

Descentralizare si regionalizare

-Modelul francez-

București 2008

Cuprins

Nota autorilor.....	3
1. Delimitări conceptuale: descentralizare – regionalizare.....	4
2. Istoria regionalizării în Franța	6
3. Regionalizarea în Franța	12
4. Modelul francez de descentralizare	14
Concluzii	27
Bibliografie.....	31

Nota autorilor

Discuțiile privind dezvoltarea regională în România nu sunt noi și au stârnit în permanență pasiuni aprinse.

Într-un context nou, de această dată, al integrării României în Uniunea Europeană, al primelor alegeri locale în care președintele Consiliului Județean a fost ales prin vot uninominal și al faptului că în următoarele luni se vor desfășura alegerile generale, este evident că viitorul guvern va trebui să prezinte un proiect solid de descentralizare a României. Motivele pentru care viitorul guvern va trebui să facă o astfel de propunere sunt multiple și nu este în intenția noastră să le analizăm acum.

Așadar, în acest context european, ne-am propus să supune atenției și dezbaterii publicului, presei, mediului academic, mediului politic cum unul dintre cele mai viabile modele de descentralizare – modelul francez – ar putea constitui o sursă de inspirație pentru România.

Am elaborat un studiu care să prezinte „Modelul francez de descentralizare” și care să poată constitui baza și, eventual, sursa de inspirație pentru discuțiile viitoare privind descentralizarea în România.

La realizarea acestei cercetări ne-am bazat pe două categorii mari de surse bibliografice: prima, a fost, în mod evident, sursa franceză extrem de generoasă în prezentarea propriului model, a doua a constat în valorificarea unor cercetări făcute în România, de autori români despre modelul francez, în ani anteriori.

Ne-am dorit ca rezultatul studiului nostru să fie un instrument flexibil, actual și care să fie util partidelor politice în conturarea unor puncte de vedere, guvernului, cercetării de profil, autorităților locale, teoreticienilor dreptului constituțional și administrativ, presei. Pentru obținerea acestui rezultat nu am dorit să încărcăm textul studiului, mai mult decât strictul necesar, cu observații, lungi trimiteri sau note de subsol. Mai precizăm că toate traducerile au fost realizate de către autori.

1. Delimitări conceptuale: descentralizare – regionalizare

Descentralizarea¹ reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților umane sau serviciilor publice să se administreze între ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resursele necesare.

Esenta descentralizării administrative constă în transferarea unor atribuții ale diverselor autorități centrale unor autorități care funcționează în unitățile administrativ-teritoriale (regionale) și chiar autorităților colectivităților locale. Prin descentralizare, administrația publică devine mai eficientă și mai operativă, problemele care interesează populația nu se mai îndosăresc în birourile ministeriale, ci ele se soluționează la nivele inferioare, în condiții de oportunitate și de operativitate sporită.

Descentralizarea cunoaște două forme: descentralizarea administrativă teritorială și descentralizarea tehnică.

Descentralizarea care privește colectivitățile locale poartă denumirea de descentralizare administrativă teritorială, iar cea care are în vedere serviciile administrației publice de stat se numește descentralizare tehnică. Descentralizarea administrativă teritorială este legată de recunoașterea colectivităților locale și a dreptului acestora de a se administra ele însele.

Pentru ca o colectivitate locală să fie considerată descentralizată este necesar să fie îndeplinite următoarele condiții:

- colectivitatea locală să beneficieze de personalitate juridică;
- colectivitatea locală să dispună de autorități administrative proprii;
- supravegherea colectivității locale de către autorități numai prin intermediul unor forme de control stabilite de lege.

Termenul **regionalizarea**² este, în general, înțeles drept crearea unui nivel nou în organizarea teritorială a unui stat; instituțiile noi pot varia pe larg în ce privesc organele, responsabilitățile și autoritățile, dar acestea sunt întotdeauna suprainpuse asupra instituțiilor locale existente. Regionalizarea este un proces de termen lung, unde statul introduce un al doilea nivel de guvern. Aceasta reflectă o tendință crescândă de identificare a unor instituții

¹<http://www.lefigaro.fr/politique/2008/01/10/01002-20080110ARTFIG00005-la-disparition-progressive-des-departements-a-l-etude.php>

² http://www.reg-dev.org.md/Regionalisation_rom.pdf

cu o regiune, dar această idee și acele instituții rămân extrem de eterogene de la o țară la alta. De aceea termenul regionalizare a devenit mai larg și înseamnă un proces ce creează o capacitate pentru acțiuni de dezvoltare a unei zone geografice specifice (subnațional dar supra-local) prin intermediul modelelor economice și potențiale. Acest proces se poate baza pe sistemul existent politic-administrativ sau poate da naștere unei organizații teritoriale noi care ar putea susține mai bine scopul creșterii socio-economice și a dezvoltării echilibrate.

Există 5 tipuri de cadre instituționale în procesul de regionalizare:

1. regionalizarea administrativă
2. regionalizarea prin intermediul guvernelor locale existente
3. descentralizarea regională
4. autonomia regională
5. regionalizarea prin intermediul entităților federale (statele membre ale unui stat federal)

Nivele de guverne în cadrul UE cu 15 membri³

STATUL	GUVERNUL REGIONAL	GUVERN LOCAL INTERMEDIAR	GUVERN LOCAL
Austria	9 lander		2.347 municipalitati
Belgia	3 regiuni	10 provincii	589 municipalitati
Danemarca		14 amter	275 municipalitati
Finlanda	1 regiune autonoma	19 regiuni	455 municipalitati
Franta	26 regiuni	100 departamente	36.433 municipalitati
Germania	16 lander	426 Kreise	16.068 municipalitati 117 orase din Kreise
Grecia			359 municipii 5.562 comune
Italia	20 regiuni	95 provincii	8.066 municipalitati
Irlanda		29 judete	83 municipalitati 5 orase corporații
Luxemburg			118 municipalitati
Olanda		12 provincii	633 municipalitati
Portugalia	2 regiuni autonome		305 municipalitati 4.220 freguesia
Spania	17 regiuni	50 provincii	8098
Suedia		23 landsting	288 municipalitati
Marea Britanie		56 judete	482 districte

³ Conform: <http://www.seap.usv.ro/>

2. Istoria regionalizării în Franța

În Franța o administrație centrală efectivă a fost introdusă la începutul secolului al XVII-lea de către cardinalii Richelieu și Mazarin. Aceștia au introdus o serie de reprezentanți permanenți numiți intendenți și care pe măsura creșterii prerogativelor cu care au fost înzestrați au devenit adevărați administratori. Astfel la mijlocul secolului al XVII-lea acești administratori vizau, supuneau și colectau taxele, organele poliției locale, păstrarea ordinii și conducerea sistemului judiciar.

Ludovic al XIV-lea și ministrul său Colberte au intuit faptul că acești administratori pot să acumuleze o putere care să-i facă greu controlabili și a încercat să le limiteze contribuțiile. Colberte a introdus o cerință de rapoarte privind activitatea lor ducând astfel la crearea unei întregi rețele de funcționari subordonați la apariția unor birouri administrative teritoriale și la nivel central. Ludovic al XIV-lea a creat o serie de ministere pe care le-a conectat la rețeaua administrativă teritorială. Procesul de centralizare a statului nu a reușit să elimine toate vechile centre de putere feudale. Mai mult, monarhia din nevoia continuă de bani a trecut la vânzarea unor funcții și privilegii. Au fost create o serie de categorii favorizate care în timp au acumulat putere și influență. Sistemul administrativ a scăpat de sub control în timpul lui Ludovic al XV-lea și al XVI-lea. Doar odată cu revoluția franceză s-a schimbat percepția generală privind administrația. Guvernele revoluționare franceze au încercat să descentralizeze administrația prin instituirea guvernamintelor locale.

