

LA DECENTRALISATION ET LE DEVELOPPEMENT REGIONAL - PRIORITES POUR LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE DANS LA REPUBLIQUE DE MOLDAVIE

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI,

Dr., maître de conf., Académie d'Administration Publique,
République de Moldavie,
Email : tsapte@rambler.ru

Vlad CANTIR,

Doctorant, Président de la Fédération du Syndicat des
Services Publics de la République de Moldavie,
Prof. à l'Académie d'Administration Publique,
Email: vlad.cantir@mail.ru

Summary

Republic of Moldova is in a process of change in which all the aspects economic, social, political, civic experienced a new dynamic in trying to adapt to present conditions. Administrative decentralization and local autonomy is one of the priorities of the Moldovan government. The decentralization process comes to giving local authorities powers and duties in three areas: political, administrative, organizational and financial. These powers need to be exercised in conditions of autonomy, involving freedom of decision making and the exercise of powers with respecting legality, provisions of national, regional and sectoral policies.

Key words: *public administration, administrative decentralization, local autonomy, regional development, territorial development, polycentric development.*

La République de Moldavie est en processus de transformation où tous les éléments d'ordre économique, social, politique et civique ont connu une nouvelle dynamique dans l'adaptation aux conditions présentes.

1. Le processus de décentralisation en République de Moldavie: réalisations et problèmes.

La décentralisation administrative et l'assurance de l'autonomie locale sont les priorités de la gouvernance de la République de Moldavie.

La loi sur la décentralisation administrative de la République de Moldavie nr. 435-XVI du 28.12.2006¹ établit le cadre général de réglementation de la décentralisation administrative sur les principes de répartition des compétences entre les autorités publiques.

La nécessité de planification stratégique du processus de décentralisation, de consolidation des capacités des autorités de l'administration publique locale et d'amélioration du management et de la qualité des services publics aux citoyens a déterminé l'élaboration de la Stratégie nationale de décentralisation de la République de Moldavie pour les années 2012 – 2015, acceptée et adoptée par la loi nr. 68 du 05.04.2012.

Le but déclaré de la Stratégie est « d'assurer une administration publique locale qui fonctionne d'une manière démocratique et autonome, qui ait la capacité et les ressources nécessaires pour fournir des services publics conformément aux nécessités et aux exigences des bénéficiaires, y compris selon la perspective des droits des groupes vulnérables dans les conditions d'efficience, d'efficacité, d'équité et discipline financière ».

En vue de réaliser ces desiderata, la Stratégie nationale de décentralisation de la République de Moldavie a statué les domaines prioritaires d'action, en identifiant en même temps les problèmes spécifiques et les objectifs qui en dérivent.

La décentralisation administrative constitue « un processus complexe et difficile, nécessitant de longues périodes d'actions coordonnées, qui implique la volonté et la détermination des décideurs politiques », fait exposé dans la Stratégie, qui, en plus, recommande « l'ajustement du cadre institutionnel et légal interne à la législation européenne et aux recommandations de l'UE, aux dispositions de la Carte Européenne, l'exclusion des dysfonctions identifiées dans les études effectuées dans le domaine d'Administration Publique et de consolidation de l'autonomie et de la démocratie locale. »

La Stratégie définit encore la décentralisation comme « un processus continu d'autoanalyse et réforme d'un état, par lequel on suit la distribution

¹ La Loi concernant la décentralisation administrative nr. 435 du 28.12.2006, Journal Officiel de la République de Moldavie nr. 29-31.

optime des responsabilités et des ressources entre les autorités publiques centrales et locales du premier et deuxième niveaux ».

Le processus de décentralisation confère aux autorités de l'administration publique locale des attributions et des compétences en trois domaines : politique, administratif-organisationnel et financier. En plus, la Stratégie dit que celles-ci doivent être exercées dans les conditions de l'autonomie, qui suppose la liberté dans la prise de décision et l'exercice des attributions avec le respect de la légalité et l'encadrement dans les politiques nationale, régionale et sectorielle ».

Pour assurer une réelle fonctionnalité de l'autonomie locale, la Stratégie de Décentralisation suppose des efforts maximaux et de durée de développement des capacités des autorités régionales et municipales. Il s'agit spécialement des systèmes de management inclus dans : le management des finances, le management des ressources humaines et les technologies, le processus de prestation des services publics et la planification stratégique et opérationnelle.

