

# Thème : Régions et cités : rôle et place du français

*Rapport au nom de la section française – Rapporteur M. Jean-Pierre Dufau, section française*

L'action extérieure des collectivités locales françaises s'est considérablement développée à partir de la fin de la seconde guerre mondiale.

La coopération dite « décentralisée », qui a acquis une reconnaissance officielle depuis l'adoption de la loi de 1992 sur les collectivités territoriales, constitue un complément précieux à la politique étrangère de l'Etat, dans la mesure où elle concerne des actions de proximité, bénéficiant d'une forte visibilité sur le terrain, et qu'elle suscite des contacts humains d'une grande richesse, contribuant ainsi au rapprochement et à une meilleure compréhension mutuelle entre les peuples.

La chute du Rideau de fer a permis à cette forme de coopération de se développer avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO).

Ainsi, les collectivités locales françaises ont participé d'une manière non négligeable à la préparation des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

Au travers d'actions ponctuelles, elles contribuent également à la diffusion de la langue française et au rayonnement de la francophonie. Toutefois, la multiplication et la diversification croissante des initiatives dans ce domaine font naître un besoin de mise en cohérence, qui n'est encore que partiellement satisfait.

- [I – Les relations internationales des collectivités locales françaises](#)
  - [1/ Historique](#)
  - [2/ La coopération décentralisée](#)
  - [3/ Les partenaires de la coopération décentralisée](#)
    - [a\) Les pouvoirs publics](#)
    - [b\) Les associations](#)
    - [c\) Cités Unies France](#)
- [II – La coopération décentralisée avec les pays d'Europe centrale et orientale](#)
  - [1/ Un essor lié à la préparation à l'adhésion](#)
  - [2/ Les perspectives créées par l'élargissement](#)
  - [3/ La coopération décentralisée avec les PECO : état des lieux](#)
    - [Roumanie](#)
    - [Pologne](#)
    - [République tchèque](#)
    - [Hongrie](#)
    - [Autres pays](#)
- [III – Rôle et place de la Francophonie dans la coopération décentralisée avec les Pays d'Europe centrale et orientale](#)
  - [1/ La Francophonie, une « valeur ajoutée » pour la coopération décentralisée](#)
  - [2/ Des actions multiformes](#)
  - [3/ Un bilan contrasté](#)

# **I – Les relations internationales des collectivités locales françaises**

## **1/ Historique**

Les jumelages ont constitué la première forme des relations internationales des collectivités locales, et notamment des villes, françaises. Apparus juste après la seconde guerre mondiale, dans un esprit de réconciliation et de compréhension entre les peuples, ils ont favorisé les échanges et les contacts entre européens de différentes nationalités. Ils ont notamment joué un rôle clé dans le processus de réconciliation franco-allemande.

Fondée à l'origine sur des liens affectifs et d'amitié, la pratique des jumelages a suivi au fil des ans deux types d'évolution. D'une part, leur champ s'est élargi à des secteurs de coopération plus techniques, et par ailleurs leur forme est devenue plus juridique, donnant lieu à la signature de conventions portant sur des domaines précis.

Ainsi est progressivement apparu le concept de coopération décentralisée, qui s'est largement ouverte aux nouveaux pays issus de la décolonisation dans les années soixante (en Afrique subsaharienne notamment).

## **2/ La coopération décentralisée**

La conception française de la coopération décentralisée désigne l'ensemble des actions de coopération internationale menées entre une ou plusieurs collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs groupements) et une ou plusieurs autorités locales étrangères, dans un intérêt commun.

Ces actions reposent sur des accords contractuels et prennent des formes diverses (échanges culturels, programmes de collaboration technique, formation ...). Depuis 1992, la loi française reconnaît la coopération décentralisée, donnant aux collectivités locales et à leurs groupements la faculté de conclure des conventions avec des collectivités étrangères, dans les limites de leurs compétences et le respect des engagements internationaux de la France.

L'intégralité des vingt-six régions, plus des trois-quarts des départements, la totalité des grandes villes et de nombreuses communes françaises sont engagés dans de tels liens dans 115 pays du monde.