După preluarea puterii, Napoleon a restructurat din temelii sistemul administrativ fractionalizându-l. Departamentele create de regimul revoluționar le-a pus sub administrarea unor prefecți care se aflau sub un strict control centralizat la care detineau și o considerabilă putere. Sistemul a funcționat atât de bine încât după restaurarea monarhiei l-a păstrat⁴.

1919

De-a lungul secolului XIX ideea regionalizării a făcut obiectul multor dezbateri și propuneri, dar în 1919 ideea regională se realizează.

⁴ <http://www.nordpasdecalais.fr/>

Clémentel, pe atunci ministru al comerțului, propune constituirea a 15 “*regrupari economice regionale*” pentru reconstituirea țării după primul război mondial. Astfel, la origine, regiunea era văzută esențial ca o instituție cu vocație economică destinată reconstrucției Franței.

1954

La sfârșitul celei de-a patra Republici, ideile regionale capătă forță datorită necesității amenajării teritoriului și planificării urbane. Asistăm, atunci, la dezvoltarea unei “regionalizări funcționale”, releu necesar pentru administrația economică situată între stat și departament.

Începând din 1954, asociațiile se formează având ca obiectiv dezvoltarea economică a unei regiuni. Ele au fost definite, la sfârșitul anului 1954, sub forma de “*comitete de expansiune economică*”. Stabilirea programelor de acțiune regională a fost prevăzută în decretul de lege din 30 iunie 1955, urmat de o hotărâre din 28 octombrie 1956 care delimitează 23 de regiuni de programe. Această evoluție continuă și în 1958 cu crearea “*planurilor regionale de dezvoltare economică și socială și amenajarea teritoriului*”.

1958

Constituția din 4 octombrie 1958 conține 2 serii de dispoziții privind comunitățile teritoriale:

- Articolul nr. 72 declară diferitele categorii (comunele, departamentele, teritoriile de peste mare).
- Articolul nr. 34 consideră că făcând parte din numărul de principii fundamentale definite de către lege, “*administrarea liberă a comunităților locale, a competențelor și resurselor lor*”.

1964

În fine, două decrete din 7 ianuarie 1959 și 2 iunie 1960, vor defini cadrul celor 21 de circumscripții de acțiune regională (CAR): circumscripții instituționalizate prin decretul din 14 martie 1964, având în fruntea lor prefecți de regiune, asistați de Comisii de dezvoltare economică regională care reuneau alesi și responsabili economici și profesioniști.

1972

La 2 aprilie 1969, Generalul de Gaulle declară: “*aparitia regiunii: iată marea reformă pe care trebuie să o aducem Franței*”. Refuzul, la referendumul din 27 aprilie 1969, a proiectului Generalului de Gaulle care viza deopotrivă crearea de veritabile colectivități teritoriale regionale și

reforma Senatului, marcheaza o etapa foarte importanta. Adunarea generala trebuia sa cuprinda, conform acestui proiect, pe de o parte alesi (deputati ai regiunii si reprezentanti ai colectivitatilor locale) si pe de alta parte consilieri regionali, reprezentand interesele economice si sociale. Refuzul acestui proiect a cantarit greu asupra viitorului ideii regionale. El explica de ce crearea unei institutii regionale descentralizate nu s-a facut, prin legea din 5 iulie 1972, decat sub forma unei institutii publice cu competente foarte limitate si despre care legea prevedea ca nu va dispune de servicii proprii.

Totusi, la initiativa presedintelui Pompidou, miscarea de descentalizare va continua cu legea din 5 iulie 1972 care creaza institutii publice regionale cu o structura deliberativa, **Consiliul regional**, asistate de o structura consultativa, **Comitetul regional economic si social (CRES)**. Structura regionala, asa cum o cunoastem noi acum, incepea atunci sa se defineasca, dar executivul regional era in continuare reprezentat de prefect, numit de catre stat, insarcinat sa pregateasca si sa execute concluziile deliberarii din Consiliul regional.

In regiunea Nord-Pas de Calais, Consiliul regional, instalat in ianuarie 1974, cuprindea 108 membri (parlamentari, reprezentanti ai consiliilor regionale din nord si din Nord-Pas de Calais, reprezentanti ai oraselor cu mai mult de 30.000 de locuitori si ai comunelor urbane din Lille si Dunkerque) si era prezidat de Pierre Mauroy.

1980

Comunitatile teritoriale sunt autorizate sa voteze ratele fiecarei taxe pe care o primesc si sa decida asupra unui anumit numar de abrogari permise de lege (Legea din 10 Ianuarie 1980).

1982

Deceniul 1970 – 1980 marcheaza convertirea stangii la optiunea regionalista. O propunere de lege socialista asupra descentralizarii statului este depusa in Parlament la inceputul anilor '80. Dupa alternanta din anul 1981, noul guvern elaboreaza un proiect de lege pe tema drepturilor si libertatilor comune departamentelor si regiunilor, care a devenit legea din 2 martie 1982. Legea din 2 Martie 1982 denumita "*Legea Deferre*" stabileste drepturile si libertatile comunelor, departamentelor si regiunilor. Stabilirea descentralizarii care autorizeaza transferul puterilor statului catre entitatile teritoriale alese conform principiului subsidiaritatii. Din acel moment, presedintele Consiliului regional pregateste si executa concluziile deliberarilor adunarii regionale. Tutela prefecturala este suprimata.

Presedintele Consiliului Judetean devine executivul comunitatii departamentale conform Legii din 15 Aprilie 1982.

1983

Se stabileste faptul ca "*regiunile, departamentele si comunele concureaza cu statul în ceea ce priveste administrarea teritoriului*" (Legea din 7 Ianuarie 1983) și se distribuie competente între comunitati, departamente, regiuni si stat (Legea din 22 Iulie 1983).

1984

Se confera personalului administrativ al comunitatilor teritoriale statutul de "*functionari teritoriali*", care ofera garantii echivalente cu cele ale functionarilor statului (Legea nr. 84-53 din 26 Ianuarie 1984).

1986

Concretizarea noii autonomii a institutiei regionale in gestionarea afacerilor sale se va realiza cu alegerea Consiliului regional, prin sufragiu universal direct, in 1986. Daca ideea de pornire era de a facilita administrarea tarii, mai ales in domeniul economic prin aplicarea planificarii nationale, interesul regiunilor este, astazi, mult mai larg. Institutia regionala este un nivel de coordonare esential pentru reusita unei amenajari armonioase si echilibrate a teritoriului. Este vorba de determinarea alegerilor strategice si a obiectivelor dezvoltarii regionale in domenii foarte variate precum invatamantul, transporturile, cultura sau turismul, precum si mijloacele necesare pentru atingerea acestora.

1985

Se instituie alegerea consiliilor regionale pe baza votului universal direct (Legea din 10 Iulie 1985)

Prima alegere a consilierilor regionali bazata pe vot universal direct a avut loc pe 16 Aprilie 1986.

1992

Se adoptă Legea orientarii teritoriale din 6 Februarie 1992 care stipulează că administratia teritoriala a Republicii Franceze este asigurata de comunitatile teritoriale descentralizate si de catre serviciile transferate ale statului, că vegheaza asupra institutiilor de cooperare inter-municipala si le încurajeaza și că face astfel încât descentralizarea sa fie principiul general al organizarii si functionarii serviciilor statului.

1999

"*Legea Chevénement*" din 12 Iulie 1999 întărește și simplifică cooperarea inter-municipală, care conduce la un număr de trei structuri inter-municipale cu propriile lor sisteme de taxe:

- Comunitățile și comunele (care trebuie să depindă de același sprijin);
- Comunitățile de conglomerate (cu mai mult de 50 000 locuitori);
- Comunitățile urbane (cu mai mult de 500.000 locuitori).

