme Opérationnel Régional 2007-2013, dont le budget est réparti aux régions de développement constituées en conformité avec la Loi no. 315/2004.

LES REGIONS DE DEVELOPPEMENT DE LA ROUMANIE



*Région 1 Nord-Est; Région 2 Sud-Est; Région 3 Sud Muntenia; Région 4 Sud-Ouest Oltenia
Région 5 Ouest; Région 6 Nord-Ouest; Région 7 Centre; Région 8 Bucaresti-Ilfov*

Une éventuelle modification des régions statistiques nécessiterait une analyse sérieuse sur des critères multiples. On doit réaliser une évaluation solide sur l'impact d'une éventuelle modification, les coûts par comparaison avec les bénéfices réalisables pour la société roumaine. On doit considérer les risques financiers, amplifiés par l'incertitude législative inhérente à une telle transition et la diminution de la capacité administrative d'élaboration et de mise en oeuvre des projets.

D'autre part, la modification des éléments contenus dans la nomenclature européenne NUTS ne peut pas être réalisée seulement par l'intermédiaire de la législation interne. On doit y respecter les procédures imposées par le Règlement CE no. 1059/2003, à savoir: la notification à EUROSTAT, qui va informer la Commission européenne, institution qui décidera sur les éventuelles propositions faites, dans ce sens, auprès du Conseil et du Parlement européen.

Nous considérons qu'une modification de l'organisation territoriale actuelle en huit régions de développement, n'est pas opportune et nécessaire, du point de vue statistique, en l'absence d'une analyse substantielle de son impact.

D'ailleurs, l'un des principes fondamentaux, réitéré par la Commission européenne par la Communication COM (2007) 287 est de maintenir la stabilité de la nomenclature NUTS, les modifications de la nomenclature étant limitées à une fréquence d'au moins trois années. Une exception est permise seulement dans le cas d'une réorganisation administrative complète dans un État membre.

3. LA RÉGIONALISATION EN TANT QUE STRATÉGIE ADMINISTRATIVE

Dans le domaine de la politique régionale, il n'y a pas un schéma ou un modèle de réforme régionale pour les pays candidats ou membres, donc pour la Roumanie non plus. Il n'a jamais été la question « *d'imposer un modèle unique de gouvernement territorial dans les nouveaux États membres, mais il y a eu des opinions différentes en ce qui concerne l'opportunité de la décentralisation et de la consolidation du niveau intermédiaire (régional)* ». ¹

La formule courante des régions de développement maintient les départements comme unités administratives territoriales de l'État roumain. Mais le paradigme régional pourrait supposer à l'avenir la disparition ou non des départements en tant que niveau intermédiaire d'organisation administrative territoriale et leur substitution par la région. L'évolution de l'organisation régionale implique l'appropriation d'une option adéquate pour la société roumaine. On analysera ici les options espagnole et française.

Un choix possible est la régionalisation politique, selon le modèle espagnol, qui peut produire des effets similaires au fédéralisme: l'apparition des entités quasi fédérales, découpées selon des identités ethniques et culturelles, entités avec une autonomie constitutionnelle et qui puissent élargir la sphère de leurs prérogatives pour adopter des normes à puissance de loi, valides sur le territoire de la région respective, plurilinguisme consacré par la constitution. Des variantes de ce type de régionalisation, asymétriques, sont les autonomies ethniques de l'Italie (la minorité allemande de Tyrol), de la Finlande (la minorité suédoise), de la Grande Bretagne (l'Écosse, l'Irlande du Nord en certaines périodes), la Belgique (la communauté flamande) etc. On peut constater que, en pratique, ce type de régionalisation n'a pas mis fin aux tensions interethniques et aux tendances séparatistes ethniques, qui se manifestent avec intensité en Catalogne, Pays Basque, Écosse, Irlande du Nord, Flandre etc.

Ce modèle se trouve en contradiction avec la tradition de la Roumanie, d'État national unitaire. D'autre part, une éventuelle adoption de ce modèle pourrait créer de nouvelles difficultés en Roumanie, produites par les discordances de développement économique entre les différentes zones historiques et pourrait exacerber les tendances d'isolation, d'enclavisation et de séparatisme ethnique. Bien sûr, la Roumanie respecte et garantit aux standards européens les droits des personnes qui appartiennent aux minorités nationales, une idée que nous soutenons totalement. Mais l'option de la régionalisation sur des critères ethnoculturels ne s'inscrit pas parmi ces droits ; par contre, elle représente une politique à l'égard de laquelle la majorité de la population exprime de sérieuses réserves.

