



FORUM

DES AUTORITES
LOCALES ET REGIONALES
DE LA MEDITERRANEE

OF LOCAL AND REGIONAL
AUTHORITIES OF THE
MEDITERRANEAN

LA GOUVERNANCE
DEMOCRATIQUE
EN MEDITERRANEE

DEMOCRATIC
GOVERNANCE
IN THE MEDITERRANEAN



**LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE EN
MEDITERRANEE** **Page 3**

**DEMOCRATIC GOVERNANCE IN THE
MEDITERRANEAN** **Page 59**



3 FORUM

DES AUTORITES OF LOCAL AND REGIONAL
LOCALES ET REGIONALES AUTHORITIES OF THE
DE LA MEDITERRANEE MEDITERRANEAN

LA GOUVERNANCE
DEMOCRATIQUE
EN MEDITERRANEE

3

CREDITS

Le présent rapport a été préparé par l'Institut
de la Méditerranée de Marseille :
Léonard Lévêque, Chargé d'études

Sous la supervision de :
Jean-Claude TOURRET, Délégué général

Institut de la Méditerranée
CMCI – 2, rue Henri Barbusse
13241 Marseille Cedex 01
France

REMERCIEMENTS

L'Institut de la Méditerranée remercie les membres
des réseaux et les personnalités qui, par leurs
commentaires et leurs contributions, ont participé
à la rédaction de ce rapport, étant entendu que
son contenu et les recommandations formulées
n'engagent que leurs auteurs.

SOMMAIRE

INTRODUCTION /9

I. LES MUTATIONS A L'ŒUVRE DANS LE MONDE MEDITERRANEEN / 11

1. Les révolutions arabes et leurs conséquences sur l'espace méditerranéen
 - 1.1. La transition en cours après le Printemps arabe
 - 1.2. Des antagonismes forts qui subsistent au sein des sociétés méditerranéennes
 - 1.3. Un processus irréversible : l'émergence de contre-pouvoirs
2. Les nouvelles priorités des Etats en réponse aux déséquilibres sociaux et territoriaux
 - 2.1. La crise et ses conséquences sur les pays du Nord de la Méditerranée
 - 2.2. L'impact de la crise dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée
 - 2.3. Le rôle moteur de la jeunesse
 - 2.4. La réduction des disparités sociales et territoriales
3. L'évolution du cadre de gouvernance publique, les réformes en cours.
 - 3.1. La réforme de la gouvernance publique et la modernisation du secteur public
 - 3.2. L'exemple d'une décentralisation qui avance: le cas du Maroc

II. LE CADRE RENOVE DE LA COOPERATION EN MEDITERRANEE / 25

1. Les cadres de concertation au niveau des Etats, l'UPM, le 5+5.
 - 1.1. Le Processus de Barcelone ou Partenariat Euromed
 - 1.2. L'Union pour la Méditerranée
 - 1.3. La politique européenne de voisinage
 - 1.4. Le Dialogue 5+5 et la macro région Méditerranée occidentale
2. Les nouveaux acteurs de la coopération
 - 2.1. Les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine)
 - 2.2. Les Pays du Golfe
 - 2.3. La Turquie
3. Les perspectives 2014-2020 de la politique européenne en Méditerranée
 - 3.1. La stratégie Europe 2020
 - 3.2. Stratégies et priorités de la nouvelle politique de voisinage
 - 3.3. Le financement de la nouvelle politique de voisinage et la Banque Européenne d'Investissement
 - 3.4. La prochaine période de programmation 2014-2020
 - 3.5. La mise en place du Dialogue Structuré et le programme « Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement » (ANE-AL)
4. Le cadre de dialogue et de concertation au niveau des collectivités
 - 4.1. L'ARLEM
 - 4.2. L'Assemblée Parlementaire, ex APEM

III. OUTILS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE EN MEDITERRANEE / 37

1. Des réseaux de coopération décentralisée au service des projets des territoires
 - 1.1. La Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis
 - 1.2. L'Arc Latin : pour la « mise en système de réseaux »
 - 1.3. L'Organisation des Villes Arabes
 - 1.4. MedCités
 - 1.5. Le Réseau des Villes Euromed
 - 1.6. Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)
 - 1.7. Les « groupes-pays » de Cités Unies
 - 1.8. La Commission inter-méditerranéenne de la CRPM (Conférence des Régions Périphériques Maritimes)
2. Des synergies croissantes avec les démarches multilatérales
 - 2.1. Le CMI
 - 2.2. Le Fonds Mondial pour le Développement des Villes

IV. LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE AU CŒUR DES NOUVELLES PRIORITES DE LA COOPERATION / 45

1. Rappel des différentes étapes institutionnelles ayant conduit à l'émergence du concept de gouvernance démocratique
 - 1.1. Consensus de Washington
 - 1.2. Premier forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide : la Déclaration de Paris
 - 1.3. Busan, 4ème Forum sur l'efficacité de l'aide
2. Le concept de gouvernance démocratique au cœur des politiques de coopération.
 - 2.1. Aligner les politiques de développement sur les stratégies nationales
 - 2.2. Reconnaître la dimension politique et institutionnelle du développement
 - 2.3. Passer d'une logique de projet à une logique de processus.
 - 2.4. Donner la primauté à la dimension territoriale et participative du développement
 - 2.5. L'évaluation et la capitalisation au cœur de la démarche
 - 2.6. En conclusion, une approche à la fois nécessaire et exigeante

EN GUISE DE CONCLUSIONS.../ 55

INTRODUCTION

Le 3ème Forum des Autorités Locales et Régionales de la Méditerranée des 3 et 4 avril 2013 à Marseille intervient dans un monde méditerranéen qui vit une transition dont l'issue reste incertaine.

Au nord du bassin les pays sont plongés, à la suite de la crise financière de 2008, dans l'une des récessions économiques les plus profondes de leur histoire. Crise également sociale accompagnée d'un mouvement de méfiance grandissant envers les Institutions.

Au sud, les transitions politiques qui ont suivi le « printemps arabe » dans les pays où la révolution a triomphé ont, depuis, jeté un voile d'ombre sur les aspirations à la liberté et à la justice à l'origine du soulèvement des peuples arabes. Le chômage, la pauvreté et la hausse des prix, composantes essentielles des révoltes en Tunisie et en Egypte, sont plus que jamais d'actualité dans ces pays désertés par les touristes et dont les économies sont paralysées par l'instabilité. La guerre civile qui se déroule en Syrie avec plus de 70 000 victimes et qui alimente une lutte d'influence à peine larvée entre chiites et sunnites dans la région, ajoute une note particulièrement dramatique dans un contexte déjà fragilisé et instable.

Ces bouleversements ont fait apparaître autant d'aspirations que de lignes de fracture nouvelles et interrogent les politiques de développement et de coopération qui sont à l'œuvre dans cet espace. La demande de justice, d'égalité et de liberté qui s'est exprimée dans les pays du printemps arabe est porteuse d'espoir. Ce processus demandera encore une, voire plusieurs décennies pour arriver à son terme.

La coopération sera, en conséquence, plus complexe et demandera plus de temps, plus d'efforts et plus d'engagement que lorsque ces pays étaient gouvernés par des leaders pro-occidentaux à Tunis, au Caire ou à Sanaa, ou par le parti Baas en Irak ou en Syrie. Un climat de grande incertitude va persister pendant encore de nombreuses années, à la fois dans les pays ayant entamé leur transition démocratique, mais également chez ceux qui ne s'y sont pas encore engagés. Et ce d'autant que les Etats du Sud et de l'Est de la Méditerranée rejettent les anciens cadres négociés avec les autorités qu'ils ont écartés et demandent la mise en place de nouveaux instruments mieux adaptés à leurs besoins. Ils aspirent également à des relations fondées sur la co-responsabilité entre partenaires en lieu et place de la tutelle qui prévalait jusqu'alors en particulier dans leur relation avec l'Europe.

Les modèles de développement prônés par l'Europe et les grandes institutions financières internationales méritent également d'être revisités à la lueur des événements récents. Ces modèles, outre le fait qu'ils n'ont pas permis avant la crise d'installer un régime de croissance suffisant pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi, ont également conduit à des déséquilibres sociaux et territoriaux qui sont largement à l'origine des soulèvements populaires qui ont embrasé l'ensemble de la région. Les conditionnalités dites de « bonne gouvernance » imposées dans le cadre de l'aide au développement ont montré leur limite. D'autres concepts autour de la notion de « gouvernance démocratique » retrouvent une forme d'intérêt dans la mesure où ils répondent de façon beaucoup plus pertinente et durable à la réalité des projets et aux aspirations des populations.

Dans cette réflexion, le rôle des autorités locales et régionales mérite également d'être actualisé à un moment où l'on s'interroge, au sud comme au nord, sur la

réforme de l'Etat, sur la déconcentration et la décentralisation des pouvoirs centraux et sur le rôle des territoires et des acteurs territoriaux dans les processus de développement.

Les autorités locales et régionales ont montré depuis le déclenchement du « printemps arabe » leur flexibilité et leur capacité à réagir par des actions concrètes aux demandes de leurs partenaires. Moins soumises aux contraintes diplomatiques que les Etats, elles ont montré leur rôle et leur légitimité dans un contexte pourtant évolutif et difficile. En outre elles ont également montré, par leur action, toute la pertinence d'une approche du développement centrée sur les territoires et la participation des acteurs territoriaux et qui est au cœur du concept de gouvernance démocratique dont on peut penser qu'il va progressivement trouver sa place et transformer les modes de coopération qui sont à l'œuvre en Méditerranée.

I. LES MUTATIONS A L'ŒUVRE DANS LE MONDE MEDITERRANEEN

Deux ans après le déclenchement de ce qu'il est convenu d'appeler le « printemps arabe », l'ensemble des pays méditerranéens semble entrer dans une phase de transition qui rend nécessaire une régénération des classes politiques. D'un côté, les changements de régimes et les révisions institutionnelles qui ont vu le jour sont porteurs d'espoir, mais de l'autre, de nouveaux conflits sont ouverts et tendent à s'intensifier et à raviver les anciens. Alors que certains pays sont encore dans les turbulences de la révolution, d'autres essayent de mener des politiques de transformation afin de prévenir tout risque de déstabilisation.

Avant d'analyser plus précisément les situations des pays après le « printemps arabe », il est nécessaire d'avoir à l'esprit que la pluralité et l'hétérogénéité se retrouvent au cœur de ces révolutions. C'est bien la diversité de sociétés, elles-mêmes plurielles, qui est révélée par les événements de Tunisie, d'Égypte ou d'Algérie. Il est, pour cette raison, important de ne pas céder à la confusion et aux illusions d'optique : chaque pays est différent et l'apparente continuité de ces événements, souvent présentés comme une « traînée de poudre », ne saurait cacher l'hétérogénéité qui caractérise fondamentalement la mosaïque méditerranéenne, et les nombreux antagonismes toujours à l'œuvre au sein de ces pays.

Le constat le plus important des événements récents est que les mutations en cours dans l'espace méditerranéen ne vont pas dans le sens de la convergence telle qu'elle était prônée dans le partenariat euro-méditerranéen. Les islamistes qui sont arrivés au pouvoir par les urnes avaient affiché leur volonté de conduire à des compromis utiles pour gouverner, de montrer leur capacité à passer de l'opposition au pouvoir, de respecter le cadre dans lequel ils ont été élus, et de réussir le développement économique et social tout en contribuant à réduire l'extrémisme. Or c'est le processus inverse qui semble s'amorcer, puisque l'on assiste à une mise en minorité progressive des mouvements démocratiques qui avaient émergé durant les quinze dernières années. Les différents mouvements de démocratisation qui ont vu le jour sous les régimes dictatoriaux se retrouvent désormais bridés, sans savoir véritablement le rôle qu'ils joueront à l'avenir.

Un autre constat important est l'élargissement du cadre de la coopération en Méditerranée, avec le développement sans précédent des relations avec les pétromonarchies du Golfe et l'irruption des grands pays émergents, au premier rang desquels la Chine, dans le champ de la coopération en Méditerranée. La perte progressive d'influence de l'Europe se conjugue ici avec celle des Etats-Unis dont la position dans cette région était basée sur la reconnaissance du fait qu'elle était la seule nation capable d'imposer aux protagonistes du conflit israélo-palestinien les conditions d'un traité de paix équitable et durable. L'impasse dans laquelle se trouve le processus de paix marque depuis plusieurs années le déclin de l'influence américaine dans cette région avec les conséquences que l'on sait.

1. Les révolutions arabes et leurs conséquences sur l'espace méditerranéen

1.1. La transition en cours après le Printemps arabe

Dans la continuité des événements qui ont eu lieu dans le cadre du Printemps arabe, la situation politique des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée a considérablement évolué, notamment dans les mois qui ont suivi les soulèvements. En premier lieu, c'est la vie politique de ces pays qui a connu des changements majeurs, avec des élections qui ont vu l'arrivée au pouvoir de partis politiques nouveaux, rompant généralement avec leurs prédécesseurs. Ces évolutions politiques ont pu, dans un deuxième temps, s'accompagner de changements institutionnels de premier ordre, comme en Tunisie et en Egypte, où des assemblées constituantes ont été chargées de rédiger de nouvelles constitutions.

• Le Maroc

Adoptée par référendum le 1er juillet 2011 dans un contexte social et politique marqué par les révolutions arabes, la nouvelle Constitution marocaine a eu pour premier mérite d'unir fortement les Marocains à leur roi. La constitution conforta le processus de transition démocratique à l'œuvre au Maroc depuis plus de dix ans, en offrant à un pays résolument tourné vers l'idéal démocratique, l'opportunité d'expérimenter le nouveau système primoministériel qu'elle prévoit d'instaurer.

Le roi Mohammed VI a chargé le secrétaire général du Parti de la Justice et du Développement (PJD) de former le gouvernement. Ce parti islamiste modéré, durablement ancré dans le paysage politique marocain, ne conteste pas la monarchie et s'allie avec le vieux parti de

l'Istiqlal pour gouverner. Le changement de gouvernement qui a suivi les élections a conforté le processus démocratique dans lequel s'est engagé le pays, à travers une transformation constitutionnelle débouchant sur un partage du pouvoir exécutif et une accélération du processus de décentralisation des pouvoirs à travers la constitution et la troisième loi organique.

La nouvelle Constitution marocaine de juillet 2011 consacre le principe de décentralisation dans son article premier qui énonce : « L'organisation territoriale du Royaume est décentralisée, fondée sur une régionalisation avancée »¹. Cette régionalisation avancée doit apporter une contribution déterminante au développement économique et social du pays, à travers la valorisation des ressources propres à chaque région, la mobilisation des différents acteurs locaux, la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des grands projets structurants, et le renforcement de l'attractivité des régions.

Le modèle proposé se veut démocratique et ouvre la voie à l'instauration de nouveaux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, basés sur le partenariat plutôt que sur la tutelle.

• La Tunisie

Depuis les événements de Sidi Bouzid en 2011 qui ont conduit au « printemps arabe », l'instabilité en Tunisie a conduit à un accroissement des inégalités sociales, multiplié les tensions politiques et bloqué la rédaction de la Constitution.

La force dominante de l'islam politique tunisien, le mouvement Ennahda (la Renaissance) est l'objet d'autant d'interrogations que de craintes. Ce mouvement, tiraillé entre une aile laminée par la répression et une élite qui était réfugiée à l'étranger, est bien spécifique

¹ Bulletin officiel du 29 juillet 2011 portant promulgation du texte de la Constitution (Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011)).

dans le paysage de l'islam politique où il entend préférer la logique politique plutôt que l'action prosélyte et religieuse. Dans son programme, il s'emploie à afficher toutes les garanties en matière de respect de la démocratie, du pluralisme et des libertés publiques. Le parti au pouvoir en Tunisie s'efforce aujourd'hui de concilier deux enjeux a priori contradictoires : la reconnaissance d'un certain progressisme de la société civile, apparemment hostile à la réislamisation de la société, d'un côté ; de l'autre, le retour à des valeurs plus traditionnelles, qui pourraient faire la part belle aux mouvements islamistes.

L'Assemblée Nationale Constituante élue le 23 octobre 2011, qui a conduit Ennahda au pouvoir, devait préparer, dans un délai d'un an, une nouvelle Constitution pour remplacer la précédente loi fondamentale, promulguée en 1959 et suspendue après la révolution. Si le système politique et administratif tunisien est fort centralisé, les articles relatifs à la décentralisation ont été élaborés dans une perspective consensuelle, avec pour objectif d'accorder aux collectivités locales une importante autonomie.

Les débats ont fait apparaître la détermination des citoyens à constitutionnaliser la démocratie participative et ses procédures en tant que moyen positif d'œuvrer pour le développement régional et local. Les participants ont exigé que la décentralisation – présente dans les discours depuis l'Indépendance – engage enfin un processus de gouvernance et de justice locale, et d'équilibre entre les régions².

La dissolution du gouvernement en février 2013 marque les limites d'une approche qui se voulait pragmatique mais qui a échoué à renouer les fils du dialogue au sein de la société tunisienne.

2. Ces exigences ont notamment été exprimées lors de la conférence sur la décentralisation en Tunisie organisée par la FNVF avec l'appui de CGLU et sa Commission Méditerranée.

• **Le Liban**

La guerre du Liban a laissé des traces indélébiles dans la société libanaise qui, bien que divisée au niveau confessionnel, vit dans l'angoisse perpétuelle de nouvelles tensions, ne souhaitant pas revivre les événements qu'elle a connus dans les années 1980. Le Liban est un pays qui subit toutes les pressions des pays environnants et qui a été affecté par les soulèvements arabes du fait de sa très forte dépendance au climat politique et économique régional, principalement en Syrie.

Si le chantier politique de la décentralisation a été régulièrement ouvert, les tensions qu'a connues le Liban l'ont néanmoins souvent ajourné. Bien que trois élections municipales aient eu lieu au Liban depuis 1998, engageant un processus de décentralisation et de réforme des finances locales, les municipalités et les unions de collectivités ne disposent que de pouvoirs et de capacités d'action limités. Elles sont en effet trop nombreuses, trop petites et trop faibles pour accompagner le développement politique local, alors que les services municipaux sont trop faibles administrativement et fiscalement, et sont géographiquement limités.

• **La Jordanie**

Jusqu'à la fin de l'année 2011, la Jordanie restait un îlot de stabilité dans la région. Amman entretenait de bonnes relations avec ses voisins arabes et avec les Etats-Unis. En outre, la Jordanie est l'un des deux Etats arabes (avec l'Egypte) à avoir signé un traité de paix avec Israël. Néanmoins, après le début du « printemps arabe », les Frères musulmans se sont mis à réclamer des réformes institutionnelles et notamment le transfert du pouvoir du roi au chef du gouvernement, ne cachant pas leur volonté d'évincer le monarque jordanien. En avril 2012, la Jordanie vivait son troisième changement de gouvernement depuis le début des révolutions arabes.

La Jordanie connaît une situation qui, dans une certaine mesure, est comparable à celle de la Tunisie : petit pays, sans ressources pétrolières, à la population jeune, diplômée et touchée par un fort chômage.

Le 23 janvier 2013, se sont tenues des élections législatives, que les partis d'opposition ont décidé de boycotter devant l'absence de réforme en profondeur de la loi électorale. Pour les Frères musulmans, qui constituent la principale force d'opposition du pays, le découpage électoral favorise en effet les régions rurales, dont le vote est traditionnellement acquis au pouvoir en place.

- **L'Algérie**

L'Algérie est restée en dehors des convulsions qui ont bouleversé le monde arabe et conduit à la chute en janvier 2011 de Ben Ali en Tunisie, en février de Hosni Moubarak en Egypte, en octobre de Mouammar Kadhafi en Libye, et en février 2012 d'Ali Abdallah Saleh au Yémen. Pourtant, l'Algérie est confrontée à une forte pression démographique, et n'a connu aucune réforme importante ni changement institutionnel majeur ces dernières années.

Mais après la « décennie noire » – guerre civile entre le gouvernement et les islamistes ayant coûté la vie à plus de 100 000 Algériens, après l'annulation des élections de 1991 – les Algériens préfèrent la stabilité, ce qui peut expliquer une certaine adhésion de la population au régime actuel. Celui-ci se caractérise par l'existence d'un pouvoir formel incarné par le président de la République et le gouvernement, conformément à la Constitution.

Paradoxalement, pour nombre d'analystes, la situation des Algériens est meilleure, en moyenne, que celle des Marocains, même si cela ne masque pas d'immenses disparités notamment chez les jeunes, les plus touchés par le chômage. Différentes mesures de libéralisation ont été prises en

faveur de la société civile, les salaires des fonctionnaires ont été augmentés, et le gouvernement a lâché du lest auprès des jeunes. Mais il ne faut pas occulter le fait que l'Algérie reste un pays riche – avec des réserves de change qui avoisinent les 200 milliards de dollars et une dette publique inférieure à 9 % du PIB – ce qui permet au gouvernement d'assurer une réserve importante de subventions à la population et de préserver ainsi (tout comme les monarchies du Golfe) une relative paix sociale.

Les autorités algériennes mènent actuellement des réformes de l'administration territoriale (réforme des codes de la commune et de la wilaya), qui donneront aux collectivités locales algériennes davantage de moyens (politiques, juridiques, administratifs, financiers) pour mettre en œuvre leurs actions dans les domaines relevant de leurs compétences, et également en matière de coopération décentralisée. Mais cette ouverture reste timide et se heurte à un système centralisé pâtissant d'une très relative ouverture politique, particulièrement au niveau local où la démocratie participative reste à construire.

- **L'Egypte**

Les « printemps arabe » ont conduit deux partis au pouvoir : le Parti de la Liberté et de la Justice créé par les Frères Musulmans, et le parti salafiste Al-Nour, qui prône l'application de la charia. Le président Mohamed Morsi est entré en fonction après avoir été élu le 17 juin 2012, devenant ainsi le premier président de l'ère post-Moubarak. Issu des Frères Musulmans, il est parvenu à convaincre de sa volonté de remettre l'Égypte sur la voie du droit et de la démocratie. Mais dans un pays dirigé depuis 1952 par l'armée, l'arrivée d'un islamiste, bien que « modéré », au pouvoir, ne s'est pas faite sans bouleversements au sommet de l'État.

Rédigée en sept articles, la déclaration constitutionnelle accorde de nouveaux pouvoirs au président. Elle est contestée

par l'opposition qui l'accuse de mettre à mal de nombreux droits fondamentaux parmi lesquels la liberté d'expression, de religion et le droit des femmes. A travers ce projet de loi fondamentale, Mohamed Morsi s'assure de la pérennité de l'assemblée constituante, controversée en raison de sa composition à majorité islamiste, en ne permettant pas à la Haute cour constitutionnelle, devant laquelle un recours a été porté, de la dissoudre ou de la déclarer illégale. Dans le même temps, le président sauvegarde son pouvoir sur le législatif et a interdit également la possibilité de contester ses décisions devant les autorités judiciaires. Finalement, le président égyptien s'accorde le droit « de prendre les mesures nécessaires pour protéger le pays et les objectifs de la révolution », déclaration qui divise sévèrement la nation entre islamistes et civils. De plus, le projet constitutionnel ne prévoit aucune forme de déconcentration du pouvoir central.

Un projet de loi élaboré en 2012 prévoyait pourtant le transfert du pouvoir des gouverneurs non élus aux représentants des Conseils populaires locaux, qui aurait été alors chargés de gérer les unités administratives locales et les services publics. La dissolution du parlement a sonné le glas d'une initiative pourtant soutenue par de nombreux acteurs politiques et de la société civile.

- **La Libye**

En 2013, la Libye est engagée dans un processus de reconstruction institutionnelle, sous l'égide d'Abdulrahman Dybani, le président du groupe parlementaire du parti de la Justice et de la Reconstruction (PJR), émanation politique des Frères musulmans. Ce dernier s'exprime en faveur d'une culture du dialogue – ce dont les Libyens ont été privés sous Kadhafi – afin de faire participer tous les partis politiques, les nouveaux acteurs de la scène politique, ainsi que la société civile, à l'effort de redressement du pays.

Or, début 2013, il n'existe toujours pas de Constitution définitive en raison de l'absence de consensus pour la désignation des membres de l'Assemblée constituante, chargée de la rédiger. Le Congrès général national (CGN), élu en juillet 2012, n'a pas réussi à décider si ses membres seront élus par le peuple ou désignés par cette assemblée dont les députés sont divisés sur ce sujet.

Dans un pays où l'islam conservateur est profondément enraciné, « il y a un large consensus sur le fait que la nouvelle Constitution devrait s'inspirer fortement de la charia, mais aussi sur la nécessité d'éviter l'extrémisme »³. Le texte constitutionnel devra aborder des questions clés allant du système de gouvernement, à la langue officielle du pays en passant par le statut des femmes et des minorités et le rôle de la loi islamique (charia).

Cette question représente un enjeu majeur, notamment dans le cadre des relations qu'entretiendront ces pays avec leurs voisins européens.

1.2. Des antagonismes forts qui subsistent au sein des sociétés méditerranéennes

Les situations dans les différentes sociétés méditerranéennes ne sont donc pas nécessairement similaires, et dépendent de contextes politiques, économiques et sociaux propres à chaque pays.

L'apparition de mouvements islamistes dans les gouvernements des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée fait émerger certaines craintes à l'égard des droits des femmes. Il y a une réelle inquiétude du côté des mouvements féministes, autour

³ "Libyans believe country is headed in right direction, but express concern over security challenges and new government", The National Democratic Institute, 21 décembre 2012.

de la réapparition de la charia comme base de la législation.

Par ailleurs, la résolution du conflit israélo-palestinien constitue une tension primordiale, puisque cette question freine toute tentative de coopération globale en Méditerranée.

1.3. Un processus irréversible : l'émergence de contre-pouvoirs

Différentes formes de libertés d'expression ont pu majoritairement voir le jour dans les pays à l'issue des Printemps arabes, avec l'apparition d'une certaine liberté de presse symbolisée par la publication de nouveaux journaux et l'émergence d'un pluralisme médiatique qui paraît à présent irréversible. Ce constat est bien entendu à relativiser en Syrie, au Bahreïn et au Yémen, où la liberté de la presse est soumise à des restrictions grandissantes, et ce malgré les Printemps arabes. En revanche, en Tunisie en 2011, la chute du régime du Président Ben Ali et la disparition de la plupart des entraves liées à la liberté d'expression, d'association et de la participation à la vie politique ont permis à la société civile tunisienne de reprendre sa place dans l'espace public du pays.

De plus, dès la révolution, l'Union Européenne a apporté sa contribution à la société civile tunisienne, suivant deux directions : l'appui à la préparation des élections (formation d'observateurs nationaux, etc.) et le soutien à la réorganisation des ONG qui s'étaient battues contre la dictature. De manière générale, l'Union Européenne a apporté son soutien aux partis politiques et à toutes les formes d'expressions dites démocratiques.

La société civile s'est par ailleurs organisée à travers des manifestations, qui se sont érigées comme principe majeur de contestation populaire. L'espace public a

ainsi retrouvé son rôle d'agora, grâce notamment à l'organisation d'événements mis en place à l'aide d'internet, qui permet de communiquer rapidement à l'ensemble de sa « communauté » les lieux et heures de ralliement. Ainsi, de nombreux commentateurs des événements et les manifestants eux-mêmes mettent en exergue aujourd'hui le rôle mobilisateur des réseaux sociaux et d'internet. Le web a contribué à donner aux mouvements la soudaineté et l'ampleur qui ont surpris le monde entier ; par leur instantanéité et par la diversité de points de vue offerts en image, les moyens de communication mis en œuvre à travers internet et les réseaux sociaux qu'il abrite, ont permis à la révolte de prendre corps et d'essaimer.

Au-delà même de la mobilisation interne aux pays du monde arabe, internet a également permis une plus grande visibilité internationale des événements, offrant peut-être à la communauté internationale un nouveau moyen de pression sur les dirigeants pour exiger des changements de régimes.

2. Les nouvelles priorités des Etats en réponse aux déséquilibres sociaux et territoriaux

2.1. La crise et ses conséquences sur les pays du Nord de la Méditerranée

Les pays européens sont plongés depuis 2008 dans une des crises économiques les plus profondes de leur histoire. Cette crise, qui est partie de la sphère financière, atteint à présent la sphère économique et n'est pas sans conséquence sur la sphère politique européenne.

Les Etats du Sud de l'Europe apparaissent comme les plus touchés, au bord du défaut de paiement et dans une situation économique accablante, qui se ressent fortement sur le front de l'emploi. Incapables de réagir face aux problèmes de déficit et d'endettement publics, ces Etats subissent une dégradation économique générale, sans parvenir à trouver de moyen réel pour relancer l'activité. La multiplication des plans d'austérité de plus en plus contestés par les populations, n'ont jusqu'ici pas permis de sortir les pays concernés d'une spirale négative. Ainsi, la croissance de la zone euro a été divisée par deux entre 2011 et 2012, certains pays comme le Portugal, le Grèce, étant même engagés dans une phase de récession.

Dans ce contexte, le chômage demeure extrêmement important, atteignant des records depuis la création de la zone euro en 1999, et le plein emploi n'apparaît plus comme une perspective réalisable à court et moyen termes en Europe. Selon Eurostat, les plus fortes hausses du taux de chômage en Europe ont été enregistrées en Grèce (de 18,9% à 26% entre septembre 2011 et septembre 2012), à Chypre (de 9,5% à 14%), en Espagne (de 23% à 26,6%) et au Portugal (de 14,1% à 16,3%). En Grèce, 53,8% des moins de vingt-cinq ans pointent au chômage contre 52,9% en Espagne. Par rapport à 2011, l'Union Européenne compte deux millions de chômeurs de plus. Enfin, il importe d'avoir à l'esprit que depuis le début de la crise, l'écart entre le nord et le sud de la zone euro ne cesse de se creuser.

Les effets de la crise financière et la raréfaction des finances publiques ont conduit – au niveau territorial – à un vaste mouvement de recentralisation dans les pays du Sud de l'Europe. Cette situation incite à l'heure actuelle les Etats à diminuer les dotations aux autorités locales et régionales et à proposer un regroupement des autorités locales au sein d'entités territoriales plus vastes. Les

collectivités territoriales se retrouvent confrontées à des équations difficiles: garantir des services de qualité répartis équitablement sur les territoires sans pour autant pouvoir augmenter significativement les ressources liées à la fiscalité locale.