Dans le même ordre d'idées, le processus de décentralisation, dans les conditions de la République de Moldavie, pourra être réalisé avec succès quand les compétences transférées aux autorités locales seront accompagnées d'allocations budgétaires conformes.

Nous mentionnons le fait que, même si l'art.3 de la Loi concernant la décentralisation administrative de la République de Moldavie nr.435-XVI du 28. 12. 2006 stipule qu'à la base de la décentralisation administrative est le principe de la correspondance des ressources aux compétences, qui suppose « la correspondance des ressources financières et matérielles accordées aux autorités publiques locales au volume et à la nature des compétences attribuées pour assurer la réalisation efficiente de celles-ci », en réalité, on constate fréquemment que certaines compétences ne peuvent pas être réalisées par les autorités de l'administration publique locale puisque la capacité administrative de ces autorités est essentiellement réduite.

2. Les particularités de développement régional en Moldavie.

Depuis 2009 le développement régional dans la République de Moldavie est devenu un impératif assumé pour la gouvernance, rallié aux principes de la politique régionale de l'Union Européenne, le développement socio-économique et la modernisation uniforme de la République de Moldavie se sont différemment concentrés dans les régions du pays.

Ainsi, conformément à la Loi concernant le développement régional de la République de Moldavie du 2006, le territoire du pays a été divisé en six régions

de développement : Nord, Centre, Sud, municipie de Chisinau, UTA Gagauzie et Transnistrie. A la première étape, on a mis l'accent sur l'élaboration et l'implémentation des projets qui facilitent le développement régionale et fortifient les capacités des agents de développement : Centre, Nord et Sud. La deuxième étape va se fixer sur les autres trois régions de développement : Gagauzie ; région de développement de Chisinau et la région de développement de Transnistrie¹.

Dans ce contexte, même si par cette loi on espérait un développement équilibré et durable sur tout le territoire de l'état, une visible amélioration du niveau de vie, de nouveaux lieux de travail ou des résultats significatifs n'ont pas été enregistrés.

La République de Moldavie, face aux pays de l'Europe, diffère par une polarisation économique extrêmement prononcée, une moitié de son Produit Interne Brut est réalisé dans sa capitale, où seulement un quart de la population est concentrée.

Conformément à la Stratégie Nationale de Développement Régionale de 2013-2015 la motivation de cette polarisation est la concentration de l'activité économique, de la force humaine la plus qualifiée et de l'infrastructure performante dans la capitale².

La région de Développement Nord de la République de Moldavie comprend le municipie de Balti et 11 districts : Briceni, Edineț, Donduseni, Drochia, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnita, Râșcani, Sângerei, Soroca, la résidence de la région étant à Bălți.

La région de Développement Centre inclut 13 districts : Anenii Noi, Călarăși, Criuleni, Dubăsari, Hâncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenești, Ungheni, la résidence étant à Ialoveni.

La région de Développement Sud a dans sa structure 8 districts : Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia, la résidence étant à Cimișlia.

Quant à son développement économique, le municipie de Chișinău dispose, face aux autres localités, des facteurs de production et de l'infrastructure nécessaires pour attirer les investissements. Dans le même contexte, sous l'aspect régional, Chișinău enregistre la plus petite tranche de pauvreté – 5,3%, face aux autres régions, où la pauvreté est de cinq fois plus

¹ Loi nr. 438-XVI concernant le développement régional dans la République de Moldavie. Journal Officiel de la République de Moldavie nr. 21-24 du 28.12.2006.

² Stratégie de développement régional (2013-2015), Décision du Gouvernement no. 158 du 4 Mars, 2010, <http://lex.justice.md/md/333914/>

grande, par exemple dans la Région de Développement Nord et de six fois plus grande dans les Régions de Développement Sud et Centre.

La politique de développement régional dans la République de Moldavie a été implantée en totale conformité aux stipulations des stratégies de développement régionale, élaborées et actualisées à la base de la Stratégie Nationale de Développement Régionale 2013 – 2015. A présent, la Stratégie Nationale de Développement Régionale 2016 – 2018 va être approuvée qui offrira un contexte horizontal vaste et qui permettra une coordination plus efficiente des efforts financiers des autorités publiques centrales et des donateurs en vue de réaliser les activités dans les régions.

