

Les autorités locales et régionales dans la nouvelle gouvernance méditerranéenne

Local and regional authorities
in the new Mediterranean
governance

***LES AUTORITES LOCALES ET REGIONALES
DANS LA NOUVELLE GOUVERNANCE
MEDITERRANEENNE***

Page 3

***LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES
IN THE NEW MEDITERRANEAN
GOVERNANCE***

Page 45

ANNEXES

Page 83

***LES AUTORITES LOCALES ET
REGIONALES
DANS LA NOUVELLE GOUVERNANCE
MEDITERRANEENNE***

Ce rapport a été préparé par l'Institut de la Méditerranée :

Jean Claude Turret,
Délégué Général
Vincent Wallaert,
Chargé d'étude
Aurélié Thomas,
Chargée d'étude

Ont participé à son élaboration :

- Arc Latin
- Association des Autorités Locales Palestiniennes
- Association des Conseils Provinciaux et Préfectoraux du Maroc
- Association Nationale des Collectivités Locales Marocaines
- Bureau technique des villes libanaises / Bureau de CGLU au Moyen-Orient
- Cités et Gouvernements Locaux Unis
- Cités Unies France
- Conférence des Régions Périphériques Maritimes
- Medcités
- Organisation des villes arabes

Et plus particulièrement :

M. AKEL, Association des Autorités Locales Palestiniennes (APLA) - Palestine
M. AL HIARI, Maire de Assalt - Jordanie
M. AL WAKED, Maire de New Ein el Basha - Jordanie
M. ATMOUN, Association des Conseils Provinciaux et Préfectoraux du Maroc - Maroc
M. BELKEZIZ, Directeur de cabinet du Maire de Marrakech - Maroc
M. BOADA, Consultant, Medcités
M. BODINIER, Conseiller du Président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur - France
M. BOUSSRAOUI, Chargé de Mission au secrétariat mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis
M. CICHOWLAZ, Conférence des Régions Périphériques Maritimes - France
M. EL JABRANI, Chercheur - Maroc
M. FREIXA, Mairie de Barcelone
Mme GAFSI, Consultante - Tunisie
M. GALLET, Cités Unies France
Melle GARCIA, Chargée de mission, Direction des Relations Internationales, France
Melle GIMENEZ, Ministère des Affaires Etrangères / Mission Union pour la Méditerranée - France
Mme GRIETTE, Responsable du Secrétariat technique, Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis
M. JAIDI, Université Rabat Agdal, Membre du Centre Marocain de Conjoncture - Maroc
M. JAKHL, Mairie de Beyrouth - Liban
M. KHATIB, Coordonnateur local agenda 21, Mairie de Marrakech - Maroc
Melle KUZAY, Chargée de mission, Ville de Marseille - France
Melle LARATTE Chargée de mission Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis - France
M. LA TORRE, Ville de Rome, MedCités - Italie
M. MARTIN, Economiste, Expert en matière de coopération et de voisinage - Espagne
M. MENKARA, Président de l'Université Al-Manar de Tripoli, Consultant auprès du Bureau Technique des Villes Libanaises - Liban
Mme MEVEL REINGOLD, Ministère des Affaires Etrangères - France
M. PARPAL, Secrétaire général de Med Cités - Espagne
M. PIZZANELLI, Directeur des activités internationales, Région Toscane, Conférence des Régions Périphériques Maritimes - Italie
Mme REYNAUD, Directrice des Relations Internationales de la Ville de Marseille - France
Mme SABARTES, Mairie de Barcelone
M. SAMMAN, Organisation des Villes arabes - Koweït
Mme SANTONJA MAYOR, Deputacio de Barcelone / Arc Latin / Commission Gouvernance locale et décentralisation de Cités et Gouvernements Locaux Unis - Espagne
Mme SCHMID - Institut Français des Relations Internationales - France
M. SKIR, Association Nationale des Collectivités Locales Marocaines - Maroc
M. TALEB, Chef de Cabinet du Wali de Blida, Ministère Algérien des Collectivités Locales - Algérie

Introduction

Le présent rapport a été préparé par l'Institut de la Méditerranée de Marseille à la demande du Comité de pilotage mis en place pour l'organisation du Forum des Autorités Locales et Régionales de la Méditerranée qui se tiendra les 22 et 23 juin 2008 à Marseille. Un Comité Scientifique, animé par l'Institut de la Méditerranée, a été constitué pour donner son avis et apporter les éléments nécessaires à son élaboration. Ce Comité était composé de représentants désignés par les réseaux qui participent à la Commission Interrégionale Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis. Il s'est réuni successivement le 28 février 2008 à Marrakech (Maroc) et le 22 avril 2008 à Amman (Jordanie).

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

TABLE DES MATIERES

A. Les politiques territoriales au service du développement	9
Les territoires dans un monde globalisé	11
L'impact de la mondialisation sur les territoires	11
Le rôle des territoires dans les processus de développement	11
Les politiques territoriales comme réponse au processus de mondialisation	12
Les limites des politiques macroéconomiques et sectorielles centrées sur le rôle des Etats	12
Une synthèse des politiques régionales et urbaines	13
Les politiques territoriales comme réponses au nouveau mode de gouvernance et à l'exigence de développement durable.	14
 B. Les politiques territoriales dans les pays de l'est et du sud de la méditerranée	 17
Des limites à l'autonomie des acteurs territoriaux	19
Une faiblesse structurelle : les finances locales	20
Une décentralisation «informelle»	20
Une structuration émergente du tissu institutionnel local	23
Un foisonnement d'initiatives et de démarches territoriales innovantes.....	25
Elaboration territorialisée et participative de politiques publiques nationales	25
Les démarches locales concertées en vue d'un développement local durable.....	26
Un vecteur de changement des pouvoirs publics en Méditerranée	27
Un phénomène émergent et encore vulnérable	29
Des initiatives en manque de reconnaissance et d'accompagnement	30
 C. Vers un nouveau rôle des autorités locales et régionales dans le projet méditerranéen.....	 33
Les autorités locales et régionales dans le projet méditerranéen.....	35
Une nouvelle étape de l'action collective des autorités locales et régionales en méditerranée	36
Une multiplicité de modes de coopération	37
Des coopérations fragmentées et faiblement coordonnées	37
Un nouveau contexte méditerranéen	39
La redéfinition des grandes politiques euro-méditerranéennes.....	39
Un intérêt accru des organismes multilatéraux	40
Au-delà de la coopération décentralisée : la montée en puissance des territoires dans les processus transnationaux	41
Pour une stratégie de la coopération centrée sur les territoires	42
Installer les territoires et les acteurs territoriaux au cœur du projet méditerranéen	42
Promouvoir les politiques territoriales	42
Promotion de la décentralisation, de la démocratie et des capacités locales	42
Coresponsabilité et transparence dans la définition des programmes de coopération	43
«Par-delà les rapports Nord/Sud»	43
Une exigence de qualité et d'efficacité de la dépense publique.....	43
Une instance politique d'interpellation des Etats, des institutions européennes et internationales	44
Une agora des élus et des réseaux méditerranéens	44
Une mise en réseau des outils techniques de la coopération	44

A. LES POLITIQUES TERRITORIALES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT

Les territoires dans un monde globalisé

L'impact de la mondialisation sur les territoires

La mondialisation est une réalité et un processus en marche qui touche à présent de plein fouet l'espace méditerranéen, avec son lot d'opportunités mais également de nouvelles formes de concurrence, de nouveaux défis et des risques de déstructuration pour des territoires encore mal préparés face à un choc de cette ampleur. Elle ne doit pas, cependant, être comprise comme résultant du seul jeu du marché mais comme l'accélération et l'approfondissement d'une dynamique beaucoup plus globale qui trouve son origine dans le développement pluriséculaire du capitalisme de marché. Cette dynamique a atteint, aujourd'hui, un stade d'expansion inédit à la fois géographiquement et par ses ramifications sociales. Elle s'étend à toutes les sociétés humaines et développe, à l'échelle de la planète, ses logiques de croissance et d'innovation en même temps que de transformation sociale, culturelle, environnementale ou politique.

En accroissant l'intensité de la concurrence, la mondialisation est porteuse d'inégalités économiques, sociales, culturelles mais également géographiques et territoriales. Dans un cadre mondialisé tous les territoires, qu'ils s'agissent de villes ou de régions, ne disposent pas, en effet, des mêmes atouts ou des mêmes avantages compétitifs. Ainsi des activités similaires n'ont pas la même productivité selon les régions dans lesquelles elles s'implantent. Cette efficacité dépend de facteurs locaux, de la qualité des infrastructures et de la main-d'œuvre, du

capital humain, de la taille du marché, de la stabilité politique et sociale et des incitations financières. De là naissent des disparités qui peuvent, dans certains cas, prendre l'allure de véritables fractures territoriales porteuses elles-mêmes de profonds déséquilibres politiques et sociaux.

