



LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AMBASSADE DE FRANCE EN ROUMANIE
SERVICE DE COOPÉRATION ET D'ACTION CULTURELLE

Lettre d'information de la Coopération décentralisée franco-roumaine

Numéro spécial consacré aux
Troisièmes Assises franco-roumaines
de la coopération décentralisée.

1. TROISIÈMES ASSISES FRANCO-ROUMAINES DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE (NANTES, 15-16 NOVEMBRE 2007)

Les Assises se dérouleront à la Cité internationale des Congrès de Nantes les 15 et 16 novembre sur le thème des « partenariats franco-roumains et l'Europe », selon le programme suivant. Un compte-rendu détaillé de l'événement sera communiqué par l'Ambassade de France dans la Lettre d'information de décembre 2007.

⇒ Programme des rencontres

Jeudi 15 novembre

▪9h30-10h30 : Ouverture officielle des Assises en présence de M. Bernard KOUCHNER, Ministre des Affaires Etrangères et Européennes.

▪10h45-12h15 : Table ronde « Les Nouveaux Partenariats dans l'Union européenne », organisée par le Conseil Général d'Ille-et-Vilaine. Thèmes : nouveau contexte dû à l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, partenariat public / privé, multipartenariat.

▪14h00-16h00 : Table ronde « Les services publics, l'Intercommunalité, l'Europe » organisée conjointement par Brest Métropole Océane et l'Association des Municipalités roumaines.

Thèmes : les politiques en matière de services publics locaux et différents modes de gestion ; l'intercommunalité, cadre juridique et contexte administratif, territoires pertinents, services communs aux citoyens.

▪16h30-18h30 : Travail en ateliers :

- Atelier 1 : « Gestion et expérimentation des services publics », co-piloté par Brest Métropole Océane et l'Association des Municipalités roumaines.
- Atelier 2 : « L'Intercommunalité », co-piloté par la Communauté d'Agglomération du Grand Angoulême et l'Association des Communes de Roumanie.
- Atelier 3 : « La Cohésion sociale », co-piloté par le Conseil Général de l'Aveyron et la Protection de l'Enfance du département de Dolj.
- Atelier 4 : « La Démocratie participative », co-piloté par la Mairie de Mulhouse et l'Association des Villes de Roumanie.

▪19h30 : dîner de gala.

Vendredi 16 novembre

▪9h-12h30 : Visites :

- Eau / Déchets : Station de la Roche (eau), station de Tougas (assainissement), usine Arc-en-ciel de Couëron (traitement des déchets)
- Intercommunalité : Réseau de transports métropolitain (tramway, busway, bus), articulation avec les réseaux départementaux (Lila) et régionaux (TER)
- Cohésion sociale : Centre départemental Enfance et Famille (St Sébastien) : présentation d'exemple de politique de cohésion en direction des jeunes.

▪14h30-16h00 : restitution des différents ateliers, animée par Cités Unies France et

l'Association des Municipalités de Roumanie.

■16h00 : Clôture officielle des Assises par S.E.M. Theodor BACONSKY, Ambassadeur de Roumanie en France et S.E.M. Henri PAUL, Ambassadeur de France en Roumanie.

⇒ **Pour plus de renseignements**

Vous pouvez contacter :

- Stanislas HUBERT, Assistant technique régional pour la coopération décentralisée et non gouvernementale, stanislas.hubert@diplomatie.gouv.fr
- Patricia LESAGE, Chargée de mission à la coopération décentralisée et non gouvernementale, (patricia.lesage@diplomatie.gouv.fr)

⇒ **Revue d'Administration Publique roumaine**

A noter la parution d'un numéro spécial de la *Revue d'Administration Publique roumaine* sur les Assises de la coopération décentralisée, dont les quatre principaux articles sont reproduits en annexes.

⇒ **Pour plus de renseignements**

Vous pouvez consulter le site internet de la Revue d'Administration Publique, www.administratie.ro/

2. PROJETS FRANCO-ROUMAINS

⇒ **Séminaire « le patrimoine au cœur du projet global du territoire » (Bucarest, 5-6 novembre 2007)**

Les secondes rencontres des centres historiques urbains ont eu lieu à l'Institut Français de Bucarest les 5 et 6 novembre 2007 sur le thème de la « réflexion et de la connaissance communes ». Elles ont été organisées dans le cadre de l'accord de coopération sur le patrimoine (2002-2007) dont les principales actions de partenariats sont menées entre les villes de Bayonne et d'Alba Iulia ainsi qu'entre celles de Chignon et de Targoviste. Le séminaire a permis de dresser le bilan des cinq années de coopération franco-roumaine en matière de gestion du patrimoine dans la perspective d'une réflexion sur la conclusion d'un

accord entre divers Ministères et l'élargissement du réseau de collectivités locales roumaines impliquées.