Le dernier temps les chercheurs, préoccupés des problèmes de l'administration publique, abordent le sujet du développement territorial polycentrique, type de développement basé sur les villes en tant que moteurs économiques à rôle polarisateur de dimension nationale et internationale.

Le développement polycentrique fondamental sur des structures urbaines peut contribuer essentiellement à la réalisation des importants objectifs européens et notamment : le développement régional équilibré, la diminution des disparités régionales, l'accroissement du degré de compétitivité au niveau européen, l'intégration des régions européennes dans l'économie globale, le développement durable.

Le développement polycentrique peut assurer une intégration efficiente du point de vue territorial et peut contribuer aussi à la cohésion et à l'accroissement de la compétitivité locale par un développement intégré, prenant en compte le spécifique local.

Ce type de développement peut avoir différents degrés de compréhension. En ce sens, le développement polycentrique au niveau de l'Union Européenne et de ses états membres se particularise, d'une manière spéciale, par un partage territoriale équilibré des villes ou des pôles d'accroissement, en défaveur d'un seul centre polarisateur.

Au niveau de L'Union Européenne, il existe visiblement un déséquilibre massif entre l'espace central – européen, nommé souvent Le Pentagone (formé par les métropoles de Londres, Paris, Munich, Hambourg) et le reste de l'Europe, à l'intérieur de ceci étant concentrées la majorité des activités économiques européennes. Nous considérons que justement de cette raison-là on a conçu le développement polycentrique comme un instrument de contrepoids de la domination du Pentagone et comme un impératif en vue d'un développement régional équilibré.

En ce qui concerne la Roumanie, on peut facilement remarquer le caractère dominant du Municip de Bucarest et de la région de développement Bucarest-Ilfov, qui a 25% du PIB total de la Roumanie et 20% du total des lieux de travail au niveau national¹.

Dans la République de Moldavie, le Municip de Chișinău assure plus de 45% du volume du PIB de l'état plus de 60% du volume total des impôts et des taxes du budget consolidé. Selon le produit régional brut par citoyen, le niveau du Municip de Chișinău est de deux fois plus grande que la moyenne du pays.

Si l'on expose aux débats les niveaux inférieurs et celui national, le développement polycentrique doit être conçu sous deux aspects : le niveau régional et le niveau local. Concernant le niveau régional, il faut concentrer l'attention sur la zone attenante aux centres urbains et aux voies de communication, du fait que « plusieurs centres urbains, petits et moyens, peuvent se développer en parallèle sur la base de complémentarité, en assurant via la coopération les services nécessaires aux citoyens, en contrebalaçant de la manière l'influence des centres urbains/régionaux ». En échange, concernant le niveau local, il est facile de comprendre que les petites et les moyennes villes peuvent contribuer par la mobilisation des espaces attenantes au développement d'une coopération qui a à la base la réalisation des intérêts communs. La concentration des activités économiques et des lieux de travail dans les villes, surtout dans les grandes villes (qui ont souvent un caractère de métropole et/ou capitale nationale ou régionale) est l'un des problèmes majeurs, exposé dans les études réalisées au niveau européen (ESPON, 2004, 2007, 2010, 2011), du point de vue du développement économique équilibré. En cas de régionalisation et, implicitement, de développement régional, on remarque facilement la tendance de concentration dans les grandes villes, celles-ci devenant des centres régionales au détriment des territoires en proximité qui perdent économiquement et socialement, où la force de travail se déplace vers le centre – la source des lieux de travail. Le progrès de la technologie des communications et le développement de l'infrastructure de transport ont déterminé l'accroissement de la densité de la population dans les zones attenantes aux centres urbains et aux voies de communication de proximité.

Les politiques de cohésion territoriale de l'Union Européenne précise le développement polycentrique des territoires nationaux d'une manière prioritaire. En ce sens, les directives européennes concernant le développement territorial marque la nécessité de la coopération entre les villes qui fonctionnent comme centres régionaux et zones urbaines ou rurales périphériques, pour bénéficier et

¹ Ghiță Alexandru Florin. Le développement régional : La Roumanie a besoin des zones urbaines fonctionnelles. CRPE Policy Memo, juillet, 2013, nr. 41, p.1-43.

leur offrir plus de valeur, en devenant, à cette occasion, des éléments adéquats du modèle de développement polycentrique.

