

LA COOPERATION DECENTRALISEE EN FRANCE A L'HEURE DES PRINTEMPS ARABES

**RAPPORT D'IPEMED
AVEC LA COLLABORATION DE L'ADF, L'AMGVF ET L'ARF**

18 JUIN 2012
Rédigé par Jean-Louis Guigou et Michel David

Remarque préalable

Ce rapport résulte d'une initiative de l'IPEMED et d'une étroite concertation avec des responsables de l'ARF (Jean-Paul Bailly), ADF, AMGVF et d'autres spécialistes cités en conclusion.

Cependant, ce rapport n'engage que l'IPEMED. Toutes les recommandations ne sont pas unanimement acceptées mais une réelle convergence s'est opérée sur les innovations majeures.

Ce rapport, relatif à la coopération décentralisée des collectivités locales françaises en Méditerranée, s'inscrit dans le cadre des études entreprises par IPEMED sur le rapprochement par l'économie des deux rives de la Méditerranée.

Considérant que la société civile a joué un rôle important dans les Révolutions Arabes et que, à l'image des pays scandinaves et de l'Allemagne, nous nous orientons inévitablement vers une plus grande décentralisation et régionalisation des sociétés civiles en Europe, parce que notamment les Etats sont affaiblis par la crise, **IPEMED a décidé de privilégier deux acteurs de la société civile et de voir leurs influences en Méditerranée :**

- Les collectivités locales
- Les PME/PMI

- **En ce qui concerne les collectivités locales**, le rapport s'inscrit dans la démarche de Fernand Braudel, convaincu que le réseau des échanges entre les villes assurerait l'unité du bassin méditerranéen. Michel Casteigts, spécialiste de Braudel, en résume ainsi la pensée : *« La prospérité du monde méditerranéen est née des villes et des réseaux d'échanges qui les reliaient. Chaque fois que les rationalités impériales, dont les Etats modernes sont les héritiers, l'ont emporté sur les dynamiques urbaines, le système s'est grippé. Chaque fois que les Etats ont dominé en Méditerranée, ce furent des croisades, des colonisations, des guerres et des dominations. A l'opposé, chaque fois que la société civile à travers les villes a multiplié les échanges, le bassin méditerranéen est resté en paix et sa prospérité n'a cessé de croître. Par voie de conséquence, l'Union pour la Méditerranée n'existera vraiment avec des chances raisonnables de stabilité et d'efficacité que lorsque les villes, et de façon plus générale les collectivités infra-étatiques, en seront pleinement partie prenante. Il ne s'agit pas seulement de mettre les projets à l'abri des vicissitudes des relations diplomatiques ou militaires, il s'agit surtout d'établir un relais plus direct en direction des sociétés et des territoires dans leurs diversités. »*

Dans cette perspective, la coopération décentralisée doit devenir un instrument prioritaire de la politique de voisinage.

- **En ce qui concerne les PME/PMI**, IPEMED est très influencé par le modèle allemand d'intégration par la production (et pas par le commerce) mis en œuvre au profit des pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO). La France et l'Europe devraient suivre ce modèle pour intégrer les Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) dans une zone de production partagée et pas seulement de commerce. Or cette intégration des PECO dans le système de production allemand s'est faite par les PME/PMI allemandes. IPEMED pense qu'il faut donc entraîner les grandes PME françaises à coopérer avec celles du Maghreb pour y trouver des sources de financement, y créer des emplois au Sud, y trouver des marchés et des partenaires, et, en retour, créer en France des emplois à plus forte valeur ajoutée.

Mais pour entraîner les PME à faire des opérations d'externalisation, au Maghreb notamment, il faut aussi entraîner les Régions et les collectivités locales.

La coopération décentralisée constitue la bonne porte d'entrée pour diffuser le modèle allemand qui s'accompagne d'action R et D, formation, transfert de technologie, etc. ... Le lien en Allemagne entre les PME et les collectivités locales est puissant (économies externes, financement). En France, ce lien PME/collectivités locales va devenir de plus en plus étroit.

Dans le voisinage, l'action des PME/PMI sera entraînée par les Régions et les puissantes collectivités territoriales.

* *
*

Ce rapport propose d'analyser l'effort des collectivités locales vis-à-vis des pays du sud et de l'est de la Méditerranée à l'heure des révolutions arabes.

La coopération décentralisée concerne en France 4 789 collectivités locales. Elles entretiennent des relations internationales avec 141 pays. Ce mode de coopération ne doit pas être, évidemment, confondu avec les relations internationales.

L'objet de ce rapport est de faire un zoom sur la coopération décentralisée au profit des seuls pays de la rive sud de la méditerranée : du Maroc à la Turquie. Cette analyse est d'autant plus intéressante que les « Printemps arabes » ont clairement révélé les forces et les faiblesses de cette coopération et la nécessité d'une rupture.

Sur le plan financier, l'analyse pourrait se résumer en quelques chiffres significatifs. A côté des 20 milliards d'euros par an que l'ensemble des Etats et des Institutions attribuent aux PSEM (Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée) comme le souligne le rapport de Charles Milhaud portant sur le financement du co-développement en Méditerranée (mai 2010) ; à côté du milliard d'aide annuelle versé par la Commission européenne auquel s'ajoute un milliard de prêt annuel de la Banque Européenne d'Investissements ; à côté des 325 millions annuels du dernier programme SPRING pour l'espace rural sud méditerranéen, **nous estimons à 20 millions par an l'effort international des collectivités locales françaises vis-à-vis des PSEM.** Il ne fait aucun doute que cette somme pour la coopération décentralisée est extraordinairement faible, d'autant plus comparée aux 40 millions d'euros annuels, en moyenne, que la Catalogne et la ville de Barcelone allouent aux PSEM.

Ceci étant, il conviendrait d'être prudent sur ces chiffres dans la mesure où le budget « actions extérieures » de la Catalogne vient de passer en un an de 100 millions d'euros annuels à 25 millions d'euros sous l'effet de la crise budgétaire. L'Agence Catalane de Coopération vient de licencier la moitié de ses effectifs.

Jean-Paul Bachy, Président de la Région Champagne-Ardenne et Responsable de la coopération internationale à l'Association des Régions de France (ARF), qui a fortement contribué à améliorer ce rapport, souligne avec justesse « *qu'on ne peut plus apprécier la coopération décentralisée en la limitant à l'aide publique versée par les collectivités locales au pays tiers. Cette vision strictement comptable ne correspond plus à la réalité actuelle pour au moins 2 raisons :*

*Les pays ou/et territoires visés ont considérablement évolué au cours des dernières années. Le rapport de forces et les pesanteurs du développement ont changé. Le poids des pays émergents, dans la croissance mondiale et les modifications de la division internationale du travail, créent une nouvelle donne. C'est vrai, même si l'on considère les rapports Nord/Sud et les pays Arabes. Si leurs situations restent très diverses et si certaines poches de pauvreté s'y aggravent, les Etats arabes ont un taux moyen de croissance deux voir trois ou quatre fois supérieur à celui de la France. Dans un tel contexte, **l'aide publique n'a plus le même sens** et doit être largement relativisée. Car ce qui nous est demandé par les pays et régions concernées, c'est moins d'aide, mais **plus d'investissements et de partenariats économiques, technologiques et culturels.***

*Par son caractère condescendant et teinté d'esprit « postcolonial », l'aide publique, notamment celle qui transite par les ONG, pour utile qu'elle soit, reste limitée par les contraintes budgétaires auxquelles les collectivités et l'Etat français ont à faire face. L'Etat est ruiné. Les collectivités souffrent. Tout engagement excessif de leur part sur le plan budgétaire est donc à éviter. L'aide est, de plus, souvent détournée de son objet par les intermédiaires de toutes natures qui assurent son transit, à l'arrivée et au départ. **Il ne faut donc pas faire plus, mais autrement. Il ne faut surtout pas décevoir.** »*

Toutefois, les fortes demandes en matière d'accompagnement des processus de décentralisation portent bien sur l'emploi et la formation, urgence post-printemps arabes qui nous est rappelée dans tous les pays du pourtour.

Ce rapport vise à :

- Souligner que les épisodes révolutionnaires invitent à une transformation en profondeur de la coopération décentralisée afin que l'offre des collectivités locales françaises corresponde mieux à la demande des PSEM en pleine transition ;
- Démontrer, à travers les chiffres, que parmi les collectivités locales, les Conseils Régionaux sont les plus actifs tant sur le plan financier que celui de l'assistance aux collectivités locales des PSEM ;
- Mettre en évidence les forces et les faiblesses de la coopération décentralisée actuelle à travers une enquête par entretiens directs et téléphoniques auprès de 35 responsables de la coopération décentralisée du Sud et du Nord ;
- Proposer un certain nombre de recommandations pour faire évoluer la coopération décentralisée.

Sommaire

1 – La nécessité des transformations au Nord sous l’impulsion des révolutions arabes	8
1.1 Les révolutions arabes, révélatrices de nouveaux enjeux	8
1.2 Critiques par le Sud de la coopération décentralisée	9
1.3 Le sens d’une nouvelle démarche pour enrichir la coopération décentralisée	10
2 – Un effort financier faible mais significatif et riche d’enseignements	12
2.1 L’APD : 50% des crédits de l’action internationale des collectivités	12
2.2 Les caractéristiques de l’APD	13
2.3 La situation des PSEM	14
3 – La parole aux acteurs actuels de la coopération décentralisée	17
3.1 Passer de la coopération au codéveloppement	17
3.2 Une offre de coopération inadaptée aux attentes des collectivités des PSEM	19
3.3 L’asymétrie entre le Sud et le Nord, un obstacle majeur	20
3.4 La création d’emplois au Sud : une priorité	21
3.5 La région, lieu plébiscité de coordination et d’impulsion de la coopération décentralisée	23
4 – Recommandations	23
4.1 Changer de paradigme : passer de la coopération au développement partagé	23
4.2 Créer un groupe de coordination permanent sur la coopération décentralisée en Méditerranée sous l’autorité du Sénat avec pour bras opérationnel l’AFD	24
4.3 Créer des plateformes régionales de mutualisation	27
4.4 Promouvoir l’économie sociale et solidaire	30
4.5 Créer un réseau des acteurs sociaux des politiques urbaines	30
4.6 Soutenir l’émergence de nouveaux leaders locaux immergés dans la société civile	31
4.7 Faire évoluer l’action de la Commission Européenne vers plus d’harmonisation et de clarification	31
4.8 Impliquer les Universités dans l’offre d’ingénierie de qualité	32
Conclusion et remerciements	28

1 – La nécessité des transformations au Nord sous l'impulsion des révolutions arabes

Les révolutions arabes qui ont débuté au printemps en 2011 ont bouleversé la donne. Ces événements ont brutalement sorti les sociétés arabo-musulmanes de l'alternative désespérante où elles semblaient avoir été enfermées, entre dictature et théocratie.

