

ASSISES DE LA COOPERATION DECENTRALISEE
FRANCO-ROUMAINE
Nantes, 15-16 novembre 2007

SYNTHESE ATELIER NO. 2
L'Intercommunalité

Synthèse ATELIER N° 2

rédigée par M. Illie Brie, Patronat des Services Publics Roumains

L'intercommunalité en tant que structure associative spécifique destinée aux collectivités territoriales a été abordée par les intervenants aussi bien dans les réunions plénières que dans l'atelier dédié à ce thème.

Les exposés, les interpellations de la salle et les différentes prises de position des représentants de l'administration centrale ou locale ou encore des acteurs directement concernés (élus et opérateurs) ont permis de dégager quelques constats et repères pour – d'une part – faire un état des lieux plus compréhensif de l'intercommunalité dans les deux pays et – d'autre part – permettre des échanges plus efficaces. Les débats ont également permis d'évaluer l'importance croissante des échanges franco-roumains au niveau des collectivités territoriales et la prise de conscience que les multiples partenariats existants ont dépassé le stade du support amical : *la coopération décentralisée est de plus en plus perçue comme un véritable outil de travail et de développement des politiques locales dans un contexte européen.*

Des similitudes et des différences importantes ont été relevées entre l'Intercommunalité en Roumanie et en France ainsi que sur l'évolution du concept d'Intercommunalité, de sa mission et de son application dans le territoire. Elles confirment l'impact important des contextes nationaux (historiques et administratifs) sur la perception du rôle des structures associatives et sur le cadre institutionnel ainsi que sur le fait qu'il est difficile de parler d'un « modèle » idéal alors, qu'en réalité, il s'agit, pour chaque contexte national, d'un processus constant de remise en question et de perfectionnement du cadre législatif et d'adaptation aux besoins des collectivités territoriales.

Les intervenants roumains ont rapporté et confirmé le progrès des structures associatives surtout après la dernière modification en 2006 de la loi de l'administration publique locale et de la nouvelle loi (51/2006) des services publics. Le nouveau contexte réglementaire a permis la création de structures associatives aussi bien au niveau intercommunal rural que périurbain (d'agglomération) ou encore « métropolitain » dans le cas des grandes villes comme Constanta ou Oradea, etc. La perception de l'association comme outil indispensable pour la mise à disposition de services plus accessibles et de meilleure qualité est partagée par l'ensemble des participants.

Cette perception de la structure associative comme outil de développement indispensable est le point de convergence fondamental entre l'intercommunalité française et l'association dite « intercommunautaire » roumaine. Un nombre croissant de collectivités territoriales roumaines ont mis en place des associations les deux dernières années et sont à la recherche d'un mode d'emploi efficient.

Cependant, un grand nombre de problèmes et de différences par rapport à l'intercommunalité française subsistent encore et réclament une attention particulière : il s'agit principalement du statut juridique de droit privé des associations dites « intercommunautaires », des mécanismes de prise de décision, respectivement du problème de représentativité et légitimité démocratique dans l'organe délibérant, de l'absence d'un transfert réel de compétences, de l'impossibilité de gérer le patrimoine public, des services en tant que propriétaire de droit et non pas en dernier lieu des mécanismes de financement du fonctionnement des associations et du support de l'état et des départements.

La perspective sur l'association, les attentes et les inquiétudes des élus, changent aussi selon la taille des communes : une certaine approche quand on est une toute petite commune, une toute autre quand on est une grande ville, une autre perspective encore quand l'association concerne des petites et moyennes communes dont les ressources sont très limitées.