2003

Regiunea are acum un fundament constituțional. Astfel, prin legea constituțională Nr. 2003-276 din 28 martie 2003, ea figurează în lista colectivităților teritoriale pe același plan cu comunele și departamentele.

Art.72 "*Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele, regiunile, colectivitățile cu statut particular și colectivitățile de peste mari, reglementate prin articolul 74. Orice altă colectivitate teritorială este creată prin lege, în acest caz, în locul uneia sau mai multor colectivități menționate la prezentul alineat.*"

După 1 ianuarie 2005 regiunea a devenit competentă pentru organizarea primăriei, alimentării, cazării și întreținerii generale și tehnice în licee pentru finanțarea formării și pentru sprijinul acordat studenților în domeniul social și sanitar și pentru organizarea inventarului general al patrimoniului cultural regional⁵.

Descentralizarea a dat naștere colectivităților teritoriale cu organizări originale în care repartitia de putere, distribuția competențelor, modurile de coordonare se alătură într-o formă de coordonare nouă. Puține lucrări au fost realizate asupra specificității majore a funcționării organizației locale una politică compusă din aleși, alta administrativă, compusă din funcționari (și contractuali) teritoriali, care au fiecare legitimitatea și universul lor propriu – democratic pentru unii, tehnocratic pentru alții⁶.

Cum funcționează sistemele de decizie în acest context? Sunt ele eficiente? Cum se adaptează prerogativele aleșilor și funcționarilor în aceasta

⁵ Gerard-Francois Dumont, *Les regions et la regionalization en France*, Ellipses, collection "Transversale Debats", 2004

⁶ Sylvain Barone, *De la region – Defferre à la region politique*, Pouvoirs locaux, Le cahiers de la decentralization, no 70/2006

apropiere si modurile de organizare noi sau inedite in raport cu ideile clasice de exercitare a puterii centrale in Franta?

Plecand de la cazul cel mai specific al regiunii putem demonstra ca una din cheile de intelegere al institutiei rezida in interfata dintre aceste doua grupuri de actori si ca modul de repartizare al puterii, al functiilor si al responsabilitatilor, ca si coordonarea intre cele doua universuri, depind, cu siguranta, de rolul pe care legea a dorit sa o dea unora si altora dar, de asemenea, si de natura competentelor exercitate. Putem spune ca exista o slabiciune institutionala a executivelor regionale din cauza ambiguitatilor rolului de administratie teritoriala⁷.

⁷ Louis Mallet, Les ambiguities de l'administration territoriale, Pouvoirs locaux, Le cahiers de la decentralization, no 70/2006

3. Regionalizarea în Franța

La 20 octombrie 1970, la Lyon, președintele de atunci al Franței, Georges Pompidou, prezenta viziunea sa asupra regiunii: *„Regiunea trebuie considerată nu ca un eșalon administrativ ce se suprapune celor existente ci, înainte de toate, ca fiind o unire a tuturor departamentelor, permițând realizarea și gestionarea rațională a marilor proiecte colective. Ele (regiunile) sunt pentru departamente ceea ce sunt organizațiile intercomunale pentru comune. Ele (regiunile) permit statului să delege responsabilități, evitând crearea unui ecran suplimentar, iar, în același timp, regiunile permit departamentelor să delege o parte din atribuții, atunci când problemele apărute depășesc simplul cadru departamental”*. Pentru a rezuma, am spune că regiunea este expresia concentrată a departamentelor care o compun și un organ ce tutelează aceste departamente. O asemenea construcție trebuie să fie nu în spiritul sistemului, ci adecvată realităților⁸.

În Franța, regionalizarea a fost mai întâi administrativă. Structurat inițial pe două paliere (comunal și departamental), sistemul administrativ francez s-a caracterizat, timp de aproape două secole, pe lângă centralizarea excesivă și printr-o mare fragmentare, atât la nivel departamental (96 de departamente subordonate direct puterii centrale), cât mai ales la nivel local (36 700 comune). Este motivul pentru care în anii 50 a fost instituit un nivel administrativ superior, regional. Delimitarea regiunilor a devenit efectivă abia în noiembrie 1956, pe baza agregării unităților administrative de rang inferior (departamente)⁹. Astfel, au fost create 21 de circumscripții de acțiune regională pentru a servi planificării economice și amenajării teritoriului. Cele 4 regiuni de peste mare prezintă particularitatea de a fi mono-departamentale¹⁰. Legea din 05.07.1972 instituie 22 de regiuni dotate fiecare cu un consiliu regional numit și un comitet economic și social. Prefectul regiunii deținea puterea executivă.

Transformarea regiunii în colectivitate teritorială deplină, în 1982 a fost modificarea legislativă cea mai importantă. Legea din 02.03.1982 pune pe același plan comunele, departamentele și regiunile, consacrand, astfel, trei niveluri de colectivitate teritorială¹¹. Dispozițiile acestei legi nu vor deveni

⁸ Ilie Bădescu, Dan Dungaciu, Sociologia și geopolitica frontierei, vol. II, Editura Floarea Albastră, București, 1995, p.8

⁹ Dănuț Radu Săgeată, Modele de regionale politico-administrativă, Editura Top Form, București, pp.22-23

¹⁰ Alain Delcamp, John Loughlin, La décentralisation dans les États de l'Union européenne, p.158

¹¹ Pierre Bodineau, Michel Verpeaux, Histoire de la décentralisation, PUF, 1993, p.109

efective decât în 1986, cu ocazia primei alegeri a consilierilor regionali prin sufragiu universal.

Descentralizarea regională înseamnă crearea sau substituirea unei noi colectivități teritoriale la un nivel superior celui al colectivităților locale existente și care este calificată ca regiune. Regiunea capătă, astfel, o expresie instituțională specifică, care se caracterizează prin aplicarea unui regim general al colectivităților teritoriale. Ea formează, deci, o nouă categorie de colectivități teritoriale, ce au aceeași natură juridică cu cea a colectivităților teritoriale existente, dar care se distinge printr-un teritoriu mai larg și incluzându-le pe acestea din urmă și prin competențele lor, care au o vocație esențial economică sau orientate către dezvoltare. Chiar dacă ea modifică organizarea teritorială, ea se înscrie în ordinea constituțională a statului unitar¹².

Printre statele Uniunii Europene, Franța este singurul stat care a îmbrățișat pe deplin această concepție. Franța numără astăzi 25 de regiuni și 4 departamente de peste mare, făcându-se aplicarea legii din 02.03.1982 și luând în considerare alegerile regionale din 1986. Aceste regiuni beneficiază de principiul liberei administrări a colectivităților teritoriale, care fusese consacrată mai întâi pentru comune prin Constituție, departamente și teritoriile de peste mare. Principiul liberei administrări nu este prin el însuși o sursă de putere reglementară, cu excepția cazului când există prevederi legislative exprese în acest sens. Puterea normativă a regiunii este într-adevăr, având în vedere competențele sale, mai redusă decât a comunelor sau a departamentelor și în particular a primarului. Regiunile nu pot să exercite nici să își aroge nici o tutelă asupra altor colectivități locale de pe teritoriul lor.

¹² Louis Mallet, Les ambiguïtés de l'administration territoriale, Pouvoirs locaux, Le cahiers de la decentralization, no 70/2006

4. Modelul francez de descentralizare

Franța, cu o suprafață de 544.000 kmp și 58.027.000 locuitori, este republică parlamentară, cu un Parlament bicameral și este stat unitar descentralizat. Franța are 26 de regiuni, 100 de departamente și 36.763 comune¹³.

Descentralizarea administrației publice a demarat în urmă cu 20 de ani. În martie 1982, legile prezentate de către Gaston Deferre, Ministrul de Interne și al Descentralizării, la vremea respectivă, au marcat o adevărată "rupere" a organizării politice și administrative franceze.