Ainsi, en France, l'acte III de la décentralisation promet de redonner plus d'autonomie fiscale aux régions, appelées à prendre plus de place dans le développement économique local. La gestion d'une partie des fonds européens leur sera d'ailleurs confiée.

En Espagne, le gouvernement local a convoqué des élections anticipées le 25 novembre 2012, qui ont concrétisé le projet de scission entre l'Etat espagnol et les Généralités. Ainsi, la Catalogne soumettra son projet d'autodétermination à la voie référendaire à l'horizon 2014. De plus, les investissements locaux ont subi en 2011, du fait de la crise financière qui secoue le pays, une chute de plus de 30% par rapport à 2010.

En Grèce, la réorganisation territoriale était au centre de la politique menée par George Papandreou, ex-premier ministre grec, et se basait sur une réforme de grande envergure, baptisée Kallikratis, qui a abouti à la disparition ou la fusion de 4500 structures publiques locales et à la division par 3 du nombre de communes.

L'Italie n'a pas engagé de réforme en faveur de la suppression des communes de moins de 1 000 habitants, mais s'est plutôt prononcée pour l'intercommunalité. L'Italie gardera finalement 43 provinces sur 107.

Au Portugal, le projet de régionalisation n'est pas à l'ordre du jour.

Ce mouvement n'est pas spécifique aux seuls Etats riverains de la mer Méditerranée : à titre d'exemple, l'Allemagne a perdu 7% de ses communes en quatre ans.

Les cures d'austérité auxquelles sont contraints les États du Sud de l'Europe se répercutent souvent en premier lieu sur leurs politiques de coopération en direction des pays du Sud. C'est évidemment le cas du gouvernement grec mais également celui de l'État espagnol qui a annoncé une baisse du budget national consacré à la coopération dans le cadre de la préparation du 4^{ème} Plan Directeur quadriennal pour la coopération espagnole (période 2013-2016).

De façon plus indirecte, la crise de la dette des pays méditerranéens détériore également le climat général de la coopération en diminuant la capacité de co-financements des acteurs locaux et régionaux et à apporter une contrepartie requise par de nombreux programmes de coopération transnationale.

Victimes de la crise des finances publiques et ainsi privées des marges de manœuvres économiques, les autorités locales et régionales espagnoles, grecques ou italiennes se voient de plus en plus contraintes de délaisser leurs actions de coopération et de solidarité créatrices de bénéfices à long terme, afin de se restreindre à une conception minimale de leur intervention sur le territoire.

2.2. L'impact de la crise dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée

La situation économique des pays méditerranéens en transition est extrêmement préoccupante. Si on exclut le cas des pays producteurs de pétrole que sont l'Algérie et la Libye, tous les indicateurs des pays de la région sont au rouge et s'ajoutent aux tensions politiques pour alimenter un climat de révolte sociale.

Les politiques macroéconomiques menées par les pays en transition ont été et restent dictées par l'urgence et particulièrement l'urgence sociale. La

plupart des gouvernements ont été contraints d'accroître les subventions aux produits de base (énergie et produits alimentaires principalement) qui étaient déjà, avant la crise, une lourde charge pour les États. Ces subventions, non ciblées, ont l'effet pervers de profiter aussi bien aux mieux nantis qu'aux populations les plus fragilisées par la crise. Ces dépenses sont faites au détriment des investissements publics, ce qui a pour effet d'obérer la croissance à court et moyen terme.

Les incertitudes politiques et économiques exercent également un effet dissuasif sur l'investissement privé domestique et sur les investissements directs étrangers.

Les crises internes sont aggravées par un environnement extérieur récessif. Les prix mondiaux des produits énergétiques et alimentaires dont les pays sont largement dépendants continuent d'augmenter. Et l'activité économique de leurs principaux partenaires commerciaux, aussi bien l'Europe que les grands marchés émergents, s'est fortement ralentie. Ces facteurs exogènes alourdissent encore le climat économique : contraction des exportations, renchérissement des importations, diminution du nombre de touristes.

La crise syrienne a également de vastes répercussions économiques sur ses voisins du fait de la charge budgétaire liée à l'accueil des réfugiés, de la baisse du tourisme régional et du renchérissement des échanges bilatéraux et du commerce de transit. La crainte d'une extension du conflit érode également la confiance des investisseurs.

Les taux de croissance moyens du PIB sont, en conséquence, tombés de 4,5% en moyenne dans les pays en transition, à 2% en 2011 et 2012. Et les perspectives 2013 restent difficiles. Les déficits budgétaires déjà importants avant la crise se sont encore creusés. Du fait de la faiblesse des exportations, les déficits

courants se sont aggravés et les réserves de devises internationales ont diminué.

En Egypte, par exemple, les réserves de change sont passées en deux ans de 36 à 15 mds USD —soit de quoi couvrir théoriquement trois mois d'importations— et ont atteint un niveau qualifié de "critique" par le gouvernement qui a pris des mesures pour limiter les sorties de devises du pays. Le montant des recettes touristiques, qui étaient de 13 mds USD, est tombé à moins de 8 mds USD. Le chômage a bondi de 50% en deux ans dans un pays où 40% de la population vit avec deux dollars ou moins par jour.

La Tunisie, qui avait avant la crise un taux de croissance tendanciel de 5% par an soit le plus élevé de la zone, a connu en 2011 une récession sévère, suivie en 2012 d'une légère reprise. Les perspectives pour 2013 sont un peu meilleures du fait d'un regain de confiance sur l'activité touristique. Mais le taux de chômage reste élevé, de l'ordre de 40% chez les jeunes. Et les réserves de change qui ont fondu ne représentent plus que 3 mois d'importation.

L'économie tunisienne montre toutefois des signes de résilience face à la crise. L'année 2013 devrait connaître une légère reprise. Mais l'économie tunisienne étant fortement couplée avec l'Europe, l'activité économique sera freinée par une conjoncture économique européenne difficile. Par ailleurs, les déséquilibres sociaux et territoriaux qui avaient été à l'origine de la contestation populaire persistent. Et le risque de fortes tensions sociales et de grèves, notamment dans les régions marginalisées économiquement et le secteur public persiste.

L'économie libanaise est, quant à elle, fortement marquée par le contexte syrien. L'instabilité interne et régionale a mis un terme à l'embellie qu'avait connu ce pays de 2007 à 2010, avec un taux de croissance du PIB avoisinant les 8% par an. La croissance qui est retombée à moins de 2% en 2011 et 2012, devrait se

poursuivre à ce rythme en 2013. Les secteurs moteurs de l'économie libanaise, comme le tourisme ou l'immobilier, la vente tout comme l'activité d'investissement, continuent de s'affaiblir dans un contexte d'escalade de la violence en Syrie voisine

En dépit d'une conjoncture peu favorable, la croissance du PIB réel au Maroc s'est accélérée à environ 5% en 2011, le taux le plus élevé de toute la région. Les résultats en 2012 ont été moins bons, du fait principalement d'une faible pluviométrie. Le déficit budgétaire et celui de la balance courante se sont creusés mais restent sous contrôle. Le point noir et le véritable risque reste néanmoins, comme dans les autres pays, l'emploi. Le taux de croissance même plus élevé que dans les pays voisins reste insuffisant au regard des besoins en terme de création d'emploi.

Pour l'ensemble des pays, les niveaux de chômage, déjà élevés avant la crise, continuent d'augmenter. La création d'emploi, déjà insuffisante avant la crise pour absorber l'arrivée sur le marché du travail des jeunes générations, a encore baissé. Différentes évaluations convergent pour situer à 6% par an le niveau moyen de croissance du PIB, pour résorber le chômage et donner du travail aux nouveaux actifs. Or, on l'a vu, ce taux est actuellement de 2% dans les pays en transition. Le FMI estime qu'il faudrait créer 18 millions d'emplois au cours de la décennie pour stabiliser la situation sur le marché du travail. On en crée actuellement moins de la moitié, le reste des nouveaux actifs allant grossir une économie informelle qui, dans certains pays, représente près de la moitié de l'activité. Les taux de chômage officiels des jeunes qui, dans des pays comme la Jordanie, la Tunisie, l'Egypte ou le Maroc, se situent entre 18 et 30% sont, au regard de nombreux observateurs, notoirement sous-estimés.

Plus généralement, on peut dire que les pays de la Région sont tous confrontés à

un risque de contraction de l'économie du fait des instabilités politiques persistantes. Les marges de manœuvre des gouvernements se sont considérablement réduites. Les déficits se creusent et les réserves de change diminuent. La détérioration sur le front de l'emploi risque d'entraîner une nouvelle vague de contestation sociale qui, s'ajoutant à l'instabilité politique, pourrait avoir des conséquences dramatiques pour la stabilité de la Région.

2.3. Le rôle moteur de la jeunesse

Lorsque les révolutions arabes se sont produites, la transition démographique était déjà très avancée au Moyen-Orient, et achevée au Maghreb. Ce facteur a joué un rôle déterminant dans le déclenchement des révolutions, car les enfants bénéficient d'un meilleur accès à l'éducation. Ils sont donc plus à même de développer leur esprit critique et d'interroger les systèmes en place. Ils sont également plus sensibilisés aux questions liées à l'égalité des genres. La transition démographique a pour conséquence un accroissement important de la classe d'âge des 15-29 ans : ils étaient plus de 100 millions en 2009 dans la région, soit le tiers de la population totale, et une augmentation de 50 % depuis vingt ans. Même si les jeunes sont soutenus, voire accompagnés dans les manifestations par des membres plus âgés, ils restent le moteur principal des révolutions arabes, celles-ci trouvant en partie leurs sources dans la précarité des jeunes générations.

L'un des éléments déclencheurs des révoltes populaires a donc été l'échec d'un modèle de développement qui a laissé de nombreux diplômés sans travail. L'insertion économique et sociale de la jeunesse en Méditerranée apparaît dès lors comme un enjeu primordial, au regard du poids démographique (50% de la population) et social qu'elle représente.

2.4. La réduction des disparités sociales et territoriales

Alors que la première phase du « printemps arabe » était conduite par une jeunesse urbaine, soutenue par une partie des élites modernistes, la deuxième phase a permis à d'autres pans de la société de s'exprimer – mondes rural et péri-urbain – et cela d'autant plus que les organisations islamistes y ont tissé depuis longtemps un étroit réseau d'éducation et d'aide sociale.

L'équilibre du développement des territoires apparaît désormais comme un enjeu prioritaire des pays sud méditerranéens, tant la prégnance des inégalités se fait ressentir, aussi bien entre les régions urbaines et les régions rurales, qu'entre les zones côtières et l'intérieur du pays.

La question du développement régional est à la fois l'origine et l'aboutissement des révolutions arabes. Les économies du Sud sont caractérisées par un fonctionnement dual : au cours des dernières décennies, la croissance économique s'est en effet principalement concentrée dans les villes et les régions côtières, si bien que dans chaque pays, 10% de la part la plus riche de la population détient plus du quart des richesses nationales.

En Tunisie, le rééquilibrage territorial et le développement des territoires les plus défavorisés sont ainsi devenus les priorités de la Banque Mondiale. Dans ce pays, alors que les régions côtières bénéficient de bonnes infrastructures, le centre est laissé à l'abandon depuis des dizaines d'années. En 2012, la population locale a vu cette situation empirer, avec une chute de 44% des investissements et une chute de 66% des créations d'emplois. Désormais, les acteurs territoriaux doivent faire partie intégrante des processus de développement car la révolution tunisienne est partie des petits villages. Il s'agit dans une certaine mesure de la révolte de petites villes, de territoires

laissés à l'abandon, ce qui remet en cause le centralisme et l'hypercentralisation politique et économique de ces pays du Maghreb.

L'une des premières réponses politiques formalisée par le Maroc pour devancer les attentes des populations a été la mise en place d'un nouveau découpage administratif, capable de contribuer au renforcement de la démocratisation de l'Etat et d'amorcer une nouvelle conception de la relation Etat / collectivités territoriales. Cette nouvelle conception de régionalisation requiert des collectivités territoriales élues, ayant une légitimité démocratique, et dotées des mécanismes à même de renforcer le développement économique, politique, social, culturel et environnemental des territoires.

En Égypte, le taux de pauvreté est de 90% dans les zones rurales. Plus de 50% des activités et de la population égyptienne est concentrée sur 6% de son territoire, autour du Nil et de son delta.

En Algérie, les deux tiers de la population sont concentrés sur la zone littorale et cette proportion s'accroît avec le temps.

En Syrie, enfin, les deux grandes villes, Damas et Alep, concentraient, avant le déclenchement de la guerre civile, la moitié de la population du pays, près de 80% des établissements industriels privés, et chacune près de 40% des entreprises industrielles.

Ces déséquilibres ne posent pas seulement un problème d'équité. Ils sont aujourd'hui, par leurs conséquences, un frein à la croissance, en particulier par des économies d'échelles qui résultent des fortes concentrations urbaines non régulées. Derrière les questions urbaines et territoriales, se profile également la question de la décentralisation, enjeu majeur pour le rééquilibrage social et économique de ces pays. La régionalisation est aussi essentielle pour

une ouverture démocratique et une croissance durable.

3. L'évolution du cadre de gouvernance publique, les réformes en cours.

3.1. La réforme de la gouvernance publique et la modernisation du secteur public

Le développement, la croissance économique et la création d'emplois sont autant d'enjeux qui vont de pair avec une nécessaire réforme de la gouvernance publique. La modernisation de l'Etat et de la gestion des affaires publiques apparaît comme étant un préalable à l'élaboration d'un Etat dont on peut souhaiter qu'il tende vers plus de démocratie, plus de reconnaissance de la société civile et qu'il lutte plus efficacement contre la corruption. L'objectif est de mettre en place des réglementations répondant aux objectifs de politique publique ayant un impact positif sur l'économie et la société afin de combler les lacunes de la réglementation et l'inefficience des services publics.

De manière générale, les principaux axes de modernisation de l'administration recentrent les attributions de l'Etat sur les missions régaliennes de législation, de contrôle, de planification et de régulation. La réforme de la gouvernance publique passe également par l'appui au processus d'élaboration des politiques publiques, à travers l'amélioration du cadre institutionnel du processus décisionnel (organisation de la participation des citoyens), la promotion de l'Etat de droit et l'indépendance de la justice, l'existence de sources contradictoires de l'information, la transparence, les contre-pouvoirs et

l'émergence d'une société civile engagée, ainsi que la multiplicité des sources d'analyse et d'évaluation des politiques publiques. Ces évolutions sont à mettre en lien avec le « paquet » de réformes issues du consensus de Washington et recommandées aux Etats telles que la croissance, le développement, la réduction de la dette, la baisse des inégalités ou encore l'ouverture au commerce mondial. Dans ce cadre, la moralisation et la transparence de la gestion des affaires publiques vont de pair avec un « renforcement des capacités ».

Dans les pays qui connaissent des évolutions institutionnelles majeures (Egypte, Maroc, Tunisie), le cadre de gouvernance publique est appelé à évoluer au travers de la mise en œuvre progressive des nouvelles constitutions. Dans les autres pays des évolutions sont possible en modifiant le système politique traditionnel de l'intérieur. Mais tous les gouvernements en place semblent s'accorder sur la nécessité de refonder le cadre de gouvernance qui a notamment été à la source des Printemps arabes, et sur le consensus autour de la modernisation de l'Etat. Néanmoins les administrations en place sont toujours rétives à ces évolutions, ce qui ne facilite pas la tâche des réformateurs. Dans le même temps, l'administration a été malmenée par une libéralisation qui prônait le recul de l'action publique dans les processus de développement.

Le système centralisé qui prévaut dans la plupart des pays ne permet pas aux populations de participer aux prises de décisions et de hiérarchiser les ressources et les projets en fonction de leurs besoins. La centralisation, avec ses effets cumulatifs, contribue ainsi à segmenter la société avec des disparités économiques, régionales, sectorielles.

A titre d'exemple, l'administration centrale égyptienne consomme en effet la vaste majorité des ressources publiques, allouant à peine 15% aux dépenses des

collectivités locales, c'est-à-dire moins de la moitié du pourcentage moyen qui y est consacré par les pays industrialisés. Les trois quarts des dépenses locales en Égypte sont destinés aux salaires et traitements, ne consacrant que 6% du montant restant aux dépenses locales d'équipement sur lesquelles les responsables locaux ont peu de latitude.

Enfin, on constate que cette évolution du cadre de gouvernance publique place les collectivités en première ligne, notamment par le développement et le renforcement, là où ils existent, des processus de décentralisation et de déconcentration. Le Maroc est le seul pays de la zone qui a fait clairement le choix de la décentralisation. Pour les autres, le renforcement de la déconcentration administrative peut être perçu comme une première étape qui aurait déjà pour conséquence d'apporter une réponse de proximité aux besoins exprimés par la population et de responsabiliser et d'élargir la marge de manœuvre des gestionnaires notamment au niveau déconcentré

3.2. L'exemple d'une décentralisation qui avance: le cas du Maroc

Au Maroc, la charte communale adoptée en 2002 est actuellement en cours de révision en vue d'un renforcement de l'autonomie et de la capacité d'action des autorités locales. Même limitée, la régionalisation apparaît comme le phénomène le plus marquant de cette vague décentralisatrice que connaissent les pays du Sud depuis une décennie.

Depuis 2010, de nouvelles mesures constitutionnelles – à travers la Commission Consultative de la Régionalisation (CCR) – étendent les pouvoirs des présidents des conseils régionaux. Le rapport de la commission consultative a été présenté en mars 2011 et prévoyait un nouveau découpage en 12

régions. Les présidents des conseils régionaux ont la gestion totale des budgets des assemblées communales pour le financement des projets. Elus au suffrage universel, ils sont responsables devant leurs concitoyens et devant la loi. Cette nouvelle configuration régionale a été faite selon certains critères basés notamment sur les principes d'efficacité, d'homogénéité, de proportionnalité et d'équilibre, mais aussi d'accessibilité et de proximité.

L'Union Européenne fournit au demeurant une assistance financière importante au programme de régionalisation, le pays ayant demandé un axe « Développement régional », tout comme la Tunisie, au sein de la thématique « Développement économique inclusif » du programme SPRING (*Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth*) créé en réponse aux événements des Printemps arabes.

Si le Maroc est le seul pays dans lequel on observe un véritable processus de régionalisation, avec un président de région désigné par un processus électif, on observe tout de même une tendance à la montée en puissance des élus régionaux, par exemple en Tunisie et en Egypte. En parallèle, on observe une consolidation des municipalités dans leurs attributions, notamment à travers la possibilité qui leur est de plus en plus souvent offerte, notamment en Tunisie, en Jordanie et au Liban, de se regrouper en intercommunalités pour mettre en œuvre plus efficacement les services publics dont elles ont la charge.

II. LE CADRE RENOVE DE LA COOPERATION EN MEDITERRANEE

Les programmes de coopération lancés par la Commission Européenne dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen ont connu, avec le déclenchement du Printemps arabe, un véritable coup d'arrêt. Ce qui s'est passé dans ces pays interroge, bien entendu, le contenu et les effets d'un partenariat noué en 1995, renouvelé en 2004 avec la politique dite de voisinage et auquel l'Union pour la Méditerranée était supposé, en 2008, apporter une nouvelle impulsion.

Depuis une quinzaine d'années, la Méditerranée est devenue, en effet, le théâtre d'une multiplicité de « grandes politiques » visant à transformer l'espace méditerranéen et à l'intégrer au continent européen, par une politique de convergence et d'extension aux pays qui le souhaitent de l'acquis communautaire.

Aujourd'hui l'Union Européenne dispose de différents cadres qu'elle a elle-même proposés, pour organiser la coopération en Méditerranée : le Processus de Barcelone (PB) né en 1995, la politique européenne de voisinage (PEV) née en 2003, l'Union pour la Méditerranée (UPM) née en 2008, le Dialogue 5+5.

Le cadre de concertation traditionnel tendait à concentrer l'action des Etats autour du Processus de Barcelone. Par la suite, l'Union pour la Méditerranée a voulu introduire un nouveau cadre politique, mais qui s'est finalement aligné sur le Partenariat Euromed. Dès lors, avec la

réhabilitation du Dialogue 5+5 et la mise en place de nouveaux espaces de concertation – notamment autour du concept de macro-région – on assiste à un reformatage des institutions. Ces évolutions ne sont pas toutes comprises par les partenaires du Sud dont certains ont pu manifester leur réticence à entrer dans un processus mêlant des questions multiples dont certaines ne les concernent pas.

1. Les cadres de concertation au niveau des Etats, l'UPM, le 5+5.

La multiplicité des cadres politiques opérant dans le champ méditerranéen oblige à une certaine clarification de leurs objectifs et de leurs modes d'action. Un éclairage a été apporté par la Commission Européenne sur les éventuelles complémentarités entre les différents outils et leur positionnement au regard du partenariat euro-méditerranéen traditionnel. La Commission admet, en effet, que certains cadres internationaux peuvent être utilisés pour faciliter la coopération entre les pays du Maghreb ainsi qu'entre les voisins du Nord et du Sud de la Méditerranée. Ainsi, l'UPM peut utiliser sa flexibilité afin de promouvoir des projets de coopération sous-régionale. Le 5+5 permet d'établir des coopérations entre les pays concernés sur la base d'intérêts partagés et d'objectifs communs dont la réussite peut être soutenue par l'Union Européenne dans certains cas (financement d'études de faisabilité ou préparation de projets). En revanche, le projet d'une macro-région à l'échelle de la Méditerranée occidentale permettant une meilleure rationalisation des fonds européens dans cet espace n'est pas à l'ordre du jour, mais son idée

progresses chez un certain nombre de protagonistes.

1.1. Le Processus de Barcelone ou Partenariat Euromed

Le premier grand cadre politique d'intégration en Méditerranée est le « processus euro-méditerranéen », lancé par les accords de Barcelone de novembre 1995, signés par les quinze Etats-membres de l'Union Européenne et les pays riverains de la Méditerranée. L'ambition n'était plus de configurer une politique européenne pour la Méditerranée mais de construire, entre pays de la rive Sud et de la rive Nord, une politique conjointe. La déclaration de Barcelone reconnaît explicitement l'accession de la Méditerranée au statut de domaine de politiques communautaires ; et le dialogue politique devait déboucher sur une charte pour la paix et la stabilité en Méditerranée. Sur le plan culturel, le développement de grands programmes d'échanges socioculturels devait accompagner le processus de partenariat politique et économique.

Le processus de Barcelone affichait ainsi trois ambitions : constituer un espace de dialogue pour les questions politiques et de sécurité, favoriser les relations humaines et instaurer une zone de libre-échange afin de favoriser le développement économique des deux rives. Des ambitions économiques qui ont été déçues, les pays du sud de la Méditerranée n'affichant ni rattrapage économique ni rééquilibrage de leurs territoires par rapport à leurs voisins du Nord. Ce processus a absorbé l'Union pour la Méditerranée, les pays ne se sentant pas à l'aise, ce qui a entraîné une diversification des cadres de concertation. Mais dans le même temps, ces cadres ne laissent que peu de place à la coopération décentralisée.

1.2. L'Union pour la Méditerranée

Née en 2008, à l'origine indépendante, puis rattachée au partenariat euro-méditerranéen, cette initiative propose, dans un cadre intergouvernemental comprenant 43 pays (dont les riverains de la Méditerranée), l'Union Européenne, l'Union Africaine et d'autres organisations internationales, des coopérations sur des projets concrets. Au départ, l'organisation devait favoriser les partenariats euro-méditerranéens existants, en renforçant les liens entre les pays riverains de la Méditerranée. Elle est définie comme une « union de projets » et n'a pas vocation à se substituer aux procédures de coopération et de dialogue qui existent déjà en Méditerranée, mais à créer les conditions politiques et institutionnelles de l'intégration régionale.

Or l'Union pour la Méditerranée a rencontré de nombreuses difficultés, qui expliquent que ses résultats n'aient pas été à la hauteur des attentes. En premier lieu, en voulant mêler dans le même processus des considérations d'ordre économique, environnemental et politique dans un cadre de gouvernance élargi aux 43 pays de l'Europe et de la Méditerranée, on a assisté à une véritable dilution du volontarisme politique.

D'autre part, l'UpM a eu beaucoup de mal à positionner ce processus au regard des actions bilatérales et multilatérales menées par la Commission Européenne au sein de l'espace méditerranéen.

Par le biais d'une gouvernance publique, l'ambition initiale de ce processus était de susciter l'émergence de projets devant être largement pris en charge par le secteur privé. Or les projets imaginés par les politiques ne se révèlent pas toujours en phase avec ceux élaborés par les responsables du secteur privé ; comme en atteste par exemple la difficile harmonisation des directives européennes et des grandes entreprises de l'énergie

dans le cadre du plan solaire méditerranéen.

Enfin, avec l'achèvement de la coprésidence franco-égyptienne de l'UpM, le leadership politique a été repris par le service d'action extérieure de l'Union Européenne, les activités de projets étant confiées à un secrétariat installé à Barcelone. Ses missions consistent à identifier et promouvoir des projets au sein et entre les Etats membres de l'UpM, assurer une coordination appropriée et fournir une assistance aux différents partenaires, en ce qui concerne le financement, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets, améliorer la visibilité de l'UpM entre les secteurs public et privé au sein et au-delà des pays de l'UpM, et établir des liens institutionnels entre les structures et institutions de l'UpM.

1.3. La politique européenne de voisinage

L'objectif de la Politique Européenne de Voisinage Sud était et reste de faire partager aux pays voisins (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie) les bénéfices de l'élargissement de l'Union Européenne en 2004 pour renforcer la stabilité, la sécurité et le bien-être de l'ensemble des populations concernées. La méthode proposée consistait à définir, avec les pays partenaires, un ensemble de priorités dont la réalisation les rapprocherait de l'Union Européenne. Ces priorités avaient vocation à être intégrées dans des plans d'action adoptés conjointement, couvrant un certain nombre de domaines-clés qui requièrent une action spécifique (dialogue politique et réforme, participation progressive au marché intérieur, énergie, transports, environnement, recherche et innovation, politique sociale, contacts entre communautés, etc).

La relation privilégiée avec les voisins s'appuie sur un engagement réciproque en faveur de valeurs communes se situant principalement dans les domaines de l'État de droit, de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme, notamment des droits des minorités, de la promotion des relations de bon voisinage et des principes de l'économie de marché et du développement durable. Enfin, la politique européenne de voisinage renforce les formes existantes de coopération régionale et sous-régionale, et met en place un cadre pour leur développement ultérieur.

La politique de voisinage installe la primauté des relations bilatérales entre l'Europe et les pays partenaires en proposant des plans d'action à chacun de ses partenaires. Le voisinage constitue ainsi une rupture avec le multilatéralisme qui donnait corps à l'idée de partenariat euro-méditerranéen.

1.4. Le Dialogue 5+5 et la macro région Méditerranée occidentale

Le Dialogue 5+5 a vu le jour le 10 octobre 1990, à Rome. Aujourd'hui, il comprend les cinq pays membres de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) : Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie d'une part, et cinq pays méditerranéens membres de l'Union Européenne (Espagne, France, Italie, Malte et Portugal) d'autre part. Ce groupe informel de discussion a comme principal objectif de promouvoir et nourrir le dialogue politique, économique et socioculturel entre les dix pays. Le dialogue 5+5 se concentre sur un nombre restreint de sujets importants, tels que la sécurité et la stabilité en Méditerranée occidentale, l'intégration économique régionale, ou encore la question des migrations.

Le dialogue 5+5 a organisé son deuxième sommet des chefs d'Etat et de gouvernement à Malte en octobre 2012,

qui a rassemblé les chefs d'Etat et de gouvernement des pays concernés.

Ce nouveau cadre de concertation est à rapprocher du concept de macro-région, qui propose une redéfinition de la coopération territoriale, en appliquant une méthodologie partant de la base et en élargissant la coopération à davantage de domaines grâce à une meilleure utilisation des ressources. Grâce à leur vue d'ensemble, les macro-régions offrent une meilleure plus-value aux projets de coopération territoriale. Elles permettent de renforcer les synergies avec les grandes stratégies de l'Union Européenne et facilitent le recours à d'autres outils, comme ceux proposés par la Banque Européenne d'Investissement.

La Baltique était le premier espace européen à se doter d'une telle stratégie, qui s'appuie donc sur le constat d'une interdépendance forte et de défis similaires à relever pour améliorer la protection de l'environnement et tout en assurant un développement économique et social harmonieux de cette « macro-région ».

L'avantage d'une telle stratégie en Méditerranée serait de donner une plus grande visibilité aux questions méditerranéennes, et d'améliorer la coopération territoriale grâce à un cadre impliquant la participation de différents pays.

A ces grands projets européens s'ajoutent d'autres programmes et initiatives visant au dialogue et au rapprochement du Nord et du Sud de la Méditerranée, initiés par des pays ou des institutions internationales, comme le Dialogue Méditerranéen de l'OTAN qui a été lancé en 1994 avec pour objectif « de contribuer à la sécurité et à la stabilité de la région, d'instaurer une meilleure compréhension mutuelle et de dissiper, dans les pays participant au Dialogue, les idées fausses au sujet de l'OTAN. ».

2. Les nouveaux acteurs de la coopération

Processus de Barcelone, Politique de voisinage, Union pour la Méditerranée, ces différentes initiatives partagent l'idée que la transition économique des pays du Sud vers l'économie de marché est garante de la transformation politique, sociale et culturelle par l'instauration d'un « cercle vertueux » entre la croissance économique, la normalisation politique et sociétale des pays du Sud de la Méditerranée. L'objectif final de ces initiatives est globalement le même, ne serait-ce que par la filiation qui existe entre elles et qui vise à « transformer la Méditerranée en un espace de paix, de démocratie, de coopération et de prospérité ». Cet objectif garde aujourd'hui toute son actualité après les révoltes arabes de 2011, et face à une nouvelle situation géopolitique née de l'intervention militaire en Libye et de l'enlisement du conflit syrien.

Mais alors qu'on pensait concentrer l'ensemble de la coopération en Méditerranée autour du Partenariat Euromed dans un cadre communautaire, de nouvelles formes de dialogue ont émergé ou ont été réhabilitées, qui remettent en scène l'échelle intergouvernementale, voire bilatérale qui, sous prétexte d'efficacité, peuvent être perçues comme concurrentes à l'action de la Commission.

2.1. Les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine)

Du côté des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, l'heure est au développement de relations multidirectionnelles, tant sur le plan des échanges commerciaux qu'en matière de politique étrangère. A l'instar de leur croissance exponentielle dans le

commerce mondial (45% à l'horizon 2030, selon la Banque Mondiale), les pays en développement et en particulier les pays émergents s'affirment comme des nouveaux acteurs dans le champ de la coopération.