## **3/ Les partenaires de la coopération décentralisée**

### **a) Les pouvoirs publics**

L'Etat peut contribuer à l'élaboration de stratégies régionales de coopération décentralisée à travers les Contrats de plan Etat-régions (CPER). Ainsi, pour la période 2000-2006, dix-sept CPER mentionnent explicitement des actions de coopération décentralisée. Les autres

instruments contractuels que sont les contrats de pays ou les contrats d'agglomération peuvent également comporter un volet relatif à ce type d'actions.

L'Etat soutient également certaines actions de coopération décentralisée à travers des cofinancements dont la gestion est assurée par les services centraux du ministère des Affaires étrangères. Ces cofinancements sont attribués à des projets qui présentent un intérêt particulier au regard des priorités de l'action extérieure de la France.

Par ailleurs, dans le cadre du programme PHARE de préparation des pays d'Europe centrale et orientale à l'adhésion à l'Union européenne, la Commission européenne a mis en œuvre un programme de jumelages destiné principalement aux institutions étatiques, mais qui a concerné également un certain nombre de régions, dans le but de les préparer à la gestion des fonds structurels.

## **b) Les associations**

Les associations d'amitié bilatérales, qui se sont créées avec la plupart des pays d'Europe centrale et orientale (« France Slovaquie Développement », « Initiatives France Hongrie », « France Pologne pour l'Europe », etc.) jouent un rôle souvent essentiel d'initiative et d'accompagnement des actions de coopération décentralisée. Par exemple, Initiatives France-Hongrie participe depuis 1995 à l'accueil et la formation d'élus et de fonctionnaires territoriaux en liaison avec l'Association des Départements de France sur des thèmes liés à la fiscalité, l'intercommunalité, l'environnement, la santé et les affaires sociales, les collectivités locales et l'Europe. Elle apporte également son concours logistique et financier aux actions de coopération décentralisée d'une trentaine de collectivités.

En outre de nombreuses organisations fédérant les collectivités territoriales s'investissent dans la coopération décentralisée : l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France, le Conseil des communes et régions d'Europe, la Fédération mondiale des cités et villes jumelées, etc.

## **c) Cités Unies France**

Association créée en 1975, Cités Unies France a pour vocation de fédérer, au niveau national, les collectivités territoriales engagées dans la coopération décentralisée.

Elle compte plus de 500 collectivités locales adhérentes et constitue un réseau d'environ 2000 collectivités participant régulièrement aux activités qu'elle organise. Elle est membre de la nouvelle organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis, dont le congrès fondateur s'est tenu à Paris en mai 2004.

Grâce à son action de sensibilisation, d'animation de réseaux de collectivités dans le cadre de ses 21 groupes-pays et 4 groupes thématiques, mais aussi de formation d'élus et de fonctionnaires territoriaux, Cités Unies France contribue au développement de la coopération décentralisée française et favorise la cohérence des actions de coopération des collectivités.

En outre, elle assure un rôle de représentation et de proposition sur les questions de coopération décentralisée auprès des pouvoirs publics français, des grandes fédérations de collectivités locales, des collectifs d'ONG et auprès des institutions internationales.

L'association s'avère particulièrement active vers les pays d'Europe centrale et orientale au

travers de ses quatre groupes-pays (Pologne, Roumanie, Slovaquie et République tchèque) qui ont développé, notamment depuis 2000, de nombreuses initiatives (assises, séminaires et ateliers de travail) afin de sensibiliser les collectivités territoriales aux perspectives et aux enjeux, à l'échelon local et régional, de l'intégration européenne.

## **II – La coopération décentralisée avec les pays d'Europe centrale et orientale**

### **1/ Un essor lié à la préparation à l'adhésion**

La perspective de l'adhésion de plusieurs pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne a suscité un véritable élan d'enthousiasme de la part des collectivités locales françaises dans l'élaboration et la poursuite d'actions de coopération décentralisée, qui répondait à une forte demande d'aide et de solidarité exprimée par ces pays tout juste libérés de régimes plus ou moins totalitaires.

