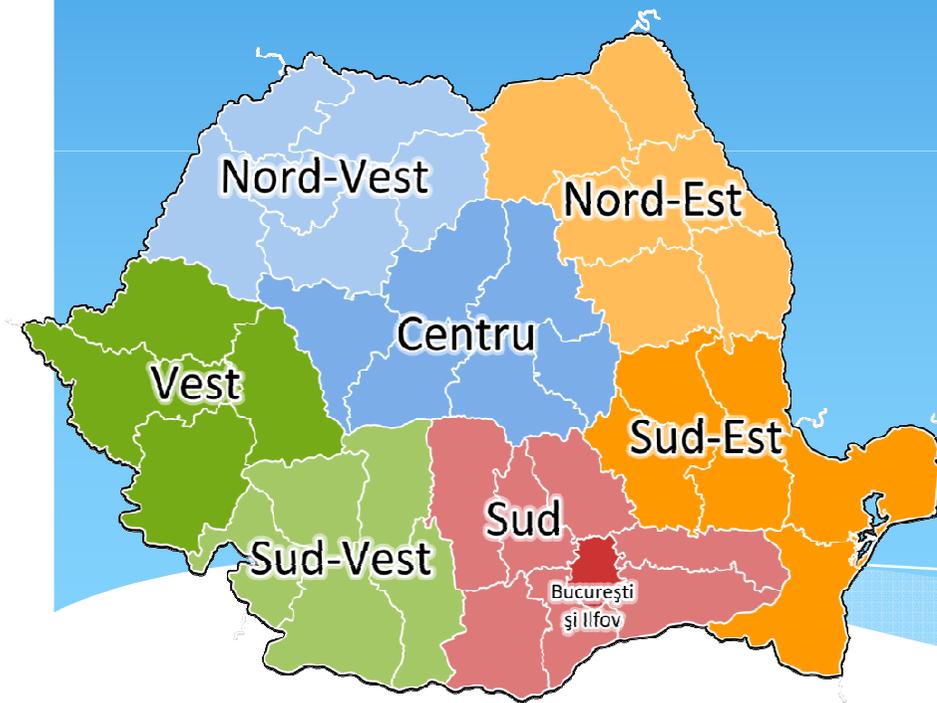


La Régionalisation en Roumanie



Gabriela CONDURACHE

Doctorante contractuelle en droit
public

gabriela.condurache@univ-lille2.fr

Généralités

La politique de régionalisation européenne qui vise surtout à « *réduire l'écart entre les niveaux de développement des différentes régions et le retard des régions les moins favorisées* » a conduit à une propagation des politiques de régionalisation dans tous les Etats membres de l'Union Européenne ; et ce, dans le but de répondre aux critères d'éligibilité aux fonds structurels.

La Roumanie ne fait pas exception.

Généralités

- * La Roumanie, comme d'autres Etats de l'Europe centrale et orientale (PECO) ne pouvait pas se situer en dehors de l'influence européenne, et ce, d'autant plus qu'au regard de la volonté d'intégrer l'Union Européenne, la préparation d'adhésion « comportait la mise en place d'un cadre institutionnel capable de produire et de mettre en œuvre des programmes de développement cofinancés par les fonds européens (...) ; ce qui a transformé la régionalisation dans un des standards européens requis pour pouvoir en bénéficier »

(Marcou (G.), *La régionalisation en Europe*, GRALE, 1998, p. 7).

Organisation administrativo-territoriale de la Roumanie

- * Les dispositions de l'article 120 de la [Constitution du 21 novembre 1991 \(révisée en 2003\)](#) précitée précisent que « *l'Administration publique des unités administrative territoriales est fondée sur les principes de la décentralisation, de l'autonomie locale et de la déconcentration des services publics* ».
- * La Roumanie figure d'ailleurs parmi les premiers Etats ex-communistes à avoir, immédiatement après la révolution de décembre 1989, rétabli la décentralisation au niveau intermédiaire (Marcou (G.), *op. cit.*, p. 44).

Organisation administrativo-territoriale de la Roumanie

- * L'organisation administrativo-territoriale traditionnelle de l'Etat roumain est celle consacrée à présent par les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 3 de la Constitution roumaine, c'est-à-dire en : communes rurales, communes urbaines et départements.

Un courant historiquement favorable à la régionalisation

- * La Roumanie est un Etat jeune, dont l'organisation administrative territoriale a connu de nombreux changements au fil de l'histoire, du fait, notamment, des efforts constants engagés par les autorités roumaines de réunifier et/ou de maintenir l'intégrité territoriale de l'Etat roumain.
- * A cet effet, lors des différents régimes connus depuis l'unification de ses territoires, le 1^{er} décembre 1918, l'Etat roumain a été confronté à différentes tentatives de consécration, administrative ou fonctionnelle, de l'échelon régional.