Regiunile și departamentele care "s-au născut" datorită acestor legi au propria lor entitate socială și politică. De altfel, în motivația ce însoțea legile, Deferre spunea că ele urmăresc să facă din "*comune, departamente și regiuni instituții majore, adică libere și responsabile*". Totodată, legile respective au modificat relațiile între stat și colectivitățile locale și au modernizat "arhitectura" instituțiilor locale ale Franței.

A. STRUCTURA SI DESCENTRALITZAREA INSTITUTIONALA¹⁴

Structurile statului

În Franța, statul nu este decât unul dintre deponarii puterii publice, alături de el găsindu-se colectivitățile locale (comune, departamente, regiuni, structuri intermedii, spitale, etc) și stabilimentele publice ale statului. Toate acestea au datoria să respecte interesele generale și să pună politicile publice în serviciul cetățenilor.

NIVELUL NATIONAL

"Puterile" statului sunt:

Puterea executivă sau Executivul - reprezentată de Președintele Republicii, Guvernul, ministerele. Ea propune, adeseori decide și pune în aplicare orientările politicii publice și regulile ce trebuie respectate de către cetățeni.

Președintele Republicii, ales pe cinci ani prin sufragiu universal direct, numește Primul Ministru și membrii Guvernului propuși de Primul Ministru.

La nivelul puterii executive distingem:

¹³ Pentru o abordare mai amplă vezi: PHARE RO 9907-02-01 Studii de impact de pre-aderare

¹⁴ Gerard-Francois Dumont, *Les regions et la regionalization en France*, Ellipses, collection "Transversale Debats", 2004

- Președintele Republicii desemnează pe Primul Ministru și membrii cabinetului și este garantul bunei funcționării a instituțiilor, este comandantul suprem al forțelor armate și numește persoanele în funcțiile înalte în stat,

- Guvernul, care determină și conduce politica Națiunii și răspunde în fața Adunării Naționale. El este condus de primul ministru care dispune de administrația centrală - ministerele. Acestea au în structura lor miniștrii, miniștrii delegați și secretari de stat care coordonează un număr de servicii corespunzătoare atribuțiilor lor. Numărul actual al direcțiilor administrației centrale (inclusiv cele asimilate) este de 209, iar efectivul total al direcțiilor centrale și al serviciilor naționale este de circa 75.000 de persoane.

- Administrațiile centrale sunt compuse din direcții generale și direcții, alte servicii care pot purta diferite nume - delegații, servicii, misiuni, etc. Ele asigură misiuni precum: evaluare (a evoluțiilor nevoilor societății, amisiunilor statului), în domeniul legislației și reglementărilor (e-mite norme naționale sau pregătește proiecte de legi), coordonare a serviciilor descentralizate ale statului (fixează obiectivele, rezultatele așteptate și stabilește alocarea fondurilor financiare, materiale și a personalului), control și tutelă¹⁵.

- Serviciile de competență națională asigură, în diferite ministere, la nivel național, activități de producere de bunuri și prestări servicii, de gestiune sau de studiere, precum și diverse alte misiuni cu caracter operațional. Ele pot dispune de o anumită autonomie financiară.

- Serviciile descentralizate ale statului - aflate în subordinea prefectilor, care sunt reprezen tanții guvernului în teritoriu, grupează circa 95 la sută din efectivele funcțiilor publice ale statului. Ele au ca sarcină să pună în aplicare, la nivelul unei circumscripții teritoriale bine determinate, politicile naționale, să a-plice diverse reglementări. Serviciile descentralizate ale principalelor administrații civile ale statului și ale jandarmeriei sunt, în cea mai mare parte, organizate la nivel departamental (100 departamente) și regional (26 de regiuni). În plus, statul este reprezentat la nivel interdepartamental prin subprefecturi (240 subprefecturi de arondisment), subdivizii /1.339/, trezorerii și percepții (3.849), circumscripții de poliție și brigăzi de jandarmerie (6.185).

- Stabilimentele publice ale statului sunt clasificate în diferite categorii: stabilimente publice cu caracter administrativ, cu caracter

¹⁵ John Loughlin, *La vision europeenne du role des regions et de l'autonomie regionale*, Pouvoirs locaux, Le cahiers de la decentralization, no 70/2006

industrial și comercial, cu caracter științific și tehnologic sau cu caracter științific, cultural și profesional. Ele intervin în diverse domenii precum: formare -școli naționale, universități, școli de formare a funcționarilor; cercetare și inovare - institute de cercetare din diferite domenii; cultură - muzee, biblioteci, casele naționale ale monumentelor istorice, teatre, centrul național de cinematografie; protecție socială și solidaritate, muncă și sănătate, construcții și amenajarea teritorială, transporturi, parcuri naționale, etc.

Fiecare dintre cele 26 de regiuni (22 metropolitane și 4 "peste mări" - d'outre-mer - Guyane, Guadeloupe, Martinique și la Reunion) sunt administrate de un consiliu regional, prezidat de un președinte - executivul regiunii - împreună cu 4 până la 15 vice-președinți. Consiliul este a sistat de un comitet economic și social, format din reprezentanți ai sindicatelor, patronatelor și independenți¹⁶.

Cele 100 de departamente, între care și cel care cuprinde Parisul, plus cele din afara Franței, sunt administrate de un consiliu general, ales pe o perioadă de 6 ani, prin sufragiu universal, iar jumătate din consilieri pot fi rea-leși pe o perioadă de trei ani.

În ceea ce privește comunele ele sunt în număr de peste 36.000, circa 90 la sută au sub 2.000 de locuitori, Franța fiind singura țară a uniunii care nu a unit aceste comune în structuri mai mari. Cooperarea intercomunală este încurajată prin acte normative, (legile din 1992 și 1999) și există 756 comunități ale comunelor, 4 ale orașelor, 9 comunități urbane și 17.896 sindicate intercomunale diverse.

Orașele Paris, Lyon și Marsilia au un statut aparte, ele având un consiliu format din 163 de membri, 73 și respectiv 101 consilieri.

Consiliile municipale trebuie să se reunească de cel puțin patru ori pe an.

Conform Constituției, reprezentarea intereselor colectivităților teritoriale este realizată, la nivel național, de către Senat, ai cărui membrii sunt aleși de către reprezentanții comunelor, regiunilor și departamentelor.

Puterea jurisdicțională — formată din tribunalele judiciare, jurisdicțiile administrative și financiare sau cele asimilate-au-toritățile administrative independente. Ele supraveghează buna aplicare a regulilor, tranșează litigiile și decid ce reparații se acordă.

Puterea legislativă sau Legislativul:

Reprezentata de Parlament care are doua camere:

¹⁶ PHARE RO 9907-02-01 Studii de impact de pre-aderare

- "Adunarea Nationala" este compusa din deputati alesi prin vot universal direct din cinci în cinci ani;
- "Senatul" (Camera Senatului) este compusa din senatori alesi prin vot universal direct o data la 8 ani si raspunde de reprezentarea comunitatilor teritoriale.

Consiliul Constitutional are 9 membrii desemnati pentru 9 ani:

- 3 desemnati de catre Presedintele Republicii;
- 3 desemnati de catre Presedintele "Adunarii Nationale" (Camera Comunelor);
- 3 desemnati de catre Presedintele "Senatului" (Camera Senatului).

Este raspunzator de controlul constitutionalitatii legilor.

Structura administrativa franceza este formata din 3 nivele de comunitati teritoriale descentralizate: "regiunile", "departamentele" si "comunele" (municipalitatile). Aceste 3 nivele sunt conduse de catre autoritati teritoriale alese.

NIVELUL REGIONAL¹⁷

Franta are 22 (+ 4 "peste mări") de Regiuni: 21 de regiuni metropolitane + un statut particular pentru Corsica, care este o regiune prevazuta cu o Adunare si cu propriul sau corp executiv¹⁸.