A force de décrire des cas concrets et d'expliquer le fonctionnement et le statut de l'intercommunalité française et de l'association « intercommunautaire » roumaine la conclusion qui s'est imposée est que nous sommes en présence de deux types de structures associatives : d'une part, l'association « intercommunautaire » est une structure de droit privé, l'équivalent d'une association 1901 en France (l'OG 26/2000 en Roumanie) et, d'autre part, l'intercommunalité est une structure de droit public (« un établissement public de coopération intercommunale »). Les deux structures ne représentent pas deux modèles opposés mais deux structures différentes et complémentaires. Une bonne partie des difficultés du dialogue franco-roumain en matière d'intercommunalité et surtout la difficulté de « transposition » ou « d'adaptation » du « modèle français » résident dans la différence de nature entre les deux structures associatives. Il serait donc improprie de parler d'intercommunalité dans le contexte roumain à ce jour. Par contre, il ne faudra pas s'arrêter à s'interroger et à débattre sur l'utilité d'instituer un tel modèle en Roumanie aussi.

Les intervenants ont pu constater, une fois de plus, qu'il ne s'agit ni d'imposer un modèle ni de vanter la supériorité d'un modèle mais tout simplement de poursuivre l'effort d'améliorer constamment le cadre réglementaire. A ce titre, le parcours législatif français – un parcours long et souvent difficile – de même qu'une meilleure connaissance des mécanismes institutionnels et de fonctionnement des intercommunalités françaises peuvent s'avérer d'une réelle utilité pour les partenaires roumains : Avancer plus vite, éviter les erreurs de parcours, créer un réseau de compétences.

L'intérêt pour l'expérience française de l'intercommunalité a été exprimé par beaucoup d'intervenants roumains. Beaucoup d'intervenants français ont également exprimé leur disponibilité et leur intérêt de partage et d'échange. Petite communes ou grandes villes ont toutes fait état de l'importance du partenariat et de la volonté d'un engagement plus fort. Le rôle de la coopération décentralisée dans les échanges franco-roumains reprend ici toute son importance, tout son sens. Peut être que l'évènement qui marquera les Assises de Nantes 2007 est l'annonce de la prochaine création d'un cadre institutionnalisé de partenariat sous la forme d'un protocole-cadre de coopération « Territoire européen – coopération et développement ». Cette initiative franco-roumaine portée conjointement par des autorités publiques et leurs partenaires territoriaux conduira à la création de plusieurs outils d'appui aux politiques locales sous la forme d'un pôle d'excellence, d'un réseau de compétence ainsi que des accords de coopération interterritoriale et transfrontalière. Ces outils pourront servir d'interface aux collectivités territoriales françaises qui souhaitent non seulement aider leur partenaires roumains mais aussi s'inscrire dans une nouvelle logique de projet commun, de développement et de partenariat européen.

En matière d'intercommunalité, la similitude des structures administratives territoriales, des problèmes de développement local et surtout le grand nombre de communes rurales ou de villes de petite et moyenne taille, l'intérêt de poursuivre le dialogue franco-roumain dans le cadre de la coopération décentralisée est plus que manifeste.

Il devrait se faire sur plusieurs niveaux distincts mais tout aussi importants :

- (1) celui des partenariats directs entre collectivités territoriales,
- (2) celui de la réflexion institutionnelle entre spécialistes et responsables de l'administration centrale et locale (ce niveau mériterait sans doute une attention particulière,
- (3) celui, enfin, des structures opérationnelles dédiées comme celle qu'on vient de mentionner ci-dessus.

Sinteza atelier 2 Intercomunalitatea

Intercomunalitatea, ca o structura asociativa specifica, pusa la dispozitia colectivitatilor teritoriale a fost abordata de catre intervenanti, in sesiunile plenare ca si in atelierul dedicat acestei teme.

