



European Regional Science Association, Greek section [ERSA-GR]



Association de Science Régionale De Langue Française [ASRDLF]

**"Les défis de développement pour les villes et les régions
dans une Europe en mutation"**

5-7 juillet 2017, Université Panteion, Athènes, Grèce

***SYSTEME INSTITUTIONNEL ET DEVELOPPEMENT REGIONAL EN
ROUMANIE***

Liana PRIGOANA, doctorante (en cotutelle)

Université de Bucarest

Université Toulouse I Capitole

Laboratoire des Sciences Sociales du Politique (LaSSP)

e-mail: liana.prigoana@gmail.com

Résumé

Beaucoup de changements se passent dans l'administration publique roumaine après la chute du communisme : la transition vers la démocratie, la régionalisation et le désir pour l'adhésion à l'UE (Bărbulescu, 2006). Concernant la régionalisation, huit régions de développement créées en 1998 n'ont que deux instances chacune : Agence de Développement Régionale (ADR) et le Conseil de Développement Régional (CDR). Ces deux instances sont en relation étroite avec les institutions nationales, mais aussi elles sont dépendantes du local, comme le CDR est composé seulement par des élus locaux (Petrescu, 2014).

Avec ce papier, nous envisageons d'identifier le transfert des prérogatives des autorités nationales dans le contexte d'une « Europe des régions » (Pasquier, 2004, Nay, 1997, Balme, Jouve, 1995). Nous sommes intéressées aux négociations portées entre la partie roumaine et les acteurs internationaux, comme l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe. Ces négociations ont déterminé la création des régions de développement qui ont reconfiguré les relations de pouvoir entre les acteurs nationaux, régionaux et locaux (Boulineau, Suci, 2008, Noupadja, 2014).

Mots clé : Roumanie, développement régional, administration publique, décentralisation, européanisation

Introduction

La Roumanie s'est orientée pour l'adhésion à l'UE dès 1993 par la signature d'un accord d'association (Bărbulescu, 2006, 30-33). Cela a impliqué beaucoup d'efforts de la partie roumaine pour s'éloigner du régime communiste et pour s'approcher des Etats démocrates de l'Ouest de l'Europe. Nous citons ici les changements dans la législation et les nouvelles instances créées pour renforcer le niveau local et régional. L'adhésion est de toute évidence politique car la frontière externe de l'UE a été poussée beaucoup plus proche de la Russie et de ses zones d'influence, cette adhésion étant essentielle aussi pour l'UE, que pour la Roumanie (Lhomel, 2009).

Son chemin vers l'UE, y compris l'accès aux crédits européens, a commencé par la régionalisation en vue de créer des entités infranationales qui peuvent recevoir des fonds européens. Cette situation a impliqué de nouveaux rapports entre les acteurs nationaux et ceux locaux. La régionalisation a été comprise aussi comme une forme d'adaptation aux exigences européens (Dobre, 2011, 64). Les fonds structurels ont contribué à la recomposition politique dans les nouvelles régions. Avant de dire que les fonds structurels donnent naissance à une « Europe des régions » (Pasquier, 2004), il convient de montrer en quoi les fonds jouent d'abord un rôle important dans le repositionnement au sein de chaque région (Smith, 1997, 66). Pour en arriver à cela, il faut voir comment la régionalisation s'est déroulée en réalité en Roumanie et comment les entités supranationales l'ont aidée. Ainsi, ce papier s'intéresse d'abord aux étapes parcourues par la Roumanie et les changements dans la législation (I) afin de créer ou de réformer des institutions qui s'occupent du développement régional en Roumanie (II). Nous proposons ensuite une section sur la situation administrative de la Roumanie après l'adhésion (III).

Contexte

Pendant le régime communisme, la Roumanie a connu une organisation centralisée. (Biribescu, Butuza, 2011, 18-19) Au sein du territoire il s'agissait d'une seule voie de développement : sous la direction du centre. La Roumanie a commencé le processus d'industrialisation au niveau de chaque département sans tenir compte des besoins économiques et sociaux réels. Cette situation est apparue car le régime communiste s'est concentré sur une réduction de la population des zones rurales et sur la classification de la Roumanie parmi les Etats les plus développés. Par cette industrialisation excessive soumise au centre et par cette migration des populations du rural à l'urbain, les disparités entre différentes zones ont diminué.

Après 1989, grâce à la centralisation excessive réalisée sous le régime communiste, les différences économiques entre les zones de la Roumanie n'ont pas été significatives. Mais, le déclin des industries, suivi à la chute du communisme, a engendré de disparités économiques. Après 1990, la Roumanie a suivi les tendances des autres Etats anciens communistes : le local devient un élément important. La Roumanie s'était orientée vers la décentralisation en 1991 (Biribescu, Butuza, 2011, 19), donc, avant d'exprimer le désir de l'adhésion à l'UE.