L'ampleur des répressions, la faible stabilité des nouveaux régimes, l'inachèvement des processus démocratiques, les premiers résultats électoraux montrent que la suite de ces révolutions n'est pas écrite. Le « vrai Printemps arabe » reste à venir car, en une génération, il faut que ces pays achèvent ce que les pays occidentaux ont réussi à faire en deux siècles ; c'est-à-dire réussir simultanément la transition démographique, la transition énergétique, la transition politique, la transition économique, la transition épidémiologique, la transition religieuse, etc.

C'est conscient de ce nouveau contexte qu'il faut analyser la coopération décentralisée.

1.1 Les révolutions arabes, révélatrices de nouveaux enjeux

Le premier enjeu porte sur **une grande sensibilité aux inégalités territoriales** : entre grandes agglomérations et arrière-pays, entre zones littorales développées et régions périphériques, entre la capitale et les campagnes. Résorber ces inégalités territoriales implique nécessairement le renforcement de la gouvernance des autorités locales. La déconcentration d'abord, la décentralisation effective ensuite, sont à l'agenda des nouveaux gouvernements. Elles supposent de qualifier la gouvernance, de professionnaliser les personnels des administrations, et de créer une capacité de dialogue avec la société civile.

Un autre enjeu est celui du chômage et particulièrement le chômage des jeunes. La résorption du chômage ne passera pas uniquement par la logique des grands projets. Il n'est pas question de remettre en cause la construction de trains à grande vitesse, d'autoroutes, de plateformes portuaires, de complexes touristiques et de pôles de compétitivité, certes. Mais, ce type de réalisations ne résoudra pas le problème du développement économique local. Il s'agit donc de réfléchir aux voies permettant de créer de l'emploi et de l'activité, non délocalisables, accessibles aux populations résidentes des zones urbaines et rurales délaissées. Ce travail de la création d'emplois, à partir des potentiels de chaque territoire et à partir des PME – PMI, touche en grande partie à l'attractivité du territoire et des politiques locales que mènent les collectivités au-delà de la politique nationale d'aménagement du territoire. Les PME européennes peuvent y contribuer.

Enfin, les révolutions arabes ont mis en évidence un troisième enjeu : **l'évolution nécessaire des PSEM vers une vraie décentralisation.** Jean-Paul Bachy a raison là encore d'affirmer « *L'émergence de collectivités libres dans l'exercice de leurs compétences est la seule voie permettant de créer des contre-pouvoirs et des pôles d'équilibre, face aux dérives centralisatrices et autoritaires. C'est un*

exercice de longue haleine qui suppose des capacités de gestion et de mise sur pied de fonctions publiques locales. Ce qui demande du temps. C'est aussi l'un des terrains les plus féconds de la coopération de collectivités à collectivités, notamment de régions à régions, que de faciliter les échanges d'expériences et les transferts de compétences. Il ne faut pas craindre d'introduire dans ces échanges une dimension économique : modes de traitement des appels d'offre, délégation de services publics, Partenariats Public-Privé (PPP), mise en place de règles de transparence budgétaire. »

Autant dire que les populations des PSEM attendent désormais de la Commission européenne et des pays d'Europe autre chose que de grandes déclarations et des promesses un peu vaines. **Autant dire que les populations des PSEM attendent des collectivités locales autre chose que des jumelages, des relations passagères non suivies d'effet ou ne donnant lieu qu'à des formes de tourisme pour les élus locaux.** Elles attendent une écoute attentive de leurs nouveaux besoins, puis la mise en œuvre concrète d'engagements, de l'efficacité, du pragmatisme et des résultats.

1.2 Critiques, par le Sud, de la coopération décentralisée

Le travail des collectivités locales en matière de coopération décentralisée est globalement jugé positif par les collectivités et les Etats du Sud, mais des efforts méritent d'être accomplis pour adapter l'offre à la demande :

- Les collectivités du Sud apprécient le travail de coopération avec leurs homologues du Nord. Elles reconnaissent à coopération décentralisée des vertus :
 - Le pragmatisme des démarches engagées par les élus,
 - La consolidation d'un tissu de confiance et d'amitié,
 - L'apprentissage et le transfert de compétences,
 - Le développement par le bas,
 - Des projets à taille humaine,
 - La durabilité des relations au-delà des conflits politique entre les Etats,
 - L'engagement d'un volume financier non négligeable.
- Cependant, les acteurs pointent volontiers, aussi, les points faibles de cette coopération :
 - La dispersion des actions. L'offre des collectivités locales françaises est éparpillée. Il n'y a que peu de projets significatifs. C'est du saupoudrage financier : aucune masse critique permettant d'aboutir à des résultats probants ;
 - Les délais trop longs entre les engagements et les réalisations ;
 - La complexité des processus administratifs et financiers, renforcée au Sud par une insuffisante professionnalisation et une décentralisation inaboutie, et amplifiée au Nord, par une méconnaissance de l'organisation territoriale et des processus de décision administrative des pays du Sud.

1.3 Le sens d'une nouvelle démarche pour enrichir la coopération décentralisée

Deux formules très voisines proposent une nouvelle orientation :

- l'opinion de Jean-Paul Bachy « Ne pas faire plus mais faire autrement »
- l'opinion de l'IPEMED qui se dégage à travers l'enquête téléphonique « Faire plus, certes, mais surtout faire mieux »

Faire plus. Sur les 230 millions d'euros annuels estimés de la coopération décentralisée - dont 115 millions d'euros annuels d'Aide Publique au Développement (APD)- au profit des pays les plus démunis, seulement 20 millions sont destinés aux PSEM. C'est insuffisant ! Il faut davantage soigner notre voisinage méditerranéen.

En effet, l'IPEMED défend l'idée qu'il faut faire un effort financier accru pour les pays sud méditerranéens et ceux d'Afrique sud saharienne, quitte à réduire les montants attribués à des pays très lointains situés en Asie ou en Amérique du Sud. La constitution de grands blocs Régionaux associant des pays du Nord et des pays du Sud est une réalité. Dans les Amériques du Nord et du Sud, l'ALENA et le MERCOSUR coopèrent de plus en plus pour former un grand ensemble régional. De même, en Asie existe un grand ensemble régional dénommé ASEAN + 5. Ces blocs régionaux valorisent la proximité, la complémentarité, la solidarité. Jusqu'à récemment l'Europe a apporté une attention particulière, notamment après la chute du Mur de Berlin, aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), négligeant les pays de son flanc sud. Après les révolutions arabes, la France et les pays européens doivent maintenant concentrer leurs efforts économiques, politiques et culturels pour faciliter les transitions dans ces pays. **L'avenir de l'Europe se joue en Méditerranée. Le voisinage Sud devient une priorité et la France tout particulièrement doit se sentir concernée et responsable.**

Voilà pourquoi, les collectivités locales françaises ne peuvent pas maintenir en l'état leur contribution annuelle de 20 millions d'euros pour la coopération décentralisée en faveur de PSEM. Elles doivent elles aussi apporter une contribution accrue aux pays Arabes. Ce rapport montre bien qu'il n'y a jamais eu une réflexion poussée et politiquement déterminée pour ériger la Méditerranée en zone prioritaire de la coopération décentralisée. Soulignons, tout de même les efforts menés par quelques collectivités locales, notamment les régions Ile de France et PACA.

Nous pensons qu'à la suite de ce rapport, et compte tenu du changement de gouvernement, une stratégie sera affirmée en faveur du renforcement de la coopération décentralisée au profit des PSEM.

Faire mieux ou faire autrement. Sur ce point tous les avis convergent : il s'agit d'adopter une démarche d'écoute, une démarche d'accompagnement, une démarche de véritable professionnel, pour s'éloigner définitivement d'un comportement post-colonial de donneur de leçon ou de tourisme exotique. Il ne faut plus décevoir ! Les collectivités locales doivent passer du jumelage et de la coopération exotique à une véritable stratégie de développement partagé. Les collectivités locales doivent « faire » et surtout de plus en plus « faire faire ». Elles doivent entraîner des associations de cadres retraités, de médecins talentueux qui comme à Clermont-Ferrand sont très fortement impliquées dans des pays arabes, encourager les ONG, encourager les Diasporas pour qu'elles viennent en aide à leur pays d'origine

respectif. Elles peuvent encourager les universités, les hôpitaux, les lycées professionnels notamment, à développer des coopérations avec leurs homologues des pays du Sud. Les régions pourraient par exemple encourager les entreprises de tailles intermédiaires à externaliser des activités dans les pays du Sud au lieu d'imposer des migrations aux magrébins souvent mal accueillis dans nos pays.

Faire mieux, ce serait répondre aux attentes des acteurs du Sud, **attentes se concentrant sur deux sujets : le développement économique local et l'amélioration de la gouvernance dans un cadre décentralisé.**

Faire mieux, signifie également une meilleure coordination des initiatives. Cela suppose de rattacher les actions et les initiatives à mener à un cadre stratégique, et de mutualiser les moyens des territoires. **À ce titre, les Conseils Régionaux semblent bien placés sur le plan de la coopération économique décentralisée pour constituer des plateformes mutualisant les moyens des Régions, des Départements, des agglomérations et des villes, en partenariat avec les chambres de commerce et la société civile, notamment les PME-PMI.**

Certes, le rapprochement entre l'Europe et des PSEM ne sera pas seulement le fait des collectivités territoriales. Les questions diplomatiques, géostratégiques, macro-économiques, politiques pèsent de tout leur poids. Mais les collectivités locales apportent sur cet enjeu fondamental quelque chose d'essentiel : l'approche par le bas, le pragmatisme lié à des projets concrets, le partenariat générateur de confiance entre les acteurs de la société civile. Il ne s'agit plus désormais de se contenter de vagues formules de jumelage et d'amitié, de considérer que les pays du Sud ont d'abord besoin d'aide d'urgence et humanitaire, de faire preuve en quelque sorte d'une forme de paternalisme postcolonial où ceux du Nord viendraient transférer au Sud les savoir-faire qui leur manquent. Cette représentation ne correspond plus à la réalité et elle ne sera plus désormais acceptée par nos amis du Sud.

Il s'agit d'ouvrir une nouvelle aire de la coopération décentralisée, dont les mots-clés seront : ambition, professionnalisme, partenariat équilibré, participation de la société civile, stratégie gagnant-gagnant, développement économique local et gouvernance démocratique. Les pays du 5+5 (Union du Maghreb Arabe : Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Lybie) devraient être les premiers bénéficiaires de cette nouvelle coopération décentralisée.

Imaginons que le nouveau Président de la République Française lance un appel à la mobilisation de toutes les collectivités locales françaises et européennes pour coopérer avec toutes les collectivités locales des cinq pays du Maghreb. Imaginons qu'il demande à tous les hôpitaux d'engager eux aussi une coopération, qu'il demande aux syndicats patronaux et salariés de s'engager, qu'il demande à toutes les Universités et centres de recherche de tisser des liens avec leurs homologues, qu'il demande à tous les lycées et collèges de faire de même. En peu d'années, et avec peu d'argent, ces cinq pays du Maghreb seraient transformés et de nouvelles élites émergeraient.

2- Un effort financier faible mais significatif et riche d'enseignements

Certes, il ne faut pas réduire la coopération décentralisée aux seuls montants financiers. Surtout il faut être prudent car les données chiffrées de l'Aide Publique au Développement (APD) recueillies par le MAEE sont fondées sur l'auto-déclaration des collectivités locales et de ce fait inexactes. Mais leur analyse livre des informations utiles pour la compréhension.