L'objet d'une politique territoriale est précisément de limiter les disparités entre les territoires, notamment en ce qui concerne les opportunités de développement. Mais elle n'est pas la simple addition de la planification spatiale, des politiques régionales, de développement rural et de politiques urbaines. Elle couvre l'ensemble des actions qui vont être menées aux différentes échelles institutionnelles (Européen, Etat, régions, provinces ou départements, villes) pour promouvoir la croissance des territoires.

Le rôle des territoires dans les processus de développement

Cette dimension territoriale du développement ne doit pas cependant être traitée seulement par les conséquences que la mondialisation fait peser sur elle mais comme un élément structurant des mutations qui sont en cours et sur lesquelles la politique doit agir. Elle est une dimension à partir de laquelle peuvent s'élaborer des solutions à la fois d'adaptation, mais aussi, de résistance active au processus de mondialisation qui est en marche. La nouvelle concurrence globalisée et les nouvelles organisations tendent, précisément, à redonner aux territoires un rôle plus actif dans les politiques de développement et cela pour deux raisons.

La première est l'importance de ce qu'il est convenu d'appeler la croissance endogène c'est-à-dire une croissance qui dépend du comportement des acteurs

économiques et des actions publiques. La seconde tient au caractère de plus en plus relationnel de l'économie moderne qui place la croissance comme le résultat d'une coopération pertinente entre acteurs économiques. Le territoire compris comme un système social, et non simplement spatial, est à l'évidence un des fournisseurs privilégiés de ces ressources relationnelles. Le développement économique décentralisé, au plus près des spécificités locales, est donc à la fois une réalité et une nécessité du monde moderne.

De fait, les territoires, qu'il s'agisse de villes, de provinces, de gouvernorats ou de régions et quelle que soit leur organisation institutionnelle s'affirment progressivement comme une échelle pertinente pour construire des solutions adaptées aux défis posés par la mondialisation et ceci, non pas en opposition mais en étroite coopération avec les autres échelles institutionnelles et en particulier le niveau européen et les Etats.

Nous sommes donc face à une exigence de plus en plus forte de dialogue entre les acteurs économiques et sociaux et les représentants en charge de l'administration de leur territoire. Le problème est que ceux-ci ne disposent pas toujours de marges de manœuvre suffisantes. De plus, dans la plupart des cas, leur domaine territorial n'est pas à l'échelle des problématiques complexes à traiter.

Les politiques territoriales comme réponse au processus de mondialisation

Les limites des politiques macroéconomiques et sectorielles centrées sur le rôle des Etats

Les politiques territoriales ne doivent pas être perçues comme de simples politiques d'ajustement mais comme une composante essentielle d'une politique de développement au côté des politiques macroéconomiques et des politiques structurelles basées sur des interventions sectorielles.

La politique macroéconomique «a pour fonction principale de créer les conditions générales permettant d'atteindre la prospérité, c'est-à-dire, la croissance sans inflation ni chômage, ni déséquilibre extérieur. Elle a ainsi pour objet de faciliter la croissance harmonieuse et compatible des divers éléments de la demande globale»¹.

Cette régulation économique par la demande a cependant trouvé ses limites à la suite des différents bouleversements économiques mondiaux que l'on a connus au cours des vingt dernières années ce qui a conduit à la nécessité d'intervenir plus directement sur l'offre de biens et de services pour l'adapter aux nouvelles conditions du marché.

De là sont nées les politiques structurelles qui ont pour objet principal d'améliorer l'efficacité des marchés et la productivité des facteurs de production par des interventions sectorielles. Elles ont été également développées pour compléter les défaillances des politiques macroéconomiques.

¹ OCDE - « Perspectives territoriales de l'OCDE » - 2001

Mais l'application de ces deux politiques ne permet pas d'atteindre la situation optimale en termes de développement car *in fine* les résultats peuvent être différenciés selon les contextes où elles sont appliquées aboutissant à des disparités territoriales encore plus importantes. Elles ne permettent pas à chaque territoire de réaliser son propre potentiel de compétitivité.

Ainsi, les politiques territoriales tentent précisément de corriger ces imperfections en complément des politiques sectorielles et macro-économiques afin de rendre le marché efficace et équitable ce qui devrait conduire à un niveau supérieur de prospérité pour la nation dans son ensemble. Elles se justifient par le fait que la croissance économique repose en partie sur un mode d'organisation de l'espace qui est déterminé par son organisation institutionnelle et son mode de gouvernance mais également par les évolutions sociales, le développement technologique et les mécanismes de marché.

Les politiques territoriales aident 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. Elles permettent 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.

Il ne s'agit plus cependant d'une conception équilibrée des territoires par affectation ou redistribution des ressources disponibles au plan national. Cette stratégie s'est avérée, avec le temps, insuffisante pour relever les défis auxquels les territoires sont confrontés. Un autre modèle doit s'imposer, basé sur le dynamisme propre des villes, des régions, sur un maillage réussi des acteurs

territoriaux adossés à des institutions adéquates et capables de porter des projets mobilisateurs.

Une synthèse des politiques régionales et urbaines

Les éléments sur lesquels s'appuie le développement économique urbain ont de nombreux points communs avec ceux qui sous-tendent les politiques de développement régionales, qu'il s'agisse des effets d'agglomérations, du rôle du foncier, de croissance endogène ou de l'utilisation des sols.

Les politiques urbaines ont de nombreuses spécificités, mais mettent par exemple de côté les territoires ruraux alors que la frontière entre ces deux types de territoires est de plus en plus floue et qu'ils sont de plus en plus interdépendants. Les politiques territoriales classiques des niveaux supérieurs à l'urbain sont élaborées et mises en œuvre le plus souvent sans concertation avec les autorités locales ce qui limite les capacités de transformation des territoires.

Les politiques régionales quant à elles ont pour défaut d'être limitées par les institutions qui les mettent en place. Dans ce cas, les territoires administratifs d'intervention de la politique ne correspondent pas toujours à la réalité et à la vie des territoires. Elles font peu appel aux acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans territoriaux conduisant à une perte de capacité de transformation du territoire.

La notion de politique territoriale ne se substitue ni à l'une ni à l'autre, mais permet de mener des actions transversales qui mettraient en avant la solidarité des problèmes, et de valoriser les complémentarités. Elle a pour objet de donner à l'ensemble des acteurs qui composent le territoire (élus, entreprises, associations, habitants...) la possibilité de se doter collectivement d'un projet

stratégique de développement. C'est donc ainsi offrir la possibilité aux élus locaux d'être les promoteurs d'un renouvellement de la démocratie représentative en favorisant la démocratie participative par une plus large participation et implication des citoyens dans les choix et décisions locales.

Les politiques territoriales articulent donc le développement rural et urbain pour une plus grande complémentarité et une meilleure organisation des modes de vie de chacun. Elles se distinguent ainsi clairement des politiques dites « territorialisées » qui ne sont que l'application au niveau local des directives centrales, alors qu'une politique territoriale privilégie une démarche basée sur un projet de territoire et sur l'implication des acteurs locaux. Elle repose sur les deux piliers que sont : une programmation stratégique et un processus d'évaluation.

Le territoire apparaît donc comme un véritable «mésosystème» doté d'une dynamique productive d'ensemble capable de favoriser une certaine autoreproduction ainsi que l'intégration des contraintes extérieures. Il conditionne le comportement des acteurs et influe sur la mise en œuvre des stratégies publiques.

Les politiques territoriales comme réponses au nouveau mode de gouvernance et à l'exigence de développement durable.

Les politiques territoriales répondent, également, à une évolution de plus en plus prégnante des relations du citoyen au monde politique.

Les processus décisionnels posés sur un mode hiérarchique rencontrent, aujourd'hui, des oppositions de la part de

citoyens qui veulent participer plus activement aux choix qui mettent leur avenir en jeu. La notion de gouvernement, associée à cette vision hiérarchisée de la société, laisse la place à celle de gouvernance définie comme « l'ensemble des procédures et des moyens de coordination dont se dotent les différentes composantes sociales d'un territoire pour assurer leur vivre ensemble ».

Derrière cette définition très ouverte, la notion de gouvernance évoque l'idée d'une participation des acteurs de la société civile et des territoires à la prise de décision. Elle est donc fortement associée à la notion de démocratie participative dont l'expression est avant tout locale.