Malgré le fait qu'on l'a peu étudié, le développement polycentrique est bien mentionné dans plusieurs actes stratégiques et de planification de la République de Moldavie comme télconomie générale. Mais, on n'a pas encore conçu une stratégie de développement polycentrique qui mettrait les bases, au niveau national, des priorités, des objectifs et des nécessités en vue du développement d'un réseau polycentrique efficiente du point de vue fonctionnel et en corrélation directe avec les niveaux stratégiques régionaux et locaux.

Autrement, le rôle central que l'état joue dans l'implémentation de toutes les réformes complexes masque le danger de retour aux méthodes dictatoriales d'administration, ceci en situation où la société ne réalise aucun contrôle démocratique. De la sorte, il est nécessaire une optimisation ferme/déterminée des organes et des institutions du pouvoir public, principalement via l'exclusion de la bureaucratisation et l'accroissement du niveau de professionnalisme.

Premièrement, les politiques de développement régional seront les principaux bénéfices d'un processus de décentralisation réalisé avec succès, puisqu'on facilitera la participation des autorités locales à la planification régionale, à l'élaboration des projets, à leur cofinancement, en assurant ainsi un management efficient des ressources financières utilisées. Deuxièmement, les autorités locales et les citoyens peuvent être les bénéficiaires des politiques régionales, en cas où celles-ci reflètent leurs objectifs primaires et mènent à l'amélioration des services publics offerts et à l'accroissement du niveau de vie.

La possibilité des autorités publiques locales de prendre part effectivement au développement et l'implémentation des projets régionaux nécessite la fortification de leur capacité et la réalisation de l'autonomie dans l'adoption des décisions au niveau régional.

Dysfonctions identifiées dans le processus de décentralisation :

- instabilité du cadre législatif (modifications fréquentes de la législation en fonction d'intérêts politiques) ;
- manque de transparence et de prédictibilité des transferts du budget local ;
- manque de définition claire dans les responsabilités transférées aux autorités locales ;
- attribution des responsabilités sans allocation de ressources adéquates ;
- transfert des responsabilités sans accorder la compétence ;

Les avantages du processus de décentralisation :

- fondement des projets des budgets locaux selon les procédures et le degré de l'indépendance offerts par la Loi des finances locales ;
- établissement des impôts et des taxes locales d'une manière adéquate, création des possibilités pour que les autorités de l'administration publique locale organisent leurs propres services fiscaux et la capacité d'exercer pleinement et effectivement toutes les composantes et les responsabilités décentralisées par l'établissement, la constatation, l'encaissement, le contrôle et la surveillance des impôts et des taxes locales ;
- corrélation des politiques locales à celles du développement régional et aux politiques sectorielles dans les domaines comme celui d'assistance sociale, d'enseignement ou de culture.

Il faut mentionner le fait que la réforme administrative ne doit pas être un but en soi ou pour soi, mais un moyen en vue de réaliser l'un ou plusieurs buts. Les pareilles réformes peuvent produire seulement du chaos dans la société et peuvent provoquer l'aggravation de la crise économique.

Il est fortement important, en même temps, qu'on tienne compte, dans le processus d'implémentation des réformes, des significations conceptuelles de celles – ci, qui n'est pas une simple question pratique à des effets politiques, mais un problème de philosophie politique, d'interprétation des principes constitutionnels, des standards européens et de choix suprême du peuple, puisqu'il s'agit de la transformation qualitative de la vie du peuple.

Dans les conditions de l'état de droit, où la séparation des pouvoirs, la décentralisation des services publics et l'autonomie locale administrative et financière constituent « des coordonnées fondamentales », les structures organisatrices et fonctionnelles de l'administration sont aménagées au niveau d'état, situation où l'on a l'administration publique centrale ou d'état et au niveau des collectivités locales, où il existe et fonctionne l'administration publique locale. Les collectivités locales délèguent, à leur tour, le droit et la compétence d'administrer, à leur nom, les intérêts publics locaux à certains représentants élus par suffrage universel.