Ainsi, la contribution qu'ont apportée ces collectivités à l'effort de réformes structurelles que les PECO ont été appelés à consentir pour répondre aux critères d'adhésion n'est pas négligeable.

Elles ont notamment joué un rôle efficace d'accompagnement des réformes relatives à l'organisation administrative des territoires, à la décentralisation, à la formation des élus et des cadres administratifs. Elles ont également aidé à la mise à niveau des capacités de ces pays dans les domaines de l'aménagement rural, de l'environnement, des infrastructures et des transports, du traitement des déchets et des services publics en général. Enfin, plusieurs régions françaises ont apporté une précieuse assistance technique et juridique à leurs partenaires de l'Est afin de leur permettre d'accéder aux financements et aux divers fonds de développement communautaires.

En outre, sur un plan moins quantifiable mais tout aussi important, la multiplication de ces actions, qu'il s'agisse de formes traditionnelles de jumelage ou de coopérations techniques plus spécialisées, a notablement contribué (et continue à le faire) à l'émergence d'une « citoyenneté européenne ». Par les échanges d'expériences et d'idées qu'elles permettent à travers des rencontres, des séminaires ou des voyages d'études, les relations entre collectivités locales suscitent des contacts humains et relationnels solides sur lesquels se construit progressivement un sentiment d'appartenance à un espace européen fondé sur le partage de valeurs communes.

### **2/ Les perspectives créées par l'élargissement**

L'adhésion de dix nouveaux Etats dans l'Union européenne au 1er mai 2004 et l'entrée programmée de deux autres (dont la Roumanie, principal partenaire des collectivités françaises) ouvre une nouvelle ère pour la coopération décentralisée entre les collectivités locales françaises et leurs homologues d'Europe centrale et orientale. Le contexte s'avère plutôt favorable à un fort développement des initiatives dans ce domaine, à plusieurs titres.

Tout d'abord cette forme de coopération devient plus stratégique pour la France, car elle constitue un vecteur non négligeable du dialogue et de la concertation qu'il conviendra

d'approfondir, s'agissant de partenaires avec lesquels la France partage désormais la prise de décision sur les grands dossiers économiques et sociaux européens.

Elle est par ailleurs facilitée par le fait qu'il s'agit désormais d'actions internes à l'Union européenne, et qu'elles bénéficient ainsi des libertés de circulation et du cadre juridique commun.

Enfin, la réorientation des fonds structurels principalement vers les PECO devrait en améliorer le financement.

En tout état de cause, l'adhésion doit entraîner une évolution de la nature même de la coopération décentralisée avec ces pays, et une large réflexion s'impose sur les moyens à mettre en œuvre pour passer d'une coopération de solidarité à un véritable partenariat.

### **3/ La coopération décentralisée avec les PECO : état des lieux**

Actuellement, près de 550 liens de coopération décentralisée se sont noués avec les pays d'Europe centrale et orientale, principalement à partir de la fin des années 80, parmi lesquels environ 200 avec la Roumanie, 170 avec la Pologne, et une soixantaine avec la Hongrie et la République tchèque. Plus récemment, de telles coopérations ont connu un développement notable en Slovaquie et désormais il existe une présence locale française, à des degrés divers, dans l'ensemble des pays de la zone.

#### **Roumanie**

La coopération décentralisée a véritablement pris son essor en Roumanie à partir des années 90, même s'il existait déjà quelques jumelages auparavant (Poitiers/Iasi depuis 1969 et Argenteuil/Hunedoara depuis 1973). Aujourd'hui, avec de l'ordre de 200 partenariats, la Roumanie apparaît, avec la Pologne, comme le théâtre privilégié du développement de la coopération décentralisée française en Europe centrale et orientale. Cette forte implication des collectivités locales françaises résulte de deux facteurs : l'élan de générosité des français au lendemain de la chute du régime de Ceausescu, qui s'est matérialisé par une importante aide humanitaire apportée aux populations entre 1989 et 1992, et aussi une tradition francophone encore très présente dans ce pays.