Les premiers projets de régionalisation

- * Les premiers projets de régionalisation, soumis au débat public en Roumanie, remontent donc respectivement à 1862, puis à 1912 et 1921 ; lesquels proposaient une organisation administrative territoriale en quatre, six ou neuf régions.

La Petite Union et le premier projet de régionalisation de 1862

- * Après l'Union de deux des trois principautés roumaines, la Moldavie et la Valachie, connue également sous l'appellation de la *Petite Union*, du 24 janvier 1859, le chef du Gouvernement roumain, Barbu Catargiu, proposait, en 1862, la division du pays en quatre régions : Moldova de sus, Moldova de jos, Muntenia et Oltenia.
- * Le nouvel échelon administrativo-territorial n'était pas envisagé sous l'appellation de *régions* mais de préfectures générales, dirigées par un préfet général (Tarangul (D.-E.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), éd. Glasul Bucovinei, Cernauti, 1944, p. 178).

Le projet régional de 1912 : une division administrativo- territoriale en six régions

- * Un demi-siècle plus tard, soit en 1912, le premier ministre de l'époque, Petre Carp, présenta un projet de régionalisation du territoire roumain en six « *circonscriptions régionales* » ; démarche non-aboutie.
- * En réalité ce projet était censé réaliser plutôt une déconcentration administrative, ayant comme organes : les directeurs régionaux, le conseil régional et le comité régional (Tarangul (D.-E.), *op. cit.*, p. 179).

Le projet régional de 1921 en 9 régions

- * Ce nouvel essai de régionalisation est survenu juste après le rattachement du troisième et dernier pays roumain, la Transylvanie – moment connu dans l'histoire de l'Etat roumain également sous l'appellation de « la Grande Union » -, le 1^{er} décembre 1918.
- * L'initiateur de ce projet fut le ministre Argentoianu, lequel proposait une réorganisation administrative territoriale en 9 régions, ayant comme organes : un conseil régional, un président de la région et une commission en tant qu'organe consultatif formée des délégués des ministères en région (Tarangul (D.-E.), *op. cit.*, p. 179).

La Roumanie des années 30



Le TINUT : la première consécration de l'échelon régional en Roumanie

- * En 1938, suite à l'adoption d'une nouvelle loi administrative, un échelon administratif territorial, équivalent à la région, fut créé.
- * Réunissant plusieurs départements en une seule entité administrative territoriale, le « tinut », fut doté de la personnalité morale, des organes et des ressources financières propres, censés lui conférer une certaine autonomie administrative.
- * Ce nouvel échelon administratif territorial fut « abandonné » deux ans plus tard, lorsqu'il fut supprimé par le décret-loi du 21 septembre 1940 .

La carte des TINUT (régionaux) 1938 - 1940



31 décembre 1947 : l'instauration du régime socialo-communiste en Roumanie

- * Après la suppression du TINUT de 1940, la première Constitution communiste adoptée le 13 avril 1948, a consacré, dans son article 75, pour la première fois, la région en tant qu'échelon administratif territorial.
- * Toutefois, et ce malgré la consécration constitutionnelle, ces dispositions n'ont trouvé une application concrète que deux ans plus tard, lorsque la loi n° 5 du 7 septembre 1950 réglementait la région, dans son 1^{er} article, parmi les autres échelons administratif territoriaux.

31 décembre 1947 : l'instauration du régime socialo-communiste en Roumanie

- * Si, dans les deux premières années de l'adoption de la loi susmentionnée, le territoire de la Roumanie était divisé en 28 régions, leur nombre a été successivement diminué à 18, et puis, à partir de 1956, à 16 régions .
- * Durant cette période, les départements ont été gardés sous l'appellation de « raions » subordonnés à la région, ce qui n'a pas empêché que perdure « *une vraie conscience départementale, qui s'est perpétuée sous la forme d'un patriotisme local, départemental* » [Cernea (E.), *Tradiții ale administrației românești (Traditions de l'Administration roumaine)*, Revista de Drept Public, n° 1, 2003, p. 3 et ss].

Un aperçu du premier découpage régional sous le communisme (1950 - 1952) : 28 régions



Un aperçu du découpage régional sous le communisme (1952 -1956) : 18 régions



Un aperçu du découpage régional sous le communisme (1960) :



Dernière et *actuelle* réforme d'*organisation administrative* *territoriale*

- * La dernière réforme, relative à l'organisation administrative territoriale remonte à 1968, quand les dispositions de la loi n° 2 du 16 février 1968 consacraient une fois encore un retour à l'organisation administrativo-territoriale traditionnelle, c'est-à-dire : en départements, en communes urbaines et en communes rurales.
- * Organisation toujours en vigueur, elle met peut-être davantage en exergue la force des anciens « *départements socialistes* », laquelle en se reflétant dans le découpage territorial « *oblitère en grande partie les efforts de régionalisation, et ce, par la forte appropriation sociale dont elle est l'objet, en lui donnant davantage de légitimité dans les mises en concurrence entre instances départementales et régionales* » .