En outre, la Roumanie a connu la **décentralisation en quatre étapes** : la première (1991-1994) se concentre sur le développement des autorités locales, y compris le système de taxation locale, la deuxième (1998-2000) porte sur la décentralisation comme une priorité pour l'Etat roumain. La troisième (2000-2004) établit de nouvelles lois pour les autorités locales et la dernière se déroule après 2004 quand une nouvelle série de lois ont été adoptées en vue d'accélérer le processus de la décentralisation (Profiroiu, Profiroiu, 2006, 117-118). La décentralisation est un processus qui est loin de se finaliser.

Le chemin de la Roumanie vers l'Union Européenne

Chronologiquement, les Pays de l'Europe centrale et de l'Est (PECO) ont signé les accords avec l'UE en 1993 et la Roumanie est devenue officiellement Etat candidat le 22 juin 1995 (Bărbulescu, 2006, 30-33). Le Conseil Européen de Copenhague de 1993 a imposé à tous les Etats candidats des conditions sur la capacité de chaque Etat d'assumer l'acquis communautaire, la stabilité institutionnelle, la réalisation d'une économie de marché compatible avec celle européenne. La Roumanie est soumise à la surveillance directe de la Commission européenne qui, d'une part, évalue la stratégie nationale adoptée et, de l'autre part, de voir l'évolution de l'application des critères mentionnés (Bărbulescu, 2006, 39).

L'Union Européenne négocie seulement avec le Gouvernement roumain les mesures que la Roumanie doit adopter pour l'adhésion, tandis les autorités locales et régionales ne participent pas au dialogue (Noupadja, 2014, 614). Par ce manque de participation du local au *decision-making*, une approche « top-down » (Pasquier, 2004, 21) semble possible. Non seulement l'administration publique, fondée sur les héritages du communisme, mais l'UE même participent au renforcement du centralisme en Roumanie. Et puis, par la création des deux entités au niveau régional, la Roumanie continue la centralisation par des dispositions données par le Gouvernement (Décision de Gouvernement 16/2001, Bafoil, Lhomel, 2003, 35).

Les négociations se sont déroulées entre la partie roumaine, par le Ministère de l'Intégration européenne, et l'UE, par la Commission et les représentants des Etats membres. Aucune condition de l'UE n'aurait pu être négociée ce qui fait que les négociations soient centrées seulement sur la période de l'adoption de l'Acquis communautaire. Le résultat de ces négociations est le Traité d'adhésion à l'UE et l'approbation de celui-ci par le Conseil de l'UE, aussi par l'avis du Parlement européen (Niță, 2007, 23).

Qui a commencé le processus de régionalisation : l'Union Européenne ou le Conseil de l'Europe ?

L'UE a été établie en 1957 par le Traité de Rome quand les six signataires du traité proposent de « renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux » (Préambule du Traité de Rome, 1957). Les Etats membres ont reconnu qu'il s'agissait des inégalités et des différences économiques entre eux. La région devient ainsi un niveau très important pour l'UE, mais dans la même mesure pour le Conseil de l'Europe.

Les deux entités, le Conseil de l'Europe, surnommé la « Grande Europe », et l'UE, la « Petite Europe » (Wassenberg, 2013, 82), se trouvent dans une collaboration forte prévue même dans le moment de la création de la CEE : « la Communauté établit avec le Conseil de l'Europe toutes coopérations utiles » (Art.303, Traité de Rome, 1957). Mais, par chaque élargissement, la relation entre les deux devient de plus en plus concurrentielle (Wassenberg, 2013, 82-83). Il s'agit aussi d'une relation complexe : 47 Etats qui forment le Conseil de l'Europe, dont 28 font partie de l'UE. Mais les deux collaborent dans plusieurs domaines, en participant à des cofinancements des projets communs (Rolland, 2011, 78).

Un premier aspect concurrentiel est la définition même de la « région » : pour le Conseil de l'Europe, la région se résume à un territoire géographique intermédiaire, ni très large, ni trop petit, tandis que pour l'UE, la région est le niveau immédiatement au-dessous du niveau national (Petrescu, 2014, 635). Pour des raisons d'harmonisation du territoire économique de l'UE, les régions de l'UE ont été classifiées en fonction de leur population en régions NUTS¹. Au-delà de la définition de la région, le début de la période d'intérêt pour la région représente un deuxième aspect concurrentiel : pour l'UE il s'agit de la période 1980-1990 (Art.198A, Traité de Maastricht, 1992). Toutefois, le Conseil de