La montée en puissance des échanges entre ces nouveaux géants économiques, en particulier la Chine, et les pays du Maghreb et du Proche-Orient, a pour conséquence d'atténuer fortement leur situation de dépendance économique et commerciale vis-à-vis de l'Europe. Faisant suite au développement des échanges commerciaux, les investissements directs des BRICS s'accroissent, en particulier en direction des pays africains qui disposent de vastes réserves de ressources naturelles et marchés de consommation. Les pays d'Afrique du Nord sont, dans ce cadre, particulièrement bien placés pour fournir aux BRICS un accès à certaines ressources, en même temps qu'une porte d'entrée vers l'Union Européenne. Réciproquement, conscients de la nécessité de rendre leur climat d'investissement sans cesse plus attractif pour les étrangers, les pays nord-africains ont entrepris des réformes d'envergure propices au développement des relations commerciales avec ces pays. A noter que la première visite du nouveau président égyptien a été effectuée en Chine.

Pour certains observateurs, l'arrivée de nouveaux partenaires commerciaux au Sud de la Méditerranée est porteuse d'une nouvelle approche du développement par rapport à celle portée par les « politiques de transformation » prônées par l'Europe et les institutions financières internationales en Méditerranée. La « voie chinoise » de coopération qui, sur la base du « consensus de Pékin », se caractérise par l'absence de conditionnalité politique et un principe de non-ingérence dans les affaires intérieures, peut être perçue comme attractif par certains pays.

2.2. Les Pays du Golfe

Le dialogue pan-arabique s'exprime à travers différents cadres de concertation qui se révèlent plutôt limités en matière de coopération, celle-ci se faisant majoritairement sur la base d'un accompagnement économique des pays du Golfe à l'égard des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, accompagnement qui n'a cessé cependant de se développer avec le Printemps arabe.

Dans le contexte des révolutions arabes du début 2011, le Conseil de Coopération du Golfe a proposé d'intégrer les royaumes du Maroc et de Jordanie avant de retirer sa proposition, préférant d'abord renforcer « la coordination, la coopération et le partenariat stratégique » avec les deux pays, notamment, par la création d'un « fonds du Golfe pour le développement ». Le statut d'Etats rentiers des pays du Golfe leur avait garanti une stabilité politique, due aux amplies ressources que ces pays pouvaient utiliser pour satisfaire les besoins de leurs populations. Ce qui ne les a pas empêchés d'être à leur tour touchés par les vagues de contestation populaire qui ont suivi le printemps arabe.

On assiste également à une revitalisation de la Ligue Arabe, qui était apparue timide sur la question libyenne, mais engagée dans le dossier syrien.

2.3. La Turquie

La Turquie exerce également, du fait de son dynamisme économique et de sa proximité culturelle avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée une influence grandissante. Sur la période 2000-2011, la Turquie a connu une croissance annuelle de 5,2%, soit plus que le Brésil, la Russie ou la Corée du Sud. Son modèle de développement intéresse, pour cette raison, de plus en plus les pays méditerranéens.

Engagée dans le processus d'adhésion à l'Union Européenne, la Turquie a pris depuis longtemps ses distances avec le partenariat euro-méditerranéen. Mais elle a dans le même temps considérablement développé ses coopérations avec les pays du Sud et de l'est de la Méditerranée.

Ainsi, l'action des collectivités locales turques en matière d'aide au développement s'est, au cours des dernières années, fortement développée. A titre d'exemple, les villes d'Izmir, Fatih, Antakya, Gaziantep ou encore Istanbul, proposent depuis plusieurs années des programmes de coopération dans des domaines touchant à la gestion urbaine, à la formation professionnelle ou à l'insertion des jeunes.

3. Les perspectives 2014-2020 de la politique européenne en Méditerranée

3.1. La stratégie Europe 2020

La Stratégie Europe 2020 a été adoptée par le Conseil Européen le 17 juin 2010. Fruit d'une consultation lancée en novembre 2009, cette stratégie élaborée par la Commission Européenne fait suite à celle de Lisbonne et constitue en quelque sorte la feuille de route de l'Union Européenne jusqu'en 2020. Europe 2020 a été conçue pour répondre à l'urgence de la crise et à ses conséquences sociales, tout en proposant une stratégie de croissance à long terme. Elle a également pour ambition de combler un certain nombre de lacunes qui n'avaient pas permis à la Stratégie de Lisbonne d'atteindre les objectifs impartis, notamment en donnant une importance

nouvelle à la thématique de la gouvernance.

Concernant les moyens à sa disposition, la mobilisation de la politique de cohésion et sa mise en adéquation avec les objectifs portés par la stratégie Europe 2020 doit permettre d'investir dans une croissance intelligente, durable et inclusive tout en remédiant à la fragmentation des instruments de financement européens.

Le Parlement Européen, les Parlements nationaux, les autorités locales et régionales et les citoyens sont également invités à prendre leur responsabilité et à s'inscrire dans la dynamique portée par cette stratégie pour atteindre les objectifs proposés.

3.2. Stratégies et priorités de la nouvelle politique de voisinage

Etablie en 2004, la politique européenne de voisinage (PEV) est une stratégie politique qui a pour objectif de renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité du voisinage de l'Europe afin d'éviter l'apparition de lignes de fracture entre l'Union européenne élargie et ses voisins directs.

Conçue à l'origine pour les pays à l'est des nouvelles frontières de l'UE, elle a été élargie aux pays du Partenariat euro-méditerranéen (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Syrie, Tunisie et Autorité palestinienne) puis, ultérieurement, aux pays du Caucase méridional. La PEV est adossée aux valeurs fondatrices de l'UE, à savoir les droits humains, le dialogue culturel, et l'économie de marché.

L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) est l'instrument financier qui soutient la PEV au moyen d'activités concrètes. Opérationnel depuis le 1er janvier 2007 (en remplacement des

programmes MEDA et TACIS), ce dernier représente la principale source de financement pour les 17 pays partenaires (dix pays méditerranéens, six pays d'Europe orientale et la Russie). S'appuyant sur des accords existants (les Accords d'association pour le partenariat Euro-méditerranéen), son but principal est de créer un espace de valeurs communes, de promouvoir la stabilité et la prospérité et d'intensifier la coopération et l'intégration économique et régionale, en couvrant toute une série de domaines de coopération.

Environ 90% des fonds de l'IEVP sont consacrés à des actions bilatérales, c'est-à-dire des actions spécifiques à chaque pays (organisés autour d'une stratégie nationale et un plan d'action bilatéral) mais aussi à des actions régionales donc multilatérales, impliquant au moins deux pays partenaires. Les 10% restants des financements de l'IEVP sont réservés à des domaines spécifiques d'activités communes, à savoir la coopération transfrontalière et à d'autres initiatives.

Le printemps arabe qui s'est étendu au Sud et à l'Est de la Méditerranée, a amené l'Union Européenne à réaliser, au cours de l'été 2010, un examen de la politique européenne de voisinage en consultation avec les pays partenaires et d'autres parties prenantes.

Pour la période de programmation 2014-2020, la philosophie de la politique européenne de voisinage a pris en compte ces évolutions, ce qui se reflète dans les propositions législatives de la Commission européenne et dans les positions qui s'en suivent au Parlement européen et au Conseil. La commission cherche à apporter des réponses mieux adaptées face à l'évolution rapide des pays partenaires et de leurs besoins de réformes, que ces pays soient confrontés à un changement soudain de régime ou engagés dans un long processus de démocratisation des institutions et de la vie civique. La nouvelle approche répond aux objectifs suivants:

- Simplification du champ d'application de l'instrument en concentrant la coopération sur trois objectifs thématiques, établis dans les plans d'action nationaux en concertation avec les partenaires ;
- Application du principe de différenciation, selon l'avancée des réformes dans chaque pays ;
- Renforcement de la participation des Etats partenaires aux programmes communautaires (recherche, industrie, enseignement supérieur, etc.).

Pour répondre plus précisément au nouvel enjeu démocratique des deux rives de la Méditerranée, des programmes d'aide aux réformes démocratiques ont été approuvés en septembre 2011 par la Commission Européenne, notamment le programme SPRING, d'aide au partenariat, aux réformes et à la croissance inclusive. Celui-ci met particulièrement l'accent sur une aide liée à la transformation démocratique et au renforcement des institutions ainsi que sur la croissance et le développement économique durable et inclusif.

La nouvelle politique de voisinage se caractérise enfin par l'affirmation du principe de conditionnalité de l'aide apportée par l'Union Européenne aux pays voisins à la mise en œuvre de réformes concernant l'établissement et la consolidation de la démocratie, ainsi que le respect de l'Etat de droit. Suivant cette logique, l'Union Européenne poursuit sa stratégie consistant à limiter ses relations avec les gouvernements qui commettent des violations des droits de l'homme et des normes démocratiques »⁴. Le niveau d'aide de l'Union Européenne aux partenaires sera ainsi adapté aux progrès accomplis en matière de réformes politiques et d'approfondissement de la démocratie.

⁴ Communication conjointe au Parlement Européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions : « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », Bruxelles, 25 mai 2011.

3.3. Le financement de la nouvelle politique de voisinage et la Banque Européenne d'Investissement

L'ensemble des programmes de la PEV est soutenu financièrement par l'IEVP – Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat. Celui-ci rassemble en effet depuis 2007 les divers instruments financiers des programmes de la politique européenne de voisinage de la période précédente, répondant à une volonté de simplification d'une politique devenue difficile à lire.

Pour la période 2007-2013, l'IEVP est ainsi doté d'une allocation globale d'environ 12 milliards d'euros pour l'ensemble des régions éligibles au programme, soit principalement les pays d'Europe de l'Est, la Russie, les pays méditerranéens, ceux de la Mer Noire et de la Mer Baltique. L'allocation des fonds est axée sur la politique et dépend des besoins et de la capacité d'absorption des pays bénéficiaires ainsi que de leur degré de mise en œuvre des réformes convenues.

Pour atteindre tous ses objectifs, la PEV est dotée d'un budget supplémentaire de plus de 1,24 milliard d'euros de dons en complément aux 5,7 milliards déjà alloués pour 2011-2013, auxquels s'ajoutera un milliard d'euros de prêts additionnels de la Banque Européenne d'Investissement. Sur ces 7 milliards au total, 5 devraient aller aux pays du Sud de la Méditerranée, en fonction d'une condition : ceux qui respectent leurs engagements doivent obtenir plus d'appui de l'Union Européenne.

Suite aux printemps arabes, l'UE a débloqué des fonds supplémentaires, notamment au titre du programme SPRING, qui prévoit 350 millions d'euros pour la période 2011-2012.

Les 173 millions d'euros du programme IEVP pour la Méditerranée – IEVP CT MED

– financent des projets s'inscrivant dans 4 priorités et 10 mesures arrêtées pour la période 2007-2013, avec une répartition du budget par priorité :

PRIORITES	MESURES	BUDGET
1. Promotion du développement socio-économique et renforcement des territoires	1.1 Soutien à l'innovation et à la recherche en appui aux processus de développement local des pays du Bassin Méditerranéen	€ 68.748.500 40%
	1.2 Renforcement des filières économiques en mettant en synergie les potentiels des pays du Bassin Méditerranéen	
	1.3 Renforcement des stratégies nationales de planification territoriale en intégrant les différentes échelles et promotion d'un développement socio-économique équilibré et durable	
2. Promotion de la durabilité environnementale au niveau du Bassin	2.1 Prévention et réduction des facteurs de risque pour l'environnement et valorisation du patrimoine naturel commun	€ 51.561.375 30%
	2.2 Promotion de l'utilisation des énergies renouvelables et amélioration de l'efficacité énergétique en contribuant à faire face, parmi d'autres défis, au changement climatique	
3. Promotion de meilleures conditions et modalités de circulation des personnes, des marchandises et des capitaux	3.1 Soutien aux flux de personnes entre les territoires comme moyen d'enrichissement culturel, social et économique	€ 17.187.125 10%
	3.2 Amélioration des conditions et des modalités de circulation des marchandises et des capitaux entre les territoires	
4. Promotion du dialogue culturel et de la gouvernance locale	4.1 Appui à la mobilité, aux échanges, à la formation et à la professionnalisation des jeunes	€ 34.374.250 20%
	4.2 Soutien à la créativité artistique dans toutes ses expressions pour faciliter le dialogue entre les communautés	
	4.3 Amélioration des processus de gouvernance au niveau local	

Parallèlement à l'affirmation de ces nouveaux principes de la politique de voisinage, on observe une nette augmentation des financements et des prêts destinés aux pays du Sud de la Méditerranée, notamment par la Banque Européenne d'Investissement. Ainsi c'est la région du Maghreb qui a reçu la plus grande aide de la part de la BEI avec 503 millions d'euros signés en faveur de projets : 303 millions d'euros pour la Tunisie et 200 millions pour le Maroc. Plus généralement, le mandat de la BEI pour les pays méditerranéens a été révisé. Il est entré en vigueur le 1er novembre 2011 et court jusqu'en 2013. Ce mandat simplifie les objectifs de la politique de prêt de la BEI et apporte des ressources supplémentaires pour remédier aux changements climatiques et soutenir les pays voisins de l'Union Européenne.

Outre l'enveloppe financière existante de 8,7 milliards d'euros pour la BEI, le nouveau mandat prévoit un milliard d'euros supplémentaire pour les pays du Sud de la Méditerranée qui entreprennent des réformes politiques, ainsi que 2 milliards d'euros à l'appui de l'action en faveur du climat dans l'ensemble des régions en dehors de l'Union Européenne (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban,

Libye, Maroc, Territoires palestiniens occupés, Syrie et Tunisie).

Enfin, la Banque européenne d'investissement (BEI) est présente dans la région à travers son outil financier pour la zone méditerranéenne, la FEMIP - Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat. La BEI-FEMIP diffère fondamentalement des autres initiatives de coopération dans la région. D'une part car elle octroie des prêts, prioritairement dédiés aux entreprises, et non des subventions ; d'autre part car elle finance notamment de grands projets d'infrastructure qui nécessitent de lourds investissements, à la différence de la PEV, dont les projets de coopération transrégionale portent davantage sur des questions liées à la gouvernance. De 2002 à 2012, la FEMIP a ainsi permis de financer 168 projets dans les 9 pays pour un montant de 13 milliards d'euros, qui ont mobilisé en outre 35 milliards d'euros supplémentaires.

Un autre acteur émerge également dans la région, puisque depuis 2011, la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD), qui était née en 1991 pour apporter son soutien aux nouvelles démocraties à l'Est de l'Europe, a vu son champ d'opérations élargi à la région sud-méditerranéenne, afin de prendre en compte les aspirations démocratiques nées des printemps arabes. La BERD, qui se situe sur la même ligne d'aide au développement du secteur privé et des PME que la BEI-FEMIP, vient ainsi renforcer la politique de l'UE dans la région. Elle a approuvé ses trois premiers projets en septembre 2012, en Jordanie, en Tunisie et au Maroc, tandis que l'ensemble de ses investissements à l'Est et au Sud de la Méditerranée devraient atteindre 2,5 milliards d'euros par an d'ici 2015.

3.4. La prochaine période de programmation 2014-2020

Le Printemps arabe est intervenu au moment même où démarrait la préparation de la période de programmation pour 2014-2020. Il a du même coup questionné la pertinence des politiques euro-méditerranéennes de coopération menées jusqu'alors, et a conduit l'Union Européenne et les Etats partenaires à reconsidérer celles-ci en fonction des « signaux » que semblaient leur envoyer les populations.

A ce stade, on semble s'orienter pour 2014-2020 vers une reconduction des principaux outils programmatiques et des grandes masses budgétaires mis à la disposition des acteurs territoriaux méditerranéens par la Commission Européenne. Une enveloppe totale de 16,1 milliards d'euros a été demandée par la Commission européenne pour le futur Instrument européen de voisinage (IEV 2014-2020) qui soutiendra la PEV renouvelée. Cependant, étant données les discussions en cours sur le budget européen une coupe de 15-16% par rapport à la proposition de la Commission européenne semble être envisagée, même si elle constituera une hausse par rapport au budget 2007-2013 (11,4 milliards €). Les volets régionaux et interrégionaux semblent être les deux variables d'ajustement dans les discussions budgétaires actuelles.

Pour 2014-2020, la philosophie du politique européenne de voisinage est donc en évolution, mais l'architecture de l'instrument européen de voisinage restera la même (volet bilatéral, régional, interrégional, transfrontalier, programmes parapluies), avec une dimension budgétaire principalement concentrée sur le volet bilatéral.

Le Commissaire en charge de l'Elargissement et de la Politique de Voisinage, Stefan Füle, a souligné dans une récente déclaration « en

reconnaissance de l'importance accrue que revêt la Politique de Voisinage au sein de la politique étrangère de l'Union européenne, la Commission a proposé une hausse sensible du budget alloué au Voisinage pour le prochain cycle financier 2014-2020. Notre proposition s'élève à un peu plus de 18 milliards d'euros pour le voisinage Sud, une augmentation substantielle par rapport au niveau actuel »⁵. La coopération transfrontalière devrait par conséquent rester une composante importante de la coopération dans la région méditerranéenne.

Les Etats membres du Programme MED ainsi que les quatre pays IPA (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie et Monténégro) ont décidé d'établir une « Task Force » qui a pour mission de préparer le programme opérationnel du Programme MED pour la prochaine période 2014-2020 qui sera approuvé par la Commission Européenne (la dernière réunion est prévue en mars 2013).

Le programme «Coopération en matière du Développement Urbain et du Dialogue» (CIUDAD)

Le programme «Coopération en matière du Développement Urbain et du Dialogue» (CIUDAD) a pour objectif d'aider les gouvernements locaux dans la région IEVP à améliorer leur capacité pour planifier un développement urbain durable, intégré et sur le long terme, en utilisant les principes de bonne gouvernance. Le programme fait appel au renforcement des capacités et à la promotion de la compréhension mutuelle, l'échange d'expérience et la coopération entre les acteurs locaux dans l'Union Européenne et dans les pays partenaires de l'IEVP, là où sont implantés les différents projets. Par la création de nouveaux partenariats et le renforcement de ceux déjà existants parmi les autorités

locales et régionales dans la région IEVP (partenariats Sud-Sud, Est-Est et Sud-Est), il espère par ailleurs assurer des résultats sur le long terme au-delà de la durée même du programme⁶.

3.5. La mise en place du Dialogue Structuré et le programme « Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement » (ANE-AL)

Depuis dix ans, on assiste du côté des institutions européennes à un changement de paradigme au profit d'un mode de développement plus participatif. L'émergence de nouveaux acteurs dans le secteur de la coopération communautaire consacre la montée en puissance des autorités locales dans la coopération internationale.

Dans le but d'améliorer l'efficacité de l'ensemble des parties prenantes engagées dans la coopération européenne, la Commission Européenne a mis en place le principe d'un « dialogue structuré » qui vise à rechercher un consensus sur les principaux enjeux liés au rôle des organisations de la société civile et des autorités locales dans la coopération. Ce cadre de partenariat – qui n'est pas spécifique au bassin méditerranéen – s'est révélé être un moyen d'améliorer l'efficacité de l'implication des organisations de la société civile et des autorités locales dans la coopération européenne et d'adapter les modes d'action de la Commission Européenne. Le dialogue structuré se conçoit comme un moyen d'associer les autorités locales à une discussion portant plus spécifiquement sur leur rôle respectif dans les mécanismes de coopération initiés par la Commission.

⁵ « Conférence à mi-parcours: la coopération transfrontalière confirmée comme élément central des relations euro-méditerranéennes », Stefan Füle, Rome, 17 et 18 juillet 2012.

⁶ Cf. <http://www.ciudad-programme.eu>

Le nouveau programme thématique intitulé « Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement » (ANE-AL), qui succède aux anciennes lignes budgétaires « Cofinancement des ONG » et « Coopération décentralisée », vise à soutenir les initiatives à petite échelle proposées et/ou mises en œuvre par les organisations de la société civile et les autorités locales originaires de la Communauté et des pays partenaires dans le domaine du développement. Ce programme thématique reconnaît le rôle très important que les acteurs non étatiques et les autorités locales devraient jouer dans toute politique et stratégie de développement national. Les trois objectifs principaux du programme sont les suivants :

- Soutenir les actions de développement à mettre en œuvre par les acteurs non étatiques ou les autorités locales en étroite collaboration avec les communautés locales et les groupes de population les plus vulnérables, en vue de promouvoir la mise en place d'une société mettant l'accent sur les principes d'intégration et d'autonomie, et plus spécifiquement d'améliorer l'accès des populations aux services sociaux, d'accroître leur participation aux processus d'élaboration des politiques, de renforcer les capacités des organisations de la société civile et les autorités locales dans les pays partenaires afin de participer aux stratégies de réduction de la pauvreté et de développement durable, de faciliter les interactions entre les acteurs étatiques et non étatiques dans différents contextes et de soutenir le renforcement du rôle des autorités locales dans les processus de décentralisation. L'objectif général de ces actions doit être le renforcement de la société civile dans les pays partenaires comme condition préalable à une société plus

équitable, plus ouverte et plus démocratique.

- Soutenir les actions à petite échelle dans l'UE et les pays en voie d'adhésion en vue de sensibiliser le public aux questions de développement et de promouvoir l'éducation au développement; mobiliser un soutien plus large du public en vue d'agir contre la pauvreté et encourager des relations plus équitables entre les pays développés et en développement. Les groupes cibles ne sont pas seulement la population en général, mais aussi les décideurs politiques au niveau national et international;
- Soutenir les actions visant à assurer une coopération plus efficace, à stimuler les synergies et à faciliter un dialogue structuré dans le domaine du développement entre les réseaux de la société civile et les associations locales de l'UE et des pays en voie d'adhésion, au niveau de leurs organisations et avec les institutions de la Communauté.

4. Le cadre de dialogue et de concertation au niveau des collectivités

4.1. L'ARLEM

L'une des évolutions majeures de la coopération méditerranéenne au cours de ces dernières a été la création de l'ARLEM (Assemblée Régionale et Locale Euro-Méditerranéenne), en décembre 2009 à Bruxelles. Cette création marque une réelle prise en compte des autorités locales et régionales, et institutionnalise l'implication des échelons locaux et régionaux dans la coopération euro-

méditerranéenne. L'ARLEM est au départ une initiative du Comité des Régions, avec le soutien des différents réseaux d'autorités locales et régionales euro-méditerranéens. Elle représente l'aboutissement de quinze années de coopération entre acteurs territoriaux et donne une réponse à de multiples déclarations et propositions qui ont été faites, au cours des forums et rencontres successifs, en faveur d'une implication renforcée des autorités locales et régionales dans le processus euro-méditerranéen.

L'ARLEM est ainsi une assemblée consultative, « qui a pour but d'apporter une dimension locale et régionale au partenariat euro-méditerranéen ». Ses missions, telles qu'énoncées formellement sur le site de son secrétariat, témoignent bien de la volonté initiale d'intégrer l'ARLEM dans le processus « Union pour la Méditerranée ». En effet, l'ARLEM a pour rôle de « donner une dimension territoriale à l'Union pour la Méditerranée » et « d'impliquer les acteurs locaux et régionaux dans son développement futur ». Ses missions reprennent également la philosophie de l'UPM en matière de projets : « monter des projets qui contribuent à rendre les relations euro-méditerranéennes concrètes et tangibles pour les citoyens ». Enfin, l'ARLEM doit en quelque sorte faire sa place dans ce processus UPM et prouver que la coopération entre autorités locales et régionales peut exister et avoir des résultats positifs « en dépit de barrières politiques et institutionnelles majeures ».

La capacité de l'ARLEM à accompagner ces mutations sur les deux rives de la Méditerranée constitue le cœur de sa stratégie. Cette structure doit permettre de faire remonter les besoins de renforcement des autorités locales et régionales aux niveaux national et euro-méditerranéen tout en développant une approche proactive qui permette à l'ARLEM de se positionner comme un interlocuteur crédible, incontournable et

pleinement représentatif des autorités locales et régionales méditerranéennes.

4.2. L'Assemblée Parlementaire, ex APEM

L'Assemblée Parlementaire de l'UPM s'inscrit dans le prolongement de l'Assemblée Parlementaire Euro-méditerranéenne. Celle-ci incarnait la dimension parlementaire du Partenariat mis en place par la Déclaration de Barcelone en novembre 1995, en servant de forum où les Parlements de la région méditerranéenne se réunissaient et cherchaient à atteindre leurs objectifs communs visant à la création d'un meilleur environnement politique, social, économique et culturel ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie des concitoyens de ses États membres.

L'Assemblée parlementaire de l'UPM se réunit en principe une fois par an minimum, en session plénière. Elle se compose de 87 membres issus des 27 Parlements nationaux européens, de 49 membres du Parlement européen, de 10 membres (2 par délégation) de nouveaux pays partenaires méditerranéens (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Monaco et Monténégro), de 130 membres des 10 partenaires du Sud et de l'Est de la Méditerranée, ainsi que de 10 membres de la Mauritanie. Elle a un statut consultatif auprès de l'UPM. Son rôle implique qu'elle se concentre sur les objectifs de partenariat et les aires de coopération. Ses résolutions n'ont pas de valeur contraignante.

III. OUTILS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE EN MEDITERRANEE

La coopération décentralisée représente la possibilité pour une collectivité locale de lier des partenariats avec des collectivités étrangères. Cette forme de coopération tisse des liens entre les territoires et les individus, et parce qu'elle mêle à la fois l'action locale et internationale, elle s'impose de plus en plus comme une politique publique légitime et nécessaire à la vie des collectivités. Portée par des élu(e)s qui ont choisi d'inscrire leurs politiques publiques dans une démarche de solidarité, de durée et de réciprocité, la coopération décentralisée aborde toutes les grandes questions liées à la coopération, qu'il s'agisse de la décentralisation et de la démocratisation au sud, du développement, de la question urbaine, des crises humanitaires ou encore de l'immigration.

1. Des réseaux de coopération décentralisée au service des projets des territoires

Durant les dix dernières années, les réseaux d'acteurs comme formes d'organisation sociale souples et innovantes ont augmenté de manière exponentielle dans le cadre de la

coopération internationale. Les réseaux de coopération, qui se caractérisent par leur souplesse de mise en œuvre, leur flexibilité d'exécution et leur horizontalité, sont des outils utiles pour la coordination d'acteurs autour d'intérêts communs.

C'est le cas en Méditerranée où existe depuis de nombreuses années une véritable culture des réseaux. Le réseau MedCités, le réseau des villes Euromed, l'Arc Latin, Cités-Unies, la Commission interméditerranéenne de la CRPM, sont des exemples parmi d'autres qui se croisent avec les nombreux réseaux, issus notamment de la société civile.

1.1. La Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis

Créée en 2006, la Commission Méditerranée de CGLU est une commission territoriale au carrefour des trois sections régionales de Cités et Gouvernements Locaux Unis : Afrique, Moyen-Orient Asie de l'Ouest, Europe. Elle se positionne comme un cadre d'échanges politiques entre les élus locaux et régionaux et entre l'ensemble des acteurs, y compris les réseaux et associations de la Méditerranée.

La Commission Méditerranée joue par ailleurs un rôle de centre de ressources, d'information et de valorisation des événements ayant lieu en Méditerranée, assurant une actualisation de l'agenda méditerranéen. Sa mission principale est de favoriser les conditions de l'échange entre élus méditerranéens et notamment d'organiser à cet effet un Forum permanent des Autorités Locales et Régionales de la Méditerranée, lieu d'expression politique, de débats et d'échanges entre autorités locales et régionales des trois rives. Ce Forum a vocation à être un lieu privilégié où les élus peuvent exprimer leurs points de vue et attentes auprès des instances nationales et internationales. Dans le

même temps, ce Forum permet de réunir un Conseil Politique Méditerranéen en capacité d'expression et de mobilisation sur les grands enjeux auxquels sont confrontés les territoires et qui se traduisent de manière diverse selon les pays et les différents niveaux infra-étatiques.

1.2. L'Arc Latin : pour la « mise en système de réseaux »

L'Association Arc Latin s'est consolidée ces dernières années comme un réseau de référence dans le contexte géographique méditerranéen. L'Arc Latin est une plateforme de coopération qui promeut la réalisation de projets stratégiques, difficiles à aborder individuellement au niveau local, et aide à unir les forces au niveau du lobbying politique. Cela permet de contribuer à la formulation des politiques européennes, donnant plus de visibilité aux autorités locales, en permettant d'optimiser les ressources et les capacités des organisations concernées. Le réseau a décidé la création d'un fonds Arc Latin pour la coopération en Méditerranée dans le but de développer des actions concrètes ayant un impact local dans des domaines tels que le renforcement institutionnel, la décentralisation, le développement économique local et la promotion de l'emploi, la démocratie sociale et participative ainsi que la lutte contre le changement climatique.

La raison d'être du territoire Arc Latin s'insère dans la logique de « coopération interne » développée dans le cadre de la Politique Régionale Européenne, qui confère un rôle central aux gouvernements locaux et régionaux. A travers la coopération publique décentralisée, les membres de l'Arc Latin reflètent à la fois leur spécificité ainsi que les approches de leurs « systèmes nationaux ». L'Arc Latin place les réseaux comme des acteurs clés pour l'élaboration

d'une stratégie de gouvernance multi-niveaux. En ce sens, l'Arc Latin est un interlocuteur pertinent pour un positionnement plus adéquat des administrations locales et pour la promotion de la « mise en système de réseaux ».

En sa qualité d'association d'autorités locales intermédiaires, le réseau Arc Latin contribue à différents niveaux de la coopération euro-méditerranéenne. Ainsi en 2012, le réseau a participé aussi bien à la consultation organisée par le Comité des Régions, portant sur la « Décentralisation dans l'Union Européenne et la place de l'autonomie régionale et locale dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'Union Européenne », qu'au projet LOCAL NetCoop.

Le projet LOCAL NetCoop

Le projet LOCAL NetCoop vise à développer et mettre à la disposition des membres de l'Arc Latin et d'autres réseaux de partenaires locaux, un modèle commun de coopération et d'éducation au développement. L'initiative tend à mettre en valeur les compétences spécifiques des autorités locales et de la société civile, en tenant compte des directives de l'Union Européenne et des meilleures pratiques existantes dans le domaine de la coopération décentralisée en Méditerranée.

