

Francophonie et coopération décentralisée

en Estonie¹

Laurent Pochat

Historien

Avant-propos

La mobilisation des connaissances et le transfert de compétences d'ordre institutionnel constituent un enjeu majeur de la compétitivité des établissements d'enseignement, de la formation des adultes et pour l'Estonie, un puissant facteur d'intégration dans l'Union européenne. L'évolution permanente de l'environnement et de la recherche de performance impose une grande capacité d'adaptation de ce pays à la donne européenne. Dans ce contexte, une nouvelle géographie de la coopération institutionnelle décentralisée peut insuffler un champ d'expériences et d'initiatives locales intéressantes pour la formation et l'échange culturel de nos partenaires estoniens avec l'action extérieure des collectivités territoriales françaises.

Dans l'hypothèse où les collectivités territoriales françaises connaissent des mutations d'un ordre nouveau, notamment l'exercice de libertés locales et un transfert de pouvoirs réels, cette nouvelle dynamique alignée sur le principe de subsidiarité de l'Union européenne, pourrait être un dispositif fédérateur dans l'Europe des régions et des pays en voie d'adhésion pour concevoir des accords de coopération décentralisée.

Le champ juridique

La coopération décentralisée offre de nouvelles perspectives de développement et d'échanges entre les pays, avec plus de souplesse, de flexibilité dans la gestion de micro projets, adapter à une structure en réseau d'associations civiles ou sous l'action extérieure des collectivités territoriales. L'État est bien entendu un acteur présent pour la coordination des actions locales avec les politiques nationales.

Cette forme de coopération décentralisée permet donc à de nombreux partenaires de s'engager avec les collectivités locales pour des opérations ciblées telles que des jumelages, des projets culturels, des projets de développement urbain ou des transferts de technologie et des compétences techniques.

Jusqu'à présent et notamment dans la structure française, ce type de coopération décentralisée n'était pas suffisamment exploité. Les lois de décentralisation de 1982 marquent le pas vers une nouvelle organisation territoriale, mais c'est la loi du 6 février

1992 relative à l'administration territoriale de la République qui va permettre de définir de nouvelles orientations, une innovation fondamentale pour de nouvelles initiatives telles que le concept de partenariat. C'est dans ce cadre que peu à peu la politique régionale va devenir un enjeu de pouvoirs. Ainsi, la région Rhône-Alpes a engagé des actions de coopération internationale avec des partenaires étrangers. La région Midi-Pyrénées avait des liens avec la région du Sichuan en Chine. Toutefois, ses formes de coopération restaient encore à l'état embryonnaire. La loi du 4 février 1995 renforce le dispositif puisqu'elle institutionnalise cette coopération par la mise en place d'une convention dans un but d'intérêt commun entre les collectivités territoriales françaises, des autorités territoriales étrangères d'un État européen frontalier. Ce nouveau cadre de compétences élargies permet donc aux collectivités territoriales françaises d'adhérer à un projet de développement avec un partenaire étranger dans les limites fixées par la loi².

Le projet estonien consiste alors à la conception de conventions de coopération dont une partie linguistique pour la formation de cadres locaux entre les collectivités territoriales françaises, la ville de Tallinn et sa région administrative.

Cette forme de démocratie dite de « proximité » à l'échelle locale ou régionale doit à long terme doter les collectivités territoriales de compétences approfondies et élargir le réseau des relations entre les associations de grandes villes, les régions comme centres d'impulsion et d'intégration d'espaces en marge.

C'est bien entendu recomposer le territoire européen dans sa dimension politique en donnant aux citoyens la possibilité de se constituer en acteurs responsables dans des projets locaux. Le projet peut se fonder en distinguant trois axes : une partie technique, une partie financière et une partie linguistique. Que cela signifie à terme pour une bonne gouvernance locale ? Une meilleure gestion des projets incluant une formation du personnel ayant en partage une langue de travail commune donnera du sens à l'identité régionale. Les relations multiculturelles se renforceront en fonction du type de projet politique. Tallinn, métropole régionale et capitale a tout à fait l'initiative pour développer des partenariats avec les autres villes européennes en tissant un réseau de relations professionnelles, outre la zone Nord-Baltique, dans l'espace Nord-Sud européen. Ce système structurant l'espace européen consolide par l'échange culturel et le lien social la légitimité politique des institutions territoriales conformes au procédé dit de « subsidiarité » dans l'esprit des centres de décision de l'Union européenne.