¹ Le Nomenclature des unités territoriales statistiques est un système hiérarchique pour partager le territoire économique de l'UE avec le but de pouvoir collecter des données et de créer des statistiques européennes pour l'analyse et la comparaison de différentes situations. La classification NUTS a été introduite par le Règlement 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil.

l'Europe s'est concentré sur le développement régional et local dans les années 1950 par les Conférences Européennes sur les pouvoirs locaux dont le but est de promouvoir l'autonomie locale parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, de l'introduire dans la législation interne et de créer une charte européenne de l'autonomie locale qui doit être adoptée par les membres (Wassenberg, 2013, 117-120). Cette charte a prévu du transfert du niveau national vers le niveau infranational, y compris les ressources financières. Le niveau local est le plus proche des citoyens, de leurs besoins, il peut facilement mettre l'accent sur un problème et agir dans l'intérêt local, tandis que le niveau national se confronte à un territoire plus vaste à gérer.

Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté la Charte, créée en 1985. Même s'il s'agit des différences très fines entre les deux entités supranationales, nous pouvons dire que le Conseil de l'Europe a été le premier qui a promu la régionalisation, avant l'UE. Au début, avec le Traité de Rome, les Etats se sont concentrés plutôt sur les disparités économiques que sur le développement régional ou local. Aujourd'hui, l'UE veut résoudre les différences économiques entre ses régions par le transfert des compétences nationales vers celles infranationales en insistant sur le fait que les développements locaux et régionaux représentent une solution pour le but de réduire les disparités.

Le début du développement régional en Roumanie

Par le processus de décentralisation, la Roumanie se préoccupe de la diminution des différences économiques entre ses zones. Une classification des zones a été réalisée en 1996, après une analyse de la période 1991-1994, avec le but d'établir leur niveau de développement : les zones les moins développées ont été le Sud et le Nord-Est, tandis que le centre et l'Ouest les plus développées (Charte Verte, 1997, 9-10).

Le programme PHARE² en Roumanie, commencé le 1 février 1996, est implémenté par le Gouvernement roumain assisté par un groupe d'experts externes. Un des principes du programme est la préparation du développement de la politique régionale en Roumanie. Les objectifs de la politique régionale sont : la préparation de la Roumanie pour adhérer à l'UE et pour recevoir des fonds européens. Egalement cela accompagne une diminution des disparités régionales en Roumanie et l'intégration des activités du secteur public pour arriver à une harmonisation du développement des régions (Charte Verte, 1997, 3). Pour arriver à ces objectifs, la Conférence *Politique de développement en Roumanie* a été organisée le 12 et le 13 mai 1997 comme une réflexion sur le développement

² PHARE = Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy.

régional. Cette conférence a réuni des fonctionnaires publics roumains, des représentants des institutions européennes (la Commission européenne, le Comité des régions), des experts d'autres Etats, mais aussi des représentants du Conseil de l'Europe. Une Charte Verte a été réalisée suite à cette réflexion commune qui se trouve à la base de la législation sur le développement régional et sur le transfert des prérogatives du niveau national vers le niveau local et régional.

Pour la mise en œuvre du développement régional en Roumanie, une série de mesures et d'actions ont été prises en compte : les institutions de l'appareil central doivent être au courant sur les politiques européennes, elles doivent avoir une meilleure compréhension du processus de restructuration en vue de participer au marché unique, d'une base analytique pour une stratégie nationale du développement régional. D'autres méthodes sont la présentation des modèles de succès qui pourraient inspirer la Roumanie et la description des modalités selon lesquelles le Gouvernement peut travailler avec d'autres acteurs régionaux et locaux (Charte Verte, 1997, 3-4). La Charte Verte définit les unités pour la politique régionale qui sont représentées par les régions ; celles-ci doivent suivre quelques principes : identifier les problèmes territoriaux, avoir des espaces et des institutions qui permettent le déroulement des actions comme l'allocation des fonds, l'application différenciée des taxes, mais aussi une ambition en commun : le développement régional (Charte Verte, 1997, 29-30). Il s'agit du premier document qui donne la perspective internationale et nationale sur le développement régional (Documents de la conférence, 1997, 9-13).

La même année, 1997, la Roumanie a ratifié la Charte de l'autonomie locale, création du Conseil de l'Europe. Parce que les régions de développement n'ont pas encore été créées, les dispositions de cette charte ont été appliquées seulement aux départements (Loi 199/1997). Il s'agit d'une année très importante pour la Roumanie qui a reçu de l'aide financier et d'expertise externe ayant soutenu aussi le développement régional que la modernisation de l'administration publique.