Le projet, financé par la Commission Européenne dans le cadre de la ligne budgétaire « Acteurs non étatiques et autorités locales pour le développement », a débuté ses activités en janvier 2010 et a duré deux ans. Les principaux partenaires du projet étaient : la Provincia di Torino, la Diputació de Barcelona et le Conseil Général de l'Hérault. Les associés du projet étaient : la Provincia della Spezia, la Commission Inter-méditerranéenne de la CRPM, l'Associazione TECLA et l'Association des Municipalités de la République de Croatie.

Le projet promouvait également la participation d'autres réseaux européens et extra européens d'autorités locales

et/ou d'organisations non gouvernementales intéressés par le renforcement de ce modèle de coopération et d'éducation au développement.

Les principaux résultats du projet LOCALNETcoop sont :

Une plateforme de formation et d'assistance technique sur les concepts et les outils de la coopération décentralisée en Méditerranée pour les membres de l'Arc Latin.

Un inventaire interactif des principaux projets, accords et réseaux de coopération décentralisée dans le bassin méditerranéen des membres de l'Arc Latin.

Un processus de capitalisation des connaissances et des expériences à travers la collecte et l'analyse d'informations et de pratiques, ainsi que l'ouverture d'espaces de réflexion et d'apprentissage.

1.3. L'Organisation des Villes Arabes

L'Organisation des Villes Arabes (ATO) est une organisation régionale non gouvernementale et apolitique dédiée aux affaires municipales et urbaines dans le monde arabe. Ses activités couvrent différents domaines d'intervention, tels que la gouvernance, les finances locales, le développement et l'aménagement urbain, ou encore l'environnement et la gestion des risques. L'OVA a pour but de renforcer et promouvoir la décentralisation et le statut des autorités locales arabes, de développer le niveau des services municipaux et publics dans les villes arabes, de favoriser la coopération et l'échange d'expériences entre les villes arabes, d'adopter le système de la planification globale pour orienter des activités et des services sur la base de leur réalité économique, sociale, culturelle et environnementale, d'œuvrer à réaliser le développement durable dans les villes arabes, de développer et moderniser les institutions locales et municipales, et enfin

d'aider les municipalités des villes membres à réaliser leurs projets de développement en leur fournissant des crédits.

1.4. MedCités

MedCités est un réseau des villes côtières méditerranéennes qui a été créé à Barcelone en novembre 1991 à l'initiative du Programme d'assistance technique environnementale méditerranéen (METAP). La création de MedCités était une conséquence de l'objectif du METAP de renforcer les actions décentralisées comprenant une assistance technique comme meilleur moyen de promouvoir la conscience des problèmes environnementaux urbains, et de faire de ces actions un véhicule donnant le pouvoir aux municipalités des pays en voie de développement en ce qui concerne la gestion des thèmes d'environnement urbain. MedCités continue à apporter ce soutien. Par la suite, MedCités a étendu ses activités de l'environnement local initial au champ du développement soutenable local plus large. Les buts du réseau MedCités sont les suivants :

- Renforcer la conscience de l'interdépendance et de la responsabilité commune en ce qui concerne les politiques de conservation environnementale urbaine dans le bassin méditerranéen.
- Renforcer le rôle et les moyens (capacité institutionnelle, financière et technique) des municipalités pour la mise en place des politiques locales de développement soutenable.
- Développer la connaissance, la prise de conscience et l'engagement des citoyens et des consommateurs en ce qui concerne le développement urbain soutenable.

- Mettre en place une politique de coopération directe afin de développer le partenariat entre les villes côtières de la Méditerranée.

Les différentes activités du réseau se structurent autour des grandes questions urbaines : déchets, qualité de l'air, mobilité, eau, développement urbain.

Pour MedCités, la création de nouveaux mécanismes de gouvernance, ainsi que la mobilisation des bailleurs de fonds passe, par ailleurs, par un soutien accru aux autorités locales en matière de planification stratégique. Concrètement, la stratégie du réseau implique des négociations avec les décideurs locaux, et la participation de la société civile, autour d'un bureau de développement créé dans chaque ville où a lieu un projet. Un comité de pilotage du projet (auquel peuvent se joindre des acteurs privés) et un comité consultatif constituent la structure du projet, et contribuent au développement d'une vision d'aménagement du territoire sur le long terme.

A titre d'exemple, le réseau MedCités a participé à l'élaboration du Plan Communal de Développement de Tétouan (Maroc). L'objet des travaux de MedCités à Tétouan s'inscrit dans l'initiative du Programme ARTGOLD du PNUD Maroc d'appuyer les communes du Nord du Maroc dans le processus d'élaboration de leurs Plans Communaux de Développement, outil de décentralisation prévu par la Charte Communale. MedCités organise des missions avec des experts pour fournir l'assistance technique et une méthodologie innovante élaborée *ad hoc* pour renforcer les capacités de l'Équipe Technique Communale de Tétouan.

Le projet USUDS (Mediterranean Network for the promotion of Sustainable Urban Development Strategies) vise quant à lui à soutenir le développement de la zone méditerranéenne, en encourageant les villes à être socialement et économiquement efficaces. USUDS pose le défi de la planification et du développement urbain à travers des stratégies durables et l'échange de connaissances. Avec ce but à l'esprit, le

projet se concentre sur la mise en œuvre de trois stratégies spécifiques de développement urbain dans les villes de Sousse, Saida et Larnaca.

1.5. Le Réseau des Villes Euromed

Le Réseau des Villes Euromed a été créé en 2000 par la Ville de Bordeaux (France), en s'appuyant sur les recommandations des ministres des Affaires Étrangères européens et méditerranéens, à la suite de leur rencontre en avril 1999. En effet, ils encourageaient les collectivités locales – particulièrement des rives Sud et Est de la Méditerranée – à véritablement s'investir dans le partenariat euro-méditerranéen initié par le Processus de Barcelone. Ce réseau fédère une centaine de villes (45 du Nord de la Méditerranée, 54 du Moyen-Orient et du Maghreb). Informel jusqu'en 2012, le Réseau des Villes Euromed s'est structuré pour une plus grande efficacité. Le secrétariat permanent, installé à Nice, vise à favoriser le partage des informations pour contribuer à une meilleure coordination des projets développés en commun par les différents adhérents du réseau.

Cette coopération est d'ordre institutionnel à travers des actions communes de lobbying, notamment afin d'intensifier les relations avec les instances européennes. Euromed encourage les échanges d'expériences entre ses membres et le développement de projets innovants communs, ce qui dans la pratique se manifeste par des travaux communs en ingénierie de projets, par des visites techniques ou par des actions de formation entre villes membres. Les domaines d'intervention d'Euromed sont divers : la priorité a été donnée au développement durable, mais le réseau travaille aussi sur les questions de gouvernance locale, du développement urbain, de la culture et de la citoyenneté.

1.6. Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

Le Conseil des Communes d'Europe (CCE) a été fondé à Genève en 1951 par un groupe de maires européens, avant d'ouvrir ses rangs aux régions et devenir le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE). Aujourd'hui, il constitue la plus grande organisation d'autorités locales et régionales en Europe ; ses membres sont plus de 50 associations nationales de villes et régions de 40 pays, représentant environ 150 000 villes et régions.

Le Conseil des Communes et Régions d'Europe et ses membres s'engagent à promouvoir les pouvoirs locaux démocratiques partout dans le monde, et soutiennent le sens général de la déclaration selon laquelle « il n'y a pas de gouvernance locale efficace sans gouvernance démocratique au niveau national ».

En ce qui concerne la manière dont les politiques démocratiques peuvent améliorer la gouvernance locale, CCRE souligne l'importance d'évaluer comment – en pratique et légalement – les citoyens et les habitants peuvent participer librement aux questions de développement local. CCRE recommande dans ce cas de soutenir le renforcement du rôle des associations nationales de pouvoirs locaux. Parmi les grands principes du réseau, on voit que la gouvernance démocratique locale est un processus décisionnel inclusif en matière de développement local / municipal / décentralisé ainsi qu'une approche participative vers la préparation, la mise en application et la gestion de plans de développement. Mais les stratégies de développement en soutien à la gouvernance démocratique locale doivent aborder la question de capacité, qui comporte elle-même deux aspects :

- les compétences et pouvoirs admis par la loi et en pratique pour les

pouvoirs locaux (par exemple, la question de décentralisation),

- les aptitudes et la qualification des ressources humaines (capacité) pour un bon gouvernement (gestion et administration) à la fois pour les élus et les fonctionnaires.

CCRE héberge par ailleurs PLATFORMA, réseau informel qui rassemble depuis sa création, en 2008, les principales associations nationales, européennes et internationales de collectivités territoriales actives dans la coopération au développement. Les objectifs de PLATFORMA sont triples : coordonner la voix des ALR auprès des institutions européennes, notamment dans la formulation et la mise en œuvre des stratégies européennes de développement ; faciliter la mise en réseau de l'information et l'échange d'expériences entre les niveaux européens et locaux ; renforcer le partenariat avec les acteurs non étatiques, notamment au niveau européen avec CONCORD, la confédération européenne des ONG.

1.7. Les « groupes-pays » de Cités Unies

Cités Unies France est la partie française de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et fédère les collectivités territoriales françaises qui ont une action internationale.

La première activité de Cités Unies France est l'animation des « groupes-pays ». Au nombre de 31, ils réunissent les collectivités françaises travaillant sur un même pays et permettent de mutualiser, de « capitaliser » des expériences et d'impulser des actions concertées. Ils assurent, de plus, un lien précieux avec les autorités et les institutions des pays, ainsi qu'avec les postes diplomatiques. Au-delà de cette approche géographique, l'association privilégie également des approches transversales sur les thèmes

correspondant aux évolutions de la coopération décentralisée. Citons, entre autres, la jeunesse et l'international, la culture, le tourisme responsable ou encore les objectifs du millénaire pour le développement. Chaque groupe-pays, ainsi que les principaux groupes thématiques, sont présidés par un élu, chargé de l'animation du groupe et, le cas échéant, de sa représentation à l'extérieur. Les services rendus peuvent aller de l'information sur les financements européens, du conseil juridique à l'information sur les pays, en passant par les contacts avec les pouvoirs publics français ou étrangers et la représentation auprès des institutions publiques nationales et internationales. Le conseil peut également viser à construire ou à reconsidérer une action internationale, à chercher des partenaires et aider à la mise en place de nouveaux partenariats.

Cités Unies France promeut la coopération décentralisée et soutient dans le monde entier les processus de décentralisation, la démocratie, la bonne gouvernance et le renforcement de capacités des autorités locales. Sur la scène nationale et internationale, Cités Unies France œuvre pour la reconnaissance de l'action internationale des collectivités territoriales et de sa spécificité. Elle milite pour la représentation des collectivités dans les instances de décisions qui touchent de près ou de loin au développement des territoires et travaille activement pour la mise en place d'outils de financement spécifiques. Localement, Cités Unies France défend l'ancrage des politiques de coopération internationale dans les territoires. Elle soutient une approche ouverte, décloisonnée de la coopération.

1.8. La Commission inter-méditerranéenne de la CRPM (Conférence des Régions Périphériques Maritimes)

La Commission Inter Méditerranéenne de la CRPM (CIM) a été créée en Andalousie en 1990, afin d'exprimer les intérêts communs des régions méditerranéennes dans les principales négociations européennes. Sa mission s'est ensuite élargie aux problématiques de l'ensemble des régions du pourtour méditerranéen, suite notamment à la déclaration de Barcelone en 1995. Aujourd'hui la CIM regroupe une quarantaine de régions, membres de 9 pays (Chypre, Espagne, France, Grèce, Italie, Malte, Maroc, Portugal, Tunisie). Elle a pour vocation à s'ouvrir à l'ensemble des niveaux infra-étatiques des Etats méditerranéens.

Ces régions se reconnaissent par leur appartenance au bassin méditerranéen, dont la vocation est d'être un train d'union, de paix, de stabilité et de développement entre les trois continents européen, africain et asiatique. Le travail de la CIM s'inscrit de ce fait dans une action de partenariat avec les organisations internationales actives dans la zone méditerranéenne (Commission Européenne, Agences des Nations unies, OCDE, etc.), les Etats membres et leurs réseaux thématiques, ainsi que les autres organisations de collectivités territoriales (Arc Latin, Med Cités, Commission Med de CGLU, Organisation des Villes Arabes, etc.).

Les principaux objectifs de la CIM sont de défendre l'intérêt des régions méditerranéennes dans les principales politiques communautaires ; d'inscrire la dimension territoriale et le rôle des collectivités régionales dans le « processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » ; et d'engager des projets stratégiques « pilotes » sur les principales thématiques à fort impact territorial.

La CIM est actuellement en train de définir son plan d'action pour la période 2012-2014 dans le domaine de la coopération territoriale et décentralisée, ainsi que dans le cadre des politiques de transports routiers et maritimes, de politiques

maritimes, de tourisme et culture, d'eau et énergie, d'emploi et de jeunesse, et de promotion des PME.

D'autre part, la CIM développe ses activités dans le cadre de la Politique européenne de Voisinage en veillant à promouvoir une coordination plus efficace et cohérente entre les acteurs clé, leurs réseaux, les instruments financiers et les politiques en Méditerranée.

La CIM s'emploie par ailleurs à développer des projets de coopération décentralisée, et plus largement vise à encourager les stratégies macro-régionales pour une meilleure conduite des politiques européennes d'aide au développement dans l'espace méditerranéen. Ainsi, l'ARLEM vient de confier à la CIM la rédaction du prochain rapport de la COM ECOTER sur la Politique de Cohésion en Méditerranée. La CIM participe activement aux activités de lobbying du réseau PLATFORMA sur les thèmes de la coopération décentralisée, du développement, des Objectifs du Millénaire et de l'appui à la décentralisation en Méditerranée. Par ailleurs, la CIM a exprimé sa volonté de travailler avec l'ARLEM et l'UpM en 2014 en faveur du renforcement des capacités de l'administration publique locale et régionale du Sud de la Méditerranée. Enfin, la CIM envisage l'élargissement du partenariat à d'autres régions du Sud et de l'Est de la Méditerranée : Algérie, Turquie, Balkans, Liban, autres régions du Maroc et de la Tunisie, etc.

La CIM travaille en sus sur différents projets de coopération européens comme MEDGOVERNANCE, SURE (sur le thème de la gouvernance en Méditerranée et dans le cadre du programme ENPI – CIUDAD), MED SPRING (développement de la coopération euro-méditerranéenne en matière de recherche et innovation, dans le cadre de l'instrument INCO-Net).

2. Des synergies croissantes avec les démarches multilatérales

Force est de constater que si ces réseaux sont capables de réunir, pour monter leurs projets de coopération, les ressources, les compétences et les partenaires nécessaires pour mobiliser des financements, cette expertise en ingénierie de projets devrait être mutualisée au sein d'un véritable pôle de compétences en projets de coopération euro-méditerranéens.

2.1. Le CMI

Le Centre pour l'Intégration en Méditerranée (CMI), basé à Marseille, associe la Banque Mondiale, la Banque Européenne d'Investissement, l'Agence Française de Développement, la Caisse des Dépôts et Consignations, des organisations d'autorités locales (MedCités, Cities Alliance), le PNUD et plusieurs gouvernements d'Europe (France et bientôt Allemagne) et du Sud de la Méditerranée (Maroc, Jordanie, Tunisie, Liban, Egypte). Viennent également d'y adhérer la BERD, la Banque Islamique d'Investissement, le GIZ allemand et l'UpM. Son rôle est de mettre en relation les bailleurs de fonds internationaux, afin de mieux coordonner les projets qu'ils financent, seuls ou en partenariats, autour de trois programmes : Gouvernance participative, Economies intégrées, Développement durable.

Pour l'heure, l'impact de ces programmes mis en œuvre par les Etats et les bailleurs de fonds internationaux reste toutefois limité. Le manque d'opérationnalité de ce genre d'initiative les cantonne à un rôle de coordination et de labellisation de projets, sans en produire véritablement de nouveaux.

2.2. Le Fonds Mondial pour le Développement des Villes

Le Fonds Mondial pour le Développement des Villes est partenaire de l'Alliance des Villes, une coalition qui regroupe la Banque Mondiale, UN Habitat, 18 gouvernements, CGLU et METROPOLIS, ainsi que des fondations privées. Le FMDV, en filiation directe de ces trois entités et leurs composantes, vise à coordonner et à intégrer les projets et les programmes d'urbanisation dans des dynamiques de développement local. Le FMDV travaille en relation étroite avec CGLU Afrique qui accueille son bureau à Rabat et CGLU Middle East and West Asia (MEWA) qui accueille son bureau à Istanbul.

Les projets portés par le FMDV doivent remplir certaines conditions spécifiques :

- Etre porté par la collectivité locale maître d'ouvrage de l'action ;
- Répondre aux besoins de base exprimés par la population ;
- Associer la population et les acteurs locaux et nationaux dans le processus de projet ;
- S'intégrer dans un schéma de développement local réglementaire en cohérence avec la réglementation nationale.

Le FMDV apporte expertise technique et ingénierie financière dans l'ensemble du processus de projet du développement urbain (définition, recherche de financement, organisation), et facilite l'accès des collectivités territoriales aux ressources financières qu'elles ont elles-mêmes identifiés, et dans les meilleures conditions. Le FMDV participe aux négociations avec les Banques, Ministères, agences de développement, et tous les acteurs compétents pour permettre l'adaptation de leurs dispositifs au projet. Le FMDV possède une culture multi-partenariale de coopérations et d'échanges dynamiques inter-collectivités, et notamment Sud-Sud, ou via des axes triangulaires Sud-Sud-Nord.

Cette double approche concertée d'appui technique pour repenser l'urbanisme et d'ingénierie financière appropriée pour en permettre le financement durable, autorise les collectivités, élus et équipes techniques à dessiner, développer et évaluer leurs propres projets de développement, selon la cohérence et les potentiels du territoire et en concertation avec les parties prenantes locales.

IV. LA GOUVERNANCE DEMOCRATIQUE AU CŒUR DES NOUVELLES PRIORITES DE LA COOPERATION

Libéralisation, retrait de l'Etat et ouverture à la mondialisation ont longtemps constitué le corpus à partir duquel se sont déployées les politiques mises en œuvre par les grands acteurs de la coopération au premier rang desquels les institutions financières internationales.

Les difficultés rencontrées de plus en plus en fréquemment dans la mise en œuvre des programmes ont conduit ensuite à s'interroger sur l'efficacité de l'aide et à rechercher un développement plus inclusif et maîtrisé tout en maintenant la priorité donnée aux mécanismes de marché. Prônant un retrait progressif de l'Etat, ces politiques ignoraient ou tenaient en mode mineur les dimensions à la fois institutionnelles et politiques du développement.

Or les politiques mises en œuvre sans régulation ni action volontariste de l'Etat ont conduit le plus souvent à des modes de développement fortement inégalitaires au plan social et territorial. L'impact des politiques de développement sur les inégalités est devenu alors un sujet majeur de préoccupation.

On a longtemps cru, en effet, que le processus de développement économique augmentait, dans un premier temps, les inégalités en déplaçant une partie de la

population active des activités traditionnelles vers des activités plus productives, mais que ce processus s'inversait lorsque le secteur dit traditionnel devenait minoritaire dans l'économie. Or ceci a pu être vrai lorsque le développement économique se faisait sur une base presque exclusivement nationale. Dans le cadre d'une économie mondialisée, l'inégalité des revenus n'est plus gouvernée par une loi qui l'attacherait au stade de développement de l'économie nationale.

De façon plus générale, la relation entre efficacité économique et les inégalités, qu'elles soient sociales ou territoriales, fait l'objet de nombreux débats et n'est pas éclairée par la science économique. Ce qui paraît acquis cependant, suite à de nombreux travaux récents à la fois théoriques et empiriques, est que les inégalités, qu'elles soient réelles ou seulement perçues, peuvent, à partir d'un certain niveau, entraver le fonctionnement de l'économie et constituer un frein à la croissance. Cette relation s'exprime, dans les pays méditerranéens, par trois différents canaux qui sont l'accès au crédit, l'éducation et l'instabilité sociale et politique.

Les événements du Printemps arabe trouvent, au demeurant, leur origine dans les modèles de développement qui ont laissé au cours des années se développer des inégalités aussi bien sociales que territoriales qui ont créé un climat de tension et d'exaspération, notamment chez les jeunes, et ont conduit aux changements institutionnels que l'on connaît.

Il est donc reconnu aujourd'hui comme nécessaire de rattacher la dimension économique du développement à un objectif plus large qui est celui de la dimension politique et institutionnelle du développement. Ce changement de paradigme peut se faire sur la base de l'application du concept de gouvernance démocratique.

1. Rappel des différentes étapes institutionnelles ayant conduit à l'émergence du concept de gouvernance démocratique

1.1. Consensus de Washington

Ce qu'on appelle couramment « le consensus de Washington » est un corpus de mesures standard appliquées aux économies en difficulté face à leur dette par les institutions financières internationales siégeant à Washington (Banque mondiale et Fonds monétaire international-FMI). Le consensus de Washington soutenait dix propositions majeures parmi lesquelles : la discipline budgétaire, la réorientation de la dépense publique, la réforme fiscale, la libéralisation financière, la libéralisation des échanges, la déréglementation des marchés et la privatisation des entreprises publiques.

Néanmoins, à partir de la fin des années 2000, les organismes financiers internationaux chargés d'appliquer ce consensus vont nuancer leurs pratiques, en reconnaissant la nécessité de l'intervention de l'Etat.

Avec la crise de 2008, le FMI a appelé les États à utiliser leur budget, y compris en pratiquant le déficit, pour éviter une dépression. Le FMI affirme alors que la libre circulation des capitaux met en danger l'économie, ce qui implique un certain niveau de régulation et le cas échéant de taxation.

En parallèle à ces évolutions, les années 2000 ont été également marquées, à l'échelle internationale, par un regain d'intérêt pour l'aide publique au développement (APD), avec une

mobilisation accrue pour son financement, après une décennie marquée par une certaine « fatigue de l'aide ». Dans le sillage de l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2000, les pays donateurs ont réitéré l'engagement, vieux de 33 ans, de consacrer 0,7% de leur revenu national brut (RNB) à l'APD, en 2002, lors de la conférence de Monterrey.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) consistent en huit objectifs que les États membres de l'ONU ont convenu d'atteindre d'ici à 2015. Ils sont contenus dans la déclaration du Millénaire, signée en septembre 2000, au siège des Nations Unies à New York. Ces OMD visent à combattre la faim et la pauvreté, à préserver l'environnement, à améliorer l'accès à l'éducation et à la santé, à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, et à mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Cette action doit également porter sur les questions s'inscrivant dans une perspective à long terme, comme les effets différents de la mondialisation, la plus grande participation des pays en développement à la gouvernance économique mondiale et les liens entre le développement et les conflits.

Ces OMD doivent être revus à l'horizon 2015 en lien, selon les conclusions de la Conférence des Nations Unies sur le Développement durable Rio +20 avec les futurs Objectifs de Développement Durables. Les Autorités Locales et Régionales sont associées, via leurs réseaux mondiaux, aux travaux de la Task Force sur les OMD post 2015.

1.2. Premier forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide : la Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris, approuvée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axés sur les résultats de l'aide au développement. L'objectif principal de la Déclaration de Paris est de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide pour augmenter son efficacité, notamment en matière de réduction de la pauvreté et des inégalités, de consolidation de la croissance, ou encore de renforcement des capacités. La Déclaration de Paris se base sur cinq principes majeurs pour assurer une meilleure efficacité de l'aide :

- Appropriation : les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action.
- Alignement : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires.
- Harmonisation : les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective.
- Gestion des résultats : gérer les ressources et améliorer le processus de décision en vue d'obtenir des résultats.
- Responsabilité mutuelle : les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement.

La Déclaration de Paris a engagé les gouvernements bénéficiaires à faire des efforts pour mieux gérer l'aide, en mettant en place leurs propres mesures de réduction de la pauvreté, en améliorant leurs institutions et en luttant contre la corruption, notamment. De leur côté, les pays donateurs ont modifié également leurs pratiques, en améliorant la coordination et la prédictibilité de l'aide, et en montrant davantage de confiance aux bénéficiaires de l'aide publique au développement, tout en permettant aux pays en développement et à leurs citoyens de prendre en main la gestion de l'aide et de conduire leurs propres politiques de développement.

En 2008 à Accra (Ghana), le Forum des pays donateurs s'est réuni de nouveau afin de procéder à une évaluation des engagements à mi-parcours et tenter de répondre à certaines critiques selon lesquelles la Déclaration de Paris renforcerait les tendances technocratiques de la coopération au développement, en omettant les règles démocratiques de base et ignorant le rôle central de la société civile. Les gouvernements des pays donateurs et partenaires ont alors manifesté leur engagement pris lors du Programme d'action d'Accra, selon lequel ils « partagent un intérêt à faire en sorte que la contribution des organisations de la société civile au développement atteigne son plein potentiel ». Le renforcement des capacités est également un aspect central du Programme d'action d'Accra.

1.3. Busan, 4ème Forum sur l'efficacité de l'aide

Fin novembre 2011, c'est à Busan, en Corée du Sud, que s'est tenu le 4^{ème} Forum sur l'efficacité de l'aide, posant la question d'une « coopération plus efficace au service du développement ». L'accord obtenu à Busan le 1er décembre vise à étendre les engagements de la Déclaration de Paris de 2005, actualisés à Accra, pour

les adapter aux nouveaux acteurs et au contexte actuel du développement. Plus précisément :

- Il vise à élargir l'application des principes de Paris, au-delà de l'aide, à une « coopération au service du développement », en concentrant notamment les efforts des acteurs du développement vers la mise en place d'une coopération efficace et spécifique à la situation de chacun des pays récipiendaires. L'adoption d'indicateurs de performance se fera en accord avec les stratégies propres aux pays : « [nous utiliserons] les systèmes nationaux comme approche par défaut pour les programmes de coopération au développement, en travaillant et en respectant les structures de gouvernance qui s'appliquent à la fois au fournisseur de coopération et au pays en développement ».
- Il définit la manière dont les principes de Paris pourront s'appliquer au contexte actuel et aux nouveaux acteurs du développement : pays bailleurs de fonds émergents, Etats fragiles, le secteur privé, la coopération triangulaire, et la coopération Sud-Sud. Les nations en développement et les économies émergentes étant devenues – comme on l'a vu plus haut – des fournisseurs importants de coopération pour le développement. La Déclaration de Paris n'a pas pris en compte la dimension complexe de ces nouveaux acteurs, tandis que le Programme d'Action d'Accra a reconnu leur importance et leurs spécificités.
- L'accord prévoit de renforcer la cohérence des politiques en matière d'institutions multilatérales, de fonds et de programmes mondiaux. Le but est de réduire la prolifération des canaux multilatéraux existant, et de renforcer les mécanismes de

coordination et de redevabilité mutuelle à l'échelon des pays, des régions ainsi qu'au niveau mondial.

- Parallèlement, de nouveaux instruments financiers, options d'investissements, mise en commun des technologies et des connaissances, partenariats public-privé, sont requis.
- Il vise à soutenir les administrations locales pour leur permettre d'assumer leur rôle de pourvoyeur de services, tout en favorisant la participation aux échelons intranationaux.
- Pour la première fois, les organisations de la société civile ont été incluses dans des négociations formelles en tant que parties prenantes du développement, de plein droit. Les engagements pris à Busan sont donc plus inclusifs.

Ce dernier point fait écho aux principes d'Istanbul, formalisés en septembre 2010 lors de l'Assemblée générale du Forum. Les principes d'Istanbul placent la question de la société civile au cœur des enjeux du développement, en faisant des organisations de la société civile des acteurs efficaces en matière de justice sociale, de transparence, de responsabilité, de développement durable, etc. Guidées par ces principes d'Istanbul, les OSC s'engagent à mener des actions proactives afin d'améliorer et d'être totalement responsables de leurs pratiques de développement.

Le partenariat de Busan s'inscrit dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le Développement et jette les bases du point central de notre démonstration : la gouvernance démocratique.

2. Le concept de gouvernance démocratique au cœur des politiques de coopération.

La remise en cause du Consensus de Washington, couplée à la reconnaissance par les dirigeants des pays développés de la nécessité d'une meilleure efficacité de l'aide, a donc provoqué un revirement majeur au sein des politiques de coopération. Cette remise en question s'est poursuivie, certes, à travers la nécessité reconnue d'un retour de l'Etat, mais dans un cadre qui limitait son action au bon fonctionnement des mécanismes de marché ou sur des fonctions proprement utilitaires permettant de satisfaire les besoins immédiats des populations.

Les concepts dits libéraux ont donc continué de s'imposer dans les modes d'action du monde du développement et des enceintes internationales. Et avec eux s'est perpétué le langage convenu et dogmatique de la « bonne gouvernance » venu du monde des entreprises (*corporate governance*) et qui, sous couvert d'une incitation légitime à lutter contre la corruption, véhicule des concepts normatifs, uniformes, issus le plus souvent du secteur privé, touchant à l'efficacité institutionnelle dans un champ globalisé. Ce concept de bonne gouvernance a été rapidement introduit comme conditionnalité de l'aide, comme priorité, et comme cadre de référence commun à l'ensemble des bailleurs de fond opérant dans le champ du développement. Mais appliqué souvent sans distinction ni références aux caractéristiques propres à chacun des pays, il est de plus en plus perçu comme une pression exercée par les bailleurs de fonds s'exerçant de façon plus ou moins pérnante sur les modes

internes de régulation politique au sein des Etats concernés.

L'application de concepts exogènes souvent mal compris par les pays récipiendaires a conduit à donner à la coopération un caractère normatif, en particulier sur le plan institutionnel prenant la forme d'une « boîte à outils » calquée sur les modèles institutionnels des pays développés. Au-delà de principes généraux sur lesquels chacun peut s'accorder, le principe de « bonne gouvernance » a donc fini par être compris et appliqué comme un ensemble de recettes institutionnelles qu'il suffisait d'appliquer consciencieusement pour lever les principaux obstacles au développement sans référence au contexte culturel, politique ou historique propre à chacun des pays.

Or, dans de nombreux cas, la greffe souhaitée n'a pas pris et dans certains cas même s'est révélée elle-même comme contre-productive en terme de développement. L'absence d'appropriation véritable des programmes de développement est une des causes majeures de l'échec de très nombreux projets. La pensée « normative » reste encore pourtant, en dépit des discours, dominante dans la pratique de nombreux acteurs du développement.