Fiecare regiune (suprafata medie: 24 700 km² /populatia medie: 2 470 000 locuitori) este compusa din mai multe "Departamente" (Judete /clasificate NUTS 2).

Cele patru "teritorii" de dincolo de mare (Réunion, Martinique, Guadeloupe, Guyane) beneficiaza de pe urma unor privilegii specifice regiunilor.

Anumiti autori considera ca sunt 25 de regiuni (21 în "tara mama" + 4 teritorii peste mare, Corsica nefiind inclusa).

NIVELUL REGIONAL DESCENTRALIZAT

Fiecare regiune este condusa de un Consiliu Regional. Membrii sai sunt alesi prin sufragiu universal direct la fiecare 6 ani printr -o lista mixta

¹⁷ Gerard-Francois Dumont, *Les regions et la regionalization en France*, Ellipses, collection "Transversale Debats", 2004

¹⁸ Cf. decizia Consiliului Constitutional din data de 9 mai 1991 si legea din 13 mai 1991.

de vot (majoritate pentru jumătate dintre locuri, proportionalitate pentru cealaltă jumătate).

Presedintele sau, ales desi dintre membrii Consiliului, este șeful executivului regiunii și conducatorul echipei administrative regionale.

O comisie permanentă, aleasă proportional de către Consiliu și care este autorizată să delege răspunderi, execută lucrările Consiliului Regional.

Directorul general al serviciilor (SGR), care ține de birourile teritoriale publice, răspunde de administrația teritorială.

În cadrul fiecărei administrații regionale există un secretariat general al problemelor regionale (SGPR). Acesta se ocupă mai ales de proiectele cofinanțate de fondurile structurale europene.

Principalele domenii de competență la nivel regional sunt:

- Educația (construcția, echipamentul și întreținerea Liceelor);
- Pregătirea și formarea profesională permanentă;
- Dezvoltare și planificare;
- Planificarea, mediul și patrimoniul orașelor (de exemplu, parcurile naționale regionale);
- Transporturile (organizare, finanțare, drumuri-cai ferate).

NIVELUL REGIONAL TRANSFERAT (DECONCENTRAT)

Fiecare regiune are, începând cu 1964, un Prefect al Regiunii numit de Guvern. Ca reprezentant al statului, autoritatea sa se extinde asupra tuturor serviciilor externe ale diferitelor departamente guvernamentale prezente în regiune. În același timp, el este și prefectul județean al capitalei regiunii. Are autoritate peste prefectii județelor regiunii. El supraveghează a posteriori deciziile Consiliului Regional.

NIVELUL JUDEȚEAN

Districtul de județ datează încă din 1789. Franța este împărțită în 96 "departamente" metropolitane și 4 teritorii peste mare.

Media suprafeței regiunilor "departamentelor" este de 5725 km², media populației este de 595 000 locuitori (această entitate este clasificată NUTS 3).

Orașul Paris are în același timp statutul de "comună" și de "departament".

NIVELUL JUDEȚEAN DESCENTRALIZAT

Fiecare "departament" este condus de un Consiliu Județean (propriul sau Consiliu local).

Membrii sai sunt alesi pe jumătate prin sufragiu universal direct, la fiecare 3 ani (majoritatea votează pentru 2 buletine de vot în circumscripția electorală – cunoscută sub denumirea de "canton").

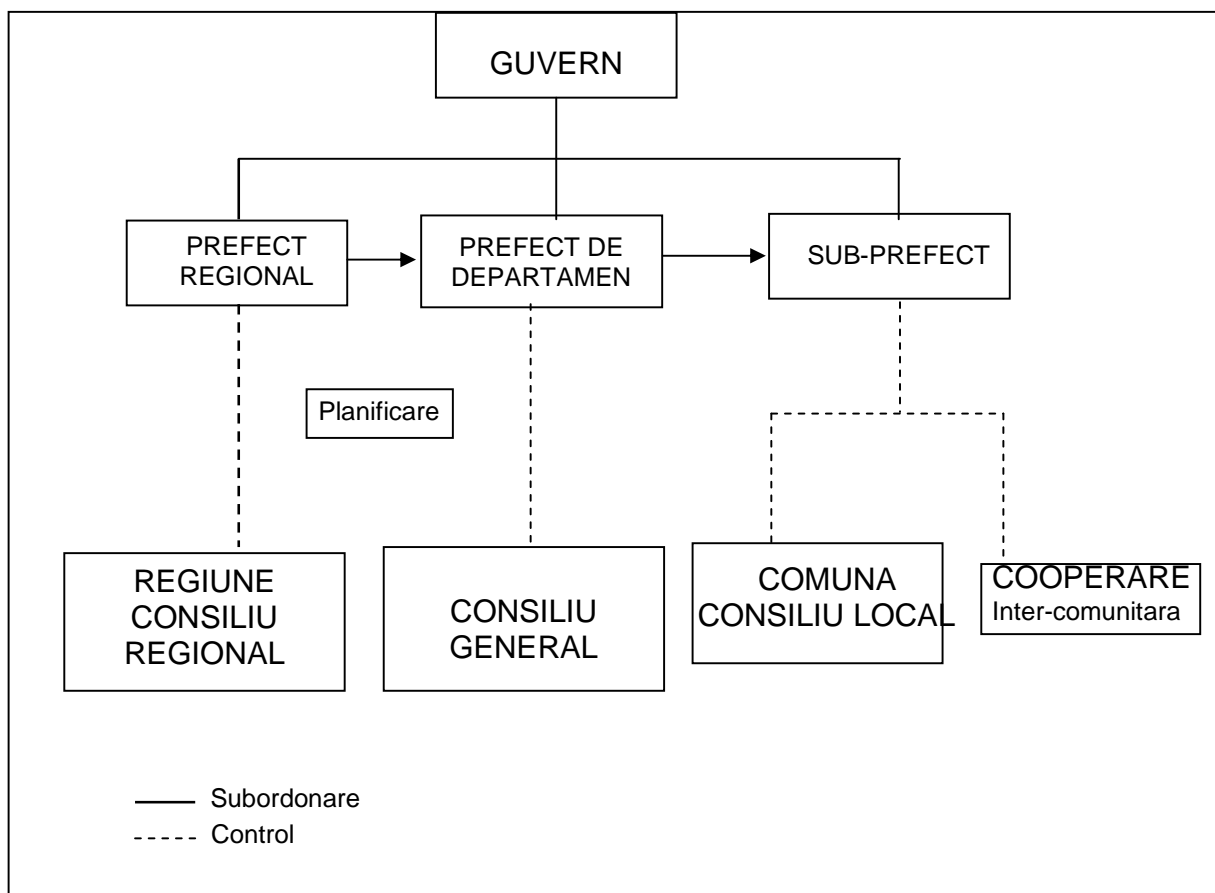
Președintele său, ales de către membrii Consiliului Județean, reprezintă executivul departamentului și șeful echipei administrative județene.

Lucrările Consiliului Județean sunt desfășurate în Comisia permanentă aleasă prin reprezentare proporțională de către Consiliul care îi determină responsabilitățile.

Principalele domenii de competență la nivel județean:

- Educația (construcția, echipamentul și întreținerea școlilor secundare)
- Transporturile școlare (finanțare, organizare în afara regiunii urbane)
- Acțiuni și sănătate socială (asistență socială pentru copii, familii, bătrâni și persoane cu handicap)
- Dezvoltare economică și planificare (programe de asistență pentru utilajul rural)

Figura nr. 1¹⁹: Organizarea teritoriala a administratiei franceze:



B. PROCESUL DE DESCENTRALIZARE

În anii '70, după mai multe încercări de a reduce numărul comunelor, s-a ales să se respecte autonomia comunală și, în același timp, să se încurajeze proliferarea structurilor de cooperare între comune pentru a compensa dimensiunea insuficientă a acestora²⁰.