Les efforts de la Roumanie ont été très concentrés dans une période très courte, à cause des pressions internationales en vue de remplir les conditions pour adhérer à l'UE. A titre comparatif, nous avons en tête l'exemple de la France qui a commencé la décentralisation de son territoire dès les années 1970 et cette décentralisation continue même dans nos jours. Il s'agit d'un effort progressif réalisé en plus de quarante années, tandis que la Roumanie a été forcée de réaliser la décentralisation en quelques années. Aussi, il n'y a pas assez de temps pour analyser et réfléchir sur les différences entre la régionalisation et la décentralisation ou encore pour réaliser un découpage des territoires selon la culture, l'histoire, l'économie des zones (Noupadja, 2014, 610).

Les régions selon la législation roumaine

En 1998, de nombreuses lois ont été adoptées sur le financement public, sur l'administration publique locale ou nationale (Loi 43/1998, Loi 189/1998, Loi 213/1998 etc.) ; la loi qui porte seulement sur le développement régional est la Loi 151/1998, adoptée sous les pressions de la Commission européenne (Bafoil, Lhomel, 2003, 34). Celle-ci, en résumant la Charte Verte, établit les objectifs pour le développement régional : davantage d'aide pour les zones les plus pauvres pour assurer un développement harmonieux. De même, le système institutionnel doit préparer l'intégration à l'UE et la réception des crédits européens. Aussi, la Roumanie doit faire le lien entre les stratégies nationales et régionales, stimuler les initiatives régionales et mettre en évidence les ressources locales et régionales. Le niveau régional doit avoir une certaine autonomie concernant l'adoption des stratégies régionales, mais aussi une coopération avec d'autres régions roumaines et en dehors des frontières nationales. Avec cette loi, la Roumanie s'est concentrée plus sur la réforme administrative que sur le fait d'attirer des crédits européens.

Dans les années 2000, des mesures pour renforcer le développement régional ont été prises : le niveau central ne peut plus imposer des responsabilités aux autorités locales sans assurer les moyens financiers (Filip, 2014, 599, Loi 215/2001). En réalité, l'autonomie financière locale n'existe pas : le local ne peut prendre des décisions à cause d'un contrôle qui existe encore et qui est exercé par le niveau central (Ivan, 2004, 45). De même, cette réalité ne se trouve pas en concordance avec la Charte européenne de l'autonomie locale ratifiée en 1997.

La loi 151/1998 qui porte sur la création des régions de développement en Roumanie a été actualisée par la Loi 315/2004. Ainsi, la région si l'on se tient à la perspective de la législation roumaine est un territoire composé par des départements et la ville de Bucarest (Petrescu, 2014, 635). Cette dernière loi définit plus clairement les compétences des institutions en charge du développement régional. C'est cette loi qui est toujours en vigueur.

Les régions roumaines

Huit régions de développement ont été créées en 1998 (Loi 151/1998, art.4), sans être prévues dans la Constitution et sans ayant de la personnalité juridique. Ces huit correspondent à NUTS 2³ et les noms sont reçus en fonction de la répartition géographique : la région Nord-Est, la région Sud-Munténie, la

³ La structure territoriale NUTS 2 est déterminée par des seuils démographiques : de 800.000 à 3.000.000 habitants.

région Sud-Ouest Munténie qui sont les plus pauvres économiquement, la région Sud-Est, la région Nord-Ouest qui rattrapent leurs retards et les régions « gagnantes » la région Bucarest-Ilfov, la région Centre et la région Ouest (Noupadja, 2011, 92-93).

Les huit régions ne relèvent pas des régions historiques en raison de différentes proportions qui ne correspondent pas aux exigences européennes, c'est-à-dire la classification NUTS. Les noms sont neutres pour ne pas offenser la population ou pour ne pas créer de conflits ethniques⁴. Même si ces régions ont été créées, la population fait toujours référence aux anciennes régions et à leurs délimitations. La population n'est pas encore mentalement préparée pour faire face aux noms ou, plus, à une identité de ces régions. (Entretien avec consultant expert, le 24 février 2016) Ces huit régions sont formées par des départements qui se trouvent à proximité l'un de l'autre. La création de ces huit régions est prévue comme un accord entre les conseils départementaux (Loi 151/1998, Art.3), approuvé par le Gouvernement. En réalité, les régions sont les mêmes que celles prévues dans la Charte Verte de 1997 où les autorités locales ont eu une contribution minimale.

Le système institutionnel national et infranational

La conférence internationale de 1997 a mis en question non seulement le système institutionnel, mais aussi des fonds destinés au développement régional. Les fonds sont le FNDR (Fonds national pour le développement régional) et FDR (le Fonds pour le développement régional). Le FNDR reçoit des financements provenant des fonds de pré-adhésion, des transferts du Gouvernement de la Roumanie, des aides d'autres Etats, des investissements et des aides des banques (Loi 151/1998, Art.15(2)). Le FDR reçoit des financements principalement du FNDR, mais aussi des contributions des budgets locaux, investissements privés et étrangers, de l'UE ou d'autres organisations internationales (Loi 151/1998, Art.8 (2)). Ces deux fonds sont gérés par des instances aussi créées en même temps que les régions de développement : le FNDR est géré par deux instances nationales, tandis que le FDR par deux instances régionales. Autrement dit, les fonds régionaux dépendent en grande mesure des fonds nationaux et le niveau régional dépend financièrement du niveau national.