Prezentarile, interferentele cu cei din sala, diferitele luari de pozitie ale reprezentantilor administratiei centrale sau locale si chiar a actorilor direct vizati de aceasta problematica au permis degajarea unor constatari si repere pentru, pe de o parte, a face o prezentare a ceea ce reprezinta intercomunalitatea in ce le doua tari si, de alta parte, pentru a permite schimburile mai eficiente. Dezbaterile au permis de asemenea o evaluare a importanței crescând a schimburilor franco-romane la nivelul colectivitatilor teritoriale si constientizarea faptului ca multiplele parteneriate existente au depasit stadiul aprijinului amical : *cooperarea descentralizata e din cec in ce mai mult privita ca un veritabil instrument de munca si de dezvoltare a politicilor locale intr-un context european.*

Asemanari si diferente importante au fost relevate intre intercomunalitatea din Romania si cea din Franta, ca si asupra evolutiei conceptului de intercomunalitate, a misiunii sale si a aplicarii sale in teritoriu. Ele confirma, astfel, impactul important al contextelor nationale (istorice si administrative) asupra perceptiei rolului structurilor asociative si institutionale, ca si asupra faptului ca e greu sa vorbesti de un « model » ideal, cand, de fapt, in realitate, e vorba, pentru fiecare context national, de un proces constant de analiza si de perfectionare a cadrului legislativ si de adaptare la nevoile colectivitatilor teritoriale.

Intervenanti romani au confirmat progresul structurilor asociative, mai ales dupa ultima modificare in 2006 a legii administratiei publice locale si a noii legi (51/2006) a serviciilor publice. Noul context reglementar a permis crearea structurilor asociative, atat la nivel intercomunal rural, cat si periurban (aglomeratie) sau chiar « metropolitan » in cazul marilor orase, precum Constanta sau Oradea. Perceptia asociatiei ca un instrument indispensabil pentru punerea la dispozitie a unor servicii mai accesibile si a unei mai bune calitati este impartasita de toti participantii.

Aceasta perceptie a structurii asociative ca un instrument de dezvoltare indispensabil constituie punctul de convergenta fundamental intre intercomunalitatea franceza si asociatia numita « intercomunitara » romana. Un numar mare de colectivitati locale romane au constituit in ultimii doi ani asociatii si sunt in cautarea unui mod de gestiune eficient.

Totusi, un numar mare de probleme si de diferente, raportandu-ne la intercomunalitatea franceza rezista si reclama o atentie particulara : este vorba de statutul juridic de drept privat al asociatiilor intercomunitare, de mecanismele de luare de decizie, respectiv de problema reprezentativitatii si a legitimitatii democratice in organul deliberant, de bsenta unui transfer real de competente, de imposibilitatea de a gera patrimoniul public al serviciilor in calitate de proprietar de drept si nu in ultimul rand de mecanismele de finantare al asociatiilor si de sprijinul statului si al departamentelor. Perspectiva asupra asociatiei, asteptarile si nelinistile alesilor se schimba in functie de talia comunelor : o anumita perspectiva cand e vorba de o comuna mica, o alta cand este un oras mare, o alta cand asociatia priveste comune mici si mijlocii care au resurse ft limitate.

Prin descierea cazurilor concrete si de a explica functionarea si statutul intercomunalitatii franceze si al asociatiei intercomunitare romanesti, concluzia care s-a impus e ca suntem in prezenta a doua tipuri de structuri asociative : pe de o parte,

asociatia intercomunitara este o structura de drept privat, echivalentul unei asociatii 1901 in Franta (l'OG 26/2000 in Romania) si, pe de alta parte, intercomunalitatea este o structura de drept public (« o structura publica de cooperare intercomunală »). Cele doua structuri nu sunt modele opuse, ci doua structuri diferite si complementare. O buna parte a dificultatilor dialogului franco-roman privind intercomunalitatea si mai ales dificultatea de transpozitie sau de adoptare a modelului francez, rezista in diferenta de natura a celor doua structuri asociative. Ar fi, deci, impropriu de a vorbi de intercomunalitate in contextul romanesc la aceasta data. Dar, va trebui sa continuam interogarea si dezbaterea asupra utilitatii de a institui un asemenea model si in Romania.