Les autorités législatives de l'État roumain ont fermement rejeté, en 2004 et 2005, la proposition législative - initiée par un sénateur (actuellement député dans le Parlement européen) au nom d'une structure associative hongroise intitulée « Le Conseil National des Szeklers » –

¹ Keating, Michael, „Regionalisation in Central and Eastern Europe: The Diffusion of a Western Model?“, dans Keating, Michael et Hughes, James (coord.), *The Political Economy of Regionalism*, Ed. Frank Cass, 1997, p.51.

d'instituer, strictement sur le critère ethnique hongrois, une région autonome avec un statut spécial – « La contrée des Szeklers » – qui réunit des zones géographiques (2 départements) habitées prépondérément par des citoyens d'ethnie hongroise, avec des institutions parallèles à celles de l'État roumain, douées avec des attributions de puissance publique. Les motifs de la rejection ont été d'ordre constitutionnel, la Roumanie étant un État national, unitaire et indivisible. Il faut mentionner que la population en Transylvanie est en majorité d'ethnie roumaine (sauf les 2 départements mentionnés).

Une bonne option peut être la régionalisation comme stratégie administrative, privée de dimensions politiques, selon la formule française d'après 1982, qui s'encadre dans le paradigme de l'État unitaire décentralisé. Ce type de région n'institue pas un autogouvernement politique, impliquant seulement l'élection des conseils régionaux et d'un président de conseil régional. La décentralisation administrative, la création d'organismes responsables devant la communauté, la capacité des institutions d'adopter des décisions plus proches de la communauté locale constituent des éléments de la régionalisation administrative, explorés déjà dans plusieurs paliers de la vie publique de l'espace roumain. Nous considérons que l'évolution dans cette direction, vers l'application conséquente du principe de la subsidiarité, vers la décentralisation, l'autonomie locale, l'organisation régionale comme stratégie administrative, devrait continuer en même temps que le maintien du caractère d'État national unitaire indivisible prévu par la Constitution de la Roumanie. Le développement des structures régionales du pays doit se réaliser pour l'accomplissement des objectifs de la politique régionale de l'UE (en spécial, la gestion efficiente des fonds européens destinés à la Roumanie) et pour le rapprochement des institutions de l'État du citoyen.

Bibliographie:

- Armstrong, H., Taylor, J., *Regional Economics and Policy*, Blackwell, 2000;
- Bache, Ian, *The Politics of European Union Regional Policy. Multilevel Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1998;
- Dobre, Ana Maria, Gistelink, Miryam Martins, Polacek, Richard, Hunink, Rolf, *Handbook on EU Affairs*, Bucharest, European Institute, 2005.
- Commission of the European Communities, *Agenda 2000 for a Stronger and Wider Union*, Office for Official Publications of the EC, Luxembourg, 1997;
- Cojanu, V. (coordinator), *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Pre-Accession Impact Studies (PAIS) II Series, the European Institute of Romania, Bucharest, 2004;
- Constantin, D.L., "An Institutional and Cultural Perspective on Romanian Regional Policy", in G. Atalik, M.M. Fischer (eds), *Regional Development Reconsidered*, Springer Verlag, 2002;
- Constantin, D.L., Folescu, A., "The Impact of the EU Enlargement on Romania's Regional Policy: The Role of Structural Funds", paper for the 44th Congress of the European Regional Science Association, Porto, August 2004;
- Green Paper. Regional Development Policy in Romania*, Romanian Government and European Commission, Phare Programme, 1997;
- Hotărârea Guvernului României nr. 1323 din 20 noiembrie 2002 privind elaborarea în parteneriat a Planului National de Dezvoltare;
- Hotărârea Guvernului României nr. 497 din aprilie 2004 privind stabilirea cadrului institutional pentru coordonarea, implementarea si gestionarea instrumentelor structurale;
- Koutalakis, C., "Regional Development Policies", presentation at the Seminar on Regional Development and Cohesion Policy, "Initial Training in European Affairs for Civil Servants from the Central Public Administration", European Institute of Romania, June 2005;
- Keating, Michael, *European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- Keating, Michael, *The new Regionalism in Western Europe*, Iasi, Institutul European, 2008.
- Legea 151/1998 privind dezvoltarea regională În România, în *Monitorul Oficial* 204/2001;
- Legea 315/2004 privind dezvoltarea regională În România, în *Monitorul Oficial* 577/2004;
- Puşcaş, Vasile şi Adrian Ivan (coord), *Regiune şi regionalizare în Uniunea Europeană*, Cluj-Napoca, 2004
- Sageata, Danut Radu, *Models of Political-administrative Regionalisation of the Territory*, Bucharest, Top Form, 2004.
- Tarschys, Daniel; Eriksson, Jonas: Chapter 1, Background and Objectives, In: *From Policy Takers to Policy Makers, Adapting EU Cohesion Policy to the Needs of the New Member States*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, 2005.