2.1 L'APD : 50% des crédits de l'action internationale des collectivités

Depuis les lois de décentralisation, les collectivités territoriales sont autorisées à nouer des relations avec les collectivités publiques étrangères. **Aujourd'hui, près de 4789 collectivités entretiennent ainsi des relations de coopération dans 141 pays pour un budget estimé à près de 230 millions d'euros, dont la moitié relève de l'APD des pays pauvres**, l'autre moitié à des pays développés. Même significatif, cet effort des collectivités françaises reste limité en comparaison par exemple de l'effort consenti par les collectivités espagnoles et italiennes, bien que la crise budgétaire qui affecte les pays du Sud de l'Europe pondère ce constat.

Hors APD, par le nombre de liens recensés et par leur ancienneté, les collectivités de l'Union Européenne arrivent en tête, avec un grand nombre de partenariats franco-allemands (actuellement 2568), et de plus en plus des coopérations, transfrontalières ou interrégionales dans l'Union européenne et son voisinage. Le Québec relève aussi d'une grande tradition d'échanges. Signalons enfin le cas d'Israël, pays méditerranéen non comptabilisé dans l'APD.

Le seul volume d'APD des collectivités françaises s'est élevé en 2009 à environ 70 millions d'euros (72 millions en 2008, 62 millions en 2007, 54 millions en 2006, 50 millions en 2005). Ce chiffre correspond aux auto-déclarations des collectivités sur les formulaires du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE)

Toutefois, les chiffres déclarés au MAEE par les collectivités territoriales doivent être nuancés. Toutes n'ont pas répondu et les dépenses sont souvent sous-évaluées. En effet, certains crédits contribuant à la coopération décentralisée ne sont pas comptabilisés, soit pour des raisons techniques, soit pour des raisons d'opportunité. Ainsi en est-il d'actions associatives qui peuvent être labellisées « jeunesse » ou « culture » plutôt que « coopération », et auxquelles s'ajoutent des salaires et frais de mission parfois non-comptabilisés (ex : salaires des personnels en mission).

On peut finalement estimer que les collectivités territoriales engagent 115 millions d'euros vers des partenaires en développement et pays émergents, soit la moitié du montant total estimé de l'aide internationale des collectivités.

Les zones principales d'intervention en APD sont, par ordre, l'Afrique subsaharienne et Océan Indien : avec une concentration sur le Burkina Faso, le

Mali et le Sénégal, l'Afrique du Nord / Maghreb, l'Asie du Sud-Est, principalement au Vietnam et en Chine, enfin les Caraïbes.

2.2 Les caractéristiques de l'APD

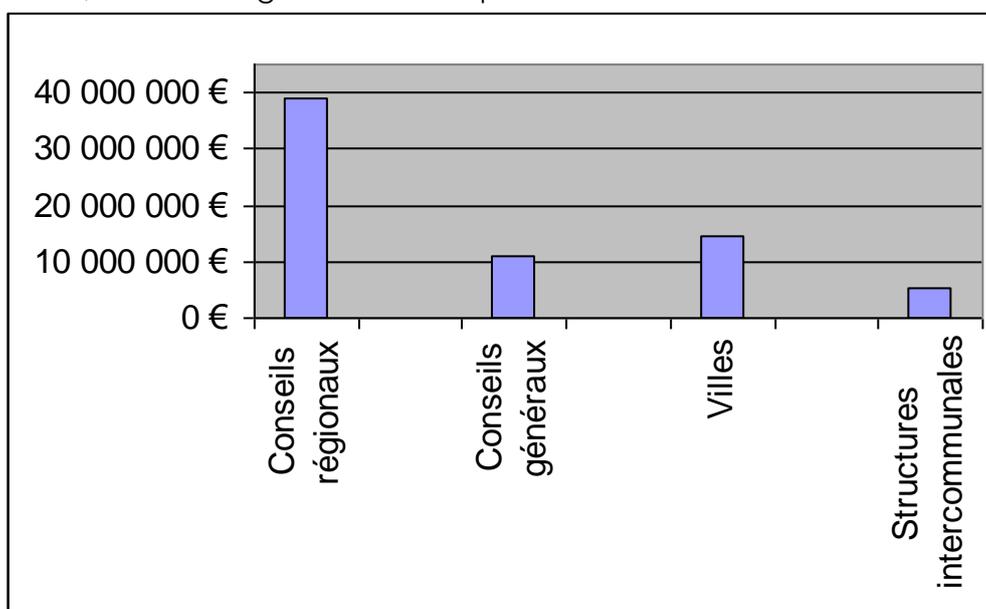
Les chiffres qui suivent portent sur l'année 2009. Rappelons qu'ils sont issus des documents produits par le MAEE sur la base des auto-déclarations non obligatoires des collectivités.

L'APD déclarée par les collectivités territoriales françaises s'élève en 2009 à environ 70 millions d'euros.

Ainsi entre 2003 et 2009, l'APD déclarée est passée de 45 376 746 euros à 69 791 252 euros, progressant de 35 % en 6 ans.

Les secteurs qui mobilisent le plus sont, sans surprise, l'éducation, la santé et l'agriculture ainsi que l'appui institutionnel. Les actions estampillées « développement économique » représentent 11% du total.

Depuis 2003, **l'APD des Conseils Régionaux est en forte progression.** Les montants affectés aux pays en développement et aux pays émergents par les Conseils régionaux sont passés de 24 570 296 euros en 2003 à 38 834 270 euros en 2009, soit une augmentation de près de 58% en 6 ans.



Répartition de l'APD par niveau de collectivités (2009)

En 2009, quatre Conseils régionaux ont déclaré une APD comprise entre 4,5 millions et 7,5 millions d'euros annuels :

- Rhône-Alpes : 7 507 794 €
- Provence-Alpes-Côte d'Azur : 6 828 277 €
- Nord-Pas-de-Calais : 5 480 905 €
- Île-de-France : 4 770 807 €

On se situe bien sur l'axe central qui traverse la France : Lille-Paris-Lyon-Marseille.

Ces collectivités mènent de nombreux projets de coopération dans les pays de l'APD, avec des apports budgétaires significatifs.

- Conseil régional de Rhône-Alpes : 12 pays (Burkina Faso, Chine, Inde, Laos, **Liban**, Madagascar, Mali, **Maroc**, Sénégal, Sri Lanka, **Tunisie** et Vietnam) ;
- Conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur : 16 pays (**Algérie**, Arménie, Chine, Comores, **Egypte**, Israël, **Liban**, Mali, **Maroc**, Mexique, **Syrie**, **Territoires palestiniens**, Sénégal, **Tunisie**, **Turquie**) ;
- Nord-Pas-de-Calais : 6 pays (Chine, Madagascar, Mali, **Maroc**, Mongolie, Sénégal) ;
- Ile de France : Afrique du Sud, Haïti, Liban, Madagascar, Mali, **Mauritanie**, Sénégal, Vietnam, Chine.

2.3 La situation des PSEM

Les 27 et 28 novembre 1995, la conférence de Barcelone avait réuni les Ministres des Affaires étrangères des États membres de l'Union européenne et des États suivants : Algérie, Chypre, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Mauritanie [en sa qualité de membre de l'Union du Maghreb arabe (U.M.A)], Syrie, Tunisie, Turquie et Autorité palestinienne.

Depuis lors, les paramètres régionaux et internationaux ont connu des bouleversements, notamment l'élargissement de l'Union européenne en 2004 à Malte et Chypre. Compte tenu des difficultés persistantes (crises en Moyen Orient, propagation du terrorisme et répercussions) pour poursuivre la politique régionale méditerranéenne l'Union européenne a lancé en 2004 la Politique Européenne de Voisinage (PEV) dans le but de consolider et de compléter le processus de Barcelone.

L'initiative de l'« Union pour la Méditerranée » (UpM), concrétisée à l'occasion du sommet euro-méditerranéen du 13 juillet 2008 à Paris, entendait insuffler une nouvelle dynamique à la coopération. Ses membres sont les 27 États membres de l'Union européenne et les 10 pays du processus de Barcelone (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie et Turquie), auxquels se sont dernièrement ajoutés l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, Monaco, le Montenegro et la Mauritanie.

Par convention, nous prendrons en compte les sous-ensembles suivants : les 5 pays du Maghreb, (Mauritanie, Algérie, Maroc, Tunisie, Lybie) et les 6 pays du Mashreq (Egypte, Jordanie, Liban, Syrie, L'autorité Palestinienne, La Turquie).

Les actions en direction des PSEM sont diverses. Pour un inventaire détaillé, il est utile de consulter l'Atlas français de la coopération décentralisée (<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee/atlas-francais-de-la-cooperation/article/acces-a-atlas>) et les publications de Cités Unies France (répertoires de partenariats et groupes-pays. <http://www.cites-unies-france.org/>).

Montants de l'APD au profit des PSEM

Pays	Conseils généraux	Structures Inter communales	Villes	Conseils régionaux		Ordres
Algérie	251 147	22 079	288 717	939 254	1 501 197	5 ^{ème}
Egypte	5 600	0	105 371	644 690	755 661	
Jordanie	0	0	61 512	0	61 512	
Liban	150 488	41 231	263 379	1 190 628	1 645 726	4 ^{ème}
Libye	0	0	0	0	0	
Maroc	681 836	174 814	374 560	1 422 297	2 653 507	1 ^{ère}
Mauritanie	13 277	180 919	42 360	666 429	902 985	
Syrie	0	0	58 717	602 080	660 797	
Territoires palestiniens	489 200	92 240	978 789	774 371	2 334 600	2 ^{ème}
Tunisie	436 974	0	224 563	1 012 955	1 674 492	3 ^{ème}
Turquie	16 200	0	41 619	43 516	101 335	
	2 044 722	511 283	2 439 587	7 296 220	12 291 812	

Alors que l'APD des collectivités territoriales françaises s'élève en 2009 à 69 791 252 €, l'aide mobilisée pour les PSEM est de 12 291 812 € soit 17,6 %.

Au même titre que selon les experts il ne faut pas retenir la somme de 70 millions d'euros de l'APD au profit des partenaires en développement et des pays émergents mais 115 millions d'euros, **nous estimons qu'il faut retenir la somme approximative de 20 millions d'euros au profit des PSEM** et non pas celle de 12,3 millions d'euros.

Le tableau, ci-dessus, montre que les conseils régionaux sont les plus importants pourvoyeurs de fonds de la coopération décentralisée.

Le Maroc vient en tête, suivi des territoires Palestiniens, puis de la Tunisie, du Liban et de l'Algérie. L'Afrique du Nord au sens strict (Maroc, Algérie, Tunisie) est privilégiée.

Il ne nous a pas été permis d'obtenir des chiffres précis sur l'engagement de toutes les collectivités dans les PSEM. Un sérieux travail reste à faire sur les Régions et la Méditerranée, les Départements et la Méditerranée, les villes et agglomérations de la Méditerranée.