⇒ **Pour plus de renseignements**

Vous pouvez contacter l'organisatrice du séminaire : Marylise ORTIZ, Directrice de l'Association Nationale des Villes et Pays d'Art et d'Histoire, m.ortiz@an-patrimoine.org

L'ouvrage *Patrimoine, centres historiques, développement local* reprenant les interventions des précédents séminaires franco-roumains est disponible auprès de l'Ambassade de France ou de l'ANVPAH.

⇒ **Intercommunalité (Conseil Général de Haute Saône/Conseil de Judet de Hunedoara)**

Le Conseil Général de Haute Saône a mis en place un projet d'appui institutionnel en matière d'intercommunalité avec le Conseil de Judet de Hunedoara dans le cadre de l'appel à projet de soutien à la coopération européenne. L'action consistera à aider le département de Hunedoara à élaborer une politique territoriale de développement local durable s'appuyant sur les structures intercommunales et sera menée sous forme de séminaires et de réunions de travail.

3. NOUVEAUX ACCORDS DE COOPÉRATION

⇒ **Assemblée des Départements de France (ADF) et Union Nationale des Conseils de Judets de Roumanie (UNCJR)**

Un nouvel accord de coopération a été signé le 10 octobre 2007 à Bruxelles entre l'Assemblée des Départements de France (ADF) et l'Union Nationale des Conseils de Judets de Roumanie (UNCJR). Les principaux objectifs de cet accord sont la promotion de la collaboration avec les institutions européennes, l'approfondissement des échanges institutionnels et d'informations ainsi que l'organisation commune d'événements. Etablissant un véritable réseau européen, l'ADF a déjà signé des accords similaires avec des organisations équivalentes en Bulgarie et en Belgique et devrait conclure d'ici peu une convention avec l'Espagne.

⇒ **Pour plus de renseignements**

Vous pouvez consulter les sites internet de l'UNCJR www.uncjr.ro/ et de l'ADF www.departement.org

**4. APPELS À PROJET 2008 –
COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE
EUROPÉENNE**

Le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) vient de lancer un appel à projet 2008 de soutien à la coopération décentralisée européenne. Cet appel à projet s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique de soutien à la coopération décentralisée.

Bénéficiaires : L'appel à projet s'adresse aux collectivités territoriales françaises et leurs groupements dans le cadre d'un partenariat de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements issus des nouveaux adhérents et des pays candidats à l'adhésion.

Thématique : Gouvernance locale. Tout ce qui favorise l'appui institutionnel, notamment la gestion des services publics locaux dans tous les domaines de la compétence des collectivités territoriales.

Calendrier : Les dossiers devront être déposés en quatre exemplaires dans les SGAR des préfectures de Région **avant le 15 décembre 2007**. L'instruction des dossiers de candidature sera réalisée jusqu'au 15 février 2008 et la liste des projets retenus sera arrêtée avant le 1er mars 2008.

⇒ **Pour plus de renseignements**

Vous pouvez consulter le site du Ministère des affaires étrangères et européennes français, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/actions-france-830/cooperation-decentralisee_1054/appels-candidature-2008_15135/appel-projet-cooperation-decentralisee-europeenne_42096.html

5. NOMINATIONS, ÉLECTIONS

Le Premier Ministre roumain, M. Calin TARICEANU, a désigné le 12 octobre 2007 le nouveau Ministre de l'Agriculture et du développement rural après la démission de l'ancien Ministre, M. Decival REMES. Le nouveau Ministre, M. Dacian CIOLOS exerçait jusque là les fonctions de Sous-Secrétaire d'Etat à l'agriculture et possède une solide expérience en matière de relations avec les institutions européennes.

⇒ **Pour plus de renseignements**

Vous pouvez consulter le site du Ministère de l'agriculture et du développement rural roumain, <http://mapam.ro/>

Clause de non-responsabilité :

L'Ambassade de France s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication.

Éditeur :

Ambassade de France en Roumanie
Service de coopération et d'action culturelle
Adresse : Str. Emile Zola, nr 6 – RO 011849 BUCAREST (sector 1)
Tel : +40 (0)21. 208 98 36 – Fax : +40 (0)21. 231 05 19

Directeur de la publication :

Henri LEBRETON, Conseiller de coopération et d'action culturelle

Equipe de rédaction :

Patricia LESAGE, Chargée de mission pour la coopération décentralisée et non gouvernementale
patricia.lesage@diplomatie.gouv.fr

Stanislas HUBERT, Assistant technique régional pour la coopération décentralisée et non gouvernementale
stanislas.hubert@diplomatie.gouv.fr

Jean-Baptiste CUZIN, Attaché de coopération technique
jean-baptiste.cuzin@diplomatie.gouv.fr