Toutefois dans l'exemple estonien, la démocratie de proximité doit s'affranchir d'une contrainte linguistique majeure, l'absence d'une base francophone parmi le personnel estonien. Alors qu'un million de personnes parlent estonien sur 1,4 million d'habitants, se pose la question linguistique pour un tel pays par rapport au régime linguistique des institutions de l'Union européenne. Même si celle-ci pose le principe d'égalité des langues officielles et de travail et que les négociations relatives à l'élargissement se déroulent essentiellement en anglais, la place du français même si elle régresse dans la rédaction d'origine des documents de la Commission européenne, reste prépondérante ; il n'en demeure pas moins que certains pays souhaitent obtenir des documents en français, notamment d'essence juridique. La masse des documents à traduire et leurs acquisitions en temps réel en plusieurs langues posent une difficulté de première importance pour la prise de décision des responsables quand il n'y a pas suffisamment de traducteurs

notamment de langues minoritaires. Il faut alors avoir à disposition des traducteurs qui partagent la compréhension de plusieurs langues pivots pour agir vite dans la transmission des documents officiels. Alors que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne indique le droit à une bonne administration, il est important de se comprendre et de travailler sur des documents compréhensibles pour rendre dynamique le processus démocratique. Le partage d'une langue fonctionnelle à tout niveau de l'administration territoriale ou nationale est révélateur de l'ampleur des projets à réaliser.

En l'occurrence, la recherche d'actions de formation spécifiques en langue francophone en direction du personnel, employés et cadres issus des pays candidats devrait susciter une sensibilité à la diversité linguistique. La formation du personnel des collectivités territoriales doit être prise en compte parce qu'elle représente l'identité du terroir et peut mobiliser davantage les ressources locales. Il est vrai qu'à terme l'objectif de l'Union européenne est de rendre compétitifs les territoires et leur organisation spatiale. Par conséquent, la formation doit constituer un enjeu de taille et la partie linguistique est loin d'être négligeable pour impliquer les citoyens dans le processus de décision pour la promotion de leur territoire.

Les accords de coopération décentralisée n'ont pour l'instant pas abouti en Estonie aux résultats escomptés. Les initiatives engagées de part et d'autre depuis plusieurs années demandent à être mieux ciblées, en tenant compte de la contrainte linguistique et du faible nombre de francophones parmi les interlocuteurs estoniens.

Les limites en matière de coopération décentralisée entre la ville de Tallinn et les collectivités territoriales françaises sont conditionnées par l'histoire de l'Estonie et la ville de Tallinn dans ses rapports internationaux avec la France. Globalement, la mise en place de projets de coopération est difficile en raison des problèmes linguistiques, de communication au quotidien.

La langue française constitue au départ un handicap pour les élus, pour les fonctionnaires locaux estoniens dans leur volonté de souscrire à des projets de coopération, de partenariats avec les villes françaises et les collectivités territoriales. La coopération décentralisée reste donc modeste compte tenu de la place du français. Des initiatives en ce sens ont existé, notamment un accord d'amitié entre la ville de Brest et la ville de Tallinn signé le 1er août 1975 a constitué une ébauche de coopération décentralisée pendant la période soviétique. En 1983, le bilan fait apparaître, que les liens créés pendant cette période se sont révélés infructueux et non renouvelés.

Néanmoins, il existe un terrain favorable pour étendre des liens en matière de démocratie locale. La ville de Tallinn a davantage soutenu des efforts de coopération avec des villes de la zone scandinave, de l'Allemagne et de l'Ukraine sous forme de jumelages comportant des échanges réciproques de délégations, de formation des fonctionnaires municipaux, de programmes culturels, sportifs, médicaux et sociaux ainsi que la conception de réseaux informatiques entre la ville d'Odessa et la bibliothèque de la ville de Tallinn. Des accords de coopération, des déclarations d'amitié, des protocoles d'intention ont été élaborés avec Toronto en 1997, Pékin en 1998, Annapolis en 1999.