Avec elle, s'est enracinée l'idée dominante d'une approche purement économique et mécaniste des grandes questions de développement, qu'il s'agisse de la création d'emploi, de l'éducation et de la formation ou des services publics alors qu'on sait qu'elle est largement insuffisante à couvrir les aspects pourtant liés du développement qu'ils soient politiques, économiques, sociaux ou culturels. C'était ignorer que les processus de développement relèvent de processus endogènes aux sociétés et qu'ils s'inscrivaient dans des processus politiques propres à chacun d'eux. Les pays dit « émergents » en sont un parfait exemple. Qu'il s'agisse de la Chine, du Brésil, de

l'Inde, de la Turquie ou de l'Afrique du Sud, tous ces pays ont suivi des modèles de développement souvent en opposition avec la doxa dominante dans les institutions internationales, mais en harmonie avec leur modèle d'organisation politique à partir desquels de véritables consensus ont pu être créés sur à la fois une vision stratégique de long terme et sur les modalités de sa mise en œuvre autour d'un référentiel commun. A l'inverse, les pays qui, du fait de leur dépendance, s'y sont le plus conformés, qu'il s'agisse de l'Amérique Latine, de l'Afrique ou du monde arabe, sont restés piégés dans des croissances faibles et heurtées.

Le concept de gouvernance démocratique qui a émergé depuis et largement mis en œuvre dans le cadre de la coopération décentralisée peut être caractérisé autour des trois dimensions que sont :

- L'alignement des politiques de développement sur des stratégies nationales concertées entre acteurs nationaux et locaux
- L'importance et la reconnaissance de la dimension politique et institutionnelle du développement
- L'accent mis sur le caractère endogène du développement avec ses conséquences en terme d'appropriation par les acteurs nationaux et locaux des stratégies et des outils mis en œuvre
- Enfin, la primauté donnée à la dimension territoriale et participative du développement qui privilégie l'échelle locale comme la plus appropriée pour la définition concertée, l'élaboration et le suivi des projets sur des critères endogènes

2.1. Aligner les politiques de développement sur les stratégies nationales

Les pays qui ont le mieux réussi leur développement sont ceux qui ont su définir et mettre en œuvre une stratégie de développement de long terme couvrant les aspects économiques, politiques et sociétaux et qui ont su créer autour de cette stratégie, un consensus national. Cette stratégie ne peut relever que de l'Etat qui ainsi sécurise les anticipations stratégiques des agents économiques et libère la croissance. Ce principe, inscrit dans la Déclaration de Paris et repris à Busan a pour corolaire que les actions de développement menées au niveau local doivent s'inscrire dans cette stratégie. Sa condition de succès est son appropriation par les acteurs locaux.

2.2. Reconnaître la dimension politique et institutionnelle du développement

Depuis près d'une vingtaine d'années maintenant, la référence aux institutions s'impose dans le champ concurrent des explications de la croissance. Celle-ci ne dépend pas seulement comme on l'a longtemps cru de la démographie et du progrès technique mais aussi et dans une relation circulaire, du système de gouvernance porté par des institutions formelles et informelles qui instaurent des normes et des règles qui augmentent la confiance des acteurs économiques en prenant en charge sur un mode socialisé un nombre croissant de facteurs d'incertitude et donc réduisent le niveau de risque et les coûts supportés à l'échelle individuelle.

A ce titre, l'accord de Busan (point 29) prévoit de renforcer les institutions pour garantir un certain niveau de développement, en faisant participer les pays en développement, en s'adaptant aux contextes locaux et aux différents états de développement. Le but de cette méthode

est d'appuyer la mise en œuvre de changements en matière d'institutions et de politiques et en incluant les institutions aux niveaux national, infranational, les organisations régionales, les parlements et la société civile.

Pour autant, la coopération institutionnelle ne peut pas prendre la forme d'une transplantation de modèles éprouvés dans d'autres pays mais qui hors leur contexte n'aboutirait qu'à des échecs. Comme il a été dit plus haut, la construction institutionnelle ne peut être qu'endogène et s'inscrire dans un temps long.

2. 3. Passer d'une logique de projet à une logique de processus.

La logique de projet qui prévaut encore aujourd'hui fournit un cadre à la fois institutionnel, financier, technique et temporel qui sied au besoin de sécurisation des acteurs de la coopération. Cette logique est nécessaire lorsqu'on travaille sur des projets concrets et circonscrits, comme par exemple les projets d'infrastructures. Elle est par contre insuffisante voire inadaptée sur les questions plus difficiles à cerner de développement des capacités ou d'assistance à la construction institutionnelle. La logique de projet doit alors s'effacer devant une logique de processus qui suppose une réflexion en profondeur sur les acteurs et sur les dynamiques d'interaction entre ces acteurs.

La coopération ne vise pas ici des réalisations concrètes mais une véritable transformation sociétale, dans la durée et selon des trajectoires propres à chacun des pays. Cette transformation ne doit pas être apportée de l'extérieur mais pensée et mise en œuvre par les acteurs locaux eux-mêmes, la coopération devant se borner à fournir les outils d'une telle appropriation mais ne pas se substituer aux acteurs nationaux ou locaux, mais Les

résultats ne s'obtiennent ici que dans la durée et sont aléatoires. Leur évaluation est difficile mais pas impossible. Enfin, les résultats sont par essence aléatoires, mais tout progrès dans ce domaine a des effets multiplicateurs qui compensent largement les efforts consentis pour les obtenir.

2. 4. Donner la primauté à la dimension territoriale et participative du développement

La promotion d'une approche de gouvernance démocratique dans les politiques de coopération s'accompagne d'une tendance lourde d'un retour vers les institutions et les acteurs locaux. Cette tendance prend dans certains pays qui le souhaitent la forme d'un soutien au processus de décentralisation. Les défis sont plus complexes et relèvent d'une autre compréhension du territoire que comme simple échelon d'application des politiques, mais plutôt comme l'échelon fondateur de la construction des politiques publiques.

La territorialisation des politiques publiques s'impose progressivement comme un troisième pilier du développement, aux côtés des politiques macroéconomiques et des politiques sectorielles dont on connaît à présent les limites. Elle couvre, dans un mode transverse, l'ensemble des actions qui peuvent être menées au niveau de l'État central et des Autorités Locales pour promouvoir la croissance de l'ensemble des territoires composant un pays. Elle aide, bien entendu, à compenser les inégalités qui résultent des politiques macroéconomiques ou structurelles/sectorielles en ajoutant toutefois une dimension spécifique qui est celle de la synthèse des aspects économiques, sociaux et environnementaux des politiques intersectorielles. Mais son aspect n'est pas que compensatoire dans la mesure où elle permet surtout de mettre en valeur des

initiatives sectorielles, économiques, sociales et environnementales, par le travail conjoint des agents publics et privés sur la stratégie et la mise en œuvre du développement territorial.

La dévolution des pouvoirs centraux au niveau local ou régional n'assure pas l'inclusion des acteurs locaux et des populations dans l'espace public où se dessinent et se mettent en œuvre les politiques de développement. Par voie de conséquence, elle n'assure pas une pleine mise en valeur des ressources du territoire qui suppose, elle, une véritable responsabilisation et une mise en réseau des acteurs locaux. La gouvernance démocratique doit donc s'accompagner de la création ou du renforcement de nouveaux outils permettant aux acteurs locaux d'exercer ces fonctions. Là également, aucune règle n'est écrite. Il convient chaque fois de partir des réalités concrètes du territoire, de la spécificité de ses ressources, des acteurs qui le composent et de leurs interactions pour définir les modes de gouvernance les plus à même de faire naître et partager des stratégies de développement adaptées et cohérentes avec les stratégies nationales explicites ou implicites. C'est ainsi qu'on enrichira le caractère démocratique de la gouvernance. Le rôle de la coopération ici ne peut être qu'un rôle de catalyseur.

2.5. L'évaluation et la capitalisation au cœur de la démarche

La coopération décentralisée en Méditerranée conduit depuis de nombreuses années des actions dont les objectifs et les modes d'action principalement sont axés sur la dimension institutionnelle du développement et sur le développement des capacités autonomes des acteurs locaux. Ces actions mettent pour la plupart en œuvre des approches qui relèvent de la gouvernance démocratique. Elles contiennent une

richesse d'information reflétant les nombreuses expérimentations et approches novatrices qui se sont mises en place sur le terrain. De nombreuses d'entre elles ont permis d'enclencher ou de consolider des dynamiques positives dans les territoires où elles se sont déroulées.

Par contre, peu d'indications existent, à ce stade, que ces effets positifs locaux se sont traduits dans des changements systémiques, c'est-à-dire par des changements durables et profonds de la culture de gouvernance aux autres échelles de décision. Cette difficulté d'aboutir à des changements systémiques dans les normes, les processus et les comportements liés à la gouvernance constitue une véritable interrogation sur laquelle un effort de capitalisation reste nécessaire.

2.6. En conclusion, une approche à la fois nécessaire et exigeante

La gouvernance démocratique s'impose donc progressivement comme un nouveau paradigme du développement. Cette approche nouvelle est nécessaire mais elle est aussi exigeante.

Elle est nécessaire du fait des limites posées aux approches prescriptives en termes d'efficacité, d'impact dans la lutte contre la pauvreté, d'appropriation mais surtout en termes d'implications sociales et territoriales.

Elle est exigeante dans la mesure où elle conduit à de profonds changements du système d'aide internationale. L'approche purement économiste doit laisser la place à une approche multidisciplinaire plus difficile à organiser et à mettre en œuvre du fait du cloisonnement et de la cohérence interne propre à chacune des disciplines. Par ailleurs, dépasser l'approche normative suppose de conduire une analyse réaliste des processus qui

sont à l'œuvre dans les pays récipiendaires, chercher à comprendre les facteurs et les forces qui ont conduit à leur mise en place et aider les acteurs à les transformer progressivement dans le sens d'une plus grande efficacité à la fois économique et sociale. Elle suppose enfin la mise en pratique d'un jeu d'acteur complexe associant société civile, acteurs locaux et nationaux selon des règles et des modalités propres à chacun des pays.

On parle pour toutes ces raisons concernant la gouvernance démocratique d'une pensée en devenir qui se fonde pour l'essentiel sur l'alignement des projets de coopération sur les stratégies nationales et sur celui de leur appropriation par les acteurs locaux. Cela passe nécessairement par le renforcement des capacités techniques (compétences) et des capacités institutionnelles. Ces activités sont précisément celles que mène patiemment depuis de nombreuses années et dans sa diversité la coopération décentralisée en Méditerranée.

EN GUISE DE CONCLUSIONS...

Les considérations que l'on vient de détailler concernant la gouvernance démocratique peuvent paraître éloignées des difficultés et des tensions à la fois politiques et économiques auxquelles les pays méditerranéens sont aujourd'hui confrontés. Dans une situation marquée par la confusion et dominée par l'urgence, les questions évoquées dans ce rapport peuvent paraître secondaires voire décalées dans des pays encore marqués par l'instabilité, la contestation et le chômage et particulièrement le chômage des jeunes.

Il est clair pourtant que c'est dans ces moments de transition que s'inventent autour des forces politiques nouvelles et des stratégies d'acteurs de la société civile les modalités futures de gouvernabilité des Etats. Or le Printemps arabe a montré qu'il était plus facile de mobiliser une population contre un gouvernement que de parvenir à un accord sur les nouveaux processus gouvernementaux à engager. Bien que le phénomène se soit confirmé récemment avec une évidence dramatique, il n'est absolument pas nouveau et rappelle ce qui a pu se passer à d'autres époques voire plus récemment en Europe.

Il n'en reste pas moins que la thématique de la gouvernance est à l'ordre du jour et que le concept de gouvernance démocratique, si il n'est le remède à tous les maux, présente des attributs qui paraissent en adéquation avec les aspirations exprimées par les populations de ces pays.

La gouvernance démocratique renvoie en premier lieu à l'exercice d'un pouvoir légitime dans une société donnée. Cette

légitimité est assise sur des principes universels mais elle est également étroitement ancrée dans la culture et l'historicité de chaque société. Elle est un préalable à la gouvernance démocratique qui ne peut être ramenée à une vision technocratique mais s'inscrit dans une dynamique permanente intégrant les relations de pouvoir et les parcours historiques. C'est cette dynamique qui dans la douleur de démocraties naissantes, est aujourd'hui à l'œuvre dans les pays touchés par le printemps arabe.

La gouvernance démocratique renvoie en second lieu à une approche qui soumet le développement économique aux exigences d'un développement humain durable c'est à dire prenant en compte dans une démarche intégrée les aspects sociaux, environnementaux et territoriaux du développement. La réduction des inégalités qu'elles soient sociales ou territoriales, dans un souci d'efficacité, au centre de la démarche. C'est également une demande forte des sociétés en transition en Méditerranée.

La gouvernance démocratique est aussi une approche qui, tout en étant profondément ancrée dans les territoires, articule en permanence les différentes échelles de l'action publique. Elle met en avant les processus endogènes et porte en elle une redéfinition des rapports entre l'Etat et le local.

La gouvernance démocratique est basée sur la participation active des acteurs du développement et particulièrement des acteurs locaux dans une démarche d'appropriation des projets à la définition desquels ils sont associés. Elle répond là aussi à des aspirations fortes exprimées ces derniers mois particulièrement au sein de la société civile.

La gouvernance démocratique bouleverse, enfin, les pratiques de coopération en rejetant les approches normatives, en inventant des modèles qui respectent les spécificités culturelles et historiques

propres à chacune des sociétés et en plaçant les pays et non plus les donateurs au centre du jeu.

Même si certains sont aujourd'hui hors d'atteinte, ces attributs paraissent, à la lueur des événements récents, particulièrement pertinents et peuvent constituer un cadre autour duquel peuvent se retrouver l'ensemble des parties prenantes de la coopération en Méditerranée et plus particulièrement les acteurs de la coopération décentralisée qui ont été pionniers dans ce domaine.

Enfin au delà de la thématique de la gouvernance démocratique qui a été développé ici se pose la question plus générale du nouveau contexte politique dans lequel va s'inscrire sur le long terme la coopération en Méditerranée. On s'est risqué en guise de conclusion à en analyser les traits les plus marquants, à formuler quelques recommandations.

La demande de justice, d'égalité et de liberté qui s'est exprimée dans les pays du printemps arabe est porteuse d'espoir en dépit des récents soubresauts observés au cours des derniers mois. Ce processus va dans le sens de ce qu'ont depuis longtemps espéré les forces progressistes en Europe. Comme il a été dit plus haut, la coopération sera, en conséquence, plus complexe et demandera plus de temps, plus d'effort et une plus grande patience que dans la période précédente.

La première recommandation que l'on peut faire à partir de là est qu'il faut s'abstenir de définir une vision à long terme ou une grande stratégie pour la Méditerranée qui risquerait de se révéler rapidement en décalage avec la réalité voire en opposition avec un cours difficilement prévisible des événements.

Un climat de grande incertitude va persister pendant encore de nombreuses années à la fois dans les pays ayant entamé leur transition démocratique mais également chez ceux qui ne s'y sont pas

encore engagés. Pour cette raison il sera préférable de s'abstenir de s'engager dans une stratégie globale de long terme qui aurait toutes les chances de devoir être rapidement remise en cause.

Il faut également s'abstenir également de déclarations intempestives sur l'aide que les pays donateurs seraient prêts à mobiliser alors qu'on sait pertinemment qu'il s'agit de purs effets d'annonce qui ne sont jamais mis à exécution. Le partenariat de Deauville qui annonçait une mobilisation de plusieurs dizaines de milliards d'euros en est une parfaite illustration.

Mais ne pas avoir de stratégie globale à l'échelle de la Méditerranée ne veut pas dire qu'on doit n'être que réactif aux événements mais qu'il faut apprendre à évoluer dans un contexte mobile, s'adapter aux circonstances et répondre aux demandes qui iront dans le sens d'un soutien au processus démocratique.

L'une des conséquences qui rejoint ici le concept de gouvernance démocratique est qu'il faudra apprendre à se focaliser sur les performances et non sur l'idéologie, qu'il faut cesser d'être normatif dans les approches du développement, mais plutôt d'essayer d'améliorer les processus existants allant dans le sens d'une gouvernance démocratique et responsable.

La seconde recommandation qui rejoint également ce qui vient d'être dit sur la gouvernance démocratique est que la coopération doit avoir des objectifs réalistes et concrets. Face aux nouveaux acteurs du monde arabe, il faut bien se rendre compte que les possibilités d'influence à partir de l'extérieur seront marginales et sur beaucoup de domaines. Le processus démocratique sera influencé principalement sur des facteurs internes. Pour cette raison, il faudra, toutes les fois qu'il sera possible, agir sur les institutions en priorité sur les personnes car c'est au travers des institutions que se

développeront les processus démocratiques. Il faudra donc développer en priorité la coopération institutionnelles à tous les niveaux et impliquant une grande diversité d'acteurs pour agir dans le sens d'une gouvernance démocratique.

La troisième recommandation vise à considérer que l'islam politique n'est ni monolithique ni statique. L'irruption des islamistes dans le processus politique dans les pays en transition ne doit être perçu comme une menace mais constitue au contraire une promesse d'évolution et de modération. Une fois au pouvoir ces groupes vont être confrontés à des réalités qui vont les contraindre à des choix difficiles imposant pragmatisme et réalisme. La dynamique peut être différente selon les pays. Mais ces groupes ne doivent pas être tous vus au travers du même prisme et on devra faire une claire distinction entre ceux qui sont engagés dans un activisme social et qui peuvent intégrer un processus démocratique de ceux qui de façon ostensible prônent la violence. Le nouveau monde arabe doit être basé sur le pluralisme ethnique, religieux et politique. Si les islamistes doivent conduire le changement, ils devront adhérer à ces valeurs.

La dernière recommandation, enfin, est qu'il faut revoir complètement le dispositif des conditionnalités adossé à l'aide. Ces conditionnalités étaient déjà perçues avant les révolutions arabes comme ayant un caractère péremptoire et quelquefois incompréhensibles par les responsables de ces pays. Elles étaient au demeurant rarement suivies d'effets. Elles deviendront rapidement inacceptables ou tout au moins difficiles à négocier avec les nouveaux acteurs qui sont à la tête de ces pays. Utiliser l'aide comme moyen de pression politique risque d'avoir des effets adverses et de réveiller des pensées nationalistes dans le climat politique tendu et fragile.



3 FORUM

DES AUTORITES OF LOCAL AND REGIONAL
LOCALES ET REGIONALES AUTHORITIES OF THE
DE LA MEDITERRANEE MEDITERRANEAN

DEMOCRATIC
GOVERNANCE
IN THE MEDITERRANEAN

3

CREDITS

This report was prepared by the Institut de la Méditerranée, Marseille:
Léonard Lévêque, Chargé d'études

Report supervised by:
Jean-Claude TOURRET, Général director

Institut de la Méditerranée
CMCI – 2, rue Henri Barbusse
13241 Marseille Cedex 01
France

ACKNOWLEDGEMENTS

Institut de la Méditerranée wishes to express its gratitude to all the members of networks and the experts who, through their comments and contributions, participated in the preparation of this report. The contents of this report and the recommendations formulated are the sole responsibility of its authors.

CONTENTS

INTRODUCTION / 65

I. CHANGES AT WORK IN THE MEDITERRANEAN WORLD / 67

1. The Arab revolutions and their consequences for the Mediterranean area
 - 1.1. The ongoing transition after the Arab Spring
 - 1.2. Strong resentments remaining within Mediterranean societies
 - 1.3. The emergence of anti-establishment forces: an irreversible process
2. The new State priorities to address social and territorial disparities
 - 2.1. The crisis and its consequences for the Northern Mediterranean countries
 - 2.2. The impact of the crisis on Southern and Eastern Mediterranean countries
 - 2.3. The leading role of youth
 - 2.4. The reduction of social and territorial disparities
3. Changes to the public governance framework - the reforms underway.
 - 3.1. Public governance reform and modernisation of the public sector
 - 3.2. An example of decentralisation making progress: the case of Morocco

II. THE RENEWED COOPERATION FRAMEWORK IN THE MEDITERRANEAN / 79

1. Consultation frameworks at State, UfM and 5+5 levels.
 - 1.1. The Barcelona Process, or EuroMed Partnership
 - 1.2. The Union for the Mediterranean
 - 1.3. European Neighbourhood policy
 - 1.4. The 5+5 Dialogue and the Western Mediterranean macro-region
2. The new players in cooperation
 - 2.1. The BRICs (Brazil, Russia, India, China)
 - 2.2. The Gulf States
 - 2.3. Turkey
3. European policy prospects in the Mediterranean for 2014-2020
 - 3.1. The Europe 2020 strategy
 - 3.2. Strategies and priorities of the new neighbourhood policy
 - 3.3. Funding the new Neighbourhood Policy and the European Investment Bank
 - 3.4. The next programming period, 2014-2020
 - 3.5. The introduction of a Structured Dialogue and the "Non-State Actors and Local Authorities in Development" programme (NSA-LA)
4. The framework for dialogue and consultation at local authority level
 - 4.1. ARLEM
 - 4.2. The Parliamentary Assembly, e.g. EMPA

III. TOOLS FOR DECENTRALISED COOPERATION IN THE MEDITERRANEAN / 91

1. Decentralised cooperation networks benefiting regional projects
 - 1.1. The Mediterranean Commission of United Cities and Local Governments
 - 1.2. The Arco Latino: for the "establishment of a system of networks"
 - 1.3. The Arab Towns Organisation
 - 1.4. MedCities
 - 1.5. The Euromed Cities Network
 - 1.6. The Council of European Municipalities and Regions (CEMR)
 - 1.7. The United Cities "country groups"
 - 1.8. The Inter-Mediterranean Commission of the CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions)
2. Growing synergies with multilateral approaches
 - 2.1. The CMI
 - 2.2. The Global Fund for Cities Development

IV. DEMOCRATIC GOVERNANCE AT THE HEART OF NEW COOPERATION PRIORITIES / 99

1. Review of the different institutional stages leading to the emergence of the democratic governance concept
 - 1.1. The Washington consensus
 - 1.2. First high-level forum on aid effectiveness: the Paris Declaration
 - 1.3. Busan, 4th Forum on aid effectiveness
2. Democratic governance, a core concept in cooperation policies
 - 2.1. Aligning development policies with national strategies
 - 2.2. Recognising the political and institutional dimensions of development
 - 2.3. From project to process
 - 2.4. Prioritising the territorial and participatory dimensions of development
 - 2.5. Assessment and review
 - 2.6. In conclusion, a critical and demanding approach

AS A CONCLUSION... / 107

INTRODUCTION

The 3rd Forum of Local and Regional Authorities of the Mediterranean—3 & 4 April 2013 in Marseille—takes place in a Mediterranean region under transition whose outcome remains uncertain.

Countries in the North are submerged in one of the deepest economic recessions in their history as a result of the financial crisis of 2008. And at the same time, a social crisis reveals an increasing distrust of Institutions.

In the South, political transitions after the “Arab spring” in countries where the revolution triumphed have since then cast a shadow over the aspirations for freedom and justice that spurred the uprisings of Arab populations. Unemployment, poverty and rising prices—essential components of the revolts in Tunisia and Egypt—are now more than ever relevant issues in these countries that have been deserted by tourists and whose economies are paralysed by national instability. The civil war in Syria, with more than 70,000 victims, is fuelling a barely-concealed struggle for influence in the region between Shiites and Sunni adding a particularly dramatic component to an already fragile and unstable situation.

These developments have revealed as many aspirations as new fissures, raising questions about development and cooperation policies being implemented in the region. The demands for justice, equality and liberty voiced in Arab spring countries are a source of hope. Yet one or even several decades may be necessary to complete the process.

Cooperation will therefore become more complex and demand more time, efforts and commitment than before when pro-western leaders in Tunis, Cairo or Sanaa

ruled these countries, or when the Baath party governed in Iraq or in Syria. A highly unstable climate will pervade for many years to come, not only in countries that have initiated their democratic transition, but also in those where the process has not yet started. Even more so when southern and eastern Mediterranean States are rejecting old cooperation frameworks negotiated by the authorities overthrown and are demanding new instruments better adapted to their needs. They also aspire to build relations based on shared accountability, between partners, instead of being under the supervision of a regulating body, as was the case until then, particularly in their relationship with the European Union.

Development models advocated by the EU and the principal international financial institutions should also be reviewed in the light of recent events. Besides the fact that before the economic crisis these models did not succeed in establishing a growth rate that would allow the job market to absorb the new workforce, they also created social and territorial imbalances that were among the main causes of popular uprisings and unrest throughout the region. The “good governance” conditionalities applied to development aid have shown their limitations. Other concepts related to the notion of “democratic governance” gain some interest insofar as they offer more relevant and long-term answers to address the reality of projects and aspirations of the people.

In this context, the role of local and regional authorities should also be reviewed at a time when in the South and the North there is questioning and consideration of government reforms, deconcentration and decentralisation, and the role of territories and local and regional actors in the development process.

From the outbreak of the Arab spring, local and regional authorities have

demonstrated their flexibility and their capacity to meet the demands of their partners through concrete actions. Less bound by diplomatic constraints than States, they have shown they have a role to play and that they are legitimate actors in a changing and difficult context. They have also proven through their actions the relevance of a development approach centred on territories and the participation of local and regional actors. At the heart of the democratic governance concept, this approach should gradually find its place and transform cooperation modalities in the Mediterranean.

I. CHANGES AT WORK IN THE MEDITERRANEAN WORLD

Two years after the start of what has become known as the “Arab Spring”, all the Mediterranean countries seem to be in a transition phase that requires the political classes to be rehabilitated. On one hand, changes to regimes and institutions that have sprung up are a source of hope. But, on the other hand, new conflicts have opened up and seem to be escalating, or old ones have been revived. While certain countries are still in the turmoil of revolution, others are trying to pursue transformation policies to prevent any risk of destabilisation.

Before looking in greater detail at the situations in the countries after the “Arab Spring”, it must be borne in mind that plurality and homogeneity are central to these revolutions. It is of course the diversity of societies, which are themselves plural, that was exposed by events in Tunisia, Egypt, or Algeria. For this reason, it is vital not to succumb to confusion and optical illusions. Each country is different and the apparent continuity of these events, that are often portrayed as “spreading like wildfire”, cannot conceal the diversity which fundamentally characterises the Mediterranean mosaic and the many resentments that still simmer within these countries.

The most significant observation of recent events is that the changes underway in the Mediterranean area are not leading towards convergence as was advocated by the Euro-Mediterranean Partnership. The Islamists voted into power showed their

desire to reach practical compromises to govern, to demonstrate their ability to move from opposition to power, to respect the framework in which they were elected and to make a success of economic and social development while helping to reduce extremism. But, it is the reverse process which seems to have begun as we are witnessing a gradual marginalisation of democratic movements that have emerged over the last fifteen years. The different democratic movements that sprang up under dictatorial regimes are now being curbed without really knowing the role they will play in the future.

Another key observation is the expansion of the Mediterranean cooperation framework with the unprecedented growth of relations with oil monarchies and the sudden presence of emerging countries like China at the forefront of cooperation in the Mediterranean. Europe’s gradual loss of influence is combined with that of the United States whose position in this region was based on the recognition that it was the only nation capable of imposing conditions for a fair and lasting peace treaty on the protagonists involved in the Israeli-Palestinian conflict. The deadlock of the peace process over the last few years has marked the decline of American influence in this region with all the predictable consequences.

1. The Arab revolutions and their consequences for the Mediterranean area

1.1. The ongoing transition after the Arab Spring

In line with events that took place during the Arab Spring, the political situation of

the Southern and Eastern Mediterranean countries has considerably evolved, especially in the months following the uprisings. Firstly, political life in these countries has undergone major change with elections seeing the arrival in power of new political parties that mostly broke with the policies of their predecessors. Secondly, these political transformations were accompanied by high-level institutional changes as in Tunisia and Egypt where constituent assemblies were tasked with drafting new constitutions.

- **Morocco**

The new Moroccan constitution was adopted by referendum on 1 July 2011 in a social and political context affected by the Arab revolutions. Its greatest merit is that it strongly unites the Moroccan people to their King. The constitution reinforces the ongoing democratic transition process in Morocco which started over ten years ago. It offers a country firmly focused on the democratic ideal, the chance to experiment with the new Prime Ministerial system that it plans to introduce.

The King, Mohammed VI, tasked the Secretary General of the Justice and Development Party (JDP) with forming the government. This moderate Islamic party is firmly rooted in Morocco's political landscape. It does not contest the Monarchy and has formed a governing coalition with the old Istiqlal Party. The change of government that followed the elections strengthened the democratic process to which the country is committed. This brought about a constitutional change resulting in executive power sharing and an acceleration of the process to decentralise power through the constitution and the third organic law.

The new Moroccan constitution of July 2011 enshrines the principle of decentralisation in its first article which states, "The territorial organisation of the Kingdom is decentralised, founded on an

advanced regionalisation"⁷. This advanced regionalisation must make a significant contribution to economic and social development in the country through the promotion of resources particular to each region. It must also mobilise different local stakeholders and promote participation in designing and implementing major structural projects and strengthening the appeal of the regions.

The proposed model claims to be democratic and opens the way to establishing new relationships between the State and regional and Local Authorities based on partnership rather than one of administrative supervision.

- **Tunisia**

Since the events of Sidi Bouzid in 2011 which led to the "Arab Spring", instability in Tunisia has resulted in growing social inequalities, rising political tension and has blocked the drafting of the Constitution.

As the dominant force of Islamic politics in Tunisia, the Ennahda Movement (the Renaissance) is the subject of as many questions as fears. Torn between a wing of the party that was crushed by repression and an elite that sought asylum abroad, this movement has a very specific place in the Islamic political landscape, preferring a political approach rather than proselyte and religious action. In its political programme, it strives to give all the assurances in terms of respecting democracy, pluralism and public liberties. Today, the party in power in Tunisia is seeking to reconcile two seemingly contradictory issues: firstly, the recognition of a certain progressiveness in civil society apparently hostile to the 're-Islamisation' of society and secondly, the return of more traditional values which could greater room to Islamic movements.

The National Constitutive Assembly which was elected on 23 October 2011 and

⁷ Official bulletin of 29 July 2011 enacting the text of the Constitution (Dahir n°1-11-91 of the 27th Sha'aban 1432 (29 July 2011)).

brought to Ennahda to power, had to prepare a new Constitution within a year. This was to replace the previous fundamental law enacted in 1959 which was suspended following the revolution. Although Tunisia's political and administrative system is strongly centralised, the articles relating to decentralisation were drawn up in a consensual perspective with the aim of granting considerable autonomy to Local Authorities.