- ANNEXES -

**Extraits de la Revue d'Administration
Publique roumaine**

**« La gestion des services publics
locaux : analyse comparée
Roumanie/France »
par Aurélie RICHARD, , experte**

A l'occasion des 3èmes Assises de la coopération décentralisée franco-roumaines, les collectivités participantes s'interrogeront sur les modes de gestion des services publics locaux et partageront leurs expériences sur ce sujet. Le contexte entre les deux pays est certes différent (nouveau membre de l'Union européen/membre fondateur, processus de décentralisation en cours/décentralisation désormais ancrée dans l'organisation administrative) mais les enjeux liés à cette question restent les mêmes : choix du mode de gestion et de l'opérateur, tarification, accessibilité, qualité du service, etc.

La gestion des services publics locaux constitue un enjeu européen de premier ordre et se retrouve dans les débats permanents relatifs à la notion de services d'intérêt économique général (SIEG). Au-delà des différents modes de gestion et des différentes législations entre les Etats membres de l'Union européenne, des valeurs communes sous-tendent la gestion des services publics locaux : le droit à l'accès au service pour chaque citoyen, le principe de solidarité et de cohésion socio-économique du territoire, et le principe de durabilité et de gestion sur le long terme¹.

Sur la base de ces valeurs communes, des projets de coopération entre collectivités françaises et roumaines se développent dans ce domaine. Les collectivités françaises disposent du recul historique nécessaire pour analyser les différents modes de gestion qui s'offrent à elles. Cette expérience peut être partagée avec les collectivités roumaines dont la plupart, grâce aux fonds européens, s'engagent dans des travaux d'infrastructures. Mais la question du mode de gestion des services publics se pose

¹ Pierre BAUBY, Président de la commission Services d'intérêt général au Centre Européen des entreprises à participation publique. Intervention à Iasi, 19-20 juin 2007

bien en amont de ces projets d'équipement.

La relative similitude des législations françaises et roumaines crée un cadre d'échange propice entre collectivités. En Roumanie comme en France, les services publics locaux peuvent être gérés soit par la collectivité elle-même (gestion directe), soit par un opérateur extérieur (gestion indirecte).

En Roumanie, la loi 51/2006 relative aux services communautaires d'utilité publique précise les conditions de la délégation des services publics locaux. Le choix du mode de gestion relève d'une décision des autorités locales ou des associations intercommunales dans le cas de communes regroupées. Préalablement, la collectivité doit élaborer une étude d'opportunité sur la délégation des services. Une fois cette étude réalisée, la collectivité peut choisir de déléguer la gestion de ce service public à un investisseur privé, appelé « opérateur de service public local ». Ces opérateurs peuvent être des sociétés roumaines ou étrangères reconnues par une autorité compétente, principalement l'Autorité Nationale de Règlement pour les Services Communautaires d'utilité publique (ANRSC).

Dans le cas de la délégation du service public local, la collectivité organise un appel d'offre pour sélectionner l'opérateur de service public local. Une négociation directe peut avoir lieu avec un investisseur si deux appels d'offres consécutifs ne permettent pas de désigner un opérateur. La collectivité peut également attribuer directement le contrat aux sociétés commerciales nées de la réorganisation des anciennes régies autonomes ou aux sociétés commerciales d'intérêt intercommunautaire dont le capital est détenu en totalité ou en partie par les collectivités regroupées en associations intercommunales.

En France, la législation relative à la gestion des services publics locaux distingue deux grands modes de gestion : la gestion directe et la gestion indirecte. Dans chacun des cas, plusieurs possibilités s'offrent à la collectivité.

Dans le cadre d'une gestion directe, la collectivité peut, d'une part, opter pour une régie directe dans laquelle l'exploitation du service est faite par la collectivité elle-même. Elle assure non seulement la direction stratégique mais aussi la gestion opérationnelle du service. La collectivité

peut, d'autre part, choisir de créer une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale. La gestion du service public locale est alors assumée par un établissement public autonome, juridiquement et financièrement, de la collectivité territoriale.

A côté de la gestion directe en régie, la collectivité peut choisir une gestion indirecte de ses services publics locaux, soit par délégation de service, soit par appel d'offre. Dans le premier cas, la collectivité peut procéder par concession ou par affermage. La concession consiste, pour la collectivité, à confier la gestion opérationnelle à une personne physique ou morale, privée ou publique, qu'elle a choisi librement. Cet opérateur peut être, par exemple, une société d'économie mixte (SEM) qui est une société créée par la collectivité et placée sous son contrôle puisque la majorité du capital de l'entreprise est détenue par la collectivité. Dans le cas de l'affermage, la collectivité supporte les coûts initiaux d'équipement et le fermier assure l'exploitation du service en percevant une redevance de la part des usagers. Enfin, dans le cadre de la gestion indirecte, la collectivité peut être dans l'obligation de procéder à un appel d'offre en suivant la procédure de passation de marché public. Le mode de rémunération de l'entreprise détermine s'il s'agit d'une délégation de service public ou d'un marché public. Lorsqu'il s'agit d'un marché public, la collectivité rémunère l'entreprise en contrepartie d'une prestation qu'elle accomplit, alors que pour une délégation de service public, la rémunération est liée à l'exploitation du service et aux redevances perçues auprès des usagers.