#### **Pologne**

La quasi-totalité des régions polonaises (14 sur 16) entretiennent des partenariats de coopération décentralisée avec 10 régions et 31 départements français. Par ailleurs environ 130 villes polonaises ont des partenaires en France.

Les autorités polonaises considèrent la coopération décentralisée avec les collectivités françaises comme un élément important de leur politique étrangère. Ainsi l'ambassade de Pologne en France a-t-elle mis en place un dispositif pour accompagner les initiatives des collectivités françaises désireuses de développer des relations de coopération avec des collectivités polonaises. Par ailleurs la partie polonaise, dans le souci de contribuer à la construction d'une véritable citoyenneté européenne et d'éviter l'émergence d'une nouvelle frontière hermétique à l'Est, encourage l'évolution des échanges bilatéraux en relations multilatérales incluant des collectivités de pays limitrophes non membres de l'Union

européenne (notamment l'Ukraine).

## **République tchèque**

On recense actuellement une soixantaine de jumelages/partenariats entre des collectivités territoriales françaises et tchèques. La plupart des contacts se sont noués au cours des années 90 mais certaines relations remontent aux années 60, comme c'est le cas pour la ville de Trappes (Yvelines) et sa ville jumelle Koprivnice.

Les accords de coopération, s'ils concernent principalement des villes, sont également développés par quelques départements et conseils régionaux français.

Dans le prolongement des Assises franco-tchèques organisées par l'ambassade de France à Prague, en mars 2000, Cités Unies France et son homologue tchèque (SMOCR) ont signé un accord de partenariat qui les engage à développer un ambitieux programme d'échanges dans les domaines de l'administration locale, du développement économique et de la politique touristique.

## **Hongrie**

On dénombre aujourd'hui environ soixante partenariats de coopération décentralisée entre la France et la Hongrie. Ils concernent, du côté français, cinq conseils régionaux, une dizaine de départements, une quarantaine de villes et quelques communautés de communes.

En octobre 2001 se sont tenues à Budapest les « Assises de la coopération décentralisée franco-hongroise », en présence de nombreux élus locaux des deux pays. La manifestation était organisée conjointement par l'ambassade de France et l'association « Initiatives France-Hongrie », laquelle a favorisé l'établissement de nombreux partenariats au cours des dernières années.

## **Autres pays**

Avec une vingtaine de partenariats recensés, la coopération décentralisée connaît un réel essor avec la Slovaquie. En revanche elle reste peu développée avec la Bulgarie, la Slovénie ou les pays baltes, notamment du fait de l'absence de liens historiques forts. Toutefois, la proximité géographique de la Slovénie, de même que la tradition francophone de la Bulgarie pourraient être de nature à susciter l'apparition de nouveaux partenariats avec des collectivités françaises.

# **III – Rôle et place de la Francophonie dans la coopération décentralisée avec les Pays d'Europe centrale et orientale**

## **1/ La Francophonie, une « valeur ajoutée » pour la coopération décentralisée**

Même s'il apparaît que la Francophonie constitue rarement un axe explicite des relations internationales des collectivités locales, leur motivation principale dans ce domaine étant de se constituer une image internationale, elle s'y intègre de fait et constitue une valeur ajoutée indéniable pour leurs actions de coopération décentralisée.

Evidente dans les programmes visant à promouvoir la langue française et les cultures des pays francophones, la notion de francophonie est également entendue dans un sens plus large par les collectivités locales, comme un espace de solidarité et d'échanges partageant des valeurs communes telles que le respect des cultures, la démocratie et l'Etat de droit. Ainsi les programmes d'appuis institutionnels, notamment dans le cadre de la préparation des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, constituent un vecteur de diffusion de la culture francophone en matière juridique et administrative.

Pour d'autres, et cela concerne essentiellement les régions, prévaut un enjeu économique lié à l'investissement des entreprises dans les pays francophones. En effet, le fait que des entreprises déjà implantées ou souhaitant s'implanter dans les régions partenaires puissent y trouver des interlocuteurs ainsi qu'un vivier de jeunes diplômés francophones représente un atout non négligeable pour l'économie régionale.