Discussions revealed the citizens' determination to recognise participatory democracy and its procedures in the constitution as a positive means of working for local and regional development. Those involved demanded that decentralisation, (figuring in speeches since independence) finally engaged a process of local governance and justice, striking a balance between the regions⁸.

The dissolution of the government in February 2013 signalled the limitations to an approach which was meant to be pragmatic but which failed to renew the dialogue within Tunisian society.

• **Lebanon**

The war in Lebanon has left permanent scars in Lebanese society. Although it is divided at a denominational level, it lives in constant fear of new tensions and does not want to relive the events that it experienced in the 1980's. Lebanon is a country that feels the pressures from its neighbours and has been affected by the Arab uprisings due its high dependence on the regional political and economic climate, mainly in Syria.

If the political process of decentralisation has been regularly open, the tensions experienced by Lebanon have often led to it being adjourned. Although three municipal elections have been held in

Lebanon since 1998 engaging a process of decentralisation and reform of local finances, the municipalities and local authority associations have only limited powers and capabilities to take action. They are, in fact, too numerous and too small to support local policy development whereas the municipal services are administratively and fiscally too small and are geographically restricted.

• **Jordan**

Up to the end of 2011, Jordan was an island of stability in the region. Amman maintained good relations with its Arab neighbours and with the United-States. In addition, Jordan is one of two Arab States (the other being Egypt) to have signed a peace treaty with Israel.

Nevertheless, following the start of the "Arab Spring", the Muslim Brotherhood began demanding institutional reforms, especially the transfer of power from the King to the Chief of Government. In doing so, they did not bother to hide their desire to oust the Jordanian monarchy. In April 2012, Jordan experienced its third change of government since the start of the Arab revolutions.

To a certain degree, Jordan is going through a similar experience to that of Tunisia. It is a small country without oil reserves and a young educated population suffering from unemployment.

On 23 January 2013, legislative elections were held which the opposition parties decided to boycott due to the absence of far-reaching reform to the electoral law. For the Muslim Brotherhood, which is the main opposition power in the country, the readjusted electoral boundaries favoured rural regions which traditionally vote for the ruling power.

• **Algeria**

Algeria has remained distanced from the convulsions that have overwhelmed the Arab world and led to the fall of Ben Ali in Tunisia in January 2011 followed by Hosni Mubarak in Egypt in February, Muammar Gaddafi in Libya in October and Ali Abdullah Saleh in Yemen in February

8. These demands were most notably expressed at a conference on decentralisation in Tunisia organised by the FNVT with support from the UCLG and its Mediterranean Commission.

2012. However, Algeria is facing strong demographic pressure and has seen no major institutional reforms or changes over the last few years.

After the “black decade” of civil war between the government and the Islamists following the cancellation of elections in 1991 which claimed the lives of more than 100,000 Algerians, the people have opted for stability. This explains to a certain extent the population’s backing of the current regime. In compliance with the Constitution, the regime is characterised by the existence of a formal power embodied by the President of the Republic and the government.

Paradoxically, for numerous analysts, the predicament of the Algerians is on average better than that of the Moroccans even though it does not hide huge disparities, especially concerning young people who are the most affected by unemployment. Different liberalisation measures have been taken in favour of civil society. Civil servants’ salaries have risen and the government has made some concessions regarding young people. But we should not lose sight of the fact that Algeria remains a rich country with foreign exchange reserves of almost 200 billion dollars and a public debt that is less than 9% of GDP. This enables the government to provide a considerable reserve of subsidies and grants to the population and thereby to preserve relative peace in society, just like the Gulf monarchies.

The Algerian authorities are currently introducing reforms to territorial administration (reforms to the communal and provincial (Wilaya) codes). These will give Algerian Local Authorities more political, legal administrative and financial resources to implement their activities in areas for which they are competent, and also in terms of decentralised cooperation. But, this opening-up remains low-key and comes up against a centralised system suffering from a very limited political openness, especially at local level where

participatory democracy has still to be developed.

- **Egypt**

The “Arab Spring” led to two parties taking power; the Freedom and Justice Party created by the Muslim Brotherhood and the Salafist Al-Nour Party which advocates the application of Shari’a law. President Mohamed Morsi took up office after being elected on 17 June 2012 and became the first President of the post-Mubarak era. Coming from the Muslim Brotherhood, he has managed to convince people of his desire to put Egypt back on the path to law and democracy. However, in a country managed by the army since 1952, the arrival of an Islamist, albeit a moderate one, has not happened without upheaval at the very top of the State.

The constitutional declaration has been drafted in 7 articles and gives new powers to the President. It is contested by the opposition which accuses it of adversely affecting numerous fundamental rights such as freedom of expression, religions and women’s rights. Through this fundamental draft law, Mohamed Morsi is ensuring the long-term future of the constitutive assembly (which is controversial due to its Islamist majority) by not allowing the Constitutional High Court (to which an appeal was made) to dissolve it or declare it illegal. At the same time, the President keeps his power over the legislature and has also forbidden the possibility of contesting his decisions in front of the judicial authorities.

Finally, the Egyptian President has given himself the right to “take necessary measures to protect the country and the aims of the revolution”, a declaration which sharply divides the nation between Islamists and liberals. Furthermore, the draft constitution makes no provision for devolving centralised power.

A draft law drawn up in 2012 did however contain provisions for the transfer of power from non-elected governors to representatives of local peoples’ councils

which would have been responsible for managing local administrative departments and public services. The dissolution of Parliament sounded the death knell for the initiative even though it was supported by numerous political stakeholders and civil society.

- **Libya**

In 2013, Libya is engaged in process of institutional reconstruction. This policy emanates from the Muslim Brotherhood and is being overseen by Abdul Rahman Dybani, President of the Parliamentary Group of the Justice and Reconstruction Party (JRP). The Muslim Brotherhood is in favour of a culture of dialogue which the Libyans were deprived of under Gaddafi. This process will make all the political parties, newcomers to the political scene and civil society participate in efforts to rebuild the country.

But, at the beginning of 2013, there is still no final Constitution due to a lack of agreement over the nomination of members to the Constitutive Assembly who are tasked with drafting it. The General National Congress (GNC), elected in July 2012, has not managed to decide if its members will be elected by the people or be nominated by this assembly whose members are divided on the subject.

In a country where conservative Islamism is deeply rooted, "There is broad consensus that the new constitution should draw heavily from Islamic Shari'a law, but also consensus on the need to avoid extremism"⁹. The constitutional text should address key questions ranging from the system of governance to the country's official language, the status of women and minorities and the role of Islamic (Shari'a) law.

This matter represents a key issue, particularly concerning relations that these

countries will have with their European neighbours.

1.2. Strong resentments remaining within Mediterranean societies

The situations in different Mediterranean societies are not necessarily the same and depend on the political, economic and social contexts in each country.

The appearance of Islamist movements in the governments of countries in the Southern and Eastern Mediterranean has led to certain fears arising concerning women's rights. There is genuine concern from feminist movements about the reappearance of Shari'a law as a basis of legislation.

Moreover, the resolution of the Israeli-Palestinian conflict constitutes an overriding tension since this issue is hindering all attempts at overall cooperation in the Mediterranean.

1.3. The emergence of anti-establishment forces: an irreversible process

Different forms of freedom of expression have for the most part sprung up in countries following the end of the Arab Spring. There has been the appearance of a certain freedom of the press. This is symbolised by the publication of new newspapers and the emergence of pluralism in the media which, at present, seems irreversible. This observation must, of course, be put into perspective in Syria, Bahrain and Yemen where freedom of the press is subject to increasing restrictions despite the Arab Spring. Conversely, in Tunisia in 2011, the fall of President Ben Ali's regime and the disappearance of most of the shackles linked to freedom of expression, associations and participation in political life has enabled Tunisian civil society to

⁹ "Libyans believe country is headed in right direction, but express concern over security challenges and new government", The National Democratic Institute, 21 December 2012.

reclaim its place in the country's public stage.

In addition, as soon as the revolution happened, the European Union made its contribution to Tunisian civil society along two lines: support to prepare for elections (training for national observers, etc.) and support for the reorganisation of NGO's which fought against the dictatorship. Generally, the European Union provided support to political parties and all forms of so-called democratic expression.

Civil society otherwise organised itself through rallies which became an important principle of public protest. The public arena thus reclaimed its role as a place where people could gather and assemble, particularly through the organisation of events using internet for rapid communication of times and locations for rallies to all their 'community'. As a result, numerous commentators of events and the protestors themselves highlight the mobilising role of social networks and internet today. The internet helped give movements swiftness and scale. They surprised the whole world by their instantaneous nature and diversity of points of view offered in images. The means of communication using internet and the social networks it hosts helped the revolt to take shape and spread.

As well as the internal rallying in the countries of the Arab world, internet also helped give greater international visibility to events. It perhaps offered the international community a new means of exerting pressure on the leaders to demand regime change.

2. The new State priorities to address social and territorial disparities

2.1. The crisis and its consequences on the Northern Mediterranean countries

Since 2008, the countries of Europe have been plunged into one of the deepest economic crises in their history. This crisis, which started in the financial sphere, has to date reached the economic realm and is not without consequences for the European political sphere also.

The Southern European States seem the most affected. They are on the verge of defaulting on payments and are in a crippling economic situation whose effects are most keenly felt in terms of employment. These States are unable to address these issues of deficit and public debt and are suffering a general economic decline without finding a genuine means of reviving business activity. To date, the proliferation of austerity plans that are increasingly contested by the population, has not led to the countries concerned getting out of this downward spiral. As such, Euro zone growth has been halved between 2011 and 2012 with some countries like Portugal and Greece even in a period of recession.

In this situation, unemployment remains extremely high, reaching record numbers since the creation of the Euro in 1999. Full employment in Europe now no longer appears like a realistic prospect in the short and medium-term. According to Eurostat, the biggest rises in unemployment rates in Europe were recorded in Greece (from 18.9% to 26% between September 2011 and September 2012), in Cyprus (from 9.5% to 14%), in

Spain (from 23% to 26.6%) and in Portugal (from 14.1% to 16.3%). In Greece, 53.8% of people under 25 are jobless compared to 52.9% in Spain. Compared to 2011, the number of unemployed in the European Union has risen by an additional two million. Finally, it should be borne in mind that since the start of the crisis, the gap between the North and the South of the Euro zone is continuing to grow.

The effects of the financial crisis and the rarity of public finances have led to a vast recentralisation movement at a territorial level in Southern European countries. This situation is currently forcing the States to reduce their allocations to local and regional authorities and to propose a pooling of Local Authorities within larger territorial entities. The Local Authorities are faced with difficult equations: guaranteeing quality services spread fairly across territories without significantly increasing funding linked to local taxation.

As such, in France, Act III of decentralisation policy promises to return more fiscal autonomy to the regions which are required to have a greater presence in local economic development. The management of some European funding will also be handed over to them.

In Spain, local government called elections for 25 November 2012 which culminated in plans for a split between the Spanish State and the Generalitats. As a result, Catalonia submitted a bid for self-rule with a referendum to be held by the end of 2014. In addition, in 2011, local investments suffered a fall of more than 30% compared to 2010 due to the financial crisis gripping the country.

In Greece, the territorial reorganisation was central to the policy led by Greek ex-Prime Minister, George Papandreu. It was based on far-reaching reforms, baptised "Kallikratis", which resulted in the disappearance or merging of 4,500 local

public bodies and a three-fold reduction in the number of municipalities.

Italy has not instituted reforms favouring the abolition of municipalities with less than 1,000 residents, but rather opted for inter-municipal organisations. Italy will eventually keep 43 provinces out of 107.

In Portugal, plans for regionalisation are not on the agenda.

This process is not specific to neighbouring States of the Mediterranean Sea. For example, Germany has lost 7% of its municipalities in four years.

The austerity measures which the Southern European States are locked into often impact firstly on their cooperation policies with countries in the South. This is obviously the case for the Greek government, but also applies to the Spanish State which announced a drop in the national budget for cooperation as part of preparations for the 4th four-year master plan for Spanish Cooperation (for the period 2013-2016).

In a more indirect way, the debt crisis of the Mediterranean countries is also damaging the general climate of cooperation by reducing the capacity of co-financing from local and regional stakeholders and the provision of match funding required by many transnational cooperation programmes. As a result, victims of the public financial crisis are deprived of any economic leeway. The Spanish, Greek, or Italian local and regional authorities now find themselves increasingly forced to drop their actions of cooperation and solidarity, which create long-term benefits, to confine themselves to a minimalist conception of their operations in the territory.

2.2. The impact of the crisis on Southern and Eastern Mediterranean countries

The economic situation of the Mediterranean countries in transition is extremely worrying. If we take out the oil-producing countries of Algeria and Libya, all the indicators of the countries in the region are on red and this is compounded by political tensions which are fuelling a climate of social revolt.

The macro-economic policies conducted by the countries in transition have been, and remain, dictated by emergencies and particularly social emergencies. Most governments have been forced to raise subsidies for basic products (mostly energy and food products) which, even before the crisis, were a heavy burden for the States. These non-targeted subsidies have had the perverse effect of benefiting the wealthy as much as those groups most disadvantaged by the crisis. This expenditure is made at the expense of public investments which ends up inhibiting growth in the short and medium-term.

The political and economic uncertainties also exert a dissuasive effect on domestic private investment and on direct investment from abroad.

The internal crises are aggravated by a recessive external environment. Global prices for energy and food commodities, which the countries are largely dependent on, continue to rise. Economic activity of their main trading partners in Europe as well as in the major emerging markets has declined sharply. These exogenous factors add a further burden to the economic situation characterised by a reduction in exports, higher imports and a drop in tourist numbers.

The Syrian crisis has also had widespread economic repercussions on its neighbours due to the financial burden of receiving refugees, the drop in regional tourism and

the rising costs of bilateral trade and transit trade. Fear of the conflict spreading is also eroding the confidence of investors.

As a result, average GDP growth rates have fallen from 4.5% in the transition countries to 2% in 2011 and 2012 and the outlook for 2013 remains problematic. The budget deficits were already significant before the crisis and have got larger still. Due to the weakness in exports, current deficits have been aggravated and international foreign exchange reserves have decreased.

In Egypt, for example, foreign exchange reserves have dropped from 36 to 15 billion USD in the space of two years, i.e. enough in theory to cover three months of imports. They have reached a level qualified as "critical" by the government which has taken measures to restrict foreign currency reserves leaving the country. The total income from tourism which was at 13 billion USD has now dropped to less than 8 billion USD. Unemployment has shot up by 50% in two years in a country where 40% of the population lives on two dollars, or less per day.

Before the crisis, Tunisia had a trend growth rate of 5% per year; the highest in the area. In 2011 it experienced a severe recession followed in 2012 by a slight upturn. Prospects for 2013 are a little better due to increased confidence in tourism but the unemployment rate remains around 40% for young people. Foreign currency reserves which have melted away now represent no more than 3 months of imports.

Nevertheless, the Tunisian economy is showing signs of resilience in response to the crisis. 2013 should see a slight upturn, but as the economy is strongly tied to Europe, economic activity will be slowed by challenging economic conditions there. In addition, the social and territorial disparities that were the cause of persistent popular protest are still there,

and the danger of strong anxieties and strikes, especially in the economically marginalised regions and the public sector, remains too.

As for the Lebanese economy, it is strongly influenced by the situation in Syria. Internal and regional instabilities have put an end to the improvements that the country experienced from 2007 to 2010 with a GDP growth rate close to 8% per year. Growth fell to less than 2% in 2011 and 2012, and should continue this pace in 2013. Just like sales and investment activities, the sectors driving the Lebanese economy such as tourism and real estate continue to weaken in a context of escalating violence in neighbouring Syria.

Despite a pretty unpromising outlook, real GDP growth in Morocco accelerated to around 5% in 2011, the highest figure in the region. Results for 2012 were not as good mainly due to low rainfall. The budget deficit and current account deficit have increased but remain under control. Nevertheless, as with all the other countries, the black spot and real danger is still unemployment. Even with a higher growth rate than its neighbouring countries, this is not enough to cater for needs in terms of job creation.

For all the countries, unemployment rates, which were already high before the crisis, continue to rise. Likewise, job creation pre-crisis was already insufficient to absorb the arrival of younger generations on the job market and has fallen again. Various assessments on the average level of GDP growth needed to reabsorb unemployment and provide work for new jobseekers, converge on a figure of 6% per year. However, this rate is currently 2% in the transition countries and the IMF estimates that 18 million jobs must be created in the next decade to stabilise the situation in the job market. As it stands, less than half of these have been created with the rest of the new jobseekers going to expand an informal economy which in

some countries represents nearly half of business activity. Official unemployment rates for young people in countries like Jordan, Tunisia, Egypt, or Morocco are around 18-30% but are considered to be notoriously under-estimated by numerous observers.

More generally, it can be said that countries in the region are all facing a danger of the economy contracting due to persistent political instabilities. The leeway for governments has been considerably reduced. Deficits are growing and foreign exchange reserves are decreasing. The deteriorating job situation risks triggering a new wave of social unrest, which added to the political volatility, could have dramatic consequences for the stability of the region.

2.3. The leading role of youth

When the Arab revolutions occurred, the demographic change was already well advanced in the Middle East and culminated in the Maghreb. This factor played a key role in sparking the revolutions because the children benefited from better access to education. They were therefore better placed to develop their critical thinking and to question the systems in place. They were also more aware of questions linked to gender equality. The demographic change had the effect of a significant growth in the 15-29 year-old age band. They numbered more than 100 million in the region in 2009, or one third of the total population and have risen by 50% over the last 20 years. Although young people are supported, even accompanied to demonstrations by older members, they remain the main driver of the Arab revolutions. The sources of these revolutions were partly to be found in the insecurity of the younger generations.

One of the triggers of the popular revolts was therefore the failure of a development

model that left numerous qualified people without work. The economic and social inclusion of youth in the Mediterranean thus appeared to be a core issue in view of the demographic and social influence (50% of the population) that it represents.

2.4. The reduction of social and territorial disparities

While the first phase of the "Arab Spring" was driven by urban youth supported by a party of elite modernists, the second phase enabled others sections of society to express themselves such as those from rural areas and urban fringe. This was particularly so given that Islamist organisations had for a long time built up an extensive network of education and social aid.

Balanced territorial development now appears to be a priority for the Southern Mediterranean countries, both in the predominance of inequalities being felt between urban and rural regions as well as between coastal and inland areas of the country.

The issue of development is both at the origin and the culmination of the Arab revolutions. The economies of the South are characterised by a dual functionality. During the last decades, economic growth has been mainly concentrated in the cities and coastal regions, so much so, in fact, that in each country, 10% of the richest proportion of the population holds more than a quarter of national wealth.

In Tunisia, redressing the territorial balance and development of the most disadvantaged territories have therefore become priorities of the World Bank. In these countries, while coastal regions benefit from good infrastructure, the centre has been left to abandon for decades. In 2012, the local population saw this situation worsen with a 44% drop in investment and a 66% fall in jobs

created. From now on, territorial stakeholders must be an integral part in the development process because the Tunisian revolution began in the small villages. It is, to some extent, the revolt in abandoned small towns and territories that challenged political and economic centralism and hyper-centralisation in these countries of the Maghreb.

One of the first political responses formulated by Morocco to pre-empt the expectations of the population was the introduction of new administrative boundaries. This was designed to help strengthen the democratisation process of the State and to initiate a concept of relations between the State and Local Authorities. This new concept of regionalisation required elected territorial authorities to have democratic legitimacy, and mechanisms to bolster the economic, political, social, cultural and environmental territorial development.

In Egypt, the rate of poverty is 90% in rural areas. More than 50% of the Egyptian population and business is concentrated in just 6% of its territory, around the Nile and its delta.

In Algeria, two-thirds of the population are concentrated on the coast and is increasing over time.

Finally, in Syria, before the outbreak of civil war, the two main cities of Damas and Alep held half the country's population, nearly 80% of private industrial facilities and each accounting for nearly 40% of industrial companies.

These disparities do not just pose a problem of equity. Today, as a result of their ramifications, they are curbing growth, especially by economies of scale which result in strong non-regulated urban concentrations. Behind these urban and territorial issues, also looms the question of decentralisation, a major issue for redressing the social and economic balance in these countries. Regionalisation

is also vital for democratic openness and sustainable growth.

3. Changes to the public governance framework - the reforms underway.

3.1. Public governance reform and modernisation of the public sector

Development, economic growth and the creation of jobs are issues that go in tandem with a necessary reform of public governance. Modernising the State and management of public affairs appears to be a prerequisite to developing a State which, it is hoped, tends towards greater democracy, better recognition of civil society and tackles corruption more effectively. The aim is to introduce regulations addressing public policy objectives that have a positive impact on the economy and society in order to fill the gaps in regulations and inefficiencies in public services.

In general, the main priorities of modernising administration refocus the State's remit on the sovereign tasks of legislation, monitoring, planning and regulation. Public governance reform also involves supporting the public policy-making process by improving the institutional decision-making framework (organising the participation of citizens). It also includes promoting the rule of law and independent justice, the existence of opposing sources of information, forces challenging the establishment, the emergence of an engaged civil society and an array of sources of analysis and appraisals of public policies. These changes must be linked with the raft of reforms stemming from the Washington Consensus and recommended by the

States such as growth, development, debt reduction, reducing inequalities, or even opening-up to global trade. In this context, raising the moral standard and making the management of public affairs more transparent goes in hand in hand with "capacity building".

In those countries that experienced major institutional changes (Egypt, Morocco and Tunisia), the public governance framework is expected to evolve through the gradual introduction of new constitutions. In the other countries, changes are possible by altering the traditional internal political system. However, all governments in place seem to agree on the necessity to restructure the governance framework which was notably the cause of the Arab Spring. There is also consensus on the modernisation of the State. Nevertheless, the continued unwillingness of the administrations in place to make these changes does not make the task of the reformers any easier. Over time, the administration has been mismanaged by a liberalisation that advocated the decline of public participation in the development process.

The centralised system which prevails in most countries does not allow for populations to take part in decision-making or to prioritise resources and projects based on their needs. Centralisation, with its cumulative effects, therefore contributes to segmenting society with economic, regional and sectoral disparities.

As an example, the central Egyptian administration consumes the vast majority of public resources, allocating barely 15% to local authority expenditure, i.e. less than half of the average percentage allocated to it by industrialised countries. Three-quarters of local expenditure in Egypt is destined for wages and salaries, with only 6% of the remaining amount devoted to local expenditure on facilities on which local leaders have little flexibility.

Finally, it can be seen that this evolution in public governance places Local Authorities at the forefront, especially by developing or strengthening decentralisation and devolution processes, where they exist. Morocco is the only country in the area that has clearly opted for decentralisation. As for the others, reinforcing administrative devolution can be seen as a first step which would already provide a local response to needs expressed by the population and to empower and expand management leeway, particularly at the devolved level.

3.2. An example of decentralisation making progress: the case of Morocco

In Morocco, the communal charter adopted in 2002 is currently being revised in view of stronger autonomy and Local Authorities' capacity for action. Although restricted, regionalisation seems to be the most striking phenomenon of this wave of decentralisation that the countries of the South have experienced for a decade now.

Since 2010, new constitutional measures introduced by the Consultative Commission on Regionalisation (CCR) extend the powers of the Presidents of Regional Councils. The Consultative Commission's report was presented in March 2011 and called for a reorganisation into 12 regions. The Regional Council Presidents have overall management of the local assembly budgets to fund projects. Elected by universal suffrage, they are accountable to their fellow citizens and to the law. This new regional configuration was introduced according to certain criteria based in particular, on principles of efficiency, homogeneity, proportionality and balance but also on accessibility and proximity.

The European Union provides the incumbent with significant financial

assistance for the regionalisation programme. Just like Tunisia, Morocco requested that "Regional Development" figures in the "Inclusive economic development" priority of the SPRING Programme (*Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth*) that was established in response to events during the Arab Spring.

Although Morocco is the only country where a genuine regionalisation process with a Regional Council President appointed by electoral process can be seen, there is also a trend in the growing power of regional elected officials in Tunisia and Egypt, for example. In parallel, a consolidation of municipalities' powers can be seen in Tunisia, Jordan and Libya through an option that is increasingly open to them. This is resulting in the formation of inter-municipal groupings to deliver the public services they are responsible for more efficiently.

II. THE RENEWED FRAMEWORK OF COOPERATION IN THE MEDITERRANEAN

With the outbreak of the Arab Spring, the cooperation programmes launched by the European Commission as part of the Euro-Mediterranean Partnership have been brought to a standstill. What has happened in these countries has, of course, raised questions about the content and the effects of a partnership established in 1995 and renewed in 2004 with the so-called Neighbourhood Policy to which the Union for the Mediterranean was supposed to provide fresh impetus in 2008.

For the past fifteen years, the Mediterranean has become the stage for a multitude of 'major policies' that aim to transform the Mediterranean area and integrate it with the European continent using a policy of convergence and expansion of Community *acquis* to countries that desire it.

Today, the European Union has a range of frameworks that it has itself proposed to organise cooperation in the Mediterranean. These include the Barcelona Process (BP) established in 1995, the European Neighbourhood Policy (ENP) begun in 2003, the Union for the Mediterranean (UfM) established in 2008 and the 5+5 Dialogue.

The traditional consultation framework tended to concentrate on the action of States focused around the Barcelona Process. Subsequently, the Union for the Mediterranean wanted to introduce a new

political framework, but which eventually aligned itself with the EuroMed Partnership. Thus, with the rehabilitation of the 5+5 Dialogue and the introduction of new areas for consultation, especially around the concept of macro-regions, these institutions are being reformed. These changes are not all understood by the Southern partners including some who showed their reluctance to enter into the process involving multiple issues, some of which did not concern them.

1. The consultation frameworks at State, UfM and 5+5 levels.

The multitude of policy frameworks operating in the Mediterranean needs some clarification of their objectives and their modes of action. The European Commission shed some light on eventual complementarities between the different tools and their positioning with respect to the established Euro-Mediterranean Partnership. Indeed, the Commission admits that some international frameworks can be used to facilitate cooperation between the Maghreb countries as well as between countries in the North and the South of the Mediterranean. As a result, the UfM can use its flexibility to promote sub-regional cooperation projects. The 5+5 enables cooperation ventures to be established between countries concerned on the basis of shared interests and common objectives. These can be supported by the European Union in certain cases (funding feasibility studies or project preparation). Conversely, plans for a Western Mediterranean macro-region enabling better rationalisation of European funding for this area is not on the agenda, but the idea is making progress with a number of protagonists.

1.1. The Barcelona process, or Euromed Partnership

The first major political framework for integration in the Mediterranean is the "Euro-Mediterranean Process". It was launched by the Barcelona Agreements of November 1995 and signed by the fifteen Member States of the European Union and the neighbouring countries of the Mediterranean. The aim was not to configure a new European policy for the Mediterranean, but to build a joint policy between the Northern and Southern shores of the Mediterranean. The Barcelona Declaration explicitly acknowledges the Mediterranean's accession to Community policy status and the political dialogue was to result in a charter for peace and stability in the Mediterranean. On a cultural level, the development of large socio-cultural exchange programmes was to accompany the political and economic partnership process.

The Barcelona Process consequently had three aims: to create a space for dialogue on political and security issues, encourage human relations and establish a free-trade zone to benefit economic development on the both sides of the Mediterranean. The economic ambitions were a let-down as the Southern Mediterranean countries could not catch-up economically or redress the balance their territories compared to their neighbours in the North. This process preoccupied the Union for the Mediterranean with the countries feeling uncomfortable which led to a diversification of consultation frameworks. However, at the same time, these frameworks offer only limited space for decentralised cooperation.

1.2. The Union for the Mediterranean

This initiative was established in 2008 and was initially independent before reporting

to the Euro-Mediterranean Partnership. It is an inter-governmental framework of 43 countries (including neighbouring countries of the Mediterranean), the European Union, the African Union and other international organisations and offers cooperation on practical projects. In the beginning, the aim of the organisation was to encourage existing Euro-Mediterranean partnerships by strengthening links between neighbouring countries of the Mediterranean. Defined as a "union of projects", its purpose is not to replace existing procedures for cooperation and dialogue in the Mediterranean but rather to create the right political and institutional conditions for regional integration.

However, the Union for the Mediterranean has encountered many difficulties which explain why its outputs have not matched its expectations. Firstly, by wanting to get involved in the same process of economic, environmental and political considerations as part of a wider governance framework of 43 countries from Europe and the Mediterranean, there was an indisputable dilution of political will.

Furthermore, the UfM had great difficulty in positioning this process with respect to bilateral and multilateral activities conducted by the European Commission within the Mediterranean area.

Through public governance the initial aim of this process was to bring about projects largely funded by the private sector. However, the projects envisaged by the politicians were not always in tune with those drawn up by leaders in the private sector. An example is the difficulty in finding a balance between European directives and large energy companies concerning the Mediterranean Solar Plan.

Finally, upon completion of the Franco-Egyptian Co-Presidency of the UfM, political leadership was taken up by the European Union's European External Action Service with the project activities

being entrusted to a secretariat based in Barcelona. Its tasks consist of identifying and promoting projects within and between UfM Member States, to ensure suitable coordination and to provide assistance to the different partners concerning funding, delivery, monitoring and evaluation of projects. It is also tasked with improving the visibility of the UfM between the public and private sectors, within and outwith the UfM countries, and to establish institutional links between structures and institutions of the UfM.

1.3. The European Neighbourhood Policy

The aim of the European Neighbourhood Policy for the South was, and remains, to share the benefits of European Union enlargement in 2004 with neighbouring countries (Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, Palestine, Syria and Tunisia). This applies to strengthening stability, safety and well being of all the populations concerned. The method proposed consists of defining a collection of priorities with partner countries whose fulfilment would bring them closer together with the European Union. The purpose of these priorities was to incorporate them into jointly-adopted action plans covering a certain number of key subject areas that required specific action (political dialogue and reform, gradual participation in the internal market, energy, transport, environment, research and innovation, social policy, contacts between communities, etc.).

The special relationship with neighbouring countries is based on reciprocal engagement favouring common values principally in the areas of the rule of law good governance, respecting human, particularly minority rights, the promotion of good neighbourly relations, market economy principles and sustainable development. Finally, the European

Neighbourhood Policy strengthens existing forms of sub-regional cooperation and introduces a framework for their future development.