Ceci étant, puisque se sont les Régions qui sont les plus actives, il convient de prendre en compte l'opinion de Jean-Paul Bachy, Président à l'Association des Régions de France (ARF) de la coopération décentralisée. Celui-ci considère que :

« Contrairement à beaucoup d'idées reçues, ce ne sont pas forcément les Régions du Sud de la France, ni même celles qui sont riveraines de la Méditerranée, qui sont les plus actives au Maghreb. Beaucoup de Régions du Nord et de l'Est ont pris les devants. Leur engagement s'explique par la présence sur leur territoire de fortes communautés maghrébines dont les liens restent très forts avec leurs pays d'origine. L'intervention sur le Maghreb s'opère en outre souvent dans le cadre de partenariats multipartites financés par l'Europe, dans lesquels des collectivités d'Europe du Nord (Benelux, Allemagne, ...) sont impliquées. Des collectivités du Nord-Pas-de-Calais, la

Lorraine, la région Champagne-Ardenne sont ainsi engagées au Maghreb, notamment au Maroc depuis plus de 20 ans. Elles ont joué un rôle précurseur et sont toujours présentes. Le bilan de l'action qu'elles ont menée est considérable, par rapport à bien des Régions du Sud. »

Philippe Cichowlaz, Directeur des relations internationales de PACA et grand spécialiste de ces questions, est plus nuancé : *« La Région PACA est présente dans tous les pays riverains de la Méditerranée (hors Libye) et est la plus présente en Algérie, Tunisie et au Liban. Seul le Maroc bénéficie d'un intérêt plus large même si nous y sommes très présents. Cette situation (de la relative faiblesse de la présence des collectivités françaises en Méditerranée) est regrettable car beaucoup de régions du Maghreb pâtissent d'un manque de présence des Régions françaises qui, traditionnellement, sont beaucoup plus actives en Afrique sub-saharienne (le Sénégal étant le pays qui possède les coopérations les plus nombreuses). Ce constat est renforcé par l'adhésion des régions du Sud de la France au programme de coopération transfrontalière par bassin maritime ENPI MED (173 millions de financement européen à 90% du taux de subvention).*

Il ressort de ces chiffres que nous avons pu rassembler auprès de l'APD et des Cités Unies de France (CUF) que l'hypothèse d'un effort supplémentaire en direction des PSEM doit tenir compte des paramètres suivants :

- L'APD ne représentant que 50% de l'effort international des collectivités locales, la coopération franco-allemande, franco-québécoise, avec l'Europe centrale et orientale restent des poids lourds de l'action internationale qu'il faudrait envisager de réduire.
- Réorientation de l'APD au profit des actions vers l'Afrique du Nord et de l'Afrique sub-saharienne ;
- Concentrer la montée en puissance des coopérations avec les seuls PSEM qui ont fait leur révolution ou évolution ;

Ainsi, la réorientation des crédits vers les PSEM passe par :

- Une **logique de choix stratégiques** des collectivités sur un nombre limité de sujets tels que la formation, la gouvernance, l'emploi, la santé, l'appui institutionnel ;
- Une optimisation des crédits sur des enjeux prioritaires par la coordination, la mutualisation et l'ingénierie de projets ;
- Une volonté politique de l'Etat d'accueil ;
- Le développement d'une action publique européenne lisible et accessible vers la Méditerranée ;
- Une **optimisation et une synergie des financements européens** notamment sur des programmes transfrontaliers ;
- Des **partenariats publics-privés** offensifs.

En conclusion, l'étude des chiffres de l'APD des collectivités locales au profit des PSEM laisse apparaître un montant financier de 20 millions d'euros par an. Il s'agit là d'une approximation. L'étude de ces attributions fait apparaître :

- Le rôle stratégique joué par les conseils régionaux qui sont, de loin les premiers acteurs dans la coopération décentralisée.
- L'axe Lille, Paris, Lyon, Marseille constitue l'axe central qui rassemble les collectivités locales qui font le plus pour les PSEM et concentre par ailleurs le plus fort potentiel de coopération en faveur de la Méditerranée (diaspora magrébine, PME-PMI, Universités et Hôpitaux)
- Les thèmes qui sont les plus fréquemment abordés dans la coopération décentralisée telle qu'elle se pratiquait jusqu'en 2009 sont l'éducation la santé, l'agriculture et l'appui institutionnel

Au-delà de ces chiffres, l'enquête par entretiens directs et téléphoniques, présentée dans les lignes suivantes, atteste que ce n'est pas dans l'APD générée par les collectivités locales françaises que réside l'essentiel de leur valeur ajoutée.

Mais surtout cette enquête montre qu'avec les révolutions arabes en cours, les priorités ne sont plus les mêmes et que les méthodes doivent changer.

3 – La parole aux acteurs actuels de la coopération décentralisée

L'originalité de ce rapport consiste à avoir réalisé une enquête par entretiens directs et téléphoniques auprès de 35 responsables de la coopération décentralisée du Sud et du Nord. L'enquête a eu lieu à l'automne 2011 à un moment où le souffle des printemps Arabes était très engagé. Par voie de conséquence, les réponses obtenues montrent une très forte attente en matière de coopération décentralisée.

Ces acteurs sont multiples ; ils se sont déclarés être des militants associatifs, voire des militants devenus responsables politiques, attachés anciennement aux luttes antiracistes et anticolonialistes, au tiers-mondisme et la solidarité internationale ; des humanistes dont l'exigence morale les conduit à s'engager dans des actions humanitaires; des responsables politiques et techniques de collectivités locales, des fonctionnaires de l'État, cherchant à travers la coopération décentralisée à faire prévaloir l'intérêt général et la valorisation des territoires; certains sont des consultants et des universitaires, des chefs d'entreprise et les responsables du développement économique. Autant dire que les personnes questionnées recouvrent des générations successives, des cultures politiques et professionnelles diversifiées ; des points de vue qui pour être complémentaires peuvent être aussi contradictoires.

Au-delà de cette diversité, ce qui frappe, c'est la convergence des observations et propositions.

Résumons leurs propos. Tous les interlocuteurs s'accordent pour considérer que la coopération peut aider la transition démocratique en outillant la décentralisation, en favorisant une plus grande égalité entre les territoires et en prônant le développement humain. Mais il y a une condition : les nouveaux acteurs au Sud ne supporteront plus des relations asymétriques, le paternalisme, les donneurs de leçons et les coopérations exotiques.

3.1 Passer de la coopération au développement partagé

Les attentes, les mieux identifiées par les acteurs de la coopération décentralisée depuis les révolutions arabes portent sur la création d'emplois et le développement local, d'une part, la décentralisation et la gouvernance locale, d'autre part. « *Le développement économique et le développement des territoires sont une seule et même chose : une approche intégrée territoriale. A ce premier objectif il faut ajouter un deuxième objectif : l'amélioration de la gouvernance dans un cadre décentralisé.* »

Les acteurs du Sud sont particulièrement clairs : l'enjeu principal est celui de l'emploi local, pour les jeunes notamment. Or ce développement local suppose la décentralisation et la déconcentration.

On voit donc émerger le cœur de cible d'une nouvelle politique de coopération calée sur les besoins exprimés par les acteurs du Sud : nouvelle gouvernance et emploi local.

« Il ne suffit pas, sous peine de verser dans l'incantation, d'exhorter à plus de décentralisation au Sud ! Il faut en sécuriser la trajectoire pour ne pas que la décentralisation soit appréhendée comme une aventure risquée pour des Etats très centralisés et des élites locales encore incertaines ! La coopération décentralisée doit aider à l'émancipation des collectivités locales (décentralisation) et au renforcement de l'efficacité de l'Etat sur le terrain (déconcentration). L'effort doit porter sur les appuis institutionnels mais aussi et surtout sur la formation et le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités. L'emploi est une préoccupation, certes majeure au Sud, mais par manque de décentralisation elle relève encore largement des pouvoirs publics centraux. Ce qui ne veut pas dire que la mobilisation de la coopération décentralisée autour de l'emploi n'est pas une bonne porte d'entrée pour la coopération décentralisée. Au contraire, sur ce plan les collectivités territoriales et notamment les régions du Nord et du Sud, adossées à leur tissu économique respectif, peuvent se révéler bien plus imaginatives et réactives que les Etats pour promouvoir des actions de coopération croisées favorables à l'emploi. »
Ali Bouabid, Maroc

Est-ce à dire que les autres enjeux, ceux d'avant les révolutions arabes, sont devenus inutiles ?

Non, s'ils sont liés à ce cœur de cible. Ainsi en est-il de la culture, qui peut être abordée à travers le tourisme, et le développement social, condition du développement économique local.

Choisir de respecter cette attente forte des acteurs du Sud remet en question le périmètre de la coopération décentralisée. Celle-ci est déjà mobilisée sur les questions de gouvernance mais dans une relation jugée asymétrique, le Nord semblant donner des leçons du Sud.

Au Maroc ce sentiment ne prévaut pas du tout. Par exemple, la majorité des collectivités bénéficiaires du dispositif PAD Maroc (2005-2009) sont unanimes pour reconnaître les apports indéniables de cet appui notamment en matière de renforcement de capacités des collectivités locales marocaines. Ce qui est reproché c'est le caractère ponctuel et réduit de cet appui et la lourdeur des procédures. Il reste que ce dispositif, en cours d'évaluation, montre qu'avec des montants relativement modestes, la coopération décentralisée peut créer des effets de leviers non négligeables en termes institutionnels et de transferts de savoirs faire.

Par ailleurs, le but de la coopération décentralisée n'est pas de conduire directement des opérations économiques. C'est là du reste une grande frustration dans les pays du Sud dans lesquels le déficit en infrastructures de base est criant. Il faudra donc correctement définir la contribution spécifique de la coopération décentralisée en relation avec les opérateurs économiques. « Faire faire » et non pas « faire ».

3.2 Une offre de coopération à institutionnaliser et à inscrire dans l'action durable de coopération Nord-Sud

Si personne au Sud ne doute de l'engagement et de la sincérité des acteurs du Nord, le jugement apparaît parfois sévère. D'une façon générale, les points forts sont beaucoup moins explicités tandis que les interlocuteurs insistent davantage sur les critiques et les points faibles.

« Points forts : actions concrètes, proches de la demande, approches par le bas, expertises techniques, liens politiques et humains, flexibilité, rapidité, partenariat avec la société civile etc. ... »

Au titre des points forts, la coopération décentralisée est décrite comme une « politique sympathique ». Elle a pour avantages de partir du bas et de porter sur des projets à taille humaine et concrets, qui tissent des liens de confiance et d'amitié. Elle se développe indépendamment des relations parfois conflictuelles entre les Etats. Ce sont des relations souvent durables. Enfin, cette coopération décentralisée peut faire appel à des entreprises locales pour créer des équipements et des services.

Mais cette coopération décentralisée fait l'objet de nombreuses critiques :
Points faibles : actions limitées, financements relativement faibles, changements de politique au gré des élections (notamment côté pays du sud), dispersion des activités qui n'atteignent pas la taille critique, absence de synergie entre les actions. ».