Le CNDR⁵ (Conseil national pour le développement régional) approuve la stratégie nationale de développement régional et la proposition de constitution du FNDR et il les présente à une autre

⁴ Selon le recensement de 2011, la population de la Roumanie englobe des minorités ethniques de 11%, la plus importante étant celle hongroise (6,5%), concentrée en Transylvanie, plutôt en deux départements : Covasna (71,6%) et Harghita (82,9%).

⁵ Le CNDR est composé par des présidents et vice-présidents des CDR (Conseils pour le développement régional), par quelques ministres, par des organes de spécialité de l'administration publique centrale (Département pour

institution présidée par le premier ministre, le Gouvernement roumain. Comme il s'agit de deux institutions présidées par la même personne, cela laisse difficilement croire à l'existence d'une surveillance d'une institution sur l'autre. Responsable de l'harmonisation des stratégies régionales, l'ANDR a été fréquemment réformée, en passant du Gouvernement aux ministères. Aussi, elle-même a été transformée en ministère, après, en une simple commission au sein d'un ministère sur l'intégration européenne. La stabilité institutionnelle est directement liée à ce que se passe sur le plan politique (Roger, 2001) : beaucoup de changements engendrent aussi une instabilité institutionnelle.

Pour le niveau régional, les instances en charge du FDR, créées aussi en 1998⁶, sont l'ADR (l'Agence de développement régional) et le CDR (le Conseil pour le développement régional). Elles ont la même structure même aujourd'hui, sans des changements majeurs. Le CDR est une réunion des présidents des conseils départementaux qui sont élus, s'agissant alors d'une institution fortement politisée. Ses activités sont principalement la coordination des activités et les objectifs pour le développement régional, mais de la perspective du niveau régional. Aussi, le CDR décide comment le FDR est attribué. L'ADR est un organisme non-gouvernemental, non-profit d'utilité publique, avec de la personnalité juridique qui agit dans le domaine de développement régional. Ses organisation et fonctionnement sont approuvés directement par le CDR (Loi 151/1998, Art.7 (2)(3)).

Le CDR est l'organe délibératif de l'ADR qui coordonne le processus entier de développement régional dans le cadre de la région de développement (Règlement-cadre d'organisation et fonctionnement des CDR, Art.1). Donc, toutes les activités déroulées par l'ADR sont approuvées par le CDR, ce qui fait l'ADR d'être à la disposition des élus. Le président de l'ADR obtient le poste par concours, mais il est libéré par les élus du CDR. Aussi, les dépenses pour l'organisation et le fonctionnement de l'ADR sont approuvées par le CDR, ainsi que son organigramme (Loi 151/1998, Art.7(3)). L'ADR élabore et propose au CDR la stratégie de développement régional, les programmes de développement régionaux, les plans de gestion des fonds (Loi 151/1998, Art.8). Une fois approuvés, l'ADR met en pratique les propositions faites et suit tous ces documents. Par d'autres mots, le personnel, les activités et les documents élaborés par l'ADR se trouvent à la décision du CDR. Il ne s'agit pas d'une instance avec beaucoup de pouvoirs, mais qui est mise à la disposition d'une réunion des élus locaux qui, à leur tour, sont à la disposition du premier ministre.

l'administration publique, l'Autorité nationale du tourisme, la Commission nationale pour les statistiques, la Commission nationale de prévision, Décision de Gouvernement 979/1998, et présidé par le premier ministre (Loi 151/1998, Art.10 (2)).

⁶ Les institutions régionales, les ADR et les CDR ont été créées par la Loi 151/1998, remplacée par la Loi 315/2004, toujours en vigueur.

Fonctionnement des institutions

Après avoir montré les institutions qui gèrent des fonds de pré-adhésion, notamment le PHARE, nous proposons de discuter brièvement de leur évolution. Leur création a été accompagnée par la décentralisation et le développement de la capacité administrative⁷ des unités territoriales. Sur le plan théorique, la législation a été améliorée, mais pas encore les mesures, les procédures (Dragoş, Neamţu, 2007, 699-700). Les ADR ont des prérogatives limitées, soumises à la décision des élus locaux par les CDR qui, à leur tour, sont soumis à la décision du centre. Le fait que le CDR est composé par les présidents des départements qui forment la région, chaque président défend les intérêts de son propre département (Bafoil, Lhomel, 2003, 35).