Intervenantii au putut sa constate, inca o data ca nu este vorba nici de a impune un model nici de a lauda superioritatea unui model, ci doar de a continua efortul de ameliorare continua a cadrului reglementar. In acest sens, parcursul legislativ francez-un parcurs lung si adesea dificil-si o mai buna cunoastere a mecanismelor institutionale si a functionarii intercomunalitatilor franceze pot sa se dovedeasca utile pentru partenerii romani : o avansare mai rapida, evitarea greselilor de parcurs, crearea unei retele de competente.

Interesul fata de experienta intercomunalitatii franceze a fost exprimata de catre multi intervenanti romani. Multi dintre intervenantii francezi si-au exprimat deasemenea disponibilitatea si interesul lor pentru un schimb reciproc. Comunele mici sau orasele mari, toate au exprimat importanta parteneriatelor si a dorintei catre un efort mai profund. Rolul cooperarii descentralizate in schimburile franco-romane isi marturiseste aici toata importanta si tot sensul ei. Poate ca evenimentul care va marca acest Forum este anuntul crearii unui viitor cadru institutionalizat de parteneriat sub forma unui protocol cadru de cooperare « teritoriu european- cooperare si dezvoltare ». Aceasta initiativa franco-romana condusa impreuna de catre autoritatile publice si partenerii lor teritoriale va duce la crearea mai multor instrumente de sprijin politicilor locale sub forma unui pol de excelenta, a unei retele de competente, si a unor acorduri de cooperare interteritoriala si transfrontaliera. Aceste instrumente vor putea servi ca interfata colectivitatilor teritoriale franceze care doresc nu numai sa ajute partenerii romani, cii sa se inscrie intr-o noua logica de proiect comun, de dezvoltare si de parteneriat european.

In materie de intercomunalitate, asemanarea structurilor administrative teritoriale, a problemelor de dezvoltare locala si mai ales a numarului mare de comune rurale sau de orase de talie mica si mijlocie, interesul de a continua dialogul franco-roman in cadrul cooperarii descentralizate este mai mult decat evident. Ar trebui sa se faca ape mai multe niveluri diferite, dar totusi importante : cel al parteneriatelor directe intre colectivitati teritoriale, cel al reflectiei institutionale intre specialisti si responsabili ai administratiei centrale si locale (acest nivel ar merita, fara indoiala, o atentie deosebita) si, in sfarsit, structurile operationale dedicate, ca cele pe care le-am mentionat mai sus.

Anexe – Repere terminologice

Putem sa constatam diferente sensibile intre anumiti termeni cheie utilizati in franceza si in romana in domeniul asociatiei colectivitatilor teritoriale. E vorba, adesea de « prieteni falsi », caci fiind apropiati ca forma sau chiar identici, ei desemneaza realitati diferite sau nuanate. Acesti termeni sunt adesea sursa principala de diferenta de perceptie si uneori sursa de confuzie in dialogul intre cele doua parti, fie la nivel de infratire parteneriate sau dialog institutional.

- Colectivitate locala/ Colectivitate teritoriala/ autoritate publica locala

- Intercomunal/ Intercomnitar
- Competente
- Tranfer de competente/ Mandat
- Comuna/ Comunal/ Comunitate/ Comunitar

Ar merita toti sa fie inclusi (ca multi alti termeni) intr-un glosar franco-roman al administratiei publice locale si al serviciilor publice.

ANNEXE - Repères terminologiques

On peut constater des différences sensibles entre certains termes clés utilisés en français et en roumains en matière d'association des collectivités territoriales. Il s'agit souvent de « faux amis » car de forme identique ou rapprochée, ils désignent des réalités différentes out nuancées. Ces termes sont souvent source principale de différence de perception et parfois source de confusion dans le dialogue des deux parties – que ce soit au niveau des jumelages, partenariats ou encore du dialogue institutionnel.

- Collectivité locale – collectivité territoriale / autorité publique locale
- Intercommunal / Intercommunautaire.
- Compétences
- Transfert de compétence / mandat.
- Commune – communal / communauté – communautaire

Ils mériteraient tous à être inclus (comme beaucoup d'autres termes) dans un glossaire franco-roumain de l'administration publique locale et des services publics.