Dans la pratique, le choix du mode de gestion varie fortement selon la taille des collectivités et des services délégués. Ainsi, pour la collecte des déchets, plus de la moitié des grandes villes a choisi une gestion directe et plus de 40% un marché public, alors que pour le traitement des déchets, 47% des communes passent par une délégation de services publics, 34% par un marché public et 19% par une régie directe². Dans le domaine de la distribution d'eau, environ 20% des petites communes et 20% des grandes communes privilégient une gestion directe en régie ; les 80% restant optent pour la délégation de service.

² Association des maires des Grandes villes de France, *Gestion des services publics locaux*, mars 2004

En France comme en Roumanie, la collectivité a donc la compétence exclusive pour déterminer le mode de gestion de ses services publics et contrôler leur fonctionnement. En s'appuyant sur ces législations relativement proches, les collectivités françaises et roumaines peuvent développer des coopérations visant à améliorer la gestion de ces services. Le choix du mode de gestion des services publics locaux, ou encore la fixation des tarifs et l'évaluation des services restent des questions difficiles. Les échanges d'expérience entre collectivités doivent permettre de nourrir les réflexions et d'orienter les choix afin d'offrir les meilleurs services publics aux citoyens.

Aurélië RICHARD.

« Cohésion sociale et Fonds structurels » par Edith LHOMEI, Opération Villages Roumains France

Les trois entrées que recouvre actuellement la notion de cohésion sociale telle qu'on l'entend actuellement en France (logement, emploi, égalité des chances) peuvent bien sûr s'appliquer au cas de la Roumanie, chacun des trois domaines y faisant, comme dans l'Hexagone, problème : qu'il s'agisse du manque croissant de logement social associé à une hausse brutale et vertigineuse de l'immobilier dans les grandes et moyennes villes, qu'il s'agisse d'un chômage largement sous-estimé par les statistiques officielles et pour une large part dû à un important déséquilibre structurel entre offre et demande, ou enfin, d'un accès inégal aux services de santé ou à l'éducation dans un pays où habiter la campagne (cas de 48% de la population) équivaut, dans de nombreux cas, aujourd'hui, pas moins qu'hier, être privé des prestations et des services à la population les plus élémentaires (eau, électricité, scolarisation).

A ce périmètre de définition, il convient d'ajouter une quatrième entrée, la dimension territoriale, qui se trouve au cœur de la politique régionale de l'Union européenne sous l'expression « Cohésion économique et sociale ».

Donner grossièrement la mesure, au travers de cette note introductive, des sources de dys-fonctionnements sociaux auxquels la Roumanie se heurte ne signifie pas qu'à des maux d'inégale intensité, mais

néanmoins présents dans nombre d'Etats membres de l'UE, les remèdes proposés doivent être différents. C'est à ce titre que le terme de « cohésion sociale », même recouvrant des réalités spécifiques, de degré voire de nature différent, demeure pertinent ; tel est du moins le pari lancé par cet atelier qui prendra pour thèmes principaux de discussion : les politiques de l'enfance et de la famille, les politiques relatives à la jeunesse, les politiques éducatives ainsi que la question de l'action culturelle en ce que celle-ci permet de maintenir, voire de restaurer du lien social.

Dès lors que la coopération décentralisée franco-roumaine a toute sa place dans ses différents chantiers, gardons présent à l'esprit que celle-ci implique deux pays dont un dispose d'un niveau de vie égal à peine 23% de la moyenne communautaire. La difficulté sera par conséquent de tirer parti des échanges d'expériences, voire d'une transposition pertinente, dénuée de tout paternalisme.

Situation sociale de la Roumanie : quelques rappels

Comme tous les pays post-communistes de la région, la Roumanie a connu dans les années quatre-vingt-dix une crise économique profonde liée à la transformation de ses structures et de ses mécanismes économiques. Le phénomène de paupérisation qui s'en est ensuivi (un tiers de la population au moins étant considéré par la Banque mondiale comme vivant en deçà du seuil de pauvreté) a fragilisé le tissu social qui se caractérise par :

. de profondes disparités de revenus qui ont fait voler en éclats un principe d'égalitarisme qui, tout relatif qu'il était, avait tenu lieu durant cinq décennies de contrat social. Alors que les couches moyennes de la population sont nettement moins nombreuses qu'en France (20% au maximum), celles considérées comme riches jouissent d'un niveau extrêmement élevé et ostentatoire de revenus (du type « nouveaux riches ») sont très minoritaires (3 à 5%) tandis que le phénomène d'extrême pauvreté touche plus de 25% de la population, surtout dans les zones rurales.