Mais les autorités locales estoniennes restent tributaires pour l'essentiel des relations

privilégiées qu'ils entretiennent avec l'espace baltique et les programmes « Interreg » initiés par la Commission européenne. L'intégration à l'Union européenne étant une priorité pour l'Estonie, le bureau de l'intégration européenne de l'administration municipale de Tallinn organise des stages professionnels à Bruxelles pour les fonctionnaires municipaux dans le domaine de la sécurité publique avec l'implication des autorités municipales de la capitale belge.

L'organisation hanséatique revitalisée en 1980 en Hollande à Zwolle tente de rétablir une coopération entre les anciens pays de la Hanse (Union de Hansa) dont la ville de Tallinn est membre depuis 1285. Ce mouvement hanséatique regroupe 225 villes de seize pays, dont la ville de Bordeaux.

Parmi les projets internationaux de Tallinn, la conception d'un système d'information géographique ayant comme chef de projet, la ville de Marseille et les partenaires des villes de Gênes, Meknes et Tallinn a été élaborée pour la gestion des risques et des systèmes de prévention en matière d'environnement urbain. La ville de Rouen a exprimé son intérêt pour communiquer avec Tallinn qui a fait une proposition officielle de négociations. Des points communs peuvent constituer une base pour une coopération, un parc industriel et portuaire, des centres de recherche universitaires ainsi que le festival du cinéma des pays nordiques.

Des dynamiques en matière de coopération décentralisée existent, mais ne reflètent pas de manière décisive les besoins de formation existant dans certains secteurs prioritaires. Il conviendrait de mettre en place des actions de soutien pour améliorer les ressources humaines des administrations territoriales si l'on veut mieux définir des objectifs communs. En ce sens, une formation linguistique intensive destinée aux agents municipaux pourrait être le point de départ d'une convention afin de renforcer la langue française pour permettre le développement d'actions de coopération à l'avenir.

La coopération décentralisée a désormais un cadre juridique puisque les collectivités territoriales françaises ont la capacité de conclure des conventions avec le proche et lointain étranger dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux. Un cadre administratif existe sous la forme d'une convention contenant les dispositions relevant de la compétence de chaque partenaire avec l'exercice d'un contrôle de légalité. La circulaire du 10 mai 1994 précise la convention comme la voie privilégiée de la coopération décentralisée pour tous les types d'intervention. Un cadre budgétaire a été défini pour mettre en oeuvre techniquement le projet notamment l'obtention d'un cofinancement de l'État après identification du partenaire étranger. De ces quelques principes généraux propres à la structure française, l'action complémentaire de l'Union européenne en matière de coopération décentralisée implique de plus en plus la participation active de la société civile, de favoriser le processus démocratique, de sensibiliser les citoyens au développement local sur la base de programmes spécifiques. Ne peut-il pas y avoir des actions de coopération entre plusieurs espaces transfrontaliers et des pays d'Europe centrale et orientale pour tisser un réseau d'acteurs locaux ?

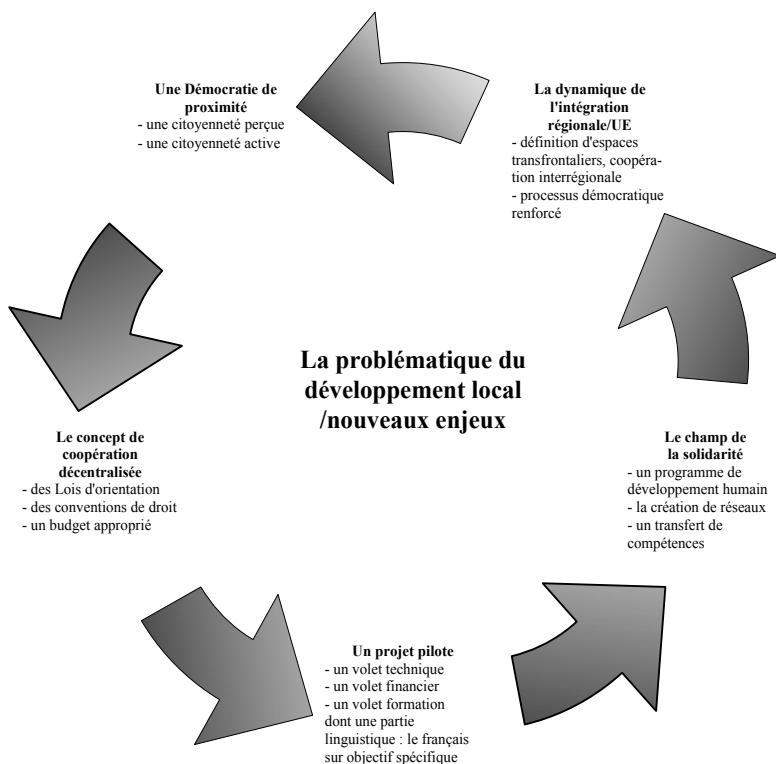
Dans ce cas de figure, le mouvement associatif francophone de l'Estonie notamment l'association des professeurs de français sous l'égide de la FIPF (Fédération Internationale des Professeurs de Français) a la capacité de promouvoir la coopération décentralisée à