Există mai multe sisteme de cooperare reglementate de lege: asociații monoprofesionale (1890), asociații multi-profesionale (1959), asociații

¹⁹ Conform: PHARE RO 9907-02-01 Studii de impact de pre-aderare

²⁰ Gerard-Francois Dumont, *Les regions et la regionalization en France*, Ellipses, collection "Transversale Debats", 2004

pentru studiu și programare (1971), acorduri inter-municipale (1983), comunități ale comunelor (1992), etc.

Au fost create alte sisteme administrative pentru comunele urbane și suburbiile lor, comunitățile non-teritoriale fiind incluse: districtul (1959), comunitățile urbane, asocieri de orașe (1970), comunități orășenești (1992).

Legea din 6 Februarie 1992, cunoscută ca având tendințe teritoriale, a încurajat această cooperare prin introducerea în fiecare județ a "comisiei pentru cooperarea inter-municipală".

Legea din 12 iulie 1999 (cunoscută ca legea lui Chevenement) simplifică, întărindule, numărul acestor structuri inter-municipale care au propriul lor sistem de taxe.

Există 3 tipuri principale de structuri inter-municipale: comunitățile și comunele, comunele și orașele (și suburbiile lor), comunitățile urbane²¹.

Numai curțile administrative (tribunalele care se ocupa de disputele din serviciul civil francez) au puterea de a invalida deciziile administrative adoptate de către Consiliile Județene ale "departamentelor" și de către Consiliile municipale (conseils municipaux) ale comunelor.

Legile descentralizării din anii '80 ar putea fi rezumate în 5 puncte:

1. Dispare supravegherea administrativă îndeplinită de stat prin intermediul prefectului și executivul Consiliului Regional este transferat Consiliului Județean (departament). De acum încolo, prefectul supervizează a posteriori acțiunile comunităților locale (și nu a priori), prin intermediul curților administrative și Camerelor Regionale de Conturi (Chambres régionales des comptes). În ceea ce privește tezaurul public, descentralizarea a fost reușită prin crearea Camerelor Regionale de Conturi, curți ale legii create în 1982 pentru a transfera supravegherea realizată până atunci de către Curtea de Conturi. Asistate de către oficialii locali ai trezoreriei, acestea joacă 3 roluri diferite: supervizarea bugetului, rationamentul de calcul, observarea conducerii. Din 1982, nu există nici o oportunitate sau aprobare de control. Deciziile autorităților teritoriale sunt în întregime acoperite de executiv (cu câteva excepții sau condiții de timp). Acest control a posteriori este realizat prin exercitiul dreptului la apel pentru reprezentanții statului, care este foarte rar pus în practică.
2. Fiecare Consiliu Județean își alege președintele, care este autoritatea executivă a deciziilor sale. Nu mai este Prefectul cel care implementează politicile județului, ci Consiliul Județean. În acest

²¹ John Loughlin, *La vision européenne du rôle des régions et de l'autonomie régionale*, Pouvoirs locaux, Le cahiers de la décentralization, no 70/2006

sens, Consiliul Judetean este împuternicit sa-si recruteze proprii sai functionari administrativi si tehnici (serviciul civil teritorial). Personalul administratiei teritoriale reprezinta 25% din numarul total al functionarilor publici.

i. Ca si comuna sau judetul, regiunea devine o comunitate pe deplin si integral teritoriala, administrata de un Consiliu Regional ai carui membrii sunt alesi prin sufragiu universal. Statul transfera comunelor (în special implementarea dreptului la pamânt), departamentelor (în special ajutorul social) si regiunilor (antrenament profesional printre altele), pachete de competente (responsabilitati si resurse), care pâna acum erau în responsabilitatea sa. Dupa aceea, reforma descentralizarii a fost caracterizata printr-o încercare de definire a competentelor, care sunt probabil sa fie îndeplinite de fiecare nivel al comunitatii. In 1987 si în 1988 au fost luate decizii pentru a garanta comunitatilor teritoriale "atributiunile efective" si pentru a preveni fiecare dintre atacurile substantiale la adresa acestor atributii.

Statul trebuie, în concordanta cu principiul subsidiaritatii, sa delege comunitatilor toate puterile pe care sunt capabile sa le gestioneze. In practica, nici o competenta nu poate fi delegata exclusiv, legislatorii reusind sa specifice o profesie dominanta; majoritatea competentelor – poate cu exceptia asistentei sociale – sunt, de fapt, împartite²².

3. Comuna se ocupa de controlul pamântului, cu aceleasi competente principale ca în cazul proiectarii orasenesti si responsabilitatea echipamentelor locale. Judetului (département) îi este delegata o misiune de solidaritate si adaptare, prin managementul serviciilor de asistenta sociala si prin redistribuirea între comune.
4. Regiunea experimenteaza o întarire a rolului sau în reflectarea, coordonarea (pentru proiectarea oraseneasca sau judeteana) si mai general, implementarea activitatilor economice si de dezvoltare. Regiunii îi este delegata o competenta comuna a legii în ceea ce prive ste training-ul profesional. Statul pastreaza functiile de suveranitate: afacerile externe, apararea si responsabilitatea echilibrelor economice majore; justitia si politia.
5. Multiplele ajutoare financiare pe care statul le-a folosit pentru comunitatile locale, adesea pe baze întâmplatoare, sunt astazi integrate ca "granturi", ceea ce-i permite statului sa gaseasca un remediu pentru inegalitatea provenita din împartirea taxelor.

²² Gerard-Francois Dumont, Les regions et la regionalization en France, Ellipses, collection "Transversale Debats", 2004

- Cel mai important este grantul global de operare, format în 1979 și care reprezintă 25% din veniturile comunelor și 10% din veniturile județelor.
- ii. Comunitățile locale franceze au avut mereu un sistem de taxe propriu și diferit de cel al statului. Se întâmpla în anul în care a fost creată taxa pe venit, alocată în întregime statului. Încă de la Revoluție, comunitățile locale colectau cele 4 taxe principale: taxa pe pământ (pentru construcții sau non-construcții), taxa consiliului (taxa locală plătită de rezidenți), taxa locală pe afaceri (rata de afaceri) parțial pe clădiri, parțial pe venit. Au fost încercări legislative de a împărți între nivelurile comunității, una sau mai multe taxe diferite. Cea de a treia sursă de venituri este împrumutul, care reprezintă 12% din suma totală. Chiar dacă, cel puțin la început, descentralizarea ar fi fost prezentată ca trebuind să beneficieze în primul rând regiunea, în cele din urmă, județul este cel care a primit cele mai noi competențe, cel puțin în ceea ce privește capacitățile de management financiar. Județul este cel care beneficiază cel mai mult de pe urma compensației financiare plătite de stat ca transfer al competențelor.

Atribuțiile colectivităților teritoriale

Autoritățile locale din comune au ca atribuții administrarea comunelor și amenajarea teritorială la nivelul respectivei comunități, sunt responsabile de sistemul de distribuție al apei, gazelor și electricității, de construcția și întreținerea clădirilor școlilor primare și a grădinițelor și sunt din ce în ce mai implicate în problemele de tratarea deșeurilor și calitatea apei potabile²³.

Departamentele exercită diverse competențe în materie de dezvoltare rurală, sunt responsabile de construcția și întreținerea clădirilor colegiilor și de protejarea siturilor arheologice. Cele mai importante sarcini ale departamentelor sunt însă acordarea ajutoarelor sociale, serviciile de gardă pentru copii, cele destinate persoanelor în vârstă sau cu handicap, precum și serviciile medicale și de ajutor pentru reintegrare.

Sarcina organizării transportului public regional și local este împărțită între regiuni - există convenții încheiate cu Societatea Națională de Căi Ferate (SCNF), și departamente și comune.

Cele trei entități ale administrației publice din Franța pot să ia măsuri în favoarea dezvoltării economice, una dintre acestea fiind crearea de societăți comerciale mixte, iar regiunile pot să participe la investiții.