De là, la nécessité, au plan local et régional, d'expérimenter de nouvelles formes de relation à la citoyenneté. De là, également, la nécessité d'explorer davantage les attentes citoyennes vis-à-vis des différentes échelles d'organisation de la vie économique et politique, du global au local.

Ce constat peut être étendu aux pays du sud de la Méditerranée où les phénomènes de rattrapage économique à l'œuvre ont comme effet induit de favoriser l'émergence de nouveaux modes de gouvernance et d'aspirations plus fortes à davantage de démocratie et de contre-pouvoir au sein des États. Partout dans les espaces en forte croissance, la dimension locale et régionale s'impose comme la mieux adaptée. Elle est particulièrement importante dans la nouvelle articulation qu'il est impératif de mettre en place entre les projets d'aménagement du territoire dont les principaux objectifs sont devenus aujourd'hui l'attractivité des territoires et la compétitivité régionale et l'exigence de durabilité qui constitue un objectif politique non seulement des États mais également des administrations territoriales.

Il est, de ce point de vue, important de réfléchir aux conditions d'émergence des politiques territoriales de développement durable et au degré de compatibilité de ces politiques avec l'architecture institutionnelle. Le rôle des États doit être, ici, complété par un processus de décentralisation qui redonne tout son sens à la notion de territorialisation de l'intervention publique. Une décentralisation qui doit arriver au niveau local, en permettant l'élaboration de plans stratégiques locaux/métropolitains à partir desquels pourront s'élaborer des plans territoriaux de niveaux supérieurs (provinciaux, gouvernorats, régionaux) destinés à relever les défis de la mondialisation.

In fine, l'efficacité de l'État se mesurera de plus en plus à sa capacité :

- à impulser une stratégie de gouvernance régionale et locale basée

principalement sur la maîtrise et la gestion des externalités. Ces externalités sont en partie construites. Elle mêlent des ressources collectives résultant d'une histoire socioéconomique et culturelle spécifique. Elles sont aussi le résultat d'une stratégie visant à favoriser leur maîtrise et leur gestion ; le territoire est aussi un construit social,

- à faciliter l'insertion des territoires dont il a la charge dans une logique globale de développement à partir des actifs spécifiques ainsi produits. Si la logique de la mondialisation implique de s'insérer le mieux possible dans le nouveau contexte d'un espace élargi d'échanges généralisés, celle de la territorialisation doit se faire à partir des spécificités locales dans le cadre d'un développement territorialisé.

B. LES POLITIQUES TERRITORIALES DANS LES PAYS DE L'EST ET DU SUD DE LA MEDITERRANEE

Etat des lieux de la décentralisation en Méditerranée

La dynamique de décentralisation et de montée en puissance des acteurs territoriaux demeure aujourd'hui un phénomène émergent, de portée limitée et encore vulnérable. En effet, des tendances à la re-centralisation peuvent être observées dans certains pays du Maghreb et du Proche-Orient. Par ailleurs, la capacité des autorités territoriales à s'imposer comme des acteurs moteurs et incontournables du développement humain et durable en Méditerranée est encore limitée par leur manque de moyens humains, d'expertise et de ressources financières.

Des limites à l'autonomie des acteurs territoriaux

Les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont caractérisés par une forte tradition centralisatrice. Des indépendances jusqu'aux années 1980, les Etats se sont imposés à la fois comme garants de l'unité de la nation, comme moteurs du développement économique et comme responsables du fonctionnement des services publics de base (éducation, santé, eau, sécurité...).

Cette tradition centralisatrice est partagée par l'ensemble des pays du Maghreb et du Proche-Orient, quelle que soit la nature des régimes mis en place dans ces différents contextes : monarchie, république socialiste, république laïque, régime islamique... Le rôle prédominant de l'Etat s'enracine également dans l'extrême diversité ethnique, religieuse, régionale des nations qui ont émergé dans la région au cours des années 1950-1960. Dans ce

contexte, on peut comprendre les importantes réticences que suscite au Sud et à l'Est de la Méditerranée la perspective d'une décentralisation de l'autorité publique. Pour de nombreux acteurs de la vie politique nationale, l'autonomie du « local » représente avant tout un risque de désagrégation de l'unité nationale au profit de particularismes locaux et régionaux.

Si les villes, provinces et régions semblent jouir de prérogatives plus importantes que par le passé, elles restent cependant sous le contrôle étroit des Etats et de leurs administrations centrales. Les Ministères de l'Intérieur jouent, dans les différents pays de la région, un rôle clé dans la mise sous tutelle des autorités territoriales. Celles-ci se trouvent le plus souvent assujetties à un contrôle *a priori* de leurs décisions même parfois pour des opérations de gestion parmi les plus routinières comme le remplacement de fonctionnaires partis à la retraite... Il est également fréquent que les services publics locaux soient mis en œuvre par les administrations centrales de l'Etat, les entreprises publiques et les agences nationales telles que l'ANGED responsable de la gestion des décharges contrôlées des déchets ménagers sur la quasi-totalité du territoire tunisien ou encore le Ministère de l'Eau et de l'Irrigation qui continue de s'occuper directement de la distribution d'eau en Jordanie.

Cette position de « minorité » des collectivités territoriales est renforcée par l'insuffisance chronique des moyens humains, techniques et financiers qui leur sont alloués pour remplir à bien leurs missions. Les autorités locales et régionales méditerranéennes souffrent ainsi d'une insuffisance profonde de leur capacité de gestion qui met en doute leur habilité à devenir des acteurs moteurs du développement de leur territoire. Parmi les principales carences internes dont souffrent les collectivités locales et régionales du Sud et de l'Est de la

Méditerranée, on peut citer la formation insuffisante du personnel et notamment de l'encadrement ou le cadre rigide de gestion du personnel local. Le sous-équipement permanent des collectivités est un facteur d'approfondissement du manque d'autonomie des collectivités. Le manque de moyens techniques maintient les autorités locales et régionales dans une totale dépendance vis-à-vis des appuis techniques et financiers des services de l'Etat.

Une faiblesse structurelle : les finances locales

Le principal frein à une décentralisation effective en Méditerranée réside dans la faiblesse des ressources financières dont disposent les autorités locales et régionales. Dans les différents pays de la région, malgré les progrès de la fiscalité locale, les recettes propres des villes, des provinces et des régions restent extrêmement limitées. Les principales ressources des collectivités demeurent les transferts de l'Etat. Cette situation est souvent aggravée par un taux de recouvrement très insuffisant des impôts locaux. Le plus souvent, ces transferts sont effectués au cas par cas sans règles de péréquation préalablement établies. Les finances locales demeurent ainsi sous le contrôle étroit et parfois discrétionnaire de l'Etat central. De cette situation résultent des difficultés chroniques de financement pour les collectivités territoriales. Leurs coûts de gestion augmentant de plus en plus rapidement, celles-ci se trouvent confrontées à des dépenses incompressibles qui grèvent de façon croissante leur marge de manœuvre en matière d'investissements et de développement local. Le poids considérable des charges de personnel dans les dépenses des collectivités réside à la fois dans la nature quantitative (sureffectifs) du personnel communal mais aussi dans la nature qualitative

(inadéquation des profils au poste) des ressources humaines mobilisées.

Des voies d'amélioration existent et sont progressivement mises en œuvre, mais elles tardent à se mettre en place de façon effective. Dans le cas du Maroc, la capacité d'emprunt des villes à travers le Fonds d'Equipement des Communes (FEC) est, pour le moment, théorique tant il reste soumis à de nombreux contrôles de l'Etat.

L'absence d'une autonomie technique et financière des autorités locales et régionales conduit à ce que, dans tous les pays de la région, la part des dépenses locales reste réduite dans l'ensemble de la dépense publique. Ce manque global de capacités est payé au prix fort par les populations et les territoires méditerranéens qui souffrent d'un déficit profond d'investissements en matière d'équipements et de services publics essentiels : alimentation en eau potable et traitement des eaux usées, gestion des déchets, logement social, transports publics...

Une décentralisation «informelle»

En pratique, la réalité de l'administration territoriale est, le plus souvent assurée par les services de l'Etat. D'une certaine manière, l'organisation des pouvoirs publics au niveau local et régional s'apparente à un système déconcentré.

Les répartitions de compétences et de moyens entre collectivités et services de l'Etat font de ces derniers, Wilaya et gouvernorats, la pierre angulaire de l'administration territoriale et du développement local. Bien que ne disposant pas de tous les moyens nécessaires, en particulier au plan humain, les walis et gouverneurs restent, néanmoins, les mieux dotés pour accompagner le développement de leurs territoires. Mais ils le font en étroite liaison avec l'appareil d'Etat sans

participation véritable des acteurs locaux même lorsque ceux-ci ont compétence pour développer des initiatives stratégiques locales. Au Maroc, par exemple la Charte Communale de 2002 confie aux villes l'élaboration de plans stratégiques de développement dont la mise en œuvre se heurte cependant à l'absence de personnel formé à cette tâche.