la condition suivante : être en mesure de fixer des projets montés en partenariat avec les collectivités locales de la région administrative de Tallinn en conformité avec les objectifs que s'assigne la communauté européenne et par extension, la connaissance de l'administration territoriale de la République française. Par ailleurs, un cadre juridique a déjà été défini le 26 janvier 1993, que définit le Traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République d'Estonie et la République française. Ce document liant les deux nations stipule en son article 8 relatif à l'engagement de favoriser la formation continue des enseignants de français avec une importance particulière aux formations linguistiques, qui constituent un préalable nécessaire à des actions de coopération durable³. L'interprétation juridique de cet article 8 constitue le socle de la coopération avec nos partenaires estoniens dans sa composante linguistique.

Cette dynamique en s'appuyant sur les arguments juridiques est judicieuse pour de nouvelles politiques locales, régionales, sociales, pour les opportunités, le décloisonnement local, la concertation, la mobilisation des énergies pour permettre aux acteurs locaux d'accéder aux responsabilités de la chose publique.

Certes, la coopération décentralisée en Estonie reste encore à l'état de simple ébauche, mais des initiatives peuvent être prises avec l'appui des collectivités territoriales françaises pour développer la coopération technique, le transfert de compétences et l'ingénierie de la formation avec les services municipaux des villes d'Estonie. L'association des maires de France peut par la suite fournir une assistance technique et une aide précieuse dans l'acheminement de projets. Les centres de formation des collectivités territoriales et notamment le centre francophone de Bordeaux qui a à son actif des stages de ce type peuvent constituer un appui logistique pour le suivi de projets en matière de coopération décentralisée.

Des contacts et des accords d'intention pourraient être fructueux en créant un réseau Nord/Sud transrégional, transfrontalier avec des villes portuaires du Grand Sud telles que Bordeaux, Montpellier, Nice ou Marseille, qui ont en commun avec Tallinn un espace maritime. Mais cette coopération suppose une dynamique à caractère politique, un dessein propre à modifier le territoire dans son acception démocratique que légitimerait l'institution européenne.



Notes

¹ Après avoir fondé la revue Gerflint, Pays riverains de la Baltique en 2001, Année des langues, sous la direction de Jacques Cortès, professeur des universités, je remercie vivement Aleksandra Ljalikova et sa nouvelle équipe éditoriale d'assumer une telle charge, en faisant perdurer le français et l'estonien dans l'intérêt mutuel et multilingue des pays de la zone baltique.

² Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

Loi du 4 février 1995 *Extrait*

[...]

Art.83. – Il est inséré, après l'article 133 de la loi n°92-125 du 6 février 1992 précitée, deux articles 133-1 et 133-2 ainsi rédigés :

«Art. 133-1. – Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupement peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un Etat européen

frontalier ; l'objectif exclusif de cet organisme ou de cette personne morale doit être d'exploiter un service public ou de réaliser un équipement local intéressant toutes les personnes publiques participantes. Cette adhésion ou cette participation est autorisée par décret au Conseil d'Etat. «Cette adhésion ou cette participation fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des collectivités territoriales étrangères ou de leurs groupements adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50p. 100 de ce capital ou de ces charges.

«La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'Etat dans le département dans les conditions fixées aux I et II de l'article 2 de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 précitée. Les dispositions de l'article 3 de la même loi sont applicables à ces conventions. «Les comptes certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activités des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation des chacune de ces personnes publiques. «Art. 133-2. – Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger.»

³ Traité d'Entente, d'Amitié et de Coopération entre la République d'Estonie et la République française, Ministère estonien des Affaires étrangères, Tallinn, 26 janvier 1993.