La décentralisation vise l'attribution de certaines autonomies aux collectivités locales, en leur accordant ainsi la possibilité de définir, elles-mêmes, les modalités d'intervention. La décentralisation constitue le principe qui confère à l'administration publique locale l'opportunité de manifester un haut degré d'originalité dans la réalisation de ses activités, au bénéfice du citoyen, via la fortification du pouvoir et du rôle de l'administration publique

locale, en vue d'un développement socio-économique durable des unités administratif-territoriales.

3. Conclusions

En conclusion, on peut mentionner :

- Du point de vue de l'organisation administratif-territoriale, la République de Moldavie se présente comme un état très fragmenté. La majorité des unités administratif-territoriales ne disposent pas d'un potentiel adéquat pour le développement. Le financement des autorités administratif-territoriales locales est sous le niveau nécessaire pour une prestation des services publics de qualité.
- Le nombre exagéré des lois, qui réglementent divers aspects de l'activité de l'administration publique locale, complique l'activité des autorités de l'administration publique et l'implémentation des réformes de décentralisation.
- Les changements rapportés aux attributions publiques locales, dans le cadre de l'implémentation de la réforme de décentralisation, n'ont pas eu la clarté nécessaire dans le processus d'administration de la propriété publique, des finances publiques et la prestation des services.
- L'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale sont aussi réglementés par les normes constitutionnelles. La Constitution stipule les principes de base de l'APL, l'un d'entre ceux-ci étant la décentralisation des services publics. Outre les services publics, la décentralisation comprend aussi d'autres domaines. A ce propos, nous trouvons nécessaire la révision de cet aspect, mais encore, du fait que les lois générales, qui réglementent l'activité de l'APL, opèrent avec le principe de décentralisation et celui de l'autonomie locale, comme deux principes qui se complètent réciproquement.
- La Carte Européenne « L'exercice autonome du pouvoir local » réglemente, en aspect général, l'activité des autorités locales. Les stipulations de la Carte ne se retrouvent pas pleinement dans la législation nationale. Par exemple, le principe de la subsidiarité n'est pas valorisé par la législation nationale et la procédure d'application pratique n'est pas aussi réglementée.
- Les tâches des autorités locales dans le domaine du développement régional sont assez complexes, tandis que les ressources financières, matérielles, humaines, institutionnelles etc. sont restreintes. Certaines

compétences de l'APL dans le domaine de développement local et régional, visant l'organisation et la gestion des services publics, n'ont pas un mécanisme clair et complet d'implémentation. Ceci rend ce processus de développement difficile. Par exemple, l'association à d'autres communautés pour créer et gérer ensemble certains services publics, le partenariat public-privé.

- L'implémentation de la Stratégie de Décentralisation et du Plan d'Actions continue à être une priorité nationale et il est nécessaire de la cohérence et des activités consécutives dans leur réalisation. Le processus de monitoring de l'implémentation de ces documents doit être responsable et transparent.
- La compréhension insuffisante de la nécessité de la réforme de décentralisation de la part de la population et des fonctionnaires publics permet à la politique d'exclure les autorités publiques locales et les citoyens du processus de prise de décisions concernant la réforme de décentralisation.
- La réalisation de la réforme de décentralisation impose la nécessité de la consolidation du cadre législatif, institutionnel et la fortification des capacités des autorités publiques locales, la préparation et l'information de la société et le support de l'extérieur.

Bibliographie :

1. La Loi concernant la décentralisation administrative nr. 435 du 28.12.2006, Journal Officiel de la République de Moldavie nr. 29-31.
2. La Loi concernant l'administration publique locale nr. 436-XVI du 28.12.2006, Journal Officiel de la République de Moldavie nr. 32-35 du 09.03.2006.
3. La Loi nr. 438-XVI concernant le développement régional dans la République de Moldavie. Journal Officiel de la République de Moldavie nr. 21-24 du 28.12.2006.
4. Stratégie de développement régional (2013-2015), Décision du Gouvernement no. 158 du 4 Mars, 2010, <http://lex.justice.md/md/333914/>
5. Ghiță Alexandru Florin. Le développement régional : La Roumanie a besoin des zones urbaines fonctionnelles. CRPE Policy Memo, juillet, 2013, nr. 41, p.1-43.