²³ Alistair Cole, *Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction*, French Politics, 2006

La capitolul educație, liceele intră în atribuțiile regiunilor, ele fiind răspunzătoare și de formarea profesională a tinerilor între 16 și 26 de ani. Universitățile sunt în atribuția statului, precum și programele școlare și gestionarea personalului din învățământ. În ceea ce privește protecția mediului, ea este una dintre competențele statului, regiunile gestionând parcurile naturale regionale

Finanțarea colectivităților teritoriale

Comunele, departamentele și regiunile încasează, fiecare pentru propriile venituri, diferite impozite locale. De exemplu, regiunile încasează taxele pentru permisul de conducere sau cele pentru certificatele de înmatriculare a autovehiculelor, taxa pentru orice fel de autovehicul (vigneta) fiind încasată de către departamente²⁴.

Actuala organizare administrativ-teritorială din Franța (comune, departamente, regiuni) s-a cristalizat treptat după cel de-al doilea război mondial, ca un răspuns la necesitatea structurării cadrului geografic pe unități ale căror dimensiuni să permită punerea în practică a unei reale planificări și politici de amenajare a teritoriului și de dezvoltare economică.

Din punct de vedere organizatoric regiunea este singura colectivitate teritorială compusă din două adunări: o adunare deliberativă, consiliul regional, și, consiliul economic și social al regiunii. Consilierii regionali sunt aleși prin sufragiu universal direct, durata mandatului lor fiind de șase ani, în timp ce membrii consiliului economic și social sunt desemnați de către organizațiile profesionale cele mai reprezentative din regiune (tot pe o perioadă de șase ani).

Consiliul regional este condus de un președinte, ales de adunarea generală a consiliului. Această adunare se convoacă de cel puțin patru ori pe un an pentru a lua principalele decizii privind viitorul regiunii, în special în plan financiar (votează bugetul și modificările acestuia în timpul anului, raportează creditele neutilizate, afectează noi resurse, aprobă contractele cu statul și cu Uniunea Europeană).

Adunarea generală desemnează comisia permanentă, prezidată de președintele consiliului regional. Comisia permanentă este compusă din reprezentanți ai tuturor tendințelor politice și deliberează în chestiunile legate de înlăptuirea deciziilor consiliului regional.

- Consiliul economic și social își desfășoară activitatea în cadrul comisiilor consultative, organizate în funcție de principalele domenii de

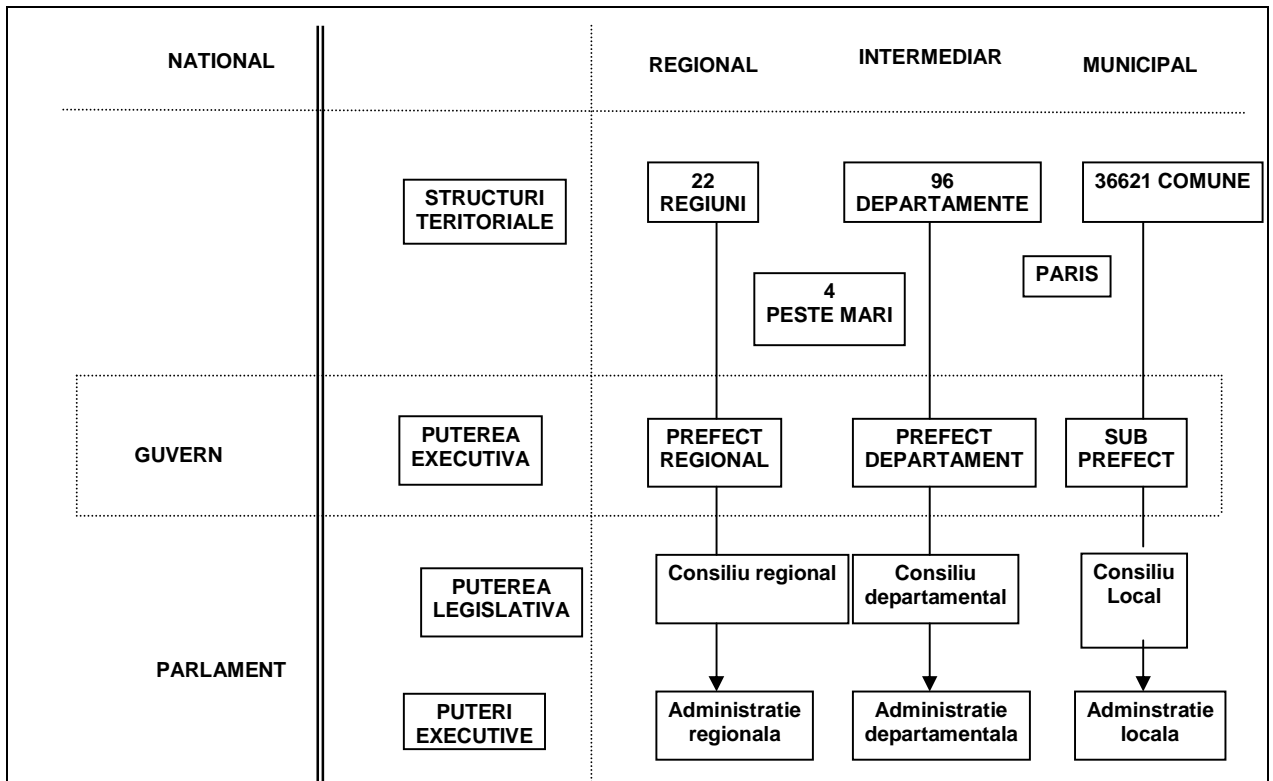
²⁴ Alistair Cole, *Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction*, French Politics, 2006

intervenție a regiunii (finanțe, agricultură, industrie, amenajarea teritoriului, energie, sectorul social și cultural etc.). Ele au sarcina de a aviza dosarele instrumentate de serviciile specializate ale administrației regionale. Dosarele sunt transmise comisiei permanente sau adunării reunite în ședință plenară, pentru a decide asupra fiecărui dosar în parte.

Administrația regională²⁵ este condusă de președintele consiliului regional, fiind structurată pe direcții (ex.: amenajarea teritoriului, dezvoltare durabilă și turism, industrie, cercetare și transfer tehnologic ș.a.), iar acestea pe servicii (de exemplu, direcția de amenajarea teritoriului, dezvoltare durabilă și turism este compusă din serviciul de politici teritoriale, serviciul de economia turismului, serviciul solidaritate - habitat și cadru de viață, serviciul de mediu și energie, centrul de resurse teritoriale, serviciul de gestiune financiară).

²⁵ Alistair Cole, *Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction*, French Politics, 2006

Figura nr. 2: Structura politica si administrativa descentralizata din Franta



Concluzii

Două concluzii importante se desprind după parcurgerea acestui material.

Prima dintre ele se referă la faptul că România trebuie să observe și, eventual, să preia experiențele pozitive ale modelului francez dar, în același timp, trebuie să surprindă descentralizarea în evoluția sa și să fie atentă la evoluțiile și la propunerile de modernizare ale unui sistem descentralizat cu o lungă tradiție. Pentru a avea un tablou complet al modelului francez prezentăm două rapoarte semnificative referitoare la propuneri de modernizare.

Atunci când noul presedinte al Frantei, Nicolas Sarkozy, si-a anunțat echipa, Jacques Attali, apropiat colaborator al fostului presedinte socialist Francois Mitterrand, a fost rugat de Sarkozy sa formeze si sa preia conducerea unei comisii destinata a face propuneri pentru introducerea de reforme care sa dea un nou impuls cresterii economice și sporirii prosperitatii Frantei. Raportul Attali²⁶ conține câteva prevederi deosebit de interesante referitoare la modelul francez de descentralizare.