The Neighbourhood Policy asserts the primacy of bilateral relations between Europe and the partner countries by offering them each action plans. Neighbourhood Policy therefore constitutes a break with multilateralism which gave substance to the idea of Euro-Mediterranean Partnership.

1.4. The 5+5 Dialogue and the Western Mediterranean macro-region

The 5+5 Dialogue first started on 10 October 1990 in Rome. Today, it comprises the 5 members of the Arab Maghreb Union (AMU), Algeria, Libya, Morocco, Mauritania and Tunisia and five Mediterranean countries that are members of the European Union (Spain, France, Italy, Malta and Portugal). The main aim of this informal discussion group is to promote and nurture political, economic and social-cultural dialogue between the ten countries. The 5+5 Dialogue focuses on a limited number of key subjects such as security and stability in the Western Mediterranean, regional economic integration, or even issues to do with migration.

The 5+5 Dialogue organised its second summit for heads of State and government in Malta in October 2012. It brought together the heads of State and governments of the countries concerned.

Bringing the concept of macro-regions closer, this new framework for consultation proposes a redefinition of territorial cooperation by applying a bottom-up methodology and by expanding cooperation to more subject areas through a better use of resources.

Through their overview, macro-regions offer greater added-value for territorial cooperation projects. They help strengthen synergies with major European Union strategies and facilitate the use of other tools such as those offered by the European Investment Bank.

The Baltic was the first European area to have such a strategy based on the observation of strong inter-dependence and similar challenges in improving environmental protection while ensuring the harmonious social and economic development of this "macro-region".

The advantage of such a strategy for the Mediterranean would be to give greater visibility to Mediterranean issues and to improve territorial cooperation using a framework involving the participation of different countries.

These major European projects are complemented by other programmes and initiatives started by countries and international institutions. These initiatives target dialogue and closer ties between the north and south of the Mediterranean such as NATO's Mediterranean Dialogue which was launched in 1994 with the aim of, "contributing to regional security and stability, achieving better mutual understanding and dispelling any misconceptions about NATO among Dialogue countries".

2. The new players in cooperation

The different initiatives such as the Barcelona Process, Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean, all share the idea that economic transition to the market economy of countries in the South is the guarantor of political, social

and cultural transformation. They establish a "virtuous circle" between economic growth and political and societal standardisation in the Southern Mediterranean countries. The ultimate objective of these initiatives is generally the same, not least because of the affiliation that exists between them which aims to, "transform the Mediterranean into a region of peace, democracy, cooperation and prosperity". This objective is just as relevant today following the Arab Spring revolts of 2011 and the new geo-political situation resulting from military intervention in Libya and the conflict that has engulfed Syria.

While thought was given to focusing all cooperation in the Mediterranean around the Euromed Partnership in a Community framework, new forms of dialogue have emerged, or been revived which highlight the inter-governmental scale, indeed the bilateral scale, on the grounds of efficiency and which can be perceived as competing with the Commission's activities.

2.1. The BRICs (Brazil, Russia, India, China)

For the countries of the Southern and Eastern Mediterranean, it is a time of developing multi-directional relations, both in terms of trade and foreign policy. Mirroring their exponential growth in the commercial world (45% by 2030 according to the World Bank), the developing countries, particularly the emerging countries, are becoming the new players in cooperation.

The rise in trade between these new economic giants, particularly China, and the countries of the Maghreb and the Middle East has the effect of substantially mitigating their economic and trade dependence with Europe. Following on from the growth of trade, direct investment by the BRICs is accelerating, particularly in African countries with vast

reserves of natural resources and consumer markets. This applies to North African countries too which are particularly well placed to provide the BRICs with access to certain resources and a gateway to the European Union. Equally, North African countries are aware of the necessity to make their investment environment ever more attractive to foreigners. As a result, they have instituted far-reaching reforms favouring the development of commercial relations with these countries. It should be noted that the new Egyptian President has made a first visit to China.

For some observers, the arrival of new trading partners in the South of the Mediterranean brings a new approach for development compared with that based on by the "transformation policies" in the Mediterranean advocated by Europe and the international financial institutions. The "Chinese way" to cooperation based on the "Beijing Consensus" is characterised by a lack of political conditions and a principle of non-interference in internal affairs. It can be perceived by some countries as attractive.

2.2. The Gulf States

The pan-Arabian dialogue as expressed through different consultation frameworks turns out to be rather limited in terms of cooperation. It is mainly based on economic support from the Gulf States to the Southern and Eastern Mediterranean countries. This support has nonetheless expanded with the Arab Spring.

In the Arab revolution countries at the beginning of 2011, the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf invited the Kingdoms of Morocco and Jordan to join it. It then withdrew its proposal, preferring firstly to strengthen "the coordination, cooperation and strategic partnership" with these two countries, especially by the creation of a

"Gulf development fund". The status of self-sufficient countries among the Gulf States has guaranteed them political stability due to the ample resources that these countries can use to satisfy the needs of their populations. This has however not stopped them being affected by the wave of public protests following the Arab Spring.

There is also a revival of the Arab League which appeared quite reserved on the Libyan question yet is committed to the case of Syria.

2.3. Turkey

Turkey has growing influence in the countries of the Southern and Eastern Mediterranean due to its economic vitality and its cultural proximity. Over the period 2000-2011, Turkey experienced annual growth of 5.2%, which is more than Brazil, Russia, or South Korea. For this reason, its development model is of increasing interest to the Mediterranean countries.

Now engaged in a process of accession to the European Union, Turkey has for a long time distanced itself from the Euro-Mediterranean Partnership. However, it has also increased its cooperation with the countries of the Southern and Eastern Mediterranean.

The action of Turkish Local Authorities in terms of development aid has therefore grown strongly over the last few years. As an example, the cities of Izmir, Fatih, Antakya, Gaziantep or even Istanbul, have offered cooperation programmes for a number of years in areas related to urban management, professional training or inclusion initiatives for young people.

3. European policy prospects in the Mediterranean for 2014-2020

3.1. The Europe 2020 strategy

The Europe 2020 Strategy was adopted by the European Council on 17th June 2010. This strategy is the fruit of a consultation launched back in November 2009 and was drawn up by the European Commission following that of Lisbon and is to some extent, the European Union's roadmap until 2020. Europe 2020 was designed to urgently address the crisis and its social consequences while proposing a strategy for long-term growth. It also aims to fill a certain number of gaps which prevented the Lisbon Strategy attaining mandated objectives, particularly by giving fresh emphasis to the theme of governance.

As concerns the means at its disposal, the mobilisation of the cohesion policy and its alignment with the objectives backed by the Europe 2020 Strategy should enable investment in intelligent, sustainable and inclusive growth while addressing the fragmentation of European financial instruments.

The European Parliament, the national Parliaments, local and regional authorities and citizens are also invited to take responsibility and be part of the process to attain the proposed objectives backed by this strategy.

3.2. Strategies and priorities of the new Neighbourhood Policy

The European Neighbourhood Policy (ENP) was established in 2004. It is a political strategy that aims to strengthen Europe's

neighbourhood prosperity, stability, security and to avoid the appearance of divisions between the expanded European Union and its immediate neighbours.

Originally designed for countries marking the new Eastern frontiers of the European Union, it was enlarged to include the Euro-Mediterranean Partnership countries (Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, Syria, Tunisia and the Palestinian Authority) and more recently the countries of the Southern Caucasus. The ENP is built on the founding values of the EU, namely, human rights, cultural dialogue and the market economy.

The European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) is a financial instrument supporting the ENP through practical activities. It has been operational since 1st January 2007 (replacing the MEDA and TACIS programmes). It represents the main source of funding for 17 partner countries (ten Mediterranean countries, six Eastern European countries and Russia). Based on existing agreements (Euro-Mediterranean Association Agreements), its goal is to create a space of common values, to promote stability and prosperity and to intensify cooperation and economic and regional integration by covering a whole range of areas of cooperation.

About 90% of ENPI funding is devoted to bilateral actions, i.e. actions specific to each country (organised around a national strategy and a bilateral action plan), but also regional, and therefore, multilateral actions involving at least two partner countries. The remaining 10% of ENPI funding is reserved for activities in specific common subject areas such as cross-border cooperation and other initiatives.

The Arab Spring which spread to the Southern and Eastern Mediterranean led to the European Union conducting an appraisal of the European Neighbourhood Policy in summer 2010. This was done in

consultation with the partner countries and other stakeholders.

For the 2014-2020 programming period, the philosophy of the European Neighbourhood Policy takes account of these changes. This is reflected both in the European Commission's legislative proposals and in the subsequent positions at the European Parliament and the Council. The Commission is seeking to provide better adapted responses to the rapid changes in the partner countries and their needs for reform, whether these countries are faced with a sudden change of regime, or engaged in a long process of democratising institutions and civic life. The new approach addresses the following objectives:

- Simplifying of the instrument's scope by focusing on three thematic objectives established in national action plans in consultation with the partners;
- Applying the principle of differentiation according to the progress of reforms in each country;
- Boosting the participation of partner States in Community programmes (research, industry, higher education, etc.).

To more specifically address the new democratic issue affecting the two shores of the Mediterranean, programmes assisting democratic reform were approved by the European Commission in September 2011. These include the SPRING Programme which provides assistance to partnerships, reforms and inclusive growth. This puts particular emphasis on aid for democratic transition, strengthening of institutions as well as for growth and sustainable and inclusive economic development.

Finally, the new Neighbourhood Policy is asserts the principle of conditionality of aid provided by the European Union to neighbouring countries. This applies to the implementation of reforms to establish and consolidate democracy as well as

respecting the rule of law. Following this approach, the European Union pursues its strategy consisting of "curtailing relations with governments engaged in violations of human rights and democracy standards"¹⁰. The level of aid given by the European Union to the partners will therefore be geared to the progress made in terms of political reforms and developing democracy.

3.3. Funding the new Neighbourhood Policy and the European Investment Bank

All the ENP programmes are funded by the ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument). Indeed, since 2007, this has pulled together the various financial programme instruments of European Neighbourhood Policy from the previous period to address a desire for simplification of a policy that had become too difficult to read.

For the period 2007-2013, the ENPI has been given an overall allocation of about 12 billion Euros for all the eligible regions in the programme, i.e. the Eastern European countries, Russia, the Mediterranean countries as well as those of the Black Sea and the Baltic Sea. The funding allocation is centred on the policy and depends on the needs and the capacity of the beneficiary countries to absorb the funding as well as their level of implementation of agreed reforms.

To reach its objectives, the ENP has a supplementary budget of more than 1.24 billion Euros of donations in addition to the 5.7 billion already allocated for 2011-2013 to which an extra one billion Euros in loans

¹⁰ Joint Communication from the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: "A new response to a changing neighbourhood", Brussels, 25th May 2011.

from the European Investment Bank will be added. Of the 7 billion in total, 5 should go to the Southern Mediterranean countries based on one condition: those respecting their commitments will obtain more support from the European Union.

Following the Arab Spring, the EU released supplementary funding, particularly for the SPRING Programme which provides 350 million Euros for the period 2011-2012.

The 173 million Euros from the ENPI Programme for the Mediterranean (ENPI CT MED) fund projects fitting with 4 priorities and 10 measures adopted for the period 2007-2013, with a budget breakdown by priority:

PRIORITES	MESURES	BUDGET
1. Promotion du développement socio-économique et renforcement des territoires	1.1 Soutien à l'innovation et à la recherche en appui aux processus de développement local des pays du Bassin Méditerranéen	€ 68.748.500 40%
	1.2 Renforcement des filières économiques en mettant en synergie les potentiels des pays du Bassin Méditerranéen	
	1.3 Renforcement des stratégies nationales de planification territoriale en intégrant les différentes échelles et promotion d'un développement socio-économique équilibré et durable	
2. Promotion de la durabilité environnementale au niveau du Bassin	2.1 Prévention et réduction des facteurs de risque pour l'environnement et valorisation du patrimoine naturel commun	€ 51.561.375 30%
	2.2 Promotion de l'utilisation des énergies renouvelables et amélioration de l'efficacité énergétique en contribuant à faire face, parmi d'autres défis, au changement climatique	
3. Promotion de meilleures conditions et modalités de circulation des personnes, des marchandises et des capitaux	3.1 Soutien aux flux de personnes entre les territoires comme moyen d'enrichissement culturel, social et économique	€ 17.187.125 10%
	3.2 Amélioration des conditions et des modalités de circulation des marchandises et des capitaux entre les territoires	
4. Promotion du dialogue culturel et de la gouvernance locale	4.1 Appui à la mobilité, aux échanges, à la formation et à la professionnalisation des jeunes	€ 34.374.250 20%
	4.2 Soutien à la créativité artistique dans toutes ses expressions pour faciliter le dialogue entre les communautés	
	4.3 Amélioration des processus de gouvernance au niveau local	

In parallel to the assertion of these new Neighbourhood Policy principles, a clear increase can be observed in the funding and loans destined for the Southern Mediterranean countries, especially from the European Investment Bank. Therefore, it is the Maghreb region that has received the largest amount of aid from the EIB with 503 million Euros allocated to projects (303 million Euros for Tunisia and 200 million for Morocco). Moreover, the EIB mandate for the Mediterranean countries has been revised. It came into force on 1st November 2011 and runs until 2013. This mandate simplifies the EIB lending policy objectives and provides additional resources to address climate change and support the neighbouring countries of the European Union.

Apart from the existing financial allocation of 8.7 billion Euros for the EIB, the new mandate makes provision for an additional 1 billion Euros for the Southern Mediterranean countries that undertake political reforms as well as 2 billion Euros in support of climate in all the regions outwith the European Union (Algeria, Egypt, Israel, Jordan Lebanon, Libya, Morocco, the Occupied Palestinian Territories, Syria and Tunisia).

Finally, The European Investment Bank (EIB) is represented in the region through its financial instrument for the Mediterranean area, the FEMIP (Facility for the Euro-Mediterranean Investment Partnership). The EIB-FEMIP differs fundamentally from other cooperation initiatives in the region. Firstly, it issues loans primarily for businesses and not grants. Secondly, it funds major infrastructure projects in particular which require heavy investment. This is in contrast to the ENP which supports trans-regional cooperation projects that focus more on governance-related issues. From 2002 to 2012, the FEMIP has been able to fund 168 projects in 9 countries for a total of 13 billion Euros, mobilising an additional 35 billion Euros.

Another player has also emerged in the region, the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). It was established in 1991 to provide support to new democracies in Eastern Europe. Since 2011, its scope has been expanded to include the Southern Mediterranean region taking into account the democratic aspirations arising from the Arab Spring. The EBRD is positioned along on the same line of aid as the EIB-FEMIP to develop the private sector and SME's. As such, it strengthens the policy of the EU in the region. It approved its first three projects in September 2012, in Jordan, Tunisia and Morocco while the all of its investments in the Eastern and Southern Mediterranean should reach 2.5 billion Euros per year from now until 2015.

3.4. The next programming period, 2014-2020

The Arab Spring coincided with the beginning of preparations for the 2014-2020 programming period. In doing so, it questioned the relevance of Euro-Mediterranean cooperation policies conducted up to then. It led the European Union and the partner States to reconsider them based on the 'signals' that the populations appeared to be sending them.

At this point, 2014-2020 seems to be heading towards a renewal of the main programming tools and the provision of main budget allocations by the European Commission to territorial stakeholders in the Mediterranean. The European Commission requested a total of 16.1 billion Euros for the future European Neighbourhood Instrument (ENI 2014-2020) which will support the renewed ENP. However, given ongoing discussions about the European budget, a 15-16% cut compared to the European Commission's proposition seems to be on the cards even if this would mean an overall increase in comparison to the 2007-2013 budget (€11.4 billion). The regional and inter-regional strands appear to be the balancing variables in current budget discussions.

For 2014-2020, the philosophy of European Neighbourhood Policy is therefore changing, but the architecture of the European Neighbourhood Instrument will remain the same (bilateral, regional, inter-regional, cross-border strands and umbrella programmes) with a budgetary dimension primarily focused on the bilateral strand.

Stefan Füle, the Commissioner in charge of Enlargement and Neighbourhood Policy emphasised in a recent declaration, "in recognition of the increased importance of the Neighbourhood Policy in the European Union's overall foreign policy, the Commission proposed a substantial increase in the budget allocated to the

Neighbourhood in the next financial period 2014-2020. Our proposal is a little bit more than € 18 billion, a significant increase compared to the existing level"¹¹. As a result, cross-border cooperation should remain a significant part of cooperation in the Mediterranean region.

The MED Programme Member States as well as the four IPA countries (Albania, Bosnia-Herzegovina, Croatia and Montenegro) decided to establish a "Task Force" with responsibility for preparing the MED Operational Programme for 2014-2020 to be approved by the European Commission (the latest meeting is scheduled for March 2013).

The "Cooperation in Urban Development and Dialogue" (CIUDAD) Programme

The "Cooperation In Urban Development And Dialogue" (CIUDAD) programme aims to help local governments in the ENPI region enhance their capacity to plan for sustainable, integrated and long-term urban development using good governance principles. It does this through capacity building and by promoting mutual understanding, exchange of experience and cooperation between local actors in the EU and in the Partner Countries of the ENPI region in the implementation of common projects. By creating new partnerships and strengthening existing ones among local and regional authorities in the ENPI region (South-South, East-East and South-East partnerships), it also hopes to achieve long-term benefits extending beyond the life of the programme.¹²

¹¹ Mid-term conference : cross-border cooperation confirmed as central feature of Euro-Mediterranean relations, Stefan Füle, Rome, 17 - 18 July 2012.

¹² Cf. <http://www.ciudad-programme.eu>

3.5. The introduction of a Structured Dialogue and the “Non-State Actors and Local Authorities in Development” programme (NSA-LA)

For the past ten years, we have been witnessing a paradigm change in European institutions in favour of a more participatory mode of development. The emergence of new players in the Community cooperation sector confirms the rise of Local Authorities in international cooperation.

In an effort to improve the effectiveness of all the stakeholders involved in European cooperation, the European Commission introduced the principle of a “structured dialogue” which aims to find a consensus on the main issues linked to the role of civil society organisations and Local Authorities in cooperation. Though not specific to the Mediterranean, this partnership framework proved to be a way of improving the efficiency of civil society and Local Authority involvement in European cooperation and a way of adapting the European Commission’s methods of action. The structured dialogue acts as a way of bringing together Local Authorities in a discussion focusing more specifically on their respective role in the mechanisms for cooperation initiated by the Commission.

The new thematic programme entitled, “Non-State Actors and Local Authorities in Development” programme (NSA-LA) replaces the previous “Co-financing NGO’s” and “Decentralised cooperation” programmes. It aims to support small-scale development initiatives proposed and/or implemented by civil society organisations and Local Authorities in the Community and partner countries. This thematic programme acknowledges the very important role that non-State actors and Local Authorities should play in all national development policies and strategies.

The three major objectives of the programme are:

- To support development actions implemented by non-state actors or Local Authorities in close cooperation with the local communities and most vulnerable population groups aimed at promoting an inclusive and empowered society in partner countries and more specifically at improving population’s access to social services, increasing their participation in policy-making processes, strengthening the capacity of civil society organisations and Local Authorities in partner countries to participate in poverty reduction and sustainable development strategies, facilitating interaction between state and non-state actors in different contexts and supporting an increased role for Local Authorities in decentralisation processes. The overarching objective should be the strengthening of civil society and Local Authorities in the partner countries as a pre-condition for a more equitable, open and democratic society;
- to support small-scale actions in the EU and accession countries aimed at raising public awareness of development issues and promoting education for development, to mobilise greater public support for action against poverty and fairer relations between developed and developing countries. The target groups are not only the population in general but also policy makers at an international and national level;
- to support actions aimed at achieving more efficient cooperation, to foster synergies and facilitate a structured dialogue in the area of development between civil society networks and local authority associations from

the EU and accession countries within their organisations and with Community institutions.

4. The framework for dialogue and consultation at local authority level

4.1. ARLEM

One of the major changes in Mediterranean cooperation over the last few years has been the creation of ARLEM (Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly) in December 2009 in Brussels. This development gives genuine consideration to local and regional authorities and institutionalises the involvement of local and regional dimension in Euro-Mediterranean cooperation. ARLEM was originally the result of an initiative launched by the Committee of the Regions with support from different Euro-Mediterranean local and regional authority networks. It represents the culmination of fifteen years of cooperation between territorial stakeholders and provides a response to multiple declarations and proposals made at successive forums and meetings encouraging greater involvement of local and regional authorities in the Euro-Mediterranean process.

ARLEM is a consultative assembly which “aims to bring a regional and local dimension to the Euro-Mediterranean partnership”. Its missions, as formally set out on the secretariat website, are positive proof of the initial desire to incorporate ARLEM in the “Union for the Mediterranean” process. Indeed, ARLEM’s role is to “give the Union for the Mediterranean a territorial dimension” and to “involve local and regional authorities in its further development”. Its missions also

use the UfM philosophy in terms of projects: “to set up projects that contribute to make Euro-Mediterranean relations concrete and tangible for the citizens”. Finally, ARLEM must, to some extent, make its mark in the UfM process and prove that cooperation between local and regional authorities can exist and have positive results, “despite major political or institutional barriers”.

The ability of ARLEM to support these changes on both sides of the Mediterranean forms the core of its strategy. This organisation must enable needs to strengthen local and regional authorities to be heard at national and Euro-Mediterranean levels while developing a pro-active approach enabling ARLEM to position itself as a credible, essential and fully representative spokesperson for local and regional authorities in the Mediterranean.

4.2. The Parliamentary Assembly, e.g. EMPA

The Parliamentary Assembly of the UfM is a continuation of the Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly. The latter is the parliamentary dimension of the Partnership set up by the Barcelona Declaration of November 1995. It serves as a forum where the parliaments of the Mediterranean region can come together and seek to attain their common objectives targeting the creation of a better political, social, economic and cultural environment as well as improving the living conditions of the citizens of these member States.

In principle, the UfM Parliamentary Assembly holds a plenary session once a year as a minimum. It consists of 87 members from 27 national European parliaments, 49 members of the European Parliament, 10 members (2 per delegation) from new Mediterranean partner countries (Albania, Bosnia-

Herzegovina, Croatia, Monaco and Montenegro), 130 members from the 10 partners from the Southern and Eastern Mediterranean and 10 members from Mauritania. It is a consultative institution for the UfM and its role requires it to focus on partnership objectives and areas of cooperation. Its resolutions are not legally binding.

III. TOOLS FOR DECENTRALISED COOPERATION IN THE MEDITERRANEAN

Decentralised cooperation represents the opportunity for a local authority to forge partnerships with foreign authorities. This form of cooperation builds links between territories and individuals and because it simultaneously blends local and international action, it is increasingly becoming a legitimate and necessary public policy in local community life. Decentralised cooperation is supported by elected officials who have opted to include their public policies in a long-term and reciprocal solidarity-based approach. It addresses all the key issues linked to cooperation, be it decentralisation and democratisation in the South, development, urban issues, humanitarian crises, or even immigration.

1. Decentralised cooperation networks benefiting regional projects

During the last ten years, stakeholder networks, as flexible and innovative forms of social organisation, have grown exponentially in the field of international cooperation. These cooperation networks are useful tools to co-ordinate stakeholders around common interests

due to the leeway they have in implementation, their flexibility in delivery and their horizontality. This applies to the Mediterranean where a genuine networking culture has existed for many years. MedCities, the Euromed Cities network, the Latino Arco, United Cities, the CPMR Inter-Mediterranean Commission are just a few examples among others which intersect with other networks, particularly those from civil society.

1.1. The Mediterranean Commission of United Cities and Local Governments

The Mediterranean Commission of the UCLG was created in 2006. It is a territorial commission sitting at the crossroads of three different regional sections of the United Cities and Local Governments: Africa, the Middle East/Western Asia and Europe. It positions itself as a forum for political exchange between local and regional elected officials and all stakeholders, including Mediterranean networks and associations. The Mediterranean Commission also has a role as a centre for resources, information and promotion for events taking place in the Mediterranean, thereby ensuring that the Mediterranean agenda is kept up to date. Its main task is to foster the conditions for exchange between Mediterranean elected officials including the organisation of a permanent Forum of Local and Regional Authorities of the Mediterranean. This is an arena for political expression, debate and exchange between local and regional authorities from the three shores of the Mediterranean. This forum is intended to be an ideal venue where elected officials can voice their points of view and expectations in front of national and international authorities. At the same time, it brings together a Mediterranean Political Committee with the ability to voice opinions and taking action on the key

issues facing the different territories. These issues manifest themselves in various ways according to the countries and the different infra-State levels.

1.2. The Latino Arco: for a "system of networks"

Over the last few years, the Arco Latino Association has grown to become a reference network in the geographical context of the Mediterranean. The Arco Latino is platform for cooperation which promotes the undertaking of strategic projects that are difficult to address individually at a local level. It also helps to unite forces for political lobbying. This enables it to contribute to formulating European policies, to give greater visibility to Local Authorities and to optimise the resources and capabilities of the organisations concerned. The network decided to establish an Arco Latino Fund for cooperation in the Mediterranean with the aim of developing tangible actions having a local impact in areas such as institutional reinforcement, decentralisation, local economic development and promoting employment, social and participatory democracy and tackling climate change.

The rationale for the Arco Latino fits with the "internal cooperation" approach developed as part of European Regional Policy which gave a central role to local and regional governments. Through public decentralised cooperation, the members of the Arco Latino reflect both their specific characteristics as well as the approaches of their "national systems". The Latino Arco positions networks as key players in the production of a strategy for multi-level governance. As such, the Latino Arco is fitting spokesperson for a more appropriate positioning of local administrations and for promoting a "system of networks".

In its capacity as an association of intermediate Local Authorities, the Arco Latino network contributes to different levels of Euro-Mediterranean cooperation. Consequently, in 2012, the network took part in a consultation organised by the Committee of the Regions on "Devolution in the European Union and the place for local and regional self-government in EU policy-making and delivery" and the LOCAL NetCoop project.

The LOCAL NetCoop Project

The LOCAL NetCoop Project aims to develop and provide Arco Latino members and other local partner networks with a common model of cooperation and education for development. The initiative seeks to promote the specific capacities of Local Authorities and civil society by taking into account European Union directives and existing best practice in the field of decentralised cooperation in the Mediterranean.

The project is funded by the European Commission through the "Non-State Actors and Local Authorities in Development" Programme. It began in January 2010 and lasted two years. The main project partners were: the Provincia di Torino, the Diputació de Barcelona and the Conseil Général de l'Hérault. The associate partners were: the Provincia della Spezia, the CPMR Inter-Mediterranean Commission, the Associazione TECLA and the Association of Municipalities of the Republic of Croatia.

The project also promoted other European and non-European networks of Local Authorities and/or non-governmental organisations interested in the strengthening of this model for cooperation and education in development.

The main results of the LOCALNETcoop Project were:

A platform for members of the Arco Latino providing training and technical assistance on the concepts and tools for decentralised cooperation in the Mediterranean.

An interactive inventory of the main projects, agreements and decentralised cooperation networks of Arco Latino members in the Mediterranean Basin. A process capitalising on knowledge and experience through the collection and analysis of information and practices as well as the opening of spaces for reflection and learning.

1.3. The Arab Towns Organisation

The Arab Towns Organisation (ATO) is a non-governmental and apolitical organisation dedicated to municipal and urban affairs in the Arab world. Its activities cover different subject areas such as governance, local finance, development and urban planning, or environment and risk management. The ATO's aim is to:

- strengthen and promote decentralisation and the status of Arabian Local Authorities;
- to develop the level of municipal and public services in Arab towns;
- to encourage cooperation and the exchange of experience between Arab towns and cities;
- to adopt the system of global planning to guide activities and services on the basis of their economic, social, cultural and environmental reality;
- to work to deliver sustainable development in Arab town and cities;
- to help develop and modernise local and municipal institutions;
- to help member municipalities and towns to deliver their development projects by providing them with funding.

1.4. MedCities

MedCities is a network of coastal Mediterranean cities which was established in Barcelona in November 1991 at the initiative of the Mediterranean

Technical Assistance Programme (METAP). The creation of Medcities was a consequence of METAP's objective of strengthening decentralised actions. This involves providing technical assistance as the best means of promoting awareness of urban environmental problems and making those actions into a vehicle for empowering municipalities in developing countries in respect of management of urban environmental issues. MedCities continues to offer this support but has subsequently extended its activities from the initial local environment to the wider local sustainable development field.

The goals of the MedCities network are:

- To reinforce the awareness of interdependence and common responsibility regarding the policies of urban environmental conservation in the Mediterranean basin.
- To strengthen the role and the means (institutional, financial and technical capability) of municipalities in the implementation of local sustainable development policies.
- Develop awareness and involvement of citizens and consumers on urban sustainable development.
- Set up a direct cooperation policy in order to implement the partnership between coastal Mediterranean cities.

The network's different activities are organised around key urban issues: waste, air quality, mobility, water and urban development.

For MedCities, the creation of new mechanisms for governance as well as the mobility of donors is promoted through increased support for Local Authorities in strategic planning. More precisely, the network's strategy involves negotiations with local decision-makers and the participation of civil society around a development office established in each city where a project takes place. A project steering committee (which private-sector stakeholders can be part of) and a

consultative committee constitute the structure for the project and contribute to territorial development in the long-term.

For example, the MedCities network took part in the production of a Local Development Plan for Tetouan (Morocco). The aim of the work of MedCities in Tetouan is part of the initiative driven by the UNDP Morocco ARTGOLD Programme to support Northern Moroccan communities in the process of drafting their Local Development Plans. This a decentralised tool contained in the "Charte Communale". MedCities organises missions with experts to provide *ad hoc* technical assistance and an innovative methodology to build the capacity of the Local Technical Team in Tetouan.

For its part, the USUDS Project (Mediterranean Network for the promotion of Sustainable Urban Development Strategies) aims to support the development of the Mediterranean area by encouraging cities to be socially and economically efficient. USUDS sets the challenge of planning and urban development through sustainable strategies and networking. With this goal in mind, the project focuses on the implementation of three urban development strategies in the cities of Sousse, Saida and Larnaca.