Dans de nombreux pays de la région, cette position centrale des gouverneurs a été confortée par les réformes les plus récentes impulsées par les gouvernements. Les transferts de compétences de l'Etat vers les échelons locaux et régionaux ont le plus souvent abouti à un renforcement des prérogatives des services de l'Etat. Durant les années 1990, cette évolution a trouvé une puissante justification dans l'impératif sécuritaire. En Jordanie, en Egypte ou en Algérie, la priorité était d'accroître la capacité des gouverneurs dans le domaine de l'intervention policière et militaire. (C'est d'ailleurs dans cette perspective que les gouverneurs sont encore parfois recrutés parmi les corps militaires.

Ce processus de renforcement des gouvernorats ne cache pas les nombreuses insuffisances dont pâttissent également les services déconcentrés de l'Etat. Les moyens humains, techniques et financiers mis à la disposition des walis et gouverneurs ne sont pas non plus à la mesure de l'étendue de leurs missions. Outre ce déficit de capacités et de ressources, on constate au Sud et à l'Est de la Méditerranée, des problèmes de coordination entre les gouvernorats et les services extérieurs des ministères. Formellement, walis et gouverneurs ont souvent la compétence pour coordonner les actions des services des ministères. Cependant, il arrive également que les responsables de ces services ne soient pas habilités à répondre à leur demande sans instruction formelle de leurs ministères respectifs. Ainsi, les plus hauts

responsables des services extérieurs régionaux passent une partie de leur temps en intervention auprès des ministères centraux pour régler leurs problèmes territoriaux. Il arrive également, comme en Egypte, que ce soient les députés qui assurent directement la « défense » de leur circonscription auprès des ministères et des administrations centrales de l'Etat.

Entre décentralisation lacunaire et déconcentration déficitaire, la réalité de l'administration des territoires au Maghreb et au Proche-Orient s'apparente en fait souvent à une « décentralisation informelle »². On assiste ainsi à l'autonomisation au coup par coup de certaines régions et de certaines villes, au gré de la personnalité de leur gouverneur et de leur maire. Les trous béants laissés par les insuffisances des administrations décentralisées et déconcentrées dans la prise en charge des services publics a également conduit à une forme inédite de « laisser-faire » et de « système D », dans lequel il arrive fréquemment que les habitants participent directement à la prise en charge des services ou des équipements. L'évolution récente des Etats au Sud et à l'Est de la Méditerranée témoigne de leur progressive privatisation, à savoir un processus de délégation à des intermédiaires privés d'un nombre croissant de fonctions antérieurement dévolues à l'Etat. Ainsi, le renforcement observé ces dernières années des pouvoirs des gouverneurs et des walis, et dans certain cas des maires, semble lié à la volonté des pouvoirs publics d'impliquer davantage le secteur privé dans la prise en charge des infrastructures que les budgets des Etats ne peuvent plus assumer.

² Nous reprenons ici l'expression de Sarah BEN NEFISSA, chercheuse au CNRS au sujet de la décentralisation en Egypte

Les progrès de la décentralisation en Méditerranée

La décentralisation n'est malgré tout pas une idée nouvelle au Sud et à l'Est de la Méditerranée. Au contraire, la plupart des pays de la région comportent, depuis plusieurs décennies, des entités régionales ou sous-régionales souvent appelées *muhafazas*. De plus, la plupart comportent également des autorités locales comme les *Qada'a* ou des municipalités dans certains cas.

Les municipalités sont ainsi des institutions relativement anciennes dans la région puisqu'elles ont été introduites au moment du *Tanzimat*³ ou mouvement de réforme et de modernisation de l'Empire Ottoman et de son administration au 19^{ème} siècle. Cet échelon d'action publique fut ensuite repris et renforcé par l'administration des puissances mandataires à partir de 1920. La tutelle coloniale connue par la plupart des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée a ainsi entraîné la mise en place d'une organisation administrative des territoires maghrébins et proche-orientaux directement inspirée des modèles français ou britanniques. Le Maroc s'est ainsi vu doter d'une charte communale en 1917. Dans ce cadre, l'administration territoriale repose sur deux échelons de base :

- Les représentants de l'autorité centrale au niveau territorial : gouverneurs, walis...
- Les villes qui constituent l'échelon administratif local et qui sont dotées d'un conseil dont les membres sont élus par les citoyens.

Dans la quasi-totalité des cas, cette organisation administrative est reprise par les Etats issus des indépendances des années 1950 et 1960. Les pays du Maghreb et du Proche-Orient se sont ainsi

dotés de collectivités territoriales dès leur indépendance. Dans la plupart de ces pays de la région, on retrouve ainsi trois niveaux d'action publique : le niveau national, le niveau des régions (ou gouvernorats ou Wilaya selon les contextes nationaux) et le niveau communal.

La création et l'existence d'institutions locales n'ont cependant pas empêché les Etats centraux de la région de développer une longue tradition de centralisation. Dans la plupart des contextes nationaux, seules les villes jouissent d'une relative autonomie politique avec des représentants élus au suffrage universel. A l'exception du Maroc, les entités régionales, là où elles existent, sont présidées par un représentant de l'Etat nommé par le gouvernement.

Depuis une décennie, on assiste à une tentative de « relance » du processus de décentralisation au Sud et à l'Est de la Méditerranée. Dans la plupart des pays de la région, les Etats rencontrent de plus en plus de difficultés à remplir leurs missions et à délivrer un certain nombre de services publics essentiels (santé, éducation, eau, sécurité...). Dans ce contexte, la décentralisation émerge souvent comme un chantier prioritaire, soutenu par les institutions internationales (Banque Mondiale, FMI, PNUD...) qui considèrent la dévolution de compétences étatiques aux échelons territoriaux comme une composante de la « bonne gouvernance ». Partout en Méditerranée, on constate un certain engagement des pouvoirs publics dans cette perspective. 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. En Jordanie, le roi Abdallah a lui-même annoncé en 2005 la mise en œuvre d'un approfondissement sans précédent de la décentralisation politique et fiscale du royaume par la création de plusieurs assemblées régionales dotées de

³ Le Tanzimat (ou réorganisation en turc) désigne une période allant de 1839 à 1876 de réformes de l'appareil d'Etat de l'empire ottoman.

nombreuses compétences auparavant détenues par le Parlement et les administrations centrales de l'Etat. On peut également citer le projet de réforme de l'administration égyptienne qui prévoyait la décentralisation de nombreuses compétences gouvernementales. Ce projet fut finalement retiré en 2005.

Même limitée, la régionalisation apparaît comme le phénomène le plus marquant de cette vague décentralisatrice que connaissent les pays du Sud depuis une décennie. Si le Maroc est le seul pays dans lequel on observe un vrai processus de régionalisation, avec un président de région désigné par un processus électif, on observe 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.

Cette évolution s'accompagne dans plusieurs pays de la région de réformes de la fiscalité locale en vue d'une augmentation des ressources propres des autorités locales et régionales et d'une amélioration de leur autonomie financière. Des efforts conséquents sont en cours de réalisation en Tunisie et au Maroc où les villes ont maintenant la possibilité d'emprunter pour financer leurs dépenses d'investissement via le Fonds d'Equipeement des Communes (FEC).

Une structuration émergente du tissu institutionnel local

Au cours des quinze dernières années, parallèlement à l'engagement du processus de décentralisation dans

certains pays du sud et de l'est de la Méditerranée, se sont créées des associations nationales de collectivités locales, ou des déclinaisons à vocation plus techniques, qui assurent un appui institutionnel et/ou opérationnel aux collectivités locales. Elles constituent des espaces de réflexion et de concertation sur les enjeux du développement, permettent l'organisation d'un cadre de coordination à l'action de coopérations, contribuent à promouvoir l'action publique locale, appuient le développement des capacités des élus et cadres administratifs territoriaux et les accompagnent dans la recherche d'aides financières et matérielles pour la conduite de projets de développement.

Associations nationales de collectivités locales au Sud et à l'Est de la Méditerranée

L'association nationale des Collectivités locales marocaines (ANCLM) créée en 2002 dans le cadre du renforcement du rôle des collectivités locales dans le processus de démocratisation. Elle émane de la volonté des élus de créer un cadre institutionnel faisant part de leur volonté et point de vue vis-à-vis des autorités publiques, organisations régionales et mondiales dont elles sont membres.