Raportul Attali prevede desfiintarea, în urmatorii zece ani, a celor 100 de departamente ale Frantei, din cauza birocratiei si a pierderilor financiare. Totodata, cele 36.000 de comune in care este impartit teritoriul francez ar urma sa fie reduse la doar 6.000. Propunerea a starnit atit nemulțumirea politicianilor de dreapta, aflati la guvernare, cit si pe cea a socialistilor.

In domeniul descentralizarii se prevede simplificarea organizarii teritoriale, prin disparitia in decurs de zece ani a departamentelor (astazi 100), intarirea regiunilor (26), acordarea unei mai mari autonomii bugetare comunelor pentru ca electoratul sa poata mai bine controla cheltuielile colectivitatilor locale; introducerea unor indicatori de performanta a serviciilor publice municipale; s.a. Masurile enumerate mai sus, printre care nu am mai amintit cele privind fiscalitatea, finantarea protectiei sociale, combaterea discriminarilor de origine si sex, s.a., sunt insotite de un plan calendaristic, introducerea lor urmand a se termina in iunie 2009. La examinarea propunerilor din raport, intr-o sedinta speciala a guvernului francez, singurele obiectii de care s-a tinut seama, in urma

²⁶ Rapport de la Commission pour la liberation de la croissance française sous la présidence de Jacques Attali

protestelor soferilor, s-au referit la sporirea numarului de taximetre in orasul Paris.

“*Vom vedea de mâine o Franță fără departamente?*” Este una dintre principalele propoziții din raportul Attali, care preconizează o “*dispariție treptată*” a acestora. Autorii raportului consideră că acest nivel administrativ, înființat în 1970, este, astăzi, depășit. Din punctul lor de vedere, Regiunile și structurile intermunicipale ar trebui să-și delege competențele consiliilor generale.

Un alt Raport care prezintă anumite aspecte interesante legate de descentralizare este Raportul lui Chérèque²⁷. În acest Raport sunt identificate câteva probleme cu care înca se confrunta descentralizarea:

- Problema cooperării pe orizontala (astfel încât îndeplinirea fiecărei competente sa corespunda unei regiuni teritoriale specifice).
- Problema articulării competențelor între 3 nivele descentralizate, care ar trebui sa ramâna independente fara a se oferi posibilitatea tehnica de a atribui fiecaruia o competenta exclusiva. Scopul este acum de a dezvolta forme de cooperare pe baze contractuale si conceptul de "comunitate experimentală" pe baza proiectului. (Contractele de Plan, formula Regiunile Statului – CPER).
- Problema angajării în acțiuni care necesita coordonare si redistribuire a masurilor.

Legea orientării privind adaptarea si dezvoltarea teritoriului (din 6 Februarie 1992) se bazeaza pe principiul conform caruia toate resursele pe locuitor al comunitatilor teritoriale din regiune nu pot reprezenta mai puțin de 80%, sau mai mult de 120% din media nationala.

A doua concluzie răspunde la trei întrebări fundamentale pe care se bazează întregul demers:

1. De ce analizăm fenomenul de regionalizare?
2. De ce analizăm modelul francez?
3. De ce ne-am propus acest demers, acum?

În mare parte răspunsul la aceste întrebări se găsește într-un alt studiu „Prioritatea viitoarei guvernări: Reforma regională”²⁸. Acolo se aduc următoarele argumente în favoarea reformei regionale:

- Politica de coeziune sau politica regională presupune capacitatea instituțională de a proiecta, implementa, monitoriza la nivelul regiunii de

²⁷ Rapport de J. Chérèque, "Plus de région et mieux d'Etat"

²⁸ <http://victorbostinaru.ro>

dezvoltare, ca și coordonarea acestor politici la scară națională pe cicluri lungi, de preferat egale cu ciclurile de finanțare europeană;

- În contrast cu filozofia politicii regionale europene, în România, Regiunile de dezvoltare și Agențiile de dezvoltare regională au o funcție exclusiv administrativă.
- Capacitatea acestor entități de a influența propunerile guvernului național este simbolică;
- Prin legea de funcționare, conducerea lor se bazează pe un sistem rotativ, ceea ce presupune schimbarea președintelui la 6 luni sau la 1 an, cu toate consecințele asupra managementului;
- Datorită discontinuității de decizie și a competiției interne între județele care o compun, Agenția de dezvoltare regională nu este capabilă să proiecteze strategic, să implementeze proiecte de anvergură și nici să se coordoneze cu celelalte regiuni de dezvoltare atunci când în discuție ar fi proiecte de mare amploare;
- Constituite pe criterii exclusiv administrative, fără dimensiune politică, Regiunile de Dezvoltare nu realizează un obiectiv important al politicii europene de coeziune - parteneriatul cu actorii locali implicați.

Mai mult decât atât, în cazul în care s-ar trece la aplicarea unei reforme regionale s-ar evita discuțiile legate de reforma administrației publice locale, discuții cu un cost politic foarte mare.

România nu are tradiții de tip autonomist precum Spania sau Italia. Orice astfel de discuție stârnește pasiuni legate de Transilvania. Așadar modelul francez este cel mai viabil din acest punct de vedere. Nu trebuie să uităm că, atât România, cât și Franța sunt state unitare, cu o tradiție administrativă și constituțională asemănătoare, dar nu trebuie să uităm nici existența euroregiunilor de dezvoltare, care vin în sprijinul acestei teze.

Inițierea unei instituții noi, Consiliul Regional, cu mandat mai mare de 4 ani pe fundamentul deja existent. Inițierea unei astfel de instituții nu presupune reconfigurarea regiunilor de dezvoltare sau a județelor, ar diminua timpul alocat negocierilor politice și permite actualelor regiuni de dezvoltare să gestioneze politica de dezvoltare, așa cum se întâmplă și în cazul Franței. Regiunile trebuie să producă proiecte de dezvoltare la scara întregii regiuni, de o manieră coerentă și predictibilă. Regiunile trebuie să se coordoneze și între ele pentru a asigura coerența proiectelor la scară națională între regiunile de dezvoltare. Nu în ultimul rând, regiunile trebuie să participe alături de guvern la elaborarea și implementarea politicilor de coeziune.

Considerăm că reforma regională ar trebui să figureze ca o prioritate pe agenda viitorului guvern, astfel ca instituțiile regionale să fie operaționale

cel mai târziu în 2010, pentru ca până în 2013 să fie deja implicate în gestionarea Politicii de coeziune, urmând ca ciclul de finanțare 2013-2020 să le găsească funcționale și mature.

Bibliografie

Sylvain Barone, *De la region – Defferre à la region politique*, Pouvoirs locaux, Le cahiers de la decentralization, no 70/2006

Ilie Bădescu, Dan Dungaciu, *Sociologia și geopolitica frontierei*, vol. II, Editura Floarea Albastră, București, 1995

Boeuf, J. L., *Décentralisation et recomposition des territoires: 1982-2002*, Problèmes politiques et sociaux n°870, 15 février 2002, La Documentation française, Paris

Alistair Cole, *Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction*, French Politics, 2006

Gerard-Francois Dumont, *Les regions et la regionalization en France*, Ellipses, collection "Transversale Debats", 2004

Datar, *Les contrats de plan Etat-Région*, La Documentation française, 2002, Paris

John Loughlin, *La vision europeenne du role des regions et de l'autonomie regionale*, Pouvoirs locaux, Le cahiers de la decentralization, no 70/2006

Les collectivités décentralisées de l'UE (sous la dir. d'A. Delcamp), Les études de la Documentation française, Paris, 1994

Rapport de P. Troussel, *Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires*, Paris, 30 avril 1998

Rapport de J. Chérèque, *"Plus de région et mieux d'Etat"*, Paris, mai 1998

Rapport de **la Commission pour la libération de la croissance française** sous la présidence de Jacques Attali