## **2/ Des actions multiformes**

Les échanges au niveau scolaire, qui constituent souvent la base des partenariats de type « jumelages », contribuent de toute évidence à la promotion de la Francophonie.

En ce qui concerne les PECO, ces échanges sont par exemple à l'origine de la coopération qui s'est établie entre la Bourgogne et la région de Bohême centrale en République tchèque. En effet, dès 1920, de jeunes tchécoslovaques ont été accueillis en formation au lycée de Dijon. Cette coopération scolaire est toujours active puisqu'une trentaine de lycéens tchèques bénéficient chaque année d'une bourse du Conseil régional bourguignon pour étudier à Dijon. Elle s'est étendue au niveau universitaire, avec la mise en place de programmes d'échanges d'étudiants, et également d'enseignants.

Tout aussi favorables au rayonnement de la Francophonie sont les coopérations décentralisées qui concernent le secteur culturel.

A cet égard, l'accord global de coopération signé en septembre 2001 entre la Bourgogne et la Bohême centrale prévoit, parmi les six domaines d'action recensés, un volet culturel ambitieux : établissement de relations directes entre institutions et acteurs culturels (théâtre, musique, arts plastiques, protection du patrimoine), information réciproque sur les événements culturels organisés par les deux parties, coopération entre les services « culture » des deux institutions, échanges d'artistes, de musiciens, d'écrivains, organisation de spectacles dans la région partenaire.

Parmi les multiples autres coopérations décentralisées avec des collectivités des PECO pouvant intéresser la Francophonie, on peut citer notamment le partenariat entre le département des Côtes d'Armor et la voïvodie de Warmie et Mazurie en Pologne, qui a mis notamment l'accent sur un programme ambitieux de formation linguistique, l'organisation et le financement par la région Poitou-Charentes de cours de langue française en liaison avec le lycée belge francophone de Žilina (Slovaquie), la fourniture par le conseil général de la Charente Maritime d'un laboratoire de langues et d'un pôle de documentation francophone destinés au centre de perfectionnement des cadres de l'administration publique du département de Calarasi, en Roumanie, etc.

### 3/ Un bilan contrasté

Malgré ces nombreuses initiatives ponctuelles, la Francophonie ne constitue toutefois que très rarement un axe clairement identifié des relations internationales des collectivités territoriales.

Ainsi, en France, seuls le Conseil régional de Rhône-Alpes et la Ville de Paris ont prévu une ligne budgétaire spécifique pour leurs actions dans ce domaine. De même, aucun poste de responsable des questions relatives à la Francophonie n'est prévu dans les organigrammes des services des collectivités.

Il en résulte souvent un chevauchement de compétences, entre les services des affaires culturelles et ceux qui sont chargés des relations internationales, qui s'avère préjudiciable à la mise en place de politiques structurées en la matière, ainsi qu'au suivi et à la mise en cohérence des actions.

Par ailleurs, on peut regretter que les collectivités locales, sans doute jalouses d'une autonomie encore assez récente en matière de relations internationales, répugnent à s'engager dans des partenariats multilatéraux regroupant plusieurs collectivités françaises, ou un ensemble de collectivités de plusieurs pays.

Il en résulte, tant sur les plans quantitatif que qualitatif, un saupoudrage d'actions disparates, sans cohérence apparente, et ce d'autant moins que les relais institutionnels en matière de Francophonie ne jouent pas le rôle structurant qui pourrait leur revenir.

En premier lieu, un forum de concertation entre les collectivités locales et l'Etat semble de plus en plus s'imposer, de manière à introduire les choix et les stratégies politiques de ce dernier en matière de Francophonie dans la coopération décentralisée, et à favoriser une vision d'ensemble et une harmonisation des initiatives. La Commission nationale de la Coopération décentralisée, rassemblant à parité des élus des collectivités territoriales et des représentants de l'Etat, pourrait servir de cadre à ces consultations, mais jusqu'à présent ses débats ont porté essentiellement sur les questions de développement, et très marginalement sur la promotion de la Francophonie.