Le Bureau Technique des Villes Libanaises (BTVL) créé lors de la IV^{ème} Conférence Générale des villes libanaises, syriennes et jordaniennes membres de la Fédération Mondiale des Cités Unies en 2001.

Il a vocation à faciliter le dialogue entre les villes libanaises et les partenaires susceptibles d'appuyer leurs projets par des actions de coopération. Il a pu, en développant ses activités, renforcer la coopération entre les villes libanaises et leur offrir davantage de possibilités de collaboration avec d'autres villes, européennes en particulier. Le BTVL a notamment mis en place le Réseau des Villes Historiques et Archéologiques chargé de la sauvegarde du patrimoine historique des villes libanaises, syriennes et jordaniennes adhérentes dans une logique de coopération internationale. Il appuie la création de Bureaux Municipaux de Développement Local,

en coopération avec des universités et des réseaux de villes européennes. Son expérience a servi de modèle pour l'ouverture des Bureaux Techniques syrien (BTVS) et jordanien (BTVJ).

L'union de Municipalités Turques (UMT) est une organisation qui vise à améliorer l'efficacité des municipalités qui sont des entités démocratiques locales et des membres très significatifs de la structure politique. L'union a entrepris un certain nombre d'initiatives et activités au niveau parlementaire, gouvernemental, national et international pour représenter les municipalités et sauvegarder leurs intérêts. L'UMT apporte également une aide pour améliorer l'efficacité financière, sociale, légale et politique des municipalités. De plus, l'UMT a été un significatif transmetteur de communication entre les administrations locales, le Parlement et l'opinion publique.

Association des Autorités Locales Palestiniennes (APLA)

Promu par l'Association des villes hollandaises (VNG), ce projet joue un rôle majeur dans la Coopération publique décentralisée en Méditerranée.

L'Association des Autorités Locales Palestiniennes (APLA) a été fondée en 1997 à Jérusalem lors d'une conférence tenue à l'Université Al Quods. Sa mission est de rassembler, de représenter, de défendre et de soutenir les efforts des autorités locales palestiniennes en vue de devenir des entités fortes, professionnelles, indépendantes et tournées vers les citoyens, dans la perspective des principes de la bonne gouvernance.

Parmi les objectifs de l'APLA, on trouve:

- représenter les autorités locales palestiniennes au plan national et international ;
- fournir à ses membres les informations et les outils nécessaires à l'amélioration du partage de connaissances et d'expériences entre autorités locales à travers des ateliers, des sessions de formation et des réunions ;
- améliorer les performances des autorités locales par le soutien aux fonctionnaires locaux auxquels est apportée une aide à travers des formations en matière de gestion administrative et à l'usage de diverses technologies modernes;
- faciliter les contacts entre les autorités locales palestiniennes et l'APLA, d'une part,

et, d'autre part, les autorités locales arabes et internationales, les organisations de municipalités et, plus généralement, toutes les organisations actives dans le champ des gouvernements locaux.

Fédération Nationale des Villes Tunisiennes (FNVT)

La Fédération nationale des villes tunisiennes, dont la création remonte à une trentaine d'années, regroupe 264 villes tunisiennes. Elle œuvre pour la promotion de l'action municipale et appuie les municipalités tunisiennes dans leurs projets de développement.

Un foisonnement d'initiatives et de démarches territoriales innovantes

On constate en Méditerranée l'émergence d'une diversité de démarches innovantes en matière de développement et la reconnaissance d'une approche territoriale du développement. Ces démarches peuvent être initiées par des pouvoirs publics nationaux, souhaitant ouvrir aux acteurs territoriaux leurs outils réglementaires et législatifs. Elles peuvent également être initiées par des acteurs territoriaux. Ces différentes approches reposent sur une conception du territoire comme un espace humain, pouvant avoir différentes échelles (villes, départements, provinces, régions...) et caractérisé par la convergence d'une pluralité d'acteurs locaux mais aussi nationaux et parfois supranationaux, désirant prendre en charge l'avenir de leur territoire.

Elaboration territorialisée et participative de politiques publiques nationales

La première catégorie de démarches territoriales innovantes regroupe les processus initiés par des autorités gouvernementales. Les grandes politiques sectorielles (éducation, santé, eau, sécurité...) restent très fortement centralisées en Méditerranée et particulièrement dans les pays du Maghreb et du Proche-Orient, caractérisés par une forte tradition centralisatrice dans l'organisation des pouvoirs publics.

Depuis quelques années cependant, on assiste à l'émergence de nouveaux modes de gouvernance au sein même des ministères et des administrations

centrales de l'Etat. Ces innovations sont de différents ordres.

Un premier type de phénomène émergent est le développement d'outils nationaux de planification territoriale. La Tunisie, le Maroc et l'Algérie se sont ainsi dotés de schémas nationaux d'aménagement du territoire (SNAT). Le principe de ces instruments est de partir de la réalité des territoires, de leurs atouts, de leurs déficits et de leurs besoins pour construire des politiques publiques et une allocation efficaces des ressources. On observe par ailleurs une utilisation grandissante de la planification territoriale à l'échelle communale et régionale (*Cf. encadré*).

La seconde caractéristique de ces outils est leur dimension inclusive, permettant d'impliquer la participation d'acteurs nouveaux dans la préparation des politiques publiques en Méditerranée. L'élaboration de la charte nationale de l'aménagement du territoire au Maroc a ainsi concerné tous les acteurs de la vie nationale, élus, responsables économiques et sociaux.

Parallèlement au développement d'outils territorialisés de politiques publiques, on observe au Sud et à l'Est de la Méditerranée une influence grandissante des acteurs locaux et régionaux dans les processus de décision nationaux et notamment dans la préparation de textes réglementaires et législatifs quand ceux-ci impactent fortement l'exercice effectif des compétences des autorités territoriales. Au Liban et en Jordanie, des collectivités locales ont ainsi été associées à la préparation de lois encadrant la gestion des déchets municipaux.

Exemples concrets

La charte nationale de l'aménagement du territoire (Maroc)

Le gouvernement marocain a décidé que : « l'élaboration de la nouvelle politique du territoire devrait commencer par un débat national, abordant avec franchise et esprit de responsabilité, l'ensemble des problèmes que nous avons à traiter c'est de ce débat que sortira « une charte de l'Aménagement » puis servira elle-même de base pour l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire et de tous les documents qui y sont liés ».

Ce débat a concerné tous les acteurs de la vie nationale, élus, responsables économiques et sociaux, et plus généralement tous les citoyens qui se sentent concernés par la vie collective.

La « Charte Nationale de l'aménagement du territoire » est le produit du débat national. Elle fournit une vue synthétique, dans les grands domaines de l'action publique, de la vie sociale, de l'utilisation des ressources au plan national.

Son objet est de présenter un diagnostic de la situation et de soulever les grandes questions.

La gestion des déchets à Zarqa et la stratégie nationale (Jordanie)

En Jordanie, dans le cadre d'un projet sur la gestion de déchets impulsé par Medcités, la ville de Zarqa a influencé la modification de la réglementation sur les taxes locales pour les services de gestion de déchets.

Le plan de déchets de Zarqa a été la référence par la force de ses actions de sensibilisation des citoyens, des jeunes et des commerçants. Il a même utilisé la prédication des vendredi aux mosquées pour diffuser les pratiques de collecte sélectives des déchets solides.

Le Plan Stratégique de Al-Fayhaa et la législation nationale de gestion des déchets (Liban)

Al-Fayhaa - Union de Municipalités Tripoli, El Mina Bedawy (Liban) a participé avec le Ministère des Administrations Locales et les villes de Beirut et Sidon, avec l'aide de la Banque Mondiale et de Medcités, à l'élaboration d'un projet de loi pour établir une taxe locale pour la gestion des déchets urbains au Liban. Ce projet de loi néanmoins n'a pas été accepté par le Parlement. Le Plan

Stratégique de Al-Fayhaa est en cours d'élaboration avec le support de Cités Alliance, de la Banque Mondiale, UN Habitat, l'AFD, Medcités, les villes de Marseille, de Barcelone et de son Aire Métropolitaine. Outre son caractère métropolitain, il est prévu qu'il se développe en coordination avec un plan régional similaire pour le Nord du Liban, sous la direction de PNUD/ArtGold.