. une fracture toujours importante entre villes et campagnes tant matérielle que sociologique avec, certes, un phénomène de désenclavement progressif d'un certain

nombre de localités tirées par le dynamisme d'une ville proche et la réfection ou la construction de routes, mais, dans le même temps, l'isolement accentué d'autres localités laissées à l'écart de l'élan de modernisation qui s'est emparé du pays depuis le début des années 2000, « enkystées » dans une spirale de sous-développement que l'émigration des forces vives de ces localités a encore accentuée. C'est notamment le cas des villages habités par la communauté rom dont l'extrême pauvreté appelle sinon à une mobilisation accrue de moyens, du moins à des politiques plus ciblées.

. d'importantes disparités territoriales qui s'organisent grossièrement selon un axe est/ouest, qui est allé en s'accroissant ces dernières années avec, d'une part, des évolutions économiques positives dans trois Régions (nord-ouest, centre et ouest), une relative stagnation dans trois autres (nord-est, sud et sud-ouest), celle incluant la capitale (Bucarest-Ilfov) « décollant » littéralement par rapport au reste du pays tandis que la Région du sud-est marquait certains progrès. A ce clivage un peu schématique se juxtapose un développement « en peau de léopard » où cohabitent poches de grande pauvreté et zones dotées d'un potentiel de développement avéré. C'est le cas à tous les niveaux du maillage du territoire, que ce soit au niveau infra-départemental (y compris dans le județ de Timis) et plus encore infra-régional.

Alors que le chef du Département pour les affaires européennes, Adrian Ciocanea a rejeté encore récemment (déclaration du 3/09/2007) l'hypothèse que le nombre de Régions soit augmenté, ajoutant qu'il serait urgent que celles-ci se voient attribuer la personnalité juridique afin de pouvoir attirer des fonds européens, d'aucun continue de se demander si ces régions de développement, dont le nombre correspond bien aux critères de gestion des fonds européens, offre pour autant la maille la plus adaptée pour susciter la cohésion sociale entre des milieux locaux encore très petits et fragmentés.

Le mouvement de déstructuration-restructuration sociale que la Roumanie connaît depuis le début des années quatre-vingt-dix n'a pas provoqué, certes, d'importants remous ; cette relative « paix sociale » s'explique notamment par l'existence de deux « exutoires » qui méritent dans une réflexion sur le concept

de cohésion sociale, une attention particulière : d'une part, la fonction de repli qu'ont assumé les campagnes, d'autre part l'importance de l'émigration sachant que plus de 2 millions de personnes (près de 10% de la population) a franchi ce pas dans le cas d'une émigration certes, le plus souvent temporaire mais source de d'éclatements du noyau familial et d'affaiblissement du lien social.

Cohésion sociale et Fonds structurels

L'apport des aides communautaires en Roumanie (19,66 milliards d'euros au titre des Fonds structurels et de cohésion, soit l'équivalent de 4% du PIB roumain sur la période 2007-2013) va constituer un formidable levier de développement pour les années à venir. A la lecture des priorités thématiques du Cadre stratégique national de référence 2007-2013 (CSNR) de la Roumanie, on constate qu'au moins deux des cinq priorités retenues relèvent de la cohésion sociale :

- Le développement et l'usage plus efficace du capital humain
- La promotion d'un développement territorial équilibré.

Les trois autres étant le développement des infrastructures de base, l'augmentation de la compétitivité économique et le renforcement des capacités administratives.

Ces priorités se déclinent en Programmes opérationnels (PO au nombre de 9 dans le cas de la Roumanie), celui consacré aux transports absorbant 60% des moyens alloués.

Le PO Développement des ressources humaines (de nature transversale, il est entièrement destiné à l'amélioration des conditions générales de compétitivité économique) placé sous la responsabilité du ministère du Travail, de la Famille et de l'Égalité des chances sera doté de 3,476 milliards d'euros (Fonds social européen), soit 18% du total des FS.

Il comporte trois objectifs qui participent directement à la cohésion sociale :

- le développement du capital humain (réformes dans le système de l'éducation ; qualité des offres d'éducation ; formation professionnelle continue)
- la promotion de l'intégration sur le marché du travail (augmentation de l'adaptabilité de la force du travail ; développement des initiatives des partenaires sociaux ; promotion d'une culture

entrepreneuriale dans l'éducation et la formation ; mise en valeur de toutes les opportunités d'intégration par le travail)

- la promotion de l'inclusion sociale (intégration sur le marché du travail ; initiatives transnationales dans l'éducation).