- Une politique qui dépend trop des personnalités et de la décision politique. En cas de changement de personnes, la chaîne est rompue.
- Une politique où les actes peinent souvent à succéder aux déclarations d'intention. « *Après la photo il n'y a souvent pas grand-chose.* » « *Soyons iconoclastes, le plus souvent du côté du Nord, la coopération décentralisée est d'abord une question d'affichage et de relations publiques.* » Cette difficulté dans la traduction opérationnelle tient à des questions techniques précises : les techniciens de la coopération sont parfois éloignés des centres de décision de leur institution; le référent « coopération » est chargé d'une multitude de dossiers et manque de temps et de réactivité ; les collectivités du Sud sont faibles du fait de l'insuffisance ou du manque de décentralisation, de ce fait, le pouvoir de décision y compris pour des actes modestes dépend de l'Etat ; les modalités des circuits financiers sont difficiles ; les programmes sont mal outillés ; la collectivité délègue parfois à un opérateur la conduite des opérations mais les liens entre les collectivités politiques et les opérateurs sont incertains (faiblesse technique de l'opérateur,

manque de liaison et de communication entre la maîtrise d'ouvrage politique et les opérateurs techniques, manque de formation technique des agents de la collectivité)

- Le rôle des communautés issues de l'immigration est souvent déterminant dans le choix du partenaire. D'ailleurs, les régions de l'axe Lille, Paris, Lyon, Marseille investies dans la coopération sont des terres d'immigration comme d'ailleurs la région Champagne-Ardenne. Mais les jeux d'influence entre les collectivités qui conduisent la coopération, les associations issues de l'immigration et les consulats concernés sont déterminants. Les associations ne sont pas toujours outillées pour mener des projets. Le choix des projets n'est pas toujours réaliste, et le clientélisme n'est pas absent.

L'évaluation de la coopération par les acteurs est donc claire : il faut prioriser, il faut agir dans la durée, il faut professionnaliser.

3.3 L'asymétrie entre le Sud et le Nord, un obstacle majeur

Cette question est à la fois symbolique, stratégique, politique et technique. Les acteurs du Sud de la Méditerranée perçoivent la solidarité du Nord comme étant encore parfois un avatar d'une bienveillance condescendante. Ceci n'est plus acceptable. Mais reconnaissons que l'idéologie n'explique pas tout. La coopération n'est efficace que si elle est équilibrée et elle le sera seulement si elle joue entre des collectivités dotées de mêmes capacités. Or la faiblesse de la décentralisation au Sud est un obstacle majeur à cet équilibre (peu d'autonomie, peu de pouvoirs, peu d'argent- et en conséquence, pas assez de compétences, sauf dans les grandes villes).

On voit donc que la coopération décentralisée doit affronter une situation paradoxale : la priorité qui lui est assignée, accompagner la décentralisation, est en même temps la condition première de sa réussite.

Il est donc urgent de mener, au bon niveau, quatre actions coordonnées.

- La première dépend des pays du Sud : s'engager résolument dans le soutien aux opérations de déconcentration et décentralisation, de manière à donner du pouvoir aux collectivités, rendre l'Etat plus efficace, former les élus et les fonctionnaires à ces nouveaux partenariats, y compris sur l'emploi.
- La seconde porte sur un programme systématique de participation des collectivités du Nord à la formation des administrations du Sud : formation des élus et des techniciens dans les champs essentiels, conduite de projets et leur évaluation
- La troisième action porte sur l'identification d'intermédiaires pertinents : ONG, clubs d'entreprises, associations d'ingénieurs retraités, réseaux sociaux professionnels, capables d'être délégués des collectivités qui doivent se concentrer sur leurs tâches stratégiques. « *La qualité des interfaces est un problème considérable notamment dans le domaine économique.* »

- La quatrième action suppose de renforcer le cadre de coopération : recourir à des conventions-cadre, programmes opérationnels, circuits financiers simples pour s'inscrire dans la durée et gagner en réactivité. Les conventions doivent définir explicitement les circuits de décision, les montants financiers effectivement engagés, les circuits de transferts financiers, l'agenda, les relations entre la maîtrise d'ouvrage et les intermédiaires et opérateurs. Les spécialistes auront à faire preuve de créativité administrative pour faciliter ces circulations.

Si la mise en œuvre effective de la décentralisation au Sud, condition de l'efficacité de la coopération décentralisée ne peut être réalisée que progressivement ; en revanche, le développement économique local et la création d'emplois constituent une attente immédiate du Sud.

3.4 La création d'emplois au Sud : une priorité

Ceci conduit les experts sollicités par notre enquête téléphonique à proposer un nouvel ensemble prioritaire d'acteurs de la coopération décentralisée.

Cinq catégories d'acteurs sont particulièrement sollicitées.

- « *Les entreprises et les institutions économiques doivent introduire la dimension de solidarité et de développement durable dans leurs actions : cela devrait être facile avec la Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE).* ». Les entreprises présentes dans les pays arabes devraient avoir le même comportement qu'en France où elles sont engagées dans des politiques de responsabilité sociale et environnementale. Il y a là un axe de progrès intéressant : veiller à la RSE dans les établissements des grands groupes présents au Sud, mobiliser des réseaux d'entreprises comme FACE, (Fondation Agir Contre l'Exclusion) engagés dans l'innovation sociale, pour créer des clubs dans les villes du Sud, engager un dialogue pour adapter les normes de RSE aux conditions culturelles et spécifiques des pays du Sud.
- Il est constaté une présence insuffisante des acteurs de **l'économie sociale et solidaire**. « *L'économie sociale et solidaire n'est pas suffisamment mobilisée. L'un des enjeux majeurs est l'emploi local. Je préfère d'ailleurs parler d'activité. De ce fait les petites structures collectives animées par des habitants et supports d'activité sont un élément important du développement économique.* » Ce secteur est présent dans le Sud, via les agences de micro-crédit. Mais un besoin d'ingénierie se fait sentir à deux niveaux : une ingénierie de proximité, au plus près des collectifs d'habitants pour ouvrir des coopératives d'activités dans les quartiers et les zones rurales et une mobilisation des grandes entreprises sociales, capables de monter des opérations d'ampleur pour l'insertion par l'économie par la valorisation des déchets, le développement durable, les régies de quartiers.
- De manière à faciliter une mise en relation directe, sont sollicités **des réseaux d'opérateurs** tels que des agences spécialisées, des missions de développement économique local, des associations et clubs d'entreprises qui permettent aux petites entreprises de mutualiser leurs efforts et de pouvoir participer à des actions de coopération décentralisée. En effet, les petites et moyennes

entreprises n'ont pas la capacité individuelle de s'investir dans des partenariats de coopération au Sud.

- Les associations de la société civile sont fortement mobilisées comme partenaires de la coopération décentralisée, même si elles n'interviennent pas directement dans le champ économique. Leur rôle est déterminant pour cibler les besoins, mobiliser les habitants puis les accompagner. « *Nous devons inverser la méthode : il faut partir de choses très concrètes parce que c'est à partir des changements concrets que l'on peut monter en généralité. C'est pour cela que le fait de **partir des associations de la société civile** est fondamental. Car en fait l'enjeu aujourd'hui est bien de conduire un projet social local de développement associant la société civile et les collectivités. La coopération décentralisée est un moyen de rayonnement mais elle doit d'abord fabriquer de la société.* »
- Enfin **la diaspora et les communautés magrébines** « *En tout état de cause la question des dynamiques diasporiques est un sujet important à examiner.* » Là encore, l'heure est au changement. Le temps des associations « issues de l'immigration » est celui désormais de la mémoire. D'autres structures émergent avec le développement d'une classe moyenne issue des migrations (jeunes diplômés créatifs, chefs d'entreprises, investisseurs binationaux). La diaspora prend la suite de l'immigration, et le curseur se déplace vers les problématiques économiques. La mobilité transnationale s'impose et se libère des liens du passé.

A quelles conditions des actions de coopération économique décentralisée peuvent-elles être engagées ? A travers les entretiens téléphoniques, **le thème des délocalisations est apparu**. Les actions de coopération ne sont acceptables que si l'intérêt mutuel est démontré.

« *Il ne s'agit plus de délocaliser mais de répartir des compétences des deux côtés de la Méditerranée de telle sorte que le Nord et le Sud en sortent renforcés.* »

« *Les zones cibles et les thèmes doivent correspondre à un intérêt local des deux côtés. Il faut à la fois organiser la convergence des thèmes, des intérêts et des personnalités.* »

Ce thème des délocalisations est très sensible en France mais par rapport à l'Allemagne il est mal posé. En effet l'Allemagne a réussi, après la chute du Mur de Berlin en 1989, à externaliser des activités dans les PECO. L'Allemagne a préféré délocaliser le capital vers le travail à l'Est qui était beaucoup moins cher qu'à l'Ouest. Les produits fabriqués dans les PECO sont réexportés en Allemagne, où ils y sont assemblés et où la qualité est vérifiée. Puis les produits sont ensuite exportés à l'Ouest à haut revenu. La France ne fera pas l'économie, comme tous les autres pays avancés, des délocalisations. Mais comme le suggère Bernard Guetta dans un remarquable article publié le 28 mars 2012 dans Libération intitulé « l'horizon arabe de l'économie européenne », alors que les délocalisations en Chine sont nuisibles parce que progressivement les Chinois tuent par la concurrence le tissu industriel français, à l'évidence les délocalisations partielles dans les pays arabes constituent une véritable opportunité. En échange de la création urgente d'emplois dans les pays arabes, les industriels européens pourraient obtenir que les PSEM leur assurent des débouchés pour les produits hauts de gamme et la sécurité des approvisionnements énergétiques.

Tel est l'horizon de la nouvelle coopération attendue dans le sillage des révolutions arabes : passer de la solidarité à la coopération économique décentralisée, avec de nouveaux acteurs plus professionnalisés, à une nouvelle échelle territoriale davantage régionale.

3.5 La Région, lieu plébiscité de coordination et d'impulsion de la coopération décentralisée

En effet, se pose la question de savoir quel est l'échelon pertinent de la coopération économique décentralisée. Les chiffres le montrent, et les interviews le confirment : la Région est privilégiée. En effet, elle constitue l'échelon qui a la compétence de développement économique et qui peut situer la coopération décentralisée dans un ensemble intégré d'actions. *« D'un côté les Régions ont un positionnement en termes d'action internationale, d'aide à l'exportation de leurs entreprises, d'autre part la coopération décentralisée doit plutôt se positionner sur le développement local avec le soutien aux très petites entreprises, l'économie sociale solidaire et la micro finance. »* Une autre personne interrogée le confirme *« Il faudrait évoluer vers des structures légères coordonnant à l'échelle de la Région, la Chambre Régionale du Commerce et de l'Industrie CRCI, les villes, les départements et les différents acteurs »*

En somme, il est suggéré que le rôle des collectivités locales et des Régions en particulier consiste en « faire faire » et non pas « faire. Il s'agit d'impulser, de coordonner et de fédérer.

Enfin, la mutualisation des actions dans les plateformes régionales devrait être complétée par l'apport des crédits européens. Las ! Le jugement porté sur l'Europe est sans appel : *« L'Europe, c'est très compliqué. », « C'est une affaire de collectivités riches. »*

Ce changement d'échelle suppose de créer les conditions d'un engagement européen lisible, ce qui n'est pas le cas actuellement.