La gestion des fonds européens a été un sujet nouveau pour la Roumanie, la délégation de la Commission à Bucarest avec les autorités nationales ont décidé en 2002 un programme de jumelage des huit régions pour permettre aux autorités régionales roumaines d'emprunter de « bonnes pratiques ». Ainsi, les objectifs de ce jumelage sont le renforcement des institutions régionales, la rédaction des stratégies ou des documents qui permettent l'expertise l'élaboration des documents de programmation, de faire le passage entre les fonds de pré-adhésion et les fonds structurels (Bafoil, Lhomel, 2003, 34). Les ADR ont gagné beaucoup d'expérience ce qui les a permis d'être capables d'identifier, d'instruire et d'accompagner de bons projets éligibles aux fonds. (Entretien avec Directeur d'ADR, le 28 mars 2016) Cette expérience les a permis d'être les institutions qui ont eu moins d'erreurs comparées à d'autres institutions sous en charge des fonds structurels, créées grâce à l'adhésion de la Roumanie à l'UE (Entretien avec Chef de service, le 28 mars 2016).

Même avant l'adhésion de la Roumanie, la Commission européenne a constamment critiqué la Roumanie pour la faiblesse des institutions qui doivent assurer l'absorption des fonds communautaires, spécialement sur l'agriculture (le Rapport du 27 novembre 2006). C'est-à-dire que les ADR sont insuffisante pour la gestion de tous les fonds européens et de nouvelles institutions sont nécessaires. Les effets du postcommunisme (Etat centralisé et faible, administrations déstructurées et fragmentées, peu compétentes et fortement centralisées) (Bafoil et al., 2004, 173) se ressentent dans les critiques apportées par la Commission européenne.

⁷ La capacité administrative est définie par les indicateurs : la capacité de planification (la stratégie mise en œuvre pour une période de programmation), la capacité de management des ressources humaines (les personnes sont bien préparées, motivées, responsables pour gérer les fonds européens), les systèmes et les instruments (les outils qui rendent efficiente la gestion des fonds) (Marin, 2015, 129-130).

Après l'adhésion à l'Union Européenne

L'intégration dans l'UE signifie l'accompagnement d'un mécanisme de surveillance de la Commission européenne de la situation de la Roumanie pour une période prévue initialement de 3 ans (Lhomel, 2007, 187). La Roumanie dépose des efforts beaucoup plus importants pour récupérer des rattrapages et de se positionner à un niveau similaire avec d'autres Etats membres.

Après l'intégration à l'UE, la Roumanie devient éligible pour attirer des fonds structurels : FSE, FEDER, Fonds de cohésion à côté d'autres fonds comme celui sur l'agriculture FEADER, sur la pêche FEAMP (David Allen, 2005, 195). Le cadre institutionnel pour tous ces fonds⁸ comprend huit autorités de gestion, quatre autorités de certification, une sur l'audit et quatre-vingt organismes intermédiaires (des offices départementaux, centres régionaux, agences nationales et des ministères). Une partie de ces institutions ont géré aussi les fonds de pré-adhésion (Marin, 2015, 184-195). Concernant les ADR, celles-ci se sont centrées sur l'infrastructure au niveau régional en assurant la gestion du FEDER.

Les autorités de gestion en Roumanie se trouvent aussi pour la première période de programmation (2007-2013), que pour la deuxième (2014-2020) au niveau central, par la création des structures sous le nom « autorité de gestion » au sein des ministères.⁹ Les ADR restent toujours sur la gestion des fonds structurels, sur une partie du FEDER, mais avec peu de pouvoirs et avec beaucoup de collaborations avec le CDR et le MDRAP (le Ministère du développement régional et de l'administration publique). Le MDRAP est l'autorité de gestion dont les ADR appartiennent comme organismes intermédiaire. En essayant de définir le rôle des ADR, il faut faire la distinction de l'autorité de gestion des fonds et qui se trouve au niveau central et l'autorité de mise en œuvre des projets, au niveau régional par le biais des ADR. (Bafoil, Lhomel, 2003, 37)

Les ADR et les CDR restent les institutions les plus stables qui gèrent les fonds structurels parce que leurs rôles ont été définis en 1998, renforcés en 2004 (Loi 315/2004) et fonctionnent même aujourd'hui, après l'adhésion à l'UE, après le début de la deuxième période de programmation. Concernant les ministères, leurs structures se trouvent en plein changement tous les quatre ans, suite aux élections parlementaires qui apportent une nouvelle vision sur leur organisation. Le plus grand

⁸ Sans comprendre les fonds sur la coopération transfrontalière.