Les démarches locales concertées en vue d'un développement local durable

La seconde catégorie de démarches territoriales innovantes recouvre une pluralité de processus initiés par des acteurs territoriaux en vue de la planification et de l'organisation de leur développement humain durable. La perspective du développement humain et du développement durable constitue ainsi en Méditerranée un important levier d'innovation institutionnelle et politique. Placer le développement humain au cœur de l'approche territoriale du développement implique, en effet, que soient accordées de plus fortes compétences aux autorités locales et régionales mais également que ces dernières mobilisent plus activement la société civile (ONG, populations locales, entreprises...) en vue d'un développement durable du territoire. Ce constat est particulièrement important dans le contexte méditerranéen, du fait de la complexité des enjeux économiques, sociaux et environnementaux, exode rural massif, migrations, phénomènes de métropolisation, transition des tissus productifs, impacts du changement climatique... Dans la région la plus fortement urbanisée du monde, les villes se trouvent particulièrement exposées à un certain nombre d'urgences : chômage des jeunes, pauvreté, habitat, services publics essentiels...

Dans cette perspective, le Sud et l'Est de la Méditerranée connaissent un développement sans précédent de

pratiques nouvelles en matière de gestion territoriale. Comme évoqué plus haut, le premier phénomène marquant est celui de la multiplication des démarches participatives d'élaboration de projets territoriaux. Ces documents de planification émergent en priorité dans les grandes métropoles de la région : Casablanca, Tunis et Alger. On les retrouve également dans des territoires moins densément peuplés comme à Bosra, en Syrie. Des Plans Stratégiques locaux se développent à Sfax, Alep et Amman. Le modèle de l'Agenda 21 local, créé lors de la conférence de Rio sur l'environnement en 1992, connaît également un véritable succès au Maghreb comme en témoigne la réalisation d'Agenda 21 à Marrakech ou à Tunis.

L'Etat et les autorités nationales interviennent de différentes manières : comme des porteurs d'enjeux (ce qui est porteur d'ambiguïtés dans le contexte très centralisé des Etats méditerranéens). Ils interviennent aussi souvent en appui de ces processus, comme facilitateur et animateur.

Exemples concrets

Plan Stratégique de la ville de Bosra (Syrie)

La ville de Bosra réalise actuellement son Plan Stratégique. Celui-ci est réalisé en collaboration avec la ville de Rome dans le cadre du Projet SHAMS, financé par le Programme MedPact de la Commission Européenne. Il s'appuie sur la méthodologie de Valorisation Environnementale Stratégique, pour la mise en valeur du patrimoine culturel et environnemental, visant le développement du tourisme durable. Dans ce cadre, la ville de Bosra a constitué un comité de participants intéressés par la démarche.

Agenda 21 à Marrakech (Maroc)

L'Agenda 21 local comme instrument de gouvernance locale est mis en œuvre dans la ville de Marrakech, sur la base d'une première expérience à Essaouira. Il intègre le programme « Agendas 21 locaux pour la

promotion de l'environnement et du développement durable en milieu urbain ».

Résultat du partenariat entre le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la mairie de Marrakech, ce programme évolue dans un contexte institutionnel favorable à la gestion locale participative et aux actions de proximité, que le discours royal du 12 mai 2004 est venu confirmer, lors de l'ouverture des travaux du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

Stratégie de développement et Agenda 21 du Grand Sfax (Tunisie)

Entre 2002 et 2006, la ville de Sfax a mis en œuvre un processus participatif d'élaboration de stratégie de développement urbain durable. Les objectifs de cette démarche étaient de hisser l'agglomération de Sfax au rang de métropole méditerranéenne compétitive en devenant un pôle de haute technologie et d'innovation. Parallèlement, l'enjeu des autorités locales était de construire une métropole durable et réconciliée avec son littoral. Le processus d'élaboration de la stratégie a été complété par le développement d'un Agenda 21 de la ville de Sfax. Le diagnostic élaboré dans le cadre de la phase 1 a donc été complété par des éléments concernant plus spécifiquement la durabilité de la stratégie de l'agglomération.

Un vecteur de changement des pouvoirs publics en Méditerranée

Des expérimentations qui sont autant « d'expériences apprenantes » pour tous les acteurs qu'elles mobilisent.

Les Etats, les ministères et leurs administrations centrales bénéficient en premier lieu de ces processus expérimentaux. Ils y développent de nouvelles compétences en matière de facilitation et d'animation de processus participatifs fondés sur le dialogue avec « la société civile ». Par ailleurs, ces processus expérimentaux favorisent l'appropriation au sein des autorités centrales d'une nouvelle approche du développement national, plus

territorialisée, ouverte à une approche territoriale du développement et à la perspective du développement durable. Au-delà des ministères et des administrations centrales, la très grande majorité des services extérieurs et des services déconcentrés des Etats ont mis en avant l'intérêt qu'avait représenté pour eux le fait d'échanger avec d'autres administrations et d'autres services. Les processus innovants constituent également l'opportunité, pour des administrations traditionnellement très hiérarchisées et compartimentées, d'expérimenter concrètement des modes d'organisation plus horizontaux et transversaux.

Les autorités locales et régionales sont bien sûr les secondes bénéficiaires de cette émergence de nouvelles pratiques des politiques publiques et de l'émergence de processus innovants. L'élaboration, en concertation avec la société civile locale, de visions de long terme sur l'avenir d'un territoire et sur la stratégie de développement durable de celui-ci constitue une opportunité de renforcement de leurs « capacités ». Cette dimension est souvent rendue possible et accrue par l'organisation de sessions de formations dans le cadre des processus innovants, comme l'élaboration de l'agenda 21 de Marrakech ou de la Stratégie du Développement Durable du Grand Sfax.

La société civile et les populations locales sont également bénéficiaires de l'émergence de nouvelles pratiques au sein des administrations nationales et territoriales. On assiste ainsi à la montée en puissance et à la reconnaissance progressive d'une expertise locale sur les enjeux de développement durable. Les processus de type « stratégie territoriale » ou « Agenda 21 » reposent en effet sur la mobilisation et l'intégration de compétences locales, notamment universitaires, administratives et associatives.

Pour tous ces acteurs, à leurs différents niveaux, ces démarches sont des moments d'apprentissage de nouvelles relations, de nouveaux modes de reconnaissance mutuelle.

L'expérimentation institutionnelle dans le cadre de projets de développement favorise ainsi l'apprentissage, par les différents acteurs associés (administrations centrales et déconcentrées, autorités locales et régionales, société civile...), d'une nouvelle approche du développement et de la démocratie locale. Les expériences menées en matière de politiques territoriales et de développement local permettent de tester l'approche participative et la concertation pour identifier les grands problèmes socio-économiques des villes et des régions.

Ces expériences innovantes permettent également souvent de faire émerger des projets à caractère démonstratif pour lutter contre l'exclusion sociale et la précarité surtout dans les milieux défavorisés. Le projet d'Agenda 21 à Marrakech a permis l'élaboration d'un diagnostic sur la pauvreté dans la ville qui a vu la participation de beaucoup d'acteurs locaux.

Dans le cas de la Stratégie de Développement Durable de Sfax un processus participatif élargi a été mis en place au niveau métropolitain avec la participation des représentants de l'État qui a permis d'identifier des projets stratégiques à l'échelle de l'aire métropolitaine. Et les institutions qui ont élaboré le Plan Stratégique coopèrent également à sa mise en œuvre. Le Plan de Gestion Intégrée de la Côte sud a été élaboré dans les mêmes conditions. Certains des projets stratégiques identifiés au cours de cette démarche ont été, depuis, intégrés dans le plan national de développement comme, par exemple, le projet de délocalisation d'une usine de phosphate.

Une deuxième phase d'élaboration stratégique locale est en cours incluant la question des transports, le développement d'un technopole, la régénération de la Medina et d'autres quartiers et le renforcement de l'intercommunalité.

Plus généralement, le dialogue entre services, la montée en puissance des autorités locales et régionales et de la société civile dans les processus de développement et d'aménagement contribuent à la qualité des politiques publiques nationales et des stratégies territoriales en favorisant une convergence de compétences et d'une pluralité d'expertises sur les territoires.

Un phénomène émergent et encore vulnérable

L'émergence d'une gouvernance multiniveaux, c'est à dire associant différentes échelles institutionnelles et la montée en puissance des acteurs territoriaux et de la société civile dans les politiques publiques est porteuse de changements profonds des modes de gouvernance en Méditerranée. Mais, à ce jour, ces phénomènes demeurent circonscrits à des processus occasionnels et ponctuels. Par ailleurs, ces processus apparaissent comme vulnérables ceci pour des raisons qui varient selon les pays

La portée des processus de « territorialisation des politiques publiques » est souvent limitée par la faiblesse de la démocratie locale notamment au Sud et à l'Est de la Méditerranée. L'autonomie des acteurs territoriaux pour initier des démarches stratégiques ou y participer est tout d'abord, on l'a dit plus haut, structurellement limitée par la nature profondément centralisatrice des Etats en Méditerranée et par la faiblesse des autorités décentralisées, locales et régionales.