4 – Recommandations

Dans ce paragraphe nous avons rassemblé toutes les suggestions recueillies lors de l'enquête téléphonique, mais aussi par discussions avec les principaux responsables de l'ARF (Jean-Paul Bachy) de l'Association des Départements de France (ADF) et de l'Association des Maires des Grandes Villes de France. (AMGVF).

4.1 Changer de paradigme : passer de la coopération au développement partagé

La coopération décentralisée est fondée historiquement sur le paradigme de la solidarité et de l'aide au développement.

Le temps est venu de changer de paradigme. La logique de développement économique mérite d'être imposée : **c'est l'avènement de la coopération économique décentralisée.**

L'ancien paradigme est identifiable par les mots-clé suivants : amitié, jumelage, solidarité, aide. Le nouveau paradigme réordonne les actions autour de deux priorités fortes et liées : **l'appui à la gouvernance** et à la décentralisation, condition du **développement économique pour l'emploi**.

Dès lors, la coopération économique décentralisée suppose une reconfiguration du partenariat. Là où les collectivités multipliaient les actions et soutenaient des acteurs associatifs, il s'agit maintenant de travailler dans la durée et de faire converger les acteurs du monde économique du Nord et ceux des territoires du Sud. Les collectivités locales devraient apparaître comme chefs d'orchestre susceptibles de mobiliser et de coordonner les actions de cadres retraités, des syndicats patronaux et professionnels, des centres des jeunes dirigeants, des organisations de médecins, des ONG, etc.

On entend alors par coopération économique décentralisée des actions de développement économique local au sens large telles que des :

- Projets locaux assurant la convergence d'opportunités et d'intérêts locaux de chaque côté ;
- Partenariats entre clusters et pôles de compétences ;
- Projets de développement social local comme cadre favorable au développement économique local ;
- Patrimoine, tourisme durable ;
- Soutien à la création d'entreprises à travers des espaces coopératifs ;
- Economie sociale et solidaire : soutien à la société civile, micro-finance, micro-crédit, micro-assurance, chantiers d'insertion, coopératives d'activités ;
- Associations d'entrepreneurs ;
- Rencontres d'affaires ;
- Mise en relation, compagnonnage ;
- Mobilisation des cadres et retraités du Nord pour travailler au Sud.

4.2 Au niveau national, créer un groupe de coordination permanent sur la coopération décentralisée en Méditerranée, sous l'autorité du Sénat avec pour bras opérationnel l'AFD

La France dispose d'une bonne infrastructure de réseaux de collectivités et d'associations sur la coopération décentralisée actives sur l'aire méditerranéenne. Mais le moment est venu, avec les révolutions arabes de la faire évoluer.

D'une façon générale, se posent de multiples questions :

Qui impulse ? Qui coordonne ? Qui finance ? Qui apporte une assistance technique supplémentaire ?

Quel rôle confier aux CUF ? Au MAE à travers la DAECT (Direction des Affaires Extérieures des Collectivités Territoriales) ? Comment aider les collectivités qui doivent de plus en plus faire appel au seul co-financeur de poids qui est

aujourd'hui l'Union Européenne (voisinage + ANE et AL) ? Comment éviter la concurrence entre collectivités pour obtenir des financements européens ?

IPEMED propose le diagnostic suivant en trois points :

- **Le Ministre des Affaires Etrangères avec la DAECT** aurait pu jouer le rôle d'impulsion et de coordination mais ses crédits sont en forte baisse et la Méditerranée est loin d'être la priorité des priorités. De plus, le DAECT n'est pas, nous semble-t-il, en situation car la coopération décentralisée ne relève plus - ou de moins en moins - de la diplomatie car elle est portée par la dynamique de la société civile qui déborde le champ diplomatique.
- **Par ailleurs, il faut constater la très forte montée en puissance de la Commission Européenne.** En effet, le seul co-financeur de poids est aujourd'hui l'Union Européenne (voisinage + ANE et AL) qui supplante très largement le MAE. En dehors du programme ENPI-MED, ceci place les collectivités locales françaises en concurrence avec le reste de l'Europe et nos collectivités n'en sortent pas gagnantes. De plus, les appels d'offre sont très sélectifs (le dernier ANE et AL-Maroc a reçu près de 200 réponses pour 12 projets finalement retenus).
- **Au niveau national, les Cités Unies de France (CUF) ont longtemps joué un rôle utile** sous l'impulsion de Bernard Stasi, alors Président de la Région Champagne Ardenne puis de Charles Josselin, pour initier les prémices de la coopération décentralisée. A ce jour 500 collectivités locales sur 36 500 adhèrent volontairement à CUF pour conduire leurs actions internationales. 31 groupes-pays ont été créés. CUF impulse des initiatives, mutualise les efforts, assure une assurance technique, met en œuvre des cycles de formation et prodigue des conseils pour adapter l'offre de coopération à la demande. En outre, CUF organise chaque année le Forum de la Coopération décentralisée, le rendez-vous de référence dans ce domaine.

Mais CUF n'est plus aujourd'hui totalement représentative de l'action menée par les Régions - 5 Régions sur 22 y adhèrent - mais aussi des Départements et Agglomérations puisque toutes n'en sont pas adhérentes comme ce fut le cas il y a 15 ans et que certaines s'en sont dégagées - tout en étant très actives à l'international. La valeur ajoutée de CUF n'est plus évidente. Selon Jean-Paul Bachy, « L'ARF a, par contre, considérablement structuré son action. Elle représente l'ensemble des Régions. Elle a mis sur pied un travail de coordination à travers des « groupes pays » et des partenariats avec les associations de régions d'autres pays. Les accords entre l'Association des Régions de France et l'Association des Régions Marocaines est à cet égard exemplaire. D'autres accords du même type se mettent en place en Afrique (Sénégal, Burkina, Madagascar,). C'est l'ARF (et non CUF) qui porte le discours des collectivités à la Commission pour la Coopération Décentralisée du Ministère des Affaires Etrangères. C'est aussi à l'initiative et autour des régions que se mettent en place les plateformes de coopération entre les collectivités françaises lorsqu'elles sont simultanément présentes sur le territoire d'une région du Sud. Le dispositif ainsi mis en place par la région Champagne-Ardenne avec l'Oriental Marocain a valeur d'exemple, et est considéré comme une référence par le gouvernement marocain car il permet d'éviter de tomber dans le défaut souvent reproché à la coopération des collectivités, à savoir la dispersion et l'absence de visibilité. Sont impliquées sur la même plateforme coordonnée par la Champagne-Ardenne, Lille, Aix-en-Provence, la Seine Saint-Denis, Hérouville Saint-Clair, l'Isère

(notamment Grenoble), et même des collectivités belges (notamment la commune de Forest, jumelée avec la ville minière de Jérada). Ce type de démarche à laquelle peuvent être associés les acteurs économiques, universitaires ou associatifs des Régions concernées peut être développé partout ailleurs. »

Ce triple diagnostic - difficultés du MAE et de CUF de renouveler leur offre d'impulsion et de coordination et compte-tenu de la montée en puissance de la Commission Européenne dans ce domaine - nous amène à faire trois propositions :

- 1^{ère} proposition : un lieu d'impulsion, le Sénat

qui rassemble les représentants des collectivités locales, pourrait être le lieu de réflexion, de travail, de coordination, d'impulsion de la coopération décentralisée.

Notre proposition est de créer un groupe de coordination permanent sur la Méditerranée sous l'autorité du Sénat. Ce groupe aurait une vocation d'impulsion, et de mutualisation sur la base d'un diagnostic partagé. Le Sénat est parfaitement légitime pour entreprendre cette coordination des collectivités locales en Méditerranée.

Pourraient être membres de ce groupe de coordination sur la Méditerranée :

- L'ARF, l'AMGVF et l'ADF
- L'AFD
- CUF
- IPEMED
- Des acteurs du Centre de Marseille pour l'Intégration en Méditerranée et de la COMMED de CGLU
- Des représentants de conseils régionaux ayant une forte contribution à la modélisation des programmes : Rhône-Alpes, PACA, Alsace, Nord-Pas-de-Calais...
- Le MAEE et la Direction Générale des Collectivités Territoriales du Ministère de l'Intérieur
- Des ONG du Sud comme la Fondation Abderrahim Bouabid active sur le chantier de la régionalisation au Maroc et qui à ce titre appui et accompagne l'Association des Régions du Maroc
- Et d'autres structures de coopération principalement du Maghreb.

Structure légère de coordination placée sur la double présidence des deux vice-présidents en charge des relations internationales (Bariza Khiari, et Jean-Pierre Raffarin) elle aurait pour thème de travail les enjeux de la coopération économique décentralisée :

- Contribuer au changement de paradigme vers la coopération économique décentralisée
- Promouvoir la création de clusters et de pôles
- Passer de la perception de délocalisations à la notion d'externalisation et de développement partagé
- Participer au développement économique local, formation et mobilité circulaire

- Mettre en avant le rôle des diasporas dans le développement économique local
- Mettre « en ligne » des ingénieries d'appui à la coopération décentralisée dans les PSEM
- Proposer l'amélioration de la formation et la qualification des maîtrises d'ouvrage, des opérateurs délégués et des acteurs de la coopération décentralisée dans les pays du Nord et du Sud
- Renforcer les liens avec les centres universitaires
- Impulser la mobilisation des acteurs de l'économie sociale et solidaire
- Articuler les actions de cohésion sociale, de valorisation du patrimoine, de développement culturel et le développement économique durable
- Renforcer la préparation culturelle des opérateurs économiques

IPEMED, qui est reconnue d'intérêt général, et qui n'est pas intervenant direct en matière de coopération décentralisée, pourrait assurer le Secrétariat permanent (un chef de projet) de ce groupe de coordination qui pourrait se réunir tous les trimestres ou semestres au Sénat.

- **2^{ème} proposition : un outil opérationnel : l'AFD, l'Agence Française de Développement.** Rappelons que 20 Millions d'Euros sont engagés chaque année par les collectivités locales dans la coopération décentralisée. Le manque de professionnalisme et de coordination est reconnu de tous. L'AFD, présente dans tous les PSEM, experte en montage et financement de projet et crédible en termes de co-développement, pourrait utilement jouer plusieurs rôles, afin d'améliorer la performance de la coopération décentralisée. Quatre fonctions pourraient être envisagées pour l'AFD :

- Coordination des actions menées par les collectivités locales, sur le terrain, afin d'éviter doublons et dispersion.
- Identification et labellisation des projets, sur le terrain, et présentation aux collectivités locales françaises intéressées.
- Co-investissements sur certains projets pour accompagner financièrement les collectivités et augmenter le volume financier.
- Identifications des partenaires techniques locaux, afin de s'assurer d'une bonne mise en œuvre des projets.