La deuxième source de financement qui vise à réduire les disparités sociales et territoriales relève du PO dédié au développement régional (POR) doté de 3,729 milliards d'euros soit 19,4% du total qui sera géré par le Ministère de l'Intégration européenne et cofinancé par le FEDER.

Enfin, pourra également concourir à la cohésion sociale, une partie des fonds affectés au développement rural (pilier II de la PAC) qui sera alimenté par le Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural (FEADER) dont l'enveloppe globale est de 8,25 milliards d'euros sur six ans. L'encouragement à la pluriactivité en milieu rural et au regroupement des micro-exploitations vise à sortir l'agriculture d'une économie de survie, source importante d'exclusion sociale.

Edith LHOMEL.

**« La démocratie participative »
par Patricia LESAGE, Chargée de
mission à la coopération
décentralisée pour l'Ambassade de
France en Roumanie en collaboration
avec Claudia PAMFIL, Codirectrice de
l'Association Groupe pour le
Développement Local .**

On assiste depuis une vingtaine d'années en Europe à l'émergence de procédures visant à rapprocher les citoyens des instances de décision publique voire institutionnelle par le biais de la délibération. Répondant aux faiblesses de la démocratie représentative, la démocratie participative tente de remettre le citoyen au cœur de l'action politique locale. Les situations varient d'un pays européen à l'autre, certains ayant acquis une expérience et un recul sur les mécanismes participatifs tandis que d'autres débutent en la matière. Le renforcement de la démocratie participative est par ailleurs devenu un thème de la coopération décentralisée franco-roumaine. On a vu

ainsi apparaître dans le paysage administratif roumain des « conseils de quartiers », inspirés du modèle français. Parle-t-on pour autant de la même chose lorsqu'on évoque la « démocratie participative » en France et en Roumanie ? La comparaison des modèles et des expériences en France et en Roumanie est nécessaire pour en comprendre les logiques et les mécanismes et pour questionner les avantages de la coopération dans ce domaine.

Démocratie participative, mode d'emploi

La démocratie participative pourrait être définie comme le « processus par lequel les préoccupations, les besoins et les valeurs du citoyen sont intégrés au processus de prise de décision par l'administration publique locale »³.

En France, son développement date des débats relatifs aux droits des citoyens à l'information et à la concertation dans le domaine de l'urbanisme. Les avancées juridiques réelles n'ont eu toutefois lieu qu'à l'issue des propositions de la Commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation. Aujourd'hui, la démocratie participative possède un encadrement législatif détaillé⁴. Forts de cette institutionnalisation, les dispositifs de participation et/ou de concertation se sont multipliés sur l'ensemble du territoire français et l'Association pour le Développement et l'Education Locale et Sociale (ADELS) recense actuellement 175 initiatives tels que les conseils de quartiers, les conseils de la jeunesse et les conseils locaux de jeunes⁵, le Parlement des enfants, les missions d'information et d'évaluation, le referendum local décisionnel, le droit de pétition des citoyens ou encore les consultations locales...

³ Intervention de M. Tudor Pendiuc, Maire de la municipalité de Pitesti et Vice-Président de l'Association des Municipalités de Roumanie, lors des Assises de la coopération décentralisée franco-roumaine de Cluj-Napoca les 25 et 26 novembre 2005.

⁴ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; Loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel ; Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 entièrement dédiée à la démocratie de proximité (vocabulaire utilisé pour la démocratie participative) ; révision constitutionnelle du 28 mars 2003, etc.

⁵ Loi du 17 juillet 2001 et les conseils départementaux par arrêté du 3 mai 2002.

En Roumanie, une législation très détaillée encadre la démocratie participative⁶. La consultation et la participation sont considérées, par la loi n° 215-2001, comme des principes mêmes de l'organisation et du fonctionnement des autorités dans la solution aux problèmes locaux d'intérêt public. Des procédures de participation ont vu le jour dans les principales localités du pays, notamment grâce aux programmes internationaux d'assistance. On recense ainsi des projets participatifs dans le domaine de la planification des investissements, de la stratégie locale de développement, de l'élaboration des budgets locaux, de la mise en place de taxes spéciales, de la détermination des tarifs et des trajets des transports en commun ou encore des dispositifs très concrets tels que la mise en place de centre d'informations pour les citoyens, le téléphone du citoyen, la boîte de réclamations et de propositions dans certaines Mairies... Très présents dans les villes, les dispositifs de participation sont en revanche moins fréquents et plus difficiles à implanter dans les petites localités et les campagnes roumaines notamment à cause du manque de personnel formé et disposé à appliquer ces dispositifs mais également à cause de la méconnaissance des citoyens sur leurs droits. Pourtant, dans l'opinion publique roumaine la faute incombe aux pouvoirs locaux et non aux citoyens.