⁹ Suite aux organigrammes du Ministère du développement régional et de l'administration publique (MDRAP), 2015, Annexe à la Décision du Gouvernement 1/2013, organigramme du Ministère du développement régional et de l'administration publique et des fonds européens (MDRAPFE), du 16 janvier 2017.

changement est en 2017, quand le MDRAP a repris « des activités, des attributions et du personnel » du Ministère des Fonds européens. (Décision de Gouvernement 15/2017)

Conclusions

La Roumanie post-communiste s'est confrontée à deux processus pour s'éloigner du passé communiste : la décentralisation et la régionalisation. Si l'on s'intéresse aux fonds structurels et à leur prise en charge institutionnelle, en Roumanie, pays de l'Est de l'Europe, assez loin de Bruxelles, l'on découvre un paysage de la régionalisation assez fragile autant institutionnellement que démocratiquement. Cette fragilité est due non seulement à la longue histoire du communisme en Roumanie et, découlant de cela à sa forte centralisation, mais aussi à la manière dont l'eupéanisation de ce pays s'est effectuée : parfois de manière concurrentielle, des entités supranationales ont souvent exigé des changements importants. Mais ces derniers sont effectués au niveaux central, top down et l'on a oublié souvent de prendre en compte le niveau local.

Le chemin de la Roumanie vers l'UE est lié à la question de la régionalisation qui doit être regardée à travers l'historique de la législation et de son dispositif institutionnel. Là aussi on découvre une régionalisation assez artificielle, peu présente dans l'imaginaire collectif et surtout due à des découpages arbitraires, exigés par l'eupéanisation. Le niveau NUTS 2 est une adaptation de la structure centralisée et hiérarchique roumaine aux exigences de la Commission Européenne, suite aux encouragements du Conseil de l'Europe. D'ailleurs, la régionalisation impose des mesures et des changements qui reflètent les préoccupations des autorités roumaines par rapport aux exigences européennes (Dobre, 2011, 64), non pas par rapports aux besoins réels du niveau local.

De surcroit, on constate une forte connivence au niveau des institutions centrales, des instances dirigées et contrôlées par le même acteur : le premier ministre. En somme, les régions en tant qu'institutions montrent un paysage recomposé au gré des injonctions européennes et sans tenir compte de l'échelle locale. Ainsi, une forte centralisation caractérise toujours la Roumanie et une hiérarchie institutionnelle est très bien définie, malgré toutes les efforts faits de créer un niveau infranational : les institutions régionales et nationales en charge du développement régional et de la cohésion sont soumis directement ou indirectement aux décisions du Gouvernement. Cette hiérarchie est possible par les élites politiques qui se reproduisent et se recyclent et qui contrôlent, finalement, les institutions roumaines (Roger, 2001).

C'est en cela que l'analyse des fonds permet de dévoiler d'une part le processus d'eupéanisation de la Roumanie, la régionalisation qui ne saurait être comparée à la régionalisation française, par exemple et, peut-être le plus important, le mécanisme de mise en place des institutions, trop soumises aux politiques, créées bien trop souvent pour faire plaisir à l'Europe.

Bibliographie

Ouvrages et articles

- ALLEN, David, (2011) « Fondurile structurale și politica de coeziune », en WALLACE, Helen, POLLACK, Mark A., YOUNG, Alisdair R., *Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană*, trad. HARALAMBIE, Ionela Suzana et al, Sixième édition, L'Institut européen de Roumanie, pp.193-213
- BAFOIL, François, LHOMEL, Édith, (2003) « La préparation aux Fonds structurels de l'UE » Les exemples de la Pologne et de la Roumanie, *Le Courrier des pays de l'Est*, 2003/3 n° 1033, pp. 28-38
- BAFOIL, François et al., (2004) « Jumelages institutionnels : les limites d'un apprentissage collectif », *Critique internationale*, 4/2004 (n° 25), pp. 157-167
- BĂRBULESCU, Iordan Gheorghe, (2006) *Uniunea Europeană: politicile extinderii*, Tritonic, Bucarest
- BIRIESCU, Simona, BUTUZA, Antoaneta, (2011) "Regional development – past, present and future in Romania", in *Annals of the University of Petroșani, Economics*, 11(1), pp.17-32
- BOULINEAU, Emmanuelle, SUCIU, Marius, (2008) « Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'eupéanisation », *L'Espace géographique*, 4 (Tome 37), pp. 349-363
- DOBRE, Ana Maria, (2011) "Europeanization and new patterns of multi-level governance in Romania", en BACHE Ian, Andreou G. (Eds.), *Cohesion Policy and Multi-level Governance in South East Europe*, Routledge, pp. 56-67
- DRAGOS, Dacian C., NEAMTU, Bogdana, (2007) « La réforme de l'administration publique locale en Roumanie : Tendances et obstacles », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 4/2007 (Vol .73), pp. 699-720
- FILIP, Petru, (2014) "Regionalization in Romania, between tradition and European trends", in GUÉRARD Stéphane, CHERRIER, Emmanuel (dir.), *La régionalisation en Europe. Regards croisés*, Bruylant, Bruxelles, pp.593-607
- GROZA, Octavian, REY, Violette, (2008) « Bulgarie et Roumanie, une affaire d'eupéanisation », *L'Espace géographique*, 4 (Tome 37), pp.349-363
- LAGROYE, Jacques, OFFERLE, (2010) Michel, *Sociologie de l'institution*, Ed. Belin, Paris
- LHOMEL, Edith, (2007) « De Quinze à Vingt-sept. Les nouveaux Etats membres face à la construction européenne », *Le Courrier des pays de l'Est*, 5 (n° 1063), pp. 4-10
- *Idem.*, (2007) « L'Est et l'Union européenne juillet-août 2007 », *Le Courrier des pays de l'Est*, 5 (n° 1063), pp. 83-86
- *Idem.*, (2008) « L'Est et l'Union européenne. Novembre-Décembre 2007 », *Le Courrier des pays de l'Est* 1 (n° 1065), p. 188-191