Les expériences menées en matière d'ouverture des politiques publiques et de démocratie locale se trouvent souvent interrompues ou « gelées » avant leur terme par les acteurs nationaux qui souhaitent conserver une position dominante dans les processus de décision et de préparation de la législation et de la réglementation. Ainsi, le projet de législation sur la gestion des déchets associant des collectivités territoriales libanaises n'a finalement pas été adopté par le parlement libanais. De même, décentralisation et gouvernance locale participative ne vont pas systématiquement ensemble. Au Maghreb et au Proche-Orient, force est de reconnaître que l'implication des citoyens dans la vie politique locale ne dépasse que rarement le cadre électif. Le milieu associatif n'est ainsi que très rarement associé à la préparation des grands projets urbains ou régionaux.

Par ailleurs, l'innovation institutionnelle et le développement d'approches multiniveaux en matière de développement durable sont confrontés à des limitations internes, notamment dues au manque de capacité de mobilisation des acteurs locaux. On constate ainsi souvent une faible mobilisation et un faible enthousiasme de nombre d'élus et cadres municipaux à s'impliquer dans un processus de gestion concertée en raison du poids des pratiques héritées et de la faiblesse de l'engagement des partis politiques dans des processus similaires à celui de l'Agenda 21 local. Des efforts de sensibilisation rapprochée et presque individuelle sont souvent nécessaires, alors que la formation pour le renforcement des capacités des élus, quand elle a lieu plus tôt, peut contribuer à lever plus facilement cet obstacle. De même, les processus innovants sont souvent confrontés à un manque d'appui des services de l'Etat dans la mise en œuvre de démarches expérimentales.

Ces processus sont également victimes de la faible structuration et modestie de

l'expérience et des compétences des composantes de la société civile qui y participent. On constate ainsi une forte inégalité entre les territoires dans leurs capacités à s'associer à ces processus.

Par ailleurs, l'association du secteur privé dans la définition et la mise en oeuvre des processus innovants reste à développer. Dans un contexte où la culture de l'entreprise citoyenne est encore faiblement ancrée, les rares promoteurs mobilisés ont fait l'objet d'une sensibilisation rapprochée et individuelle. Cette démarche nécessite d'énormes efforts des équipes d'animation des programmes.

Des initiatives en manque de reconnaissance et d'accompagnement

L'émergence d'une approche territoriale et inclusive du développement reste aujourd'hui encore au Nord comme au Sud de la Méditerranée un phénomène « sous-critique ». On assiste bien au développement d'un foisonnement d'initiatives et de processus innovants mais ces démarches demeurent des processus isolés, ponctuels, encore embryonnaires. Cette situation d'isolement vaut également pour les acteurs et les porteurs de ces démarches qui manquent fortement de visibilité et de reconnaissance institutionnelle.

L'influence durable et effective des acteurs territoriaux dans les processus de développement est ainsi rarement accompagnée par des changements durables des mécanismes de décision et du fonctionnement traditionnel des gouvernements. La charte communale marocaine stipule bien que « *la commune entreprend toutes les actions de proximité de nature à mobiliser le citoyen, à développer la conscience collective pour l'intérêt local* », mais cette reconnaissance légale des acteurs de la société civile et de leur influence

sur les processus de décision locaux et *a fortiori* nationaux reste sans équivalent au Sud de la Méditerranée.

Ce manque de reconnaissance constitutionnelle ou légale constitue un frein important à la montée en puissance des acteurs territoriaux et des processus de développement multiniveau qui restent confrontés à un manque de moyens humains et financiers aussi bien qu'un manque d'expertise technique.

Ce déficit de reconnaissance et de moyens a déjà été identifié par un certain nombre d'acteurs de la coopération décentralisée qui ont initié en Méditerranée des programmes d'accompagnement et de soutien aux acteurs territoriaux : Programme d'appui à la Décentralisation (PAD) lancé par le Ministère des Affaires Etrangères Français ; programme GOLD initié par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). De même, les programmes européens de coopération en Méditerranée (partenariat, voisinage) reconnaissent de façon grandissante le rôle des acteurs locaux et régionaux et tendent à leur consacrer des ressources spécifiques (*voir section suivante*). Ces différents programmes apportent ainsi au processus de territorialisation des politiques publiques une reconnaissance internationale. Les acteurs locaux, régionaux et nationaux impliqués dans des processus innovants au Sud et à l'Est de la Méditerranée bénéficient souvent dans ce cadre d'un accompagnement technique et de formations qui accroissent leurs capacités et la qualité de leurs projets. Néanmoins, l'impact effectif de ces programmes demeure le plus souvent difficile à évaluer. Souvent, ces dispositifs se trouvent limités par le manque d'implication des autorités nationales qui les perçoivent comme des initiatives étrangères à leur propre stratégie. Ainsi, le programme GOLD mené en Tunisie a été « gelé » par les pouvoirs publics dès la fin de sa première phase.

Exemples concrets

Le PAD - Programme d'Appui à la Décentralisation

Lors des premières assises de la coopération décentralisée qui se sont tenues à Fès en 2001, les collectivités locales françaises et marocaines ont affirmé leur volonté de renforcer et de développer leur coopération autour d'un objectif central : celui du transfert d'expérience et de savoir faire dans la gestion locale et l'exercice des compétences dévolues aux collectivités locales marocaines. C'est, à cette occasion, que la mise en place d'un projet a été annoncée par le Ministre français délégué à la Coopération pour appuyer cette volonté et renforcer ces partenariats.

Le programme GOLD au Maghreb

Le programme GOLD Maghreb, initiative de partenariats pour la Gouvernance Locale et le Développement dans le Maghreb, se propose d'offrir aux administrations locales un cadre de référence et des instruments opérationnels pour encourager et faciliter l'établissement des partenariats internationaux, afin de contribuer plus efficacement à un développement local durable, équitable, pacifique et démocratique.

GOLD Maghreb vise à soutenir les élus locaux, la société civile et le secteur privé maghrébin dans leur effort de promotion du processus de décentralisation et de développement participatif et intégré au niveau des régions administratives du Maroc, de l'Algérie, de la Tunisie et de la Libye. Il a pour principal objectif d'appuyer le processus de développement local participatif à travers une meilleure utilisation des ressources de la coopération internationale, de la coopération décentralisée et de la coopération Sud-Sud. GOLD intervient en matière de gouvernance locale, de développement économique local et de prévention de l'exclusion sociale. Il vise également à promouvoir les cultures méditerranéennes, la connaissance et le respect réciproque et à favoriser les échanges culturels.

Programme Cities Alliance en Méditerranée

Cities Alliance (l'Alliance des villes) rassemble une coalition de villes du monde entier et de partenaires de développement engagés dans la lutte contre la pauvreté et visant la transposition à plus large échelle

des expériences urbaines réussies. Les villes ont démontré leur rôle bénéfique dans la lutte contre la pauvreté comme moteur de la croissance économique. En soutenant les impacts positifs de l'urbanisation, l'Alliance appuie la transmission des connaissances entre des villes de toutes tailles mais aussi entre celle-ci, les gouvernements, les agences internationales de développement et les institutions financières.

Projet ARAL (Liban)

L'assistance à la réforme de l'administration libanaise (ARAL) est un programme MEDA doté d'un budget total de 38 millions d'euros et chapeaute deux actions en direction des municipalités : « gestion intégrée des déchets solides » (10 millions d'euros) et « soutien aux municipalités dans le domaine du développement local » (3,3 millions d'euros).

C. VERS UN NOUVEAU ROLE DES AUTORITES LOCALES ET REGIONALES DANS LE PROJET MEDITERRANEEN

Les autorités locales et régionales dans le projet méditerranéen

Les Villes et les Régions qui se sont réunies à l'occasion du Sommet de « Barcelone + 10 » en Novembre 2005 ont approuvé une Déclaration conjointe où elles affirmaient notamment que *« les autorités locales et régionales avaient un rôle crucial à jouer dans le Partenariat Euro-méditerranéen, et qu'elles devaient participer à la définition de ses orientations stratégiques futures »*. Cette déclaration met en lumière un processus de montée en puissance des autorités locales et régionales dans la gouvernance des processus de coopération et de développement en Méditerranée.