Les apports de la coopération franco-roumaine

Dans le contexte actuel de mutation politique, la mutualisation et la capitalisation des expériences sont des aspects essentiels de la modernisation de la vie politique dans chaque pays. Essence même de la coopération entre la France et la Roumanie, ces échanges sont porteurs d'avancées dans les deux pays. Les défis à relever sont de diverses natures. Il s'agit tout d'abord d'exporter les meilleures pratiques tout en les adaptant aux spécificités des structures et des routines administratives préexistantes dans chacun des deux pays. La généralisation des mécanismes de démocratie participative en France permet de donner aux élus locaux le recul nécessaire pour en tirer les enseignements. Ces initiatives, permettant une « articulation positive entre la

⁶ La Constitution roumaine, plusieurs lois et actes normatifs tels que la loi n°544/2001 pour l'accès libre à l'information d'intérêt public, la loi n°215/2001 sur l'administration publique locale, le guide pour la préparation des politiques publiques, etc.

participation des citoyens et l'action des élus »⁷, contribuent de manière directe à la construction d'une image complète de la réalité sociale, à l'identification de réponses appropriées aux besoins sociaux, à la mise en œuvre de projets viables soutenus par la communauté. Elles permettent un rapprochement, une communication à double sens entre les élus et les citoyens. Les premiers sont mieux informés des besoins et désirs des citoyens et de la société civile en général, ce qui leur procure un regain de légitimation mais leur permet également d'établir des priorités sur les agendas publics. Du côté des citoyens, plus informés sur le fonctionnement et les marges de manœuvre des autorités locales, ils sont responsabilisés et peuvent apporter des contributions originales à la gestion de la vie locale. Globalement, l'implication des citoyens est améliorée et la confiance de la communauté envers ses élus et l'administration publique s'en trouve renforcée.

Les échanges d'expériences entre la France et la Roumanie permettent ainsi de communiquer sur les atouts de la démocratie de proximité et d'en exporter les bonnes pratiques, dans un contexte où l'arrêt progressif des programmes d'assistance risque d'entraîner un désintéressement de l'administration locale pour l'implication des citoyens dans l'acte décisionnel. Aujourd'hui, le défi est de maintenir l'intérêt de l'administration locale roumaine, qui a tendance à privilégier les stratégies de captation de financements européens pour les infrastructures au détriment des stratégies à long terme, centrées sur les besoins des citoyens.

Il est toutefois essentiel de veiller à ce que la mise en place des structures de démocratie participative corresponde aux particularités et à la réalité du terrain. En effet, la démocratie participative s'est structurée en France à travers des dispositifs venant du « sommet ». En Roumanie, les instances du secteur associatif sont extrêmement nombreuses dans cette volonté d'organiser le dialogue avec l'administration. Le soutien au secteur associatif constitue donc un élément clé de la promotion de la démocratie participative en Roumanie. Les autres défis sont de veiller à ce que ces projets répondent à des besoins réels et ne soient pas calqués sur des modèles clé en main. Il faut par ailleurs

⁷ Viveret Patrick « Quand la ville est porteuse des espérances de citoyenneté », supplément du Monde Diplomatique de Mai 2000.

réussir à mobiliser les ressources humaines et financières capables de donner un véritable contenu à des projets concrets. L'assistance technique et les aides à la formation soutenues par la France sont à ce titre positives.

Claudia PAMFIL et Patricia LESAGE.

**« Le contexte et les enjeux de l'intercommunalité en Roumanie, mise en perspective avec le modèle français »,
par Elena Iorga, Coordonnatrice de programmes à l'Institut pour les Politiques Publiques.**

Dans le double contexte de la décentralisation et de l'intégration de la Roumanie à l'Union européenne, les responsabilités des collectivités locales sont profondément renforcées. Elles sont confrontées à de nouveaux transferts de compétences et sont parmi les principaux acteurs concernés par le montage de projets européens et l'absorption des fonds structurels. Dans cette perspective, l'intercommunalité - à travers la formule des associations (inter)communautaires⁸ - pourrait constituer, pour les collectivités locales roumaines, un outil pour faire face à ces défis.