- MARIN, Monica, (2015) *Absorbția fondurilor europene pentru comunele din România: rolul capacității administrative*, Lumen, Iași, 2015
- NIȚĂ, Ion, (2007) *Integrarea României în Uniunea Europeană*, Lumina Lex, Bucarest
- NOUPADJA, Nathalie, (2011) "L'impact des fonds structurels communautaires sur les collectivités locales en Roumanie", en ALLEMAND, Roselyne, *Les effets du droit de l'Union Européenne sur les collectivités territoriales. Approches comparées*, l'Harmattan, Paris, pp.87-105
- *Idem*, (2014) "Romanian local communities: between european regional policy and internal decentralization", in GUÉRARD Stéphane, CHERRIER, Emmanuel (dir.), *La régionalisation en Europe. Regards croisés*, Bruylant, Bruxelles, pp.610-625
- PASQUIER, Romain, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2004
- PETRESCU, Rodica Narcisa, (2014) "Les régions de développement roumaines dans le contexte de l'application de la décentralisation et de l'autonomie locale", en GUÉRARD Stéphane, CHERRIER, Emmanuel (dir.), *op.cit.*, pp.627-643
- PROFIROIU, Marius, PROFIROIU, Alina, (2006) "Decentralization Process in Romania", en *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 16, pp. 115–123
- REY, Violette, SAINT-JULIEN, Thérèse, (2005) *Territoires d'Europe, la différence en partage*, ENS Editions, Lyon
- ROGER, Antoine, « Perspectives d'intégration à l'Union européenne et formation des systèmes de partis dans les pays d'Europe orientale », *Politique européenne* 2001/2 (n° 3), p.87-113
- SMITH, Andy, (1997), « L'échelon infrarégional : lieu privilégié des fonds structurels ? », en LE GALES, Patrick, LEQUESNE, Christian, *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, p.66
- WASSENBERG, Birte, (2013) *Histoire du Conseil de l'Europe*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg
- *Idem*, (2012) *Histoire du Conseil de l'Europe (1949-2009)*, PIE Peter Lang, Bruxelles

Conférences

- La Conférence du développement régional en Roumanie, 12-13 mai 1997, à Bucarest, les documents de la conférence, 126 p.
- LHOMEI, Edith, *La Roumanie, 1989-2009*, conférence à Laval le 19 octobre 2009

Législation

- Charte européenne de l'autonomie locale, 1985
- Charte Verte de développement régionale, 1997
- Décision de Gouvernement 634/1998 concernant la Loi 151/1998

- Décision de Gouvernement 978/1998 sur l'organisation et le fonctionnement de l'ANDR
- Décision de Gouvernement 979/1998 pour la désignation des représentants du gouvernement dans le CNDR
- Décision de Gouvernement 16/2001 sur l'organisation et le fonctionnement du Ministère de Prévision
- Décision de Gouvernement 15/2017 sur l'organisation et le fonctionnement du MDRAPFE
- Loi 10/1991 concernant le financement public
- Loi 69/1991 concernant l'administration publique locale
- Loi 1991/1997 concernant la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale
- Loi 151/1998 concernant le développement régional en Roumanie
- Loi 315/2004 concernant le développement régional en Roumanie
- Rapport de suivi sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE de la Bulgarie et de la Roumanie de la Commission européenne, le 26 septembre 2006
- Rapport de suivi sur le degré de préparation à l'adhésion à l'Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie, le 16 mai 2006
- Traité de Rome, 1957
- Traité de Maastricht, 1992