(Boulineanu (E.) et Suciu (M.), *Décentralisation et régionalisation en Bulgarie et en Roumanie. Les ambiguïtés de l'europanisation*, L'espace géographique, 2008/4 – Tome 37, p. 357).

Le découpage actuel du territoire roumain : en départements, en communes urbaines et rurales (en vigueur depuis 1968)



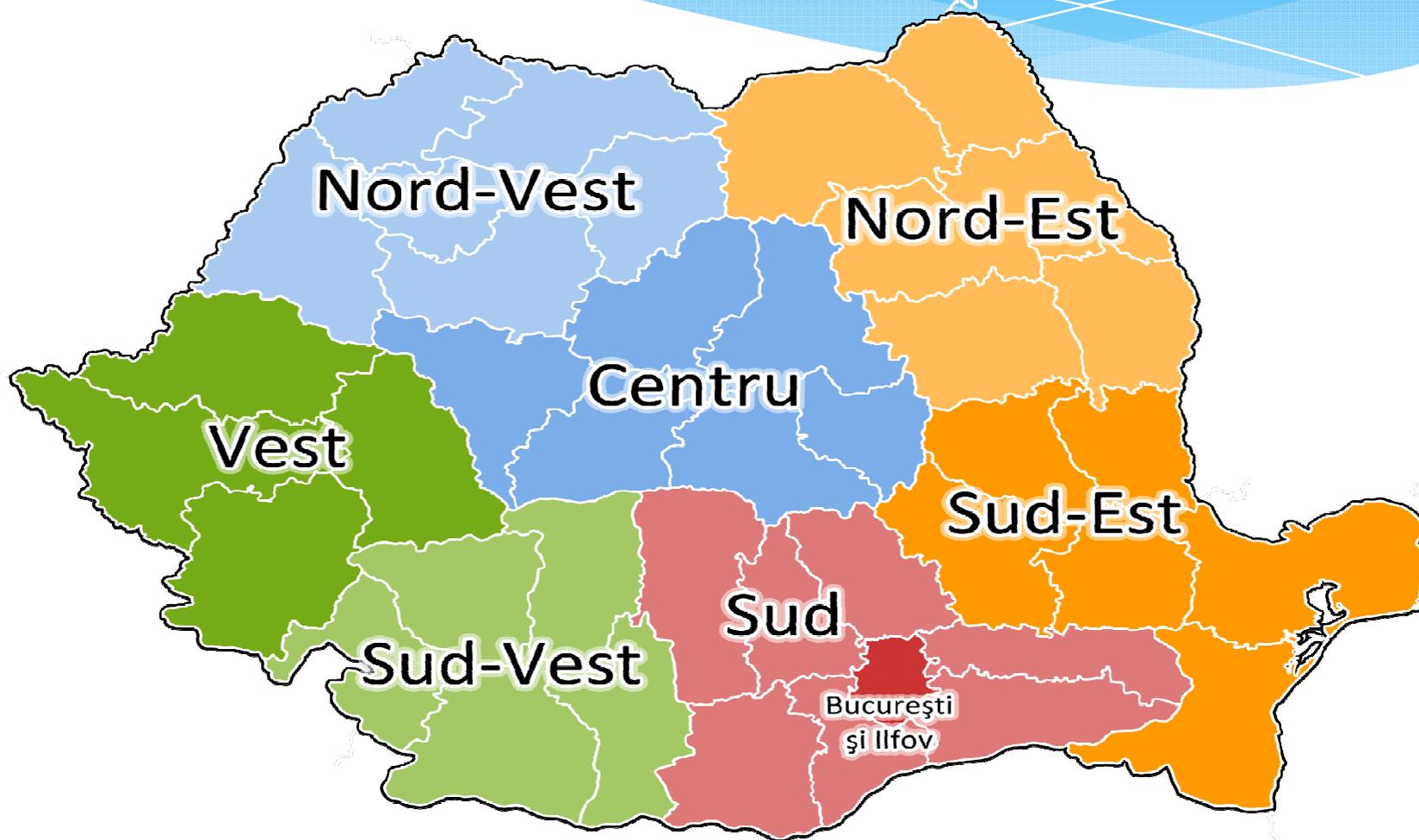
Première démarche *post-décembriste* vers la régionalisation : la construction d'une politique régionale

- * Après la chute du communisme en 1989, afin d'obtenir un meilleur développement économique et social du pays, d'une part et d'autre part, pour répondre aux exigences européennes eu regard les fonds européens, la question de la régionalisation fut à nouveau abordée.
- * En absence d'un consensus politique quant à la création d'un nouvel échelon administrative territorial, la création de régions de développement apparut comme la meilleure solution ... de compromis.