1.5. The Euromed Cities Network

The Euromed Cities Network was established in 2000 by the city of Bordeaux (France) on the basis of recommendations made by the European Ministers of Foreign Affairs following their meeting in April 1999. It encouraged Local Authorities, particularly those on the Northern and Eastern shores of the Mediterranean, to play an active role in the Euro-Mediterranean Partnership as initiated by the Barcelona Process. This network brings together some one hundred cities (45 from the Northern Mediterranean, 54 from the Middle East and the Maghreb). EuroMed Cities was an

informal network until 2012 when it re-organised itself to be more efficient. The permanent secretariat is based in Nice and seeks to encourage the sharing of information to contribute to improved coordination of projects jointly developed by different members of the network. This cooperation is institutional in nature and takes the form of joint lobbying, especially to build closer relations with European bodies. Euromed encourages the exchange of experience between its members and the development of innovative joint-projects which in practical terms take the form of working together on project design with technical visits, or training activities organised between member cities. Euromed's areas of activity are varied. Sustainable development is a priority but the network also works on local governance, urban development, culture and citizenship issues.

1.6. The Council of European Municipalities and Regions (CEMR)

The Council of European Municipalities (CEM) was founded in Geneva in 1951 by a group of European Mayors. Later, it opened its ranks to the regions and became the Council of European Municipalities and Regions (CEMR). Today, it is the largest organisation of local and regional authorities in Europe. Its members number more than 50 national associations of cities and regions from 40 countries, representing some 150,000 local and regional authorities.

The Council of European Municipalities and Regions and its members are committed to promoting local democratic government all over the world. It also supports the general tenor of the statement that, "there is no efficient local governance without democratic governance at national level".

As regards the way in which democratic politics can improve local governance, the

CEMR underlines the importance of appraising, both in practice and in law, how citizens and residents can freely participate in local development issues. In this case, the CEMR recommends support is given to enhancing the role of national associations of local governments. Among the network's main principles, we see that local democratic governance is an inclusive decision-making process on matters of local, municipal and decentralised development and a participatory approach to the preparation, implementation and management of development plans. However, development strategies supporting local democratic governance must address the issue of capability and capacity, which itself has two aspects:

- competences and powers available in law and in practice to local (i.e. the issue of decentralisation),
- the human resource capacity and skills-base (capability) for good government (management and administration) both for elected members and officials.

The CEMR also hosts PLATFORMA, an informal network formed in 2008 which brings together the main national, European and international local authority associations active in development cooperation. PLATFORMA has three aims: to co-ordinate the voice of LRA's with European institutions, particularly in terms of training and the implementation of European development strategies; to facilitate networking, information and exchange of experience between local and European levels; to strengthen the partnership with non-State actors, especially at European level with CONCORD, the European confederation of NGO's.

1.7. The United Cities "country groups"

United Cities France is the French arm of the United Cities and Local Governments

(UCLG) and brings together French Local Authorities involved in international action.

The primary activity of United Cities France is the coordination of "country groups". Numbering 31, they bring together French Local Authorities working in the same country and help pool and capitalise on experience and to boost organised activities. They also maintain a valuable link with the authorities and institutions in the countries as well as with diplomatic posts. Beyond this geographic approach, the association also encourages cross-cutting approaches to subjects corresponding with changes in decentralised cooperation. Reference is made, among others, to youth and international affairs, culture, responsible tourism, or even millennium development objectives. Each country group as well as the main thematic groups are presided over by an elected member responsible for co-ordinating the group and, as appropriate, representing it abroad. The services provided can range from information on European funding and legal advice to information on the countries including contact with French or foreign local government bodies and representation with national and international public institutions. The association can also put together or review an international action, search for partners and assist in setting-up new partnerships.

United Cities France promotes decentralised cooperation and supports the processes of decentralised cooperation, democracy, good governance and local authority capacity building processes worldwide. On the national and international stage, United Cities France strives for the recognition of international action delivered by Local Authorities as well as its specific nature. It campaigns for the representation of Local Authorities in decision-making bodies which have a direct or indirect affect on territorial development. It also works actively for the introduction of specific financial tools. Locally, United Cities France defends the

position of the regions as being the cornerstone in international cooperation policies. Finally, it supports an open and decompartmentalised approach to cooperation.

1.8. The Inter-Mediterranean Commission of the CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions)

The Inter-Mediterranean Commission of the CRPM (IMC) was established in Andalusia in 1990 to express the shared interests of Mediterranean regions in important European negotiations. Following the Barcelona Declaration of 1995, its mission subsequently expanded to encompass the issues of all the regions bordering the Mediterranean Sea. Today, the IMC represents about forty regions in 9 member countries (Cyprus, Spain, France, Greece, Italy, Malta, Morocco, Portugal and Tunisia). Its purpose is to be open to all of sub-national levels in Mediterranean countries.

These regions identify themselves as belonging to the Mediterranean basin which acts as their bond as well as a bond of peace, stability and development between the three continents of Europe, Africa and Asia. As such, the work of the IMC is about partnership-based action with international organisations which are active in the Mediterranean area (the European Commission, United Nations agencies, the OECD, etc.), the member States and their thematic networks as well as other organisations and Local Authorities (Arco Latino, MedCities, the UCLG Med Commission, Arab Town Organisation, etc.).

The principle objectives of the IMC are to defend the interests of Mediterranean regions in key EU policies, to incorporate the territorial dimension and the role of regional authorities in the "Barcelona Process and the Union for the

Mediterranean", to undertake strategic pilot projects on the key themes that have a strong territorial impact.

The IMC is currently in the process of defining its action plan for the period 2012-2014 in the area of territorial and decentralised cooperation as well as in the policy areas of terrestrial and maritime transport, maritime affairs, tourism, culture, water and energy, employment and youth and the promotion of SME's.

Furthermore, the IMC is developing its activities in European Neighbourhood Policy by promoting better and more coherent coordination between key players, their networks, financial instruments and policies in the Mediterranean.

The IMC has also been working to develop decentralised cooperation projects and more generally, it aims to encourage macro-regional strategies for a better delivery of European policies assisting development in the Mediterranean area. As a result, ARLEM has just entrusted the IMC with drafting the next report for the ECOTER Commission on Cohesion Policy in the Mediterranean. The IMC actively participates in lobbying for the PLATFORMA network on decentralised cooperation themes, development, Millennium Objectives, and support for decentralisation in the Mediterranean. In addition, the IMC has expressed its desire to work with ARLEM and the UfM in 2014 on building the capacity of local and regional public administration in the Southern Mediterranean. Finally, the IMC plans to expand the partnership to other regions in the Southern and Eastern Mediterranean such as Algeria, Turkey, the Balkans, Lebanon, and other regions in Morocco and Tunisia, etc.

The IMC conducts additional work on a range of European cooperation projects such as MEDGOVERNANCE, SURE (on the theme of governance in the Mediterranean and on the ENPI – CIUDAD programme), MED SPRING (development of Euro-

Mediterranean cooperation in research and innovation) and on the INCO-Net Instrument.

2. Growing synergies with multilateral approaches

It is clear that if these networks are able to come together to showcase their cooperation projects, their resources, the skills and the partners required to mobilise funding, this expertise in designing projects should be pooled as part of a legitimate knowledge cluster in Euro-Mediterranean cooperation projects.

2.1. The CMI

The Centre for Mediterranean Integration (CMI), based in Marseille, associates the World Bank, the European Investment Bank, the Agence Française de Développement, the Caisse des Dépôts et Consignations, local authority organisations (MedCities, Cities Alliance), the UNDP and several European governments (France and soon, Germany) and the South of the Mediterranean (Morocco, Jordan, Tunisia, Lebanon, Egypt). The EBRD, the Islamic Investment Bank, GIZ (Germany) and the UfM have also just become members. Its role is to put international donors in touch with each other to better co-ordinate the projects they finance individually or in partnership around three programmes: Participatory Governance, Integrated Economies and Sustainable Development.

For the moment, the impact of these programmes implemented by the States and the international donors remains somewhat limited. The lack of an

operational dimension to this kind of initiative restricts them to a role of co-ordinating and labelling projects without really producing any new ventures.

2.2. The Global Fund for Cities Development

The Global Fund for Cities Development is a partner of the Cities Alliance which is a coalition representing the World Bank, UN Habitat, 18 governments, the UCLG and METROPOLIS as well as private foundations. In direct relation to these three entities and their constituent parts, the GFCD works to co-ordinate and incorporate projects and urban development programmes into local development process. The GFCD works closely with the UCLG Africa (which hosts its office in Rabat) and the UCLG CGLU Middle East and West Asia (MEWA) which hosts its office in Istanbul.

The projects supported by the GFCD must fulfil certain specific conditions:

- to be led by the local authority acting as the contractor;
- address the basic needs expressed by the population;
- involve the population and local and national stakeholders in the project process;
- Be part of a regulatory local development plan consistent with national regulations.

The GFCD provides technical expertise and financial engineering for the entire urban development project process (definition, seeking funding and organisation). It also facilitates the access of Local Authorities to financial resources that they themselves have identified and all this in the best possible conditions. The GFCD participates in negotiations with banks, Ministries, development agencies and all stakeholders apt to enable the adaptation of their procedures to the project. The GFCD fosters a multi-partnership culture of

cooperation and dynamic exchanges between Local Authorities, particularly South-South, or via South-South-North triangular axes.

This dual approach is based on technical assistance to review urban planning and appropriate financial engineering so that it can be sustainably financed. It allows Local Authorities, elected officials and technical teams to design, develop and appraise their own development projects in line with the potential of the territory and in consultation with local stakeholders.

IV. DEMOCRATIC GOVERNANCE AT THE HEART OF NEW COOPERATION PRIORITIES

Trade liberalisation, reducing State involvement, and openness to globalisation have been for a long time at the core of policies implemented by the principal cooperation actors, primarily international financial institutions.

Difficulties encountered more and more frequently during the implementation of programmes have raised questions with regard to aid effectiveness redirecting efforts to seek a more inclusive, managed development that can maintain the priority given to market mechanisms. Advocating for the State's gradual withdrawal, these policies ignored or relegated the institutional and political aspects of development.

Policies implemented without the State's control or proactive role often led to forms of development characterised by strong social and territorial inequalities. The impact of development policies on inequalities thus became a major concern.

For a long time, it was believed that although economic development would initially increase inequalities by shifting some of the labour force from traditional activities to more productive areas, a reverse process would start once the traditional sector became a minority sector of the economy.

This could have been true when economic development was almost exclusively

limited to a national scale. In a globalised economy, however, inequalities in income are no longer governed by rules linking them directly to a country's economic development.

Overall, the relationship between economic effectiveness and inequalities, whether social or territorial, is the subject of many debates and the science of economics does not provide clear answers. Nevertheless, recent theoretical and practical studies have shown that once they reach a certain level and whether they are real or simply perceived as such, inequalities may interfere with the economy and may restrain growth. In Mediterranean countries, this relationship is observed through three different channels: access to credit, education, and social and political instability.

In fact, Arab spring uprisings originate in development models that allowed social and territorial inequalities to grow over time thus creating tensions and discontent—particularly among the youth—which in turn led to the institutional changes we all know.

Today there is a consensus as to the need to associate the economic aspect of development to a wider objective, that is, to the political and institutional dimensions of development.

This change in paradigm may be achieved by applying the concept of democratic governance.

1. Review of the different institutional stages leading to the emergence of the democratic governance concept

1.1. The Washington consensus

What is commonly known as the “Washington consensus” is a set of standard measures applied by Washington-based international financial institutions (World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF)) to economies facing debt difficulties. The Washington consensus proposed ten major measures, including: budgetary discipline, redirecting public expenditure, tax reform, financial liberalisation, trade liberalisation, market deregulation, and privatisation of state-owned enterprises.

Nevertheless, by the late 2000's, international financial organisms in charge of applying this consensus will slightly change their practices recognising the need for the State's intervention.

With the 2008 crisis, the IMF called on States to resort to their budget—including budget deficit—to avoid an economic depression. At the time, the IMF declared that free movement of capital can be dangerous to the economy, implying that some regulation is indeed required, and if need be, taxation.

At the same time, after a decade marked by a certain “aid effectiveness fatigue”, the 2000's are characterised by a renewed worldwide interest in Official development aid (ODA) along with stronger mobilisation for funding. In the wake of the adoption of the 2000 Millennium Development Goals (MDGs), during the 2002 Monterrey Conference, donor countries reiterated their commitment to allocate 0.7% of the gross national income (GNI) to ODA. A

commitment they had initially made 33 years before.

Millennium Development Goals

The Millennium Development Goals (MDGs) consist of eight targets that UN member States agreed should be achieved by 2015.

They are outlined in the Millennium Declaration signed in September 2000 at the United Nations in New York. The MDGs include eradicating extreme hunger and poverty, preserving the environment, improving access to education and health care, promoting gender equality, and developing a global partnership for development.

Actions should also focus on long-term issues such as the impact of globalisation, increased participation of developing countries in global economic governance and the links between development and conflicts.

MDGs should be reviewed by the 2015 horizon in relation to future Sustainable Development Goals, as stated in the conclusions of the United Nations conference on sustainable development (Rio+20). Local and regional authorities collaborate through their global networks with the post-2015 MDGs Task Force.

1.2. First high-level forum on aid effectiveness : the Paris Declaration

The Paris Declaration, approved on 2 March 2005, is an international agreement signed by over one hundred ministers, heads of aid institutions and senior officials in which they declare the countries and organisations they represent shall double their efforts in terms of harmonisation, alignment and management to obtain results in development aid. The overarching objective of the Paris Declaration is to reform the way in which aid is delivered and managed to increase its effectiveness, particularly to reduce poverty and

inequalities, reinforce growth and build capacities. The Paris Declaration is based on five major principles to ensure better aid effectiveness:

- Ownership: partner countries exercise effective leadership over their development policy and strategies and coordinate development actions.
- Alignment: donors align their support with national development strategies, institutions and procedures of partner countries.
- Harmonisation: donors' activities are more harmonised and transparent enabling more collectively effective actions.
- Managing for results: managing resources and improving decision-making for results.
- Mutual accountability: donors and partner countries are accountable for development results.

The Paris Declaration commits beneficiary governments to make efforts aimed at improving aid management by implementing their own measures to reduce poverty, improve their institutions and fight corruption. On their side, donors modified their practices by: improving aid coordination and predictability; relying more and more on the recipients of official development aid; and allowing developing countries and their citizens to manage aid and to conduct their own development policies.

In 2008, in Accra (Ghana) the Forum of donors met once again to carry out a mid-term review and to try to address criticism claiming that the Paris Declaration would intensify technocratic trends in cooperation for development by neglecting basic democratic rules and by ignoring the key role played by civil society. According to the Accra Agenda for Action (AAA), governments of donor and partner countries "share an interest in ensuring that CSO contributions to development reach their full potential". Capacity

building is also a central aspect of the AAA.

1.3. Busan, 4th Forum on aid effectiveness

End of November 2011, the 4th forum on aid effectiveness took place in Busan, South Korea, seeking answers to identify a more effective cooperation for development. The consensus achieved in Busan on 1 December aims to build on the commitments of the Paris Declaration of 2005, updated in Accra, in order to adapt them to new actors and the current development context. More precisely:

- It aims for a broader application of the Paris principles, beyond aid, to "cooperation for development" by concentrating the efforts of development actors toward effective cooperation adapted to the specificities of the recipient country. Performance indicators will depend on the country's national strategies, that is, country systems will be used as: "the default approach for development cooperation [...], working with and respecting the governance structures of both the provider of development cooperation and the developing country."
- It describes how the Paris principles will be applied to existing contexts and to new development actors: emerging donors, fragile States, the private sector, triangular cooperation and South-South cooperation. Indeed, as previously mentioned, developing countries and emerging economies have become important fund providers for cooperation for development. The Paris Declaration had not taken into account the complexity of these new actors, while the Accra Agenda for Action recognised their importance and specificities.

- The agreement plans to reinforce policy coherence in terms of multilateral institutions, global funds and programmes. The aim is to reduce the proliferation of multilateral channels and to reinforce coordination and mutual accountability mechanisms at country, regional and global levels.
- At the same time, new financial instruments, investment options, technology and knowledge sharing, and public-private partnerships are necessary.
- It aims to support local governments to enable them to assume their role as service providers, while promoting their participation at sub-national levels.
- For the first time, civil society organisations are included in formal negotiations as fully-fledged development stakeholders. Busan thus set up a more inclusive agenda.

This last point reiterates the Istanbul principles, formally adopted in September 2010 during the Forum's general assembly. In the Istanbul principles, the role of civil society organisations (CSOs) is at the heart of development issues. CSOs appear as efficient actors in the fields of social justice, transparency, accountability, sustainable development, etc. Guided by the Istanbul principles, CSOs commit themselves to carry out proactive actions in order to improve and be fully accountable of their development practices.

The Busan partnership contributes to the achievement of the Millennium Development Goals and lays the foundations for the main topic of this report: democratic governance.

2. Democratic governance, a core concept in cooperation policies

Criticism of the Washington consensus together with the recognition of developed countries' leaders that it was necessary to increase aid effectiveness led to profound changes in cooperation policies. This trend continued recognising the need for the State's intervention but limiting its action to ensuring adequate functioning of market mechanisms, or for purely utilitarian functions required to meet the immediate needs of the population.

"Liberal" concepts thus continued to be used in the initiatives and activities of development actors and international spheres. They brought along from the corporate governance world, the conventional and dogmatic language of "good governance" which, presented as a legitimate incentive to fight corruption, conveys prescriptions and standards—most of them from the private sector—about institutional efficiency in a globalised space. The good governance concept was quickly introduced as a conditionality to aid, as a priority, and as a common benchmark for all fund donors involved in development. However, since it has been generally applied without taking into consideration national specificities, it is increasingly seen as a pressure applied by donors in varying degrees over domestic political regulation mechanisms in the countries concerned.

The use of exogenous concepts often misunderstood by recipient countries has resulted in a prescriptive form of cooperation, particularly through institutional "toolboxes", which are modelled on the institutions of developed countries. Beyond the general principles with which one may agree; in the end,

“good governance” came to be understood and applied as a set of institutional recipes that, if followed conscientiously, sufficed to remove the main obstacles to development without any reference to the specific cultural, political or historical context of each country.

In many cases, the transplanted model did not produce the expected results and sometimes it was even counter-productive in terms of development. The lack of true ownership of development programmes is one of the major causes of failure in countless projects. In spite of the rhetoric, “prescriptive” ideas still prevail in the actions undertaken by many development actors.

With them, a purely economic and mechanistic approach to major development issues—job creation, education, training and public services—has taken root, even though one knows these prescriptions are clearly inadequate to deal with the interrelated political, economic, social or cultural aspects of development. This meant ignoring the fact that development is determined by processes endogenous to societies and that it is part of a political process that varies from one context to another. “Emerging” countries are a perfect example of this. China, Brazil, India, Turkey and South Africa have all followed development models that often went against the orthodoxy of international institutions. Their models were however in harmony with the country’s political organisation thus enabling them to create true consensus over a long-term strategic vision and its implementation modalities sharing the same frame of reference. On the contrary, Latin American, African or Arab countries that were dependent on international institutions and followed their prescriptive model remained trapped in inadequate and irregular growth processes.

The democratic governance concept that has since emerged and is largely put into

practice through decentralised cooperation is characterised by:

- Alignment of development policies with national strategies formulated together by national and local actors;
- The importance and recognition of political and institutional dimensions of development;
- Emphasis on the endogenous nature of development with its consequences in terms of ownership by national and local actors of the strategies and tools for their implementation;
- Finally, prioritising the territorial and participatory dimensions of development and the leading role of the local sphere as the most appropriate to jointly define, elaborate and follow-up on projects based on endogenous criteria.

2.1. Aligning development policies with national strategies

Countries that have best succeeded in their development efforts are those that defined and implemented long-term development strategies covering economic, political and social aspects, and that were able to create national consensus over these strategies. This type of strategy is only possible through the State that can thus secure the strategic expectations of economic agents and facilitate growth. The corollary of this principle, already present in the Paris Declaration and confirmed in Busan, is that development actions engaged by local actors should be part of the strategy. The strategy’s success is conditioned by the ownership of the strategy by local actors.

2.2. Recognising the political and institutional dimensions of development

For almost twenty years now, the role of institutions is ever-present in contending explanations of growth mechanisms. Contrary to long-standing beliefs growth does not depend exclusively on demographics and technical progress. It also involves, in a circular relation, a system of governance underpinned by formal and informal institutions that establish rules and regulations, which will boost the confidence of economic actors. On a socialised mode, they take into account an increasing number of uncertainty factors thereby reducing the risks and costs to be borne by individuals.

In this context, the Busan agreement (Point 29) suggests strengthening institutions to guarantee a certain level of development through the participation of developing countries and by adapting actions to local contexts and different stages of development. The objective is to support the implementation of institutional and policy changes and to include in the process national and sub-national institutions, regional organisations, parliaments and civil society.

For all that, institutional cooperation cannot be reduced to transferring models proved effective in other countries but which, outside their original contexts, would simply lead to failures. As already mentioned, institution building can only be achieved through a long-term endogenous process.

2.3. From project to process

The project rationale, which is still the prevailing approach, provides an institutional, financial, technical and time framework that reassures cooperation actors. This approach is vital for concrete, well-circumscribed tasks, for example,

infrastructure projects. It is however inadequate, even inappropriate, for issues whose boundaries are less clearly defined, such as capacity building or aid for institutional building. In these areas, the project approach should be replaced by a process approach that entails an in-depth analysis not only of the actors involved, but also of their interaction dynamics.

Cooperation does not seek concrete achievements; its aim is to change society over the long-term following different paths determined by each country. These changes should not come from the outside: they should be carefully thought and implemented by local actors. Cooperation actors may provide the tools that will promote local ownership but should not act in place of national or local stakeholders. In capacity/institution building, results are not guaranteed and will only be obtained over the long term. Moreover, their evaluation is difficult but not impossible. Finally, even if results are essentially uncertain, any progress made in this area will generate multiplier effects that will largely compensate for efforts made.

2.4. Prioritising the territorial and participatory dimensions of development

Cooperation policies that promote the democratic governance approach tend strongly to come back to local actors and institutions. In some countries, this tendency may take the form of support to a decentralisation process. Challenges become more complex, and the local or regional level is no longer seen as the scale in which policies will be applied but rather as a policy-making level in which public policies will originate and be built.

The territorial approach to public policies is gradually becoming the third pillar of development, together with macroeconomic and sectoral policies that

have shown their limitations. It is a cross-sector approach in which a range of actions may be engaged both at State and local government levels to promote growth throughout the national territory. It naturally helps to compensate for inequalities resulting from macroeconomic or structural/sectoral policies. However, it adds a specific dimension by combining the economic, social and environmental aspects of cross-sectoral policies. But besides its compensatory action, the territorial approach serves above all to highlight sectoral, economic, social and environmental initiatives through the joint efforts of public and private agents on territorial development strategies and their implementation.

Devolution of central powers to local and regional levels does not guarantee local actors and citizens will be included in the public sphere where development policies are formulated and implemented. Therefore, it does not guarantee local resources will be exploited to their full capacity. To do so, local actors' accountability and networking are essential. That is why democratic governance should be associated to the creation or reinforcement of new tools that will enable local actors to fulfil their functions. Once more, no written rules exist in this respect. The starting point should always be local realities and specificities, local resources and actors and how they interact. It will then be possible to define modes of governance capable of producing and sharing development strategies that are adapted to and coherent with national strategies, whether explicit or implicit. This is how governance will become more democratic, with cooperation acting only as a catalyst.

2.5. Assessment and review

For many years, decentralised cooperation has been active in the Mediterranean through initiatives focused on the

institutional dimension of development and on building the capacity of local actors. Most of these actions put into practice an approach that is coherent with the democratic governance concept. They are rich in information that reflects the wide range of experiments and innovative approaches being implemented in the field. Many have successfully initiated or reinforced positive dynamics in the territories they have been carried out.

However, at this stage there is little evidence that this positive local impact may have led to systemic changes, in other words, to deep and sustainable changes in governance and other decision-making levels. It is essential to capitalise on these experiences to identify the reasons behind this difficulty to produce systemic changes in governance, its rules, process and related behaviour.

2.6. In conclusion, a critical and demanding approach

Democratic governance is gradually becoming the new paradigm of development. This new approach is a necessity, but it is also demanding.

It is essential because prescriptive approaches have shown their limitations in terms of effectiveness, fight against poverty and ownership, but above all, it is critical with regard to social and territorial implications.

It is a demanding approach to the extent that it leads to radical changes in the international aid system. The purely economic approach should be replaced by a multidisciplinary approach, certainly more difficult to organise and implement because it embraces separate disciplines, each with its own internal logic.

Also, in order to leave behind a normative rationale, it is necessary to conduct a realistic analysis of processes in progress

in beneficiary countries. It is important to understand why and how they came into existence and to help actors initiate a gradual process of change toward increased effectiveness, both economically and socially. It will also require setting up a complex scenario in which civil society and local and national actors will each play their role according to country-specific rules and procedures.

This is why democratic governance is described as concept in the making, based essentially on the alignment of cooperation projects with national strategies and on the ownership of such strategies by local actors. This may only be achieved through local capacity building and institutional building. It is precisely on these two activities that the wide range of actors involved in decentralised cooperation in the Mediterranean have focused their continued and sustained efforts.

As a conclusion...

This analysis of democratic governance may seem to bear no relation to the political and economic problems and tensions that Mediterranean countries are currently facing. In a context of confusion dominated by urgent considerations, the subjects discussed in this report may seem subsidiary and even out of touch with reality for countries that are being confronted to instability, protest movements, unemployment and especially youth unemployment.

However, it is precisely in these transition phases that future modes of national governance are created, underpinned by new political forces and civil society strategies. Yet the Arab spring has shown it is easier to mobilise the population against the government than to reach an agreement on the new governmental processes to be established. Even though this has been dramatically confirmed by recent events, it is definitely not new and it brings to mind other periods in time, and even more recent events in Europe.

Nevertheless, governance is on the agenda and although it is not the solution to all problems, the concept of democratic governance features aspects that seem to correspond to the aspirations voiced by the population in Arab spring countries.

Firstly, democratic governance refers to the legitimate exercise of power in a given society: legitimacy based on universal principles, but also deeply rooted in the culture and historicity of each society. It is a precondition for democratic governance that cannot be reduced to a technocratic vision and which, on the contrary, is part of a dynamic process involving relations of power and historical backgrounds. Arab spring countries and

their painfully emerging democracies are currently going through this process.

Secondly, democratic governance refers to an approach that places economic development at the service of sustainable human development, that is, a comprehensive approach that integrates the social, environmental and territorial aspects of development. The process evolves around a core objective, that of reducing social and territorial disparities, which is also one of the principal demands of Mediterranean societies in transition.

Although eminently territorial, the democratic governance approach is constantly building links between the different levels of public action. It promotes endogenous processes and carries with it a redefinition of the relations between State and local actors.

Democratic governance is based on the active involvement of development actors, especially local actors, in a process aiming to promote local ownership of projects that have been jointly developed. It also provides answers to the strong aspirations voiced these last months, particularly by civil society.

Finally, democratic governance changes drastically cooperation practices: it rejects the prescriptive approach; invents new models that respect the cultural and historical specificities of each society; and places the countries centre stage, not the donors.

Even if some of these aspects of democratic governance may seem unattainable in the light of recent events, they are especially relevant and could bring together all stakeholders involved in cooperation in the Mediterranean, and particularly decentralised cooperation actors who have engaged in pioneering work in this field.

Lastly, besides the democratic governance topic discussed in this report, and in more

general terms, there is the question of the new political context in which cooperation will be developed over the long-term in the Mediterranean. As a conclusion, we have analysed the most salient features of democratic governance and will venture to formulate some recommendations.

The demands for justice, equality and liberty voiced in Arab spring countries are a source of hope in spite of the events of these past months. This process is headed in the direction Europe's progressive forces have long been waiting for. As mentioned, cooperation will become more complex, demanding more efforts and patience than in previous years.

A first recommendation could be to avoid formulating a long-term vision or a major strategy for the Mediterranean that could quickly become obsolete or conflicting with reality, considering the highly unpredictable course of events.

Uncertainties will pervade for many years to come, not only in countries that have initiated their democratic transition, but also in those where the process has not yet started. It is therefore advisable to refrain from engaging in a long-term comprehensive strategy that will most probably be immediately questioned.

Inopportune remarks on the aid donor countries would be willing to mobilise should also to be avoided. It is clearly paying lip service that would lead to no concrete actions. A perfect example of this is the Deauville partnership and the promises to mobilise several tens of billions of euros.

However, not having a comprehensive Mediterranean strategy does not mean being reactive only to events. It means learning to cope with a changing context, adapting to circumstances and meeting demands that will push ahead gaining support for a democratic process.

One of the consequences that relates to the democratic governance concept is that it is now time to learn to focus on performance rather than on ideology. Development should not follow a normative approach. Efforts should concentrate instead on improving existing processes aiming for accountability and democratic governance.

The second recommendation, which also concurs with earlier remarks on democratic governance, is that cooperation should have concrete, realistic objectives. Given the new actors in the Arab world, we must realise that the possibilities to exert outside influence will be marginal in many areas. The democratic process will be mainly driven by domestic factors. For this reason, whenever possible, initiatives should give priority to institutions and not individuals, because it is through the institutions that the democratic processes will be developed. It will therefore be essential to develop institutional cooperation first—at all levels—involving a wide range of actors working toward democratic governance.

The third recommendation is to recognise that political Islam is neither monolithic nor static. The emergence of Islamic actors in the political process in transition countries should not be seen as a menace; on the contrary, it is a promise of evolution and moderation. Once in power, these groups will be confronted to situations that will require pragmatic and realistic choices. The dynamic may differ from one country to another. But all these groups should not be seen through the same lens and a clear distinction should be made between those engaged in social activism who can be part of a democratic process and those who are openly advocating violence. The new Arab world should be based on ethnic, religious and political pluralism. If Islamists will be the ones to lead the way toward change, they will have to uphold these values.

Finally, the last recommendation is that it is necessary to conduct a thorough review of aid conditionalities. Even before the Arab revolutions, they were already seen as peremptory conditions, sometimes incomprehensible to the leaders of these countries. In addition, they rarely had any impact. They will soon become unacceptable or at least difficult to negotiate with the new actors leading Arab countries. Using aid as an instrument to exert political leverage may well produce adverse effects and arouse nationalist ideologies in a tense and fragile political environment.

3 FORUM

DES AUTORITES OF LOCAL AND REGIONAL
LOCALES ET REGIONALES AUTHORITIES OF THE
DE LA MEDITERRANEE MEDITERRANEAN

LA GOUVERNANCE
DEMOCRATIQUE
EN MEDITERRANEE

DEMOCRATIC
GOVERNANCE
IN THE MEDITERRANEAN