Cette montée en puissance des acteurs territoriaux dans la coopération euro-méditerranéenne n'est pas nouvelle. Les autorités locales et régionales sont devenues, en effet, des partenaires des Etats et des institutions supranationales au fil d'un long processus démarré lors des accords de Barcelone de 1995, eux-mêmes repris dès la conférence euro-méditerranéenne des ministres des affaires étrangères de 1999. Ce rôle a été, depuis, réaffirmé lors de la conférence des autorités locales et régionales organisée à Barcelone en novembre 2005, dans le cadre de la réunion des chefs d'Etat et de Gouvernement.

Suite à la mise en place du programme européen de soutien à des projets de coopération décentralisée en Méditerranée Med Urbs (1992-1993), une « culture des réseaux » transméditerranéens de collectivités locales s'est créée. Le réseau MedCités, le Réseau des villes Euromed (puis anciennement groupe Euromed du réseau des Eurocités), l'Arc Latin qui regroupe des entités d'échelon départemental, la

Commission inter-méditerranéenne de la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM), le Réseau européen des collectivités locales pour la paix au Proche-Orient (COEPPO), ou encore, le Comité Permanent pour le Partenariat Euro-Méditerranéen (COPPEM) sont des exemples parmi d'autres qui se croisent avec les nombreux réseaux de la société civile, des universités et des initiatives du secteur privé

La Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis

La Commission Interrégionale « Méditerranée » de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) est la première plateforme institutionnelle de concertation, commune à toutes les collectivités locales des pays méditerranéens, à leurs réseaux et associations, pour promouvoir l'autonomie locale, la coopération décentralisée et dialoguer avec les institutions nationales, européennes et internationales. En favorisant les échanges entre tous ses membres, elle est un lieu de partage de stratégies et d'opportunités, un outil pour faciliter le dialogue entre les multiples réseaux dans le respect et le renforcement de leurs domaines de compétence respectifs. Elle est conçue comme un levier pour la reconnaissance des collectivités locales en tant qu'acteurs des relations internationales, leur permettant de partager la responsabilité d'impulser des relations méditerranéennes avec les Etats, l'Union Européenne et les organisations internationales. En cela, elle est le vecteur des objectifs politiques de CGLU et contribue à la définition de sa politique en Méditerranée. Le Forum Euromed des Villes de 2005 a adopté le principe de la création d'un Forum permanent des autorités locales et régionales de la Méditerranée dont l'organisation a été confiée à la Commission Méditerranée de CGLU. La première édition aura lieu à Marseille, les 22 et 23 juin 2008. Dans sa dimension technique, la Commission Méditerranée de CGLU a pour vocation de constituer un « centre ressources », à l'échelle de la Méditerranée, des projets, des procédures, et des dispositifs ayant trait aux collectivités territoriales.

Dotée d'une présidence tripartite assurant une représentation de l'Europe, du Maghreb et du Moyen-Orient; la Commission s'est doté d'un Secrétariat Technique, accueillis à Marseille et assurés par la Région Provence Alpes Côte d'Azur et la Ville de Marseille, avec le soutien de Cités Unies France.
Pour plus d'information : www.commed-cglu.org

Cet engagement est également porté par les collectivités locales et régionales à travers leurs instances de concertation internationales regroupées au sein de Cités et Gouvernements Locaux Unis et plus particulièrement de sa Commission Méditerranée ou comme en témoignent les récentes prises de position sur la coopération euro-méditerranéenne du Comité des Régions de l'Union Européenne ou du Forum Global des Associations de Régions (FOGAR).

Pourtant, jusqu'à présent, l'Europe et les États riverains de la Méditerranée ne se sont que faiblement appuyés sur les autorités locales et régionales pour conduire leur politique méditerranéenne. Dans le meilleur des cas, elles ont été sollicitées pour apporter leur soutien à des politiques pour lesquelles elles n'avaient pas été consultées. Au pire, on leur a demandé de prendre en charge les dégâts collatéraux dus à l'absence de politique coordonnée au plan européen, comme c'est le cas pour l'immigration. Mais pour l'essentiel, les institutions locales et régionales ont été cantonnées dans un rôle principalement réactif de mise en œuvre des politiques européennes à la préparation desquelles elles n'ont, le plus souvent, pas été associées.

Une nouvelle étape de l'action collective des autorités locales et régionales en méditerranée

Il devient aujourd'hui de plus en plus évident que face à l'érosion de la gouvernance des affaires méditer-

ranéennes, les Autorités Locales et Régionales ont un rôle stratégique à jouer dans cet espace et ce, quelle que soit la nature et la diversité des systèmes institutionnels en présence. Moins assujetties que les États aux contraintes diplomatiques internationales et plus proches des tissus économiques et sociaux pour le lancement de coopérations à bénéfice mutuel, elles sont en capacité d'assumer des responsabilités de premier plan sur les grandes questions méditerranéennes. Elles sont également en capacité, de par leurs compétences, de s'investir dans la dimension territoriale du développement.

Cependant, l'efficacité sur une grande échelle de l'action des Autorités locales et régionales pose l'exigence de la coopération. Une coopération qui soit lucide quant aux enjeux politiques, économiques, environnementaux et culturels dans le Bassin méditerranéen et, pour autant, garante des nombreuses identités qui caractérisent cet espace.

Une nouvelle étape de l'action collective des Autorités Locales et Régionales en Méditerranée devient donc nécessaire. Pour y faire face, elles pourront s'appuyer :

- d'une part, sur les acquis d'une coopération décentralisée et multilatérale encore récente et faiblement coordonnée mais dont les bénéfices sont pourtant réels, qui n'a pas encore atteint sa pleine potentialité ;
- d'autre part, sur les nouvelles orientations de la politique européenne qui souhaite un plus large investissement des autorités locales et régionales sur les questions méditerranéennes ;
- enfin, sur l'intérêt de plus en plus marqué des institutions multilatérales pour des coopérations approfondies avec les autorités locales dans la définition et la conduite de leurs actions de développement.

Une multiplicité de modes de coopération

Nombre de villes, de provinces et de régions des deux rives entretiennent des relations anciennes d'amitié et de coopération au travers de partenariats qui se sont densifiés au cours des années.

Les relations entre acteurs territoriaux de la Méditerranée ont évolué avec les outils de « relations internationales » des autorités locales et régionales qui ont connu d'importantes évolutions depuis les années 1950. Dans un premier temps, la coopération a été le fait des villes, animées par la volonté de développer des liens d'amitié avec les populations des villes allemandes puis, pendant la guerre froide, avec celles des villes des pays d'Europe de l'Est. Les jumelages se sont d'abord développés en Europe ; ils constituaient alors principalement des cadres d'échanges culturels. Dans les années 1970, les jumelages ont changé de nature lorsque des villes se sont engagées dans des actions concrètes de solidarité avec en particulier des localités des pays sahéliens.

La coopération décentralisée est considérée comme un modèle alternatif moins formaliste sur le plan institutionnel, moins bureaucratique dans sa gestion et moins coûteux en terme budgétaire que les formes traditionnelles de coopération. Comparée aux initiatives étatiques, elle présente l'avantage de susciter, par le biais des collectivités locales, l'adhésion des populations. Elle est le fait d'une ou plusieurs collectivités territoriales, régions, départements, villes et leurs groupements et une ou plusieurs autorités locales étrangères qui se lient, sous forme conventionnelle, dans un intérêt commun. La coopération décentralisée se caractérise, non seulement, par la large gamme d'acteurs ou de familles d'acteurs, mais également, par les liens de concertation et de complémentarité entre ces acteurs. Les actions de coopération peuvent prendre

des formes diverses (jumelages, travail en réseau des villes, programmes ou projets de développement, assistance technique, action humanitaire ou gestion commune de biens, de services). Elles peuvent intervenir entre collectivités ou autorités territoriales de toutes zones géographiques et de tous profils économiques ou sociaux.

La coopération décentralisée est donc une approche différente et complémentaire des modes traditionnels de coopération. Elle est, pour cette raison, conduite à jouer un rôle grandissant dans la mobilisation de la société civile, le développement local et l'évolution démocratique des sociétés au Nord comme au Sud.

Des coopérations fragmentées et faiblement coordonnées

A l'occasion de la première réunion conjointe des autorités locales et régionales, organisée à Barcelone les 25 et 26 novembre 2005 dans le cadre de la conférence euro-méditerranéenne célébrant les 10 ans de la Déclaration de Barcelone, un premier bilan de la coopération décentralisée en Méditerranée a été opéré.

Trois ans après, il semblerait que les principales conclusions de ce bilan demeurent pertinentes. L'utilité des coopérations, si elle ne fait aucun doute, se voit encore souvent reprocher la dispersion et le cloisonnement des actions, ce qui induit un manque de cohérence et une perte de moyens financiers et humains.

Limites de la coopération décentralisée en Méditerranée⁴

La coopération décentralisée en Méditerranée