Actuellement, l'intercommunalité est peu développée en Roumanie : le nombre d'associations intercommunautaires est faible et la législation récente est considérée comme insuffisante, parfois même contradictoire sur des aspects comme le régime juridique des associations (de droit privé ou de droit public), le régime fiscal, les problèmes de patrimoine... L'exemple le plus édifiant dans ce sens est donné par deux actes normatifs de référence en la matière : la Loi 286/2006 pour l'amendement de la Loi de l'administration publique locale, qui définit les associations de développement intercommunautaire en tant que « structures de coopération ayant une personnalité juridique, de droit privé », tandis que dans la Loi 51/2006 des services

⁸ Les associations de développement intercommunautaire sont, conformément à la loi 278/2006, des structures ayant une personnalité juridique, de droit privé, créées par les autorités locales pour la mise en œuvre en commun de projets de développement d'intérêt zonal ou régional ou la prestation en commun de services publics.

communautaires publics, les associations de développement communautaire sont considérées comme « des institutions publiques de coopération intercommunautaire ». De pareilles confusions terminologiques posent de problèmes pour la mise en place des associations de type intercommunal.

Le modèle français de l'intercommunalité est souvent utilisé comme système de référence dans l'analyse du phénomène associatif en Roumanie. Le terme « intercommunalité » peut être défini comme « le rassemblement institutionnel de plusieurs communes qui partagent un projet de développement et mettent en commun pour sa réalisation leurs moyens et leurs ressources dans un souci d'efficacité de la gestion »⁹. Le critère principal de classification des établissements publics français de coopération intercommunale est celui de l'*autonomie fiscale*. Il existe des formes « légères » de coopérations intercommunales, comme les syndicats intercommunaux à vocations multiples (SIVOM) et les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) dans lesquels des communes voisines peuvent gérer plusieurs services en commun, tout en contribuant à un budget commun. A l'autre extrémité, il faut mentionner les intercommunalités à fiscalité propre : les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, qui sont devenues des structures administratives complexes, ayant des compétences clairement définies dans des domaines comme l'aménagement du territoire, le développement économique, la politique du logement, la gestion des services d'intérêt général, la protection de l'environnement.

Malgré l'expérience considérable de la France en la matière, il subsiste encore des défis à relever. On évoque souvent la crainte d'une perte d'autonomie de décision au niveau municipal ou le risque de création de structures parallèles dont le seul but est d'avoir accès aux subventions étatiques soutenant leur création. Le pari de l'intercommunalité semble néanmoins avoir été gagné durant les quinze dernières années grâce à l'esprit de responsabilité et d'efficacité qui a animé chaque commune. A présent, 90% des communes françaises font partie de structures de type intercommunal. Ce chiffre démontre à lui

⁹ www.psp.ro, lexique. la notion de commune renvoie au terme roumain d'unité administrative et territoriale

seul le caractère irréversible de la dynamique intercommunale.

En ce qui concerne l'expérience associative de l'administration roumaine, il existe des formes concrètes d'associations, comme les associations de développement intercommunales sus-mentionnées ou les zones métropolitaines¹⁰. Il faut également mentionner les coopérations décentralisées, ces dernières étant des formes de collaboration institutionnelle fondées sur des partenariats entre collectivités locales ayant comme objectifs principaux le renforcement des relations d'amitié/jumelage entre les collectivités locales de différents pays. La coopération entre autorités locales est une pratique qui a été, jusqu'à un certain point, antérieure à la loi. Néanmoins, la situation à laquelle se trouve confrontée aujourd'hui l'administration roumaine exige des solutions législatives et institutionnelles adaptées.

Une première question légitime mérite d'être posée : avons-nous besoin de l'intercommunalité en Roumanie ? Même si cette interrogation peut sembler abrupte, elle se justifie si nous arrivons à analyser dans son ensemble et de manière objective le phénomène intercommunal, son apparition et sa diffusion en France et en Roumanie. En France, l'intercommunalité est vue comme une solution à l'éparpillement administratif excessif, ce qui conduit à l'idée de réorganisation fonctionnelle de l'administration. En Roumanie, une pareille solution devrait être discutée dans un contexte plus large. Certains estiment que des confusions terminologiques sont entretenues artificiellement, comme, par exemple, celle relative aux termes « intercommunal » et « intercommunautaire ». A l'inverse, d'autres réclament une modification de la Constitution roumaine pour l'adapter aux évolutions de l'administration.

Nous considérons qu'il est nécessaire à présent de respecter un processus rigoureux dans la réforme de l'administration roumaine, avec comme principaux objectifs de rechercher un modèle intercommunal propre, de clarifier le cadre législatif de référence, de développer et encourager la culture du

¹⁰ Définie par la loi 286/2006 de l'administration publique locale comme une association de développement intercommunautaire créée sur la base d'un partenariat entre la capitale de la Roumanie ou les municipalités de rang 1 et les collectivités environnantes.

partenariat dans l'administration locale, d'éviter les « doublons » et enfin, d'harmoniser le phénomène associatif avec les défis d'un développement régional équilibré.

Elena Iorga.