- **3^{ème} proposition : un lieu de débat et d'échanges d'expériences autour de la COMMED, de CGLU et de CUF.** Dans le domaine euro-méditerranéen, évoquons le rôle éminent de Medcités, du réseau des villes Euromed, de structures à vocation européenne, le CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe) et sa déclinaison nationale l'Association Française du Conseil et des Communes des Régions d'Europe (AFCCRE), la voie européenne des autorités locales et régionales pour le développement PLATFORMA, l'Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne (ARLEM), et la Commission Méditerranée (COMMED) des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU).

C'est autour de COMMED et CGLU que s'organise le débat de tous les opérateurs en Méditerranée : échanges d'expériences, réponses aux appels d'offre européens, transfert, réseaux d'experts, etc. ...

4.3 Créer des plateformes régionales de mutualisation

Il s'agit de créer des plate-formes régionales dédiées à la Méditerranée animées par les Régions. Ces plate-formes seraient la préfiguration de Maisons du Monde Méditerranéen (MMM).

A l'échelle des Régions des réseaux animent les acteurs de la coopération décentralisée en général. Citons notamment RESACT en PACA (Medcoop est en train de fermer. Le nouveau réseau régional soutenu par la région, la Ville de Marseille et le MAE et que porte également la COMMED de CGLU est Resact), Lianes coopération dans le Nord et Resacoop en Rhône-Alpes.

Notons également le cas particulier de l'Institut Régional de Coopération-Développement (IRCOD) qui au-delà de sa fonction de réseau s'est aussi imposé comme l'agence régionale de mise en oeuvre des collectivités alsaciennes. Cet exemple unique d'intégration, qui donne à l'IRCOD une capacité d'action et de mobilisation des financements européens, pourrait inspirer d'autres régions.

La nécessité de la coordination régionale des politiques publiques de coopération décentralisée est à l'ordre du jour, au-delà de l'action de ces réseaux d'acteurs.

Plusieurs régions ont mis en place des stratégies dans ce domaine. Ainsi la Région Rhône-Alpes délègue depuis une vingtaine d'années l'ensemble de ses actions internationales à l'Entreprise Rhône Alpes International (ERAI). L'association, financée très majoritairement par la région (près de 70%) et dont la gouvernance donne un fort pouvoir d'orientation au Conseil régional, est l'outil privilégié de mise en oeuvre de la politique régionale. ERAI a mis en place 29 bureaux de représentation à l'étranger « pour ouvrir les portes de l'international aux entreprises et acteurs économiques rhônalpins ».

En Alsace, les activités de coopération économique décentralisée sont déléguées à Alsace International (anciennement Agence de Développement de l'Alsace), l'agence régionale de développement économique de la région. Alsace International organise des déplacements et apporte une expertise aux chefs d'entreprise, et a également ouvert un ensemble de bureaux à l'étranger pour faciliter les interactions. À l'étranger, Alsace International dispose de bureaux au Japon (Tokyo), aux Etats-Unis (Boston) et en Chine (Pékin), ainsi que d'un réseau d'antennes et de correspondants dans plusieurs pays (Russie, Inde, Turquie, Roumanie, Canada, Brésil, Pologne, Israël et Italie).

Le Nord-Pas-De-Calais a créé une dynamique forte en rapprochant CCI International des services de la Région en matière de coopération et de développement international. A l'échelle *infra*, nous soulignons l'intérêt de structurations comme celle de la communauté urbaine de Dunkerque, Dunkerque Grand Littoral.

La Région PACA est en train de travailler à la création d'une agence pour la coopération internationale en lien avec le réseau des chambres de commerce et des autres acteurs économiques et institutionnels régionaux. Une plateforme méditerranéenne coordonnée par ANIMA (réseau méditerranéen des agences

de développement qui porte notamment le programme européen MEDINVEST) qui en assure l'animation. IPEMED pourrait y apporter sa contribution.

Nous proposons d'expérimenter des plateformes régionales de mutualisation spécifiques sur la Méditerranée avec des Régions volontaires. **Comme l'idée de l'Europe s'est popularisée grâce aux Maisons de l'Europe, nous proposons la création dans chaque Région volontaire de Maisons du Monde Méditerranéen (MMM)** véritable cluster ou tous ceux qui œuvrent en Méditerranée (CRCl, ONG, collectivités locales, syndicats) pourraient y trouver un centre de ressources, d'échange d'expériences et de coordination. L'action urgente sur la Méditerranée pourra être un cadre privilégié d'expérimentation du nouveau paradigme de la coopération économique décentralisée

Ces plateformes seront animées à l'échelle des régions avec les départements, les agglomérations et les villes, et aussi évidemment les outils de développement économique, CRCl, chambres des métiers, Ubifrance, Coface, Oseo, Proparco, etc. ...

Nous mesurons le volontarisme de cette proposition, du fait du principe d'autonomie des collectivités territoriales, du manque de personnel qualifié pour suivre les projets, de la confusion qui existe parfois entre relations internationales et coopération décentralisée, et enfin de considérations plus politiciennes et d'opportunités. Les difficultés rencontrées par la région pour entraîner et de piloter l'action des collectivités infrarégionales sont bien réelles. Elles peuvent être surmontées par le volontarisme.

Il faudra aider à la création de clubs régionaux d'entrepreneurs en Méditerranée.

Sur le modèle d'ERAI ou de l'Association pour le développement de la coopération industrielle internationale (ADECI) en PACA, il semble intéressant de promouvoir la création d'associations en réseau permettant de fédérer les acteurs économiques d'une région qui travaillent avec les pays PSEM. Il peut s'agir aussi de la création de réseaux d'entrepreneurs binationaux.

De plus, l'enjeu de ce chantier est de faciliter et encourager l'internationalisation au Sud méditerranéen des réseaux d'appui à la création d'entreprises (FACE, plateforme d'initiative locale, prêts d'honneur, microcrédits, business Angels, pépinières d'activité...). Tous ces outils doivent être rapidement diffusés dans les PSEM et en priorité au Maghreb. L'association « Développement sans Frontière » peut être un bon véhicule.

Enfin, il importe au niveau régional d'aider à la formation culturelle des acteurs économiques.

Mettre en place des outils de formation en direction des acteurs économiques afin de les aider à mieux comprendre le contexte politique, administratif, culturel dans lequel ils interviennent est une action prioritaire à mener via ces plate-formes.

Il s'agira de préparer par exemple des visites d'affaires par des séminaires courts permettant de connaître les fondamentaux du pays dans lequel ils vont intervenir, d'intégrer les us et coutumes en matière de relations commerciales.

Il peut s'agir aussi de modules autour de la finance islamique, du droit commercial musulman ou de modules d'initiation à et de sensibilisation à l'arabe international.

A côté de ces plateformes régionales (au Nord), il faut envisager aussi la constitution au Sud, sur le terrain, de plateformes locales de coordination. L'exemple de l'Oriental Marocain (Oujda) mérite d'être généralisé : y sont impliqués une même plateforme coordonnée par la Région Champagne Ardenne, Lille, Aix en Provence, Hérouville Saint-Clair, Grenoble, L'Isère et la Seine Saint-Denis. Cette initiative permet d'éviter de tomber dans le défaut, trop souvent dénoncé par les responsables du sud méditerranéen.

4.4 Promouvoir l'économie sociale et solidaire

L'économie rurale et solidaire (mutuelle et coopérative) apparaît potentiellement bien adaptée aux traditions de solidarité des sociétés méditerranéennes et musulmanes.

Il s'agit d'initiatives relevant du micro-crédit, de la micro-finance, de la micro-assurance, de programmes locaux de valorisation du patrimoine, de tourisme durable, de la création d'activités locales, de l'encouragement à la création d'entreprise, du soutien à la vie associative.

Un chantier pourrait être ouvert à ce titre avec les grandes organisations d'économie sociale et solidaire comme le Mouvement des entreprises sociales (MOUVES), ou Alliances Ville Emploi (AVE). L'Association Nationale des Régies de Quartier (ANRQ) pourrait aussi être associée. L'Association pour le Droit à l'Initiative Economique (ADIE), France Initiative, sont des partenaires naturels de cette problématique.

Il serait envisageable de mener des missions spécifiques, par exemple l'appui à la création d'un centre social communautaire, la mise en place d'une filière de valorisation des déchets associant des partenaires privés et publics et permettant à des demandeurs d'emploi d'accéder à l'emploi.

La Région PACA a, sur ce sujet, un important projet en cours (COOPMED).

4.5 Créer un réseau des acteurs sociaux des politiques urbaines

Il existe aujourd'hui des réseaux en matière de projet urbain. Mais il n'existe pas aujourd'hui de réseau euro-méditerranéen associant des professionnels et des acteurs de « différentes obédiences », qu'il s'agisse d'élus, techniciens, d'experts, architectes, urbanistes, de bailleurs, travaillant sur le volet social des politiques urbaines.

Si on conçoit le développement urbain dans une logique d'approche intégrée comme un développement urbain, durable et social, associant les problématiques économiques, environnementales, culturelles et sociales, la question du volet social du projet urbain est centrale, en particulier dans les villes méditerranéennes.

Puisqu'il s'agit ici de faire société, produire du lien social, la cohésion sociétale, le pôle social des politiques urbaines, c'est à la fois l'accompagnement des habitants sur les opérations de réhabilitation et de relogement, la gestion transitoire des zones dégradées par des services sociaux de base, le schéma des services de proximité, la gestion urbaine de proximité, les problématiques d'accès à l'emploi, la médiation, le développement éducatif et culturel, l'insertion par l'économie qui sont en jeu. C'est aussi bien entendu le

partenariat entre acteurs privés et publics, entre collectivités et société civile, l'animation du tissu local et de l'ingénierie de conduite de projet par des chefs de projets qu'il convient de considérer.

Ce que l'on appelle en France la « politique de la ville » et le développement social pourraient créer les conditions sociales et sociétales du développement économique local et encourager l'initiative économique locale, complémentaire des grandes actions structurantes.

En tant qu'action locale favorisant la prise d'initiative des populations, le projet social doit travailler aussi au renforcement des activités et emplois locaux dans les services publics et sociaux et sur les territoires.

4.6 Soutenir l'émergence de nouveaux leaders locaux immergés dans la société civile

Selon Monsieur Serge Labordère, Directeur de Cabinet du maire de Lourdes, connu pour avoir supervisé le dispositif PAD Maroc en qualité d'attaché de coopération sur les questions de décentralisation, « *Les acteurs issus de la société civile sont la catégorie d'acteurs la plus stratégique dans le cadre de la décentralisation car ils constituent le principal vivier d'émergence des futurs leaders locaux.*

Dans le sud de la Méditerranée, la décentralisation est encore souvent « un slogan » ou « un effet d'affichage », pour des Etats qui restent par essence hyper centralisés et qui ne peuvent ou ne veulent transférer des prérogatives trop importantes à l'échelon local.

Dans des pays comme l'Algérie, l'Egypte, la Tunisie et même le Maroc, la montée en puissance des collectivités locales doit être pensée à un horizon de 10 à 15 ans, et il faut donc penser la « production » de leaders locaux de nouvelle génération.

Il serait à cet égard important de reprendre l'expérience du Programme d'Aide à la Décentralisation (PAD) Maroc qui a commencé à poser une articulation intelligente entre les Etats et les collectivités locales Françaises et marocaines.