Cadre normatif relatif au développement régional

- * La loi n° 151 du 15 juillet 1998 relative au développement régional en Roumanie (remplacée par la loi n° 315 du 28 juin 2004) a permis la création de 8 régions de développement économique, qui « *ne sont pas des unités administrative territoriales et ne sont pas munies de personnalité morale* » (art. 5, L. 315/2004).
- * Les régions de développement ne sont donc que des regroupements de départements réalisés sur la base d'une association volontaire.
- * Un département ne peut pas faire partie de plusieurs régions de développement alors que « *les régions, ainsi que les départements et/ou les communes qui appartiennent à des régions différentes peuvent s'associer pour la réalisation d'objectifs communs, interrégionaux et/ou interdépartementaux* » (art. 6, L. 315/2004)

Les huit régions de développement créées en 1998



La régionalisation : une démarche incontournable ?

- * En l'absence des résultats escomptés par la création des régions de développement, les démarches non-abouties se sont enchaînées ces 5 dernières années.
- * 2011 ou l'échec dû à l'absence d'un consensus quant à la volonté politique et de la configuration des régions
- * 2013, une démarche qui paraissait vouée à la concrétisation. Et pourtant ?

Les débats relatifs au découpage territorial

- ❑ Opter pour une configuration avec des régions de dimensions réduites, mais plus nombreuses – qui ne justifieraient peut-être plus l'existence des départements ou, au contraire, pour des régions plus larges et donc, moins nombreuses, regroupées éventuellement en microrégions * ?
- ❑ D'autres options seraient de garder les régions historiques, de territorialisation ethnique ou d'institutionnaliser les régions de développement créées en 1998.
- ❑ Garder les régions de développement fut l'idée majoritairement soutenue

Le découpage territorial selon les régions historiques



Les départements, doivent-ils être maintenus dans une organisation administrative fondée sur des régions ?

- * L'importance de la question ressort notamment du fait qu'à présent les départements représentent « *« les régions » les mieux structurées dans l'Etat roumain, sous l'aspect de l'homogénéité des communes composantes, mais aussi sous l'aspect fonctionnel* ».
- * De ce fait, « *un manque de stratégie dans la création des régions (...) c'est-à-dire vouloir créer, à présent, à tout prix, les régions, juste pour assumer une obligation du programme gouvernemental ou une exigence européenne (...) et renvoyer, à plus tard, l'analyse relative à l'avenir du département, pourrait conduire ultérieurement à des inégalités, dont les coûts sociaux sont difficiles à estimer à long terme* ».

Proposition de révision constitutionnelle échouée

- ❑ Le 7 février 2014, une proposition législative de révision de la Constitution de la Roumanie fut transmise pour examen et soumise pour avis à la Cour Constitutionnelle.
- ❑ A cet effet, l'option retenue par les représentants des pouvoirs législatif et exécutif roumains fut la consécration de l'échelon régional, par une préservation du département.
- ❑ Toutefois, la démarche de révision constitutionnelle fut finalement abandonnée, et ce, après la Cour Constitutionnelle avoir donné son avis sur le nouveau texte constitutionnel (voir la [décision 80 du 07 février 2014](#)).

La carte des aides à finalité régionale 2014 – 2020 pour la Roumanie

- * Tandis qu'en Roumanie les débats sur le meilleur découpage régional se poursuivent, la Commission Européenne a approuvé le 9 avril 2014 la carte, en vertu de laquelle des aides de développement régional seront octroyées à l'Etat roumain entre 2014 et 2020 (les mêmes 8 régions de développement)
- * « *La nouvelle carte des aides à finalité régionale établit un cadre clair dans lequel la Roumanie peut promouvoir, entre 2014 et 2020, des investissements productifs dans les régions désavantagées* » (M. Joaquín Almunia, vice-président de la Commission).
- * La carte des aides à finalité régionale de la Roumanie définit les régions autorisées, en vertu des règles de l'UE en matière d'aides d'État, à bénéficier d'aides à l'investissement à finalité régionale octroyées par les autorités roumaines et fixe les plafonds d'aide aux entreprises (les « intensités d'aide ») dans les régions admissibles. Elle sera en vigueur entre le 1er juillet 2014 et le 31 décembre 2020.

La carte des aides à finalité régionale 2014 – 2020 pour la Roumanie



- 
- ❑ Dès lors que la révision de la Constitution ainsi que la création de l'échelon régional semblent être une fois encore remises à une date indéfinie, l'interrogation porte à présent plutôt sur le moment où se réalisera le passage du statut de régions de développement à celui de régions administratives, en tant qu'échelon intermédiaire autonome ?