Ce rôle d'impulsion et d'harmonisation des actions de coopération décentralisée à caractère francophone n'est pas davantage joué par les opérateurs institutionnels de la Francophonie. En effet, malgré une prise de conscience récente, on ne trouve pas à proprement parler d'axe de travail associant les collectivités locales parmi l'ensemble des programmes mobilisateurs mis en place par l'Agence intergouvernementale de la Francophonie (AIF). Par ailleurs, le champ d'action de l'AIMF (Association internationale des maires et responsables des capitales et métropoles partiellement ou entièrement francophones) est très limité. Par exemple en France, elle ne regroupe que Paris et quatre autres très grandes villes.

Une prise de conscience de ce manque d'encadrement a mené à la création de l'AFICOD (Association francophone internationale de la Coopération décentralisée), dont le congrès fondateur s'est tenu à l'occasion des premières Rencontres internationales de la Francophonie et de la Coopération décentralisée, organisées les 6 et 7 mai 2004 à Issy-les-Moulineaux.

Ces rencontres ont réuni 440 participants représentant 31 pays, parmi lesquels des élus territoriaux, des associations d'élus, des associations de développement, des diplomates et des représentants des institutions de la Francophonie.

Créée à l'initiative de M. Bernard Stasi, qui est également président de l'AIMF, l'AFICOD se présente comme la réponse à l'un des souhaits exprimés lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la Francophonie de Moncton en 1999 : « Convaincus que la démocratie locale

est une des conditions de l'approfondissement de la démocratie, nous inciterons les collectivités territoriales de nos Etats membres à s'engager dans la voie de la coopération décentralisée francophone ».

Par rapport à l'AIMF, qui ne réunit qu'une centaine de capitales et de grandes cités des pays francophones, l'AFICOD se veut ouverte à toutes les catégories de collectivités territoriales, francophones ou simplement intéressées par les valeurs et les cultures de la Francophonie, et quelles que soient leurs dimensions.

Autre différence avec l'AIMF, elle ne sera pas un opérateur de la Francophonie, son ambition étant de devenir un lieu de rencontres et d'échanges entre les collectivités locales et les institutions francophones (à l'image de la convention qu'elle a signée avec TV5 pour la création de « maisons TV5 »), les associations engagées dans des actions de coopération autour de la Francophonie, comme la Fédération internationale des Professeurs de français avec laquelle elle a noué des contacts, ainsi que le monde des entreprises à travers le Forum francophone des Affaires.

Il est donc à souhaiter que cette nouvelle association puisse trouver sa place d'animateur d'une coopération décentralisée à vocation réellement francophone. Bien que, parmi la centaine de collectivités qu'elle réunit à ce jour, la quasi-totalité soient situées en France et en Afrique (à l'exception de trois villes roumaines), le Bureau de l'AFICOD, lors de sa réunion du 10 septembre dernier, a décidé qu'un effort prioritaire serait porté en direction des pays d'Europe centrale et orientale.

Ces coopérations décentralisées ont contribué à forger un sentiment d'identité européenne, à faire naître une solidarité entre les territoires et à construire une Europe plus proche de la vie des citoyens. S'inscrivant dans la durée, elles se trouvent renforcées par le sentiment d'appartenance à un même espace politique et économique né de l'élargissement de l'Union le 1er mai 2004.

De même, les actions de coopération décentralisée peuvent constituer un vecteur puissant pour la Francophonie sur le continent européen.

En effet, la Francophonie, la culture et les valeurs qu'elle véhicule, notamment en matière de démocratie et de respect des Droits de l'Homme, ont joué un rôle central dans la construction de l'Union européenne. Il nous revient de veiller à ce qu'elles demeurent au cœur de l'Europe élargie, en consacrant à cet objectif une volonté politique sans faille.

Car votre rapporteur est convaincu que l'avenir de la Francophonie est conditionné par son développement sur le continent européen, et que les coopérations et les jumelages entre collectivités locales, par leur aspect de proximité, peuvent et doivent jouer un rôle éminent de diffusion des valeurs francophones directement auprès des citoyens, en complément de l'action des opérateurs de la Francophonie institutionnelle.