Il s'agissait de favoriser une stratégie de réponse à des demandes naissantes en matière de décentralisation/déconcentration via la coopération décentralisée et l'action des ONG. »

Dans ce cadre, repérer, accompagner, former par la mobilité de futurs leaders, animateurs de la société civile et de la vie locale est un objet de travail essentiel. Toute initiative visant à soutenir la structuration des réseaux et associations d'élus locaux mériterait aussi d'être soutenue par la coopération décentralisée.

4.7 Faire évoluer l'action de la Commission européenne vers plus d'harmonisation et de clarification

L'Europe est un acteur majeur de la coopération décentralisée à travers son programme en faveur des autorités locales, sa politique de voisinage et en son sein la coopération transfrontalière.

Elle a permis auparavant des expérimentations via d'anciens programmes comme MedUrbs, Medpact, etc.

Mais elle suscite une grande perplexité du fait des difficultés d'accès à ses programmes : complexité bureaucratique, opacité des décisions sur les appels à propositions, risques financiers des opérateurs...

A l'heure où se prépare la programmation 2014/2020, nous émettons plusieurs propositions :

- Donner une suite aux programmes MEDPACT et MEDURBS en tirant les leçons, positives et négatives de leur réalisation. L'enjeu est de permettre la création de **partenariats de projet** entre plusieurs villes du Nord et du Sud, sur des objectifs opérationnels, concrets, partagés
- Ouvrir l'équivalent du programme URBACT aux villes du sud : création de **réseaux thématiques** sur des objectifs de production méthodologiques et d'évaluation de bonnes pratiques
- Transférer les méthodologies du programme LEADER pour financer des **« groupements d'action locale »** multi-partenaires publics et privés au Sud
- Favoriser **la mobilité des professionnels et des élus pour se former**
- Elargir le **périmètre de la coopération transfrontalière** à l'ensemble des PSEM

Mais l'accès aux programmes européens suppose d'élaborer et de conduire des programmes d'ampleur significative qui mobilisent ces différentes familles d'acteurs, autour de la région, dans des **« coalitions pour le développement économique et la gouvernance décentralisée »** (type « programmes concertés pluri-acteurs »). Cela ouvrirait des possibilités de cofinancement de l'UE autour de programmes. Cette orientation est cohérente avec les processus de régionalisation avancée qui se mettent en place dans certains pays, particulièrement au Maroc, et qui préfigurent la réponse à apporter aux inégalités territoriales caractérisant ces pays.

4.8 Impliquer les Universités dans l'offre d'ingénierie de qualité

D'une façon générale, les Universités françaises sont peu impliquées dans les formations préparant à l'ingénierie de projet.

Cette ingénierie de projet implique des efforts dans 3 directions :

- Aider à concevoir et à mener des projets de coopération décentralisée dans les PSEM
- Mobiliser une ingénierie d'appui spécifique sur les programmes européens dédiés à la Méditerranée
- Contribuer à la professionnalisation de ce secteur.

Sans remettre en cause l'existence d'acteurs publics et privés dans ces domaines, on doit avoir pour objectif d'encourager le développement de capacités d'ingénierie.

Si l'appui aux projets de Coopération Décentralisée en France semble bien établi grâce aux structures nationales et aux réseaux régionaux, nous envisageons, malgré tout deux améliorations:

- L'ingénierie d'appui à la coopération décentralisée économique dans ces pays devrait être renforcée par la mobilisation conjointe des ressources de l'IPEMED et du pôle de compétences de Marseille (Centre de Marseille pour l'Intégration en Méditerranée, CMIM et l'Office de Coopération Economique pour la Méditerranée et l'Orient, OCEMO).
- L'appui aux projets dans les PSEM, tant sur les soutiens aux maîtrises d'ouvrage (collectivités locales) qu'aux opérateurs délégués (interfaces et coordinateurs opérationnels), aux ONG maîtres d'œuvre, pourrait être réalisé **par des cadres retraités des entreprises, vivier de compétences mobilisable.**

S'agissant de l'appui au montage de projets éligibles aux appels à projets européens, les programmes européens Euromed constituent un environnement spécifique. Les offres d'appui régional et national dans ce domaine devraient être expertisées. Il semble cependant qu'il n'existe pas l'équivalent dans ce domaine de ce qui existe dans le champ de l'éducation-formation (Agence 2E2F) ou de la culture (relais culture Europe). Les acteurs publics sont plutôt dans l'information-sensibilisation, voire dans le recyclage d'informations, les acteurs privés sont rarement spécialisés. Ne faudrait-il pas imaginer une agence nationale Euromed qui viendrait aider les plate-formes régionales à déposer des dossiers regroupant un consortium d'opérateurs pouvant être confrontés à des projets leader nécessitant un professionnalisme élevé ?

Enfin, s'agissant de la professionnalisation, le développement des capacités d'ingénierie appelle la mobilisation des capacités universitaires.

Sous réserve d'inventaire, les expériences comme le *Master « ingénierie des projets de coopération »* (Abdelkader Djiflat) de Lille 1 et le Master de l'IFU de Marne-la-Vallée « politiques urbaines intégrées dans le cadre Euro-méditerranéen » (Latifa Waeles) devraient être mobilisées, tant en formation initiale que continue.

Conclusion

La Méditerranée n'est pas aujourd'hui une priorité suffisamment affirmée dans les actions de coopération décentralisée. L'offre par le Nord ne correspond plus à la demande du Sud. Or ces pays sont en train de profondément changer avec les révolutions arabes. Au Sud, le dynamisme de la société civile pourrait être canalisé et amplifié dans des projets de coopération décentralisée ; au Nord les plateformes régionales, lieux de mutualisation et de mise en commun, qui pourraient prendre la dénomination de « **Maisons du Monde Méditerranéen** » (MMM) devraient être le cadre pertinent d'une action ambitieuse.

Au niveau national, **il faut une impulsion politique qui pourrait venir du MAEE** ou d'un secrétariat d'Etat à la Méditerranée. Dans la foulée, **le Sénat pourrait jouer un rôle de rationalisation et de mise en synergie** en coopération étroite avec les

plateformes de coordinations régionales dites « Maisons du Monde Méditerranéen » (MMM).

Remerciements

Ce rapport a été écrit par Jean-Louis Guigou et par Michel David, Président du réseau de compétences I+C. Il a bénéficié du travail de **Yélibé Desta**, stagiaire. Il n'aurait pas été mené à bien sans l'aide des services du Ministère des Affaires étrangères et européennes, notamment **Antoine Joly** et **Jérôme Duplan**. Le chapitre consacré aux chiffres de la coopération décentralisée leur doit tout.

Cités-Unies de France nous a généreusement accueillis.

Malgré un agenda toujours surchargé, les acteurs sollicités ont apporté leur temps avec empathie et pertinence. Que le maire de Rabat, **Fatallah Oualalou**, soit ici particulièrement remercié, ainsi que **Serge Labordère**, directeur des relations internationales de la Ville de Lourdes.

Les associations d'élus l'ARF (**Jean-Paul Bachy**), l'ADF et l'AMGVF qui toutes trois ont coopéré à cette étude, ont montré une grande disponibilité pour approfondir cette première approche et coopérer ensemble à l'avenir.

Qu'**Ali Bouabid** soit remercié pour ses nombreuses suggestions ainsi que **Philippe Cichowiaz**, Directeur du Pôle Relations Internationales et Affaires Européennes de la Région PACA, qui a enrichi ce rapport.

Sont aussi remerciés tous ceux qui ont accepté de répondre directement et par téléphone à Michel David :

Sarah Abric, Chargée de mission, Affaires européennes & internationales, Association des Maires de Grandes Villes de France (AMGVF)

Abdelaziz Adidi, directeur de l'Institut National de l'Aménagement urbain,(INAU) Rabat **Saïd Benbouziane**, chargé de mission développement international, DAE, Conseil Régional Nord-pas-de-calais

Deya Benjelloun, Chef de la Division des Relations Internationales, et de la Coopération Décentralisée, Commune Urbaine de la ville de Marrakech

Dr Kamel Bereksi, directeur de l'association Santé Sidi El Houari à Oran Mehdi **Bouzekri**, Conseiller marchés Maghreb / Moyen-Orient, CCI international Nord-Pas de Calais

Rose-Anne Bisiaux, Directrice adjointe des relations internationales, communauté urbaine de Dunkerque

Catherine Bertin, chef relations internationales, coopération décentralisée, Europe, Association des Départements de France

Mustapha Bourras, directeur du CEFIR Dunkerque

Claudia Capecchi, chargée de Mission coopération décentralisée ville de Roubaix

Mohamed Dhaoui, responsable des relations extérieures au siège du Gouvernorat de Gabes

M. Echoukry, chef de division aux affaires régionales, wilaya de la région de Doukhala-**Abda Abdelkader Djeflat**, Enseignant chercheur en économie, Responsable du Master Ingénierie des Projets de Coopération (IPC) depuis 1998, Université de Lille 1.

Jérôme Duplan, Chargé de mission à la communication auprès du délégué, Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM), Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT)

Maryse Dusselier, Conseillère aux affaires internationales, à la coopération décentralisée et au tourisme, Association des Régions de France (ARF)

Hélène Fernagu, Chargée de mission « Maroc » à la Direction des Partenariats Internationaux et Régionaux du Conseil Régional Nord-Pas-de-Calais

Bertrand Gallet, directeur Général de Cités Unies France

Maryse Gautier, Directrice des opérations, CMI/CDC, Marseille

Neïla Gongi, CEO du Pôle de compétitivité textile de Monastir

Laurence Griette, Secrétariat technique de la Commission Méditerranée de CGLU

Dominique Guilmin, responsable de la coopération décentralisée Gabes-Côtes d'Armor

Bensaya Hassani, président de DZ opportunities

Antoine Joly, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, Direction générale de la mondialisation et du développement des partenariats, Délégation pour l'action extérieures des collectivités territoriales (DAECT)

Mohamed Khandriche, directeur de Touiza solidarité

Delphine Lacaille, chargée de mission Méditerranée, cabinet, ville de Bordeaux

Rahdi Meddeb, chef d'entreprise, Comete Engineering, Tunisie

Mohamed M'Fadel, maire de Mohammedia

Jean-Christophe Moreau, DGS, Association des départements de France, (ADF)

Linda Naili, chargée de mission, Cités Unies France

Claude Nicolet, adjoint au maire de Dunkerque en charge des relations internationales, président du Réseau de Coopération Décentralisée pour la Palestine (RCDP) au sein de Cités Unies France

Fatallah Oualalou, Maire de Rabat - Ancien Ministre des Finances et de la privatisation du Royaume du Maroc, président du Réseau pour le Développement Economique Local en Afrique (LEDNA)

Gérard Quenot, Directeur de la Mission des Relations Internationales de la ville de Clermont –Ferrand

Jean-Claude Turret, délégué général de l'Institut de la Méditerranée

Latifa Waeles, enseignant chercheur, Paris-Est Marne la Vallée, Master IFU spécialité « politiques urbaines intégrées dans un cadre euroméditerranéen »

Raoul Weexsten, secrétaire général de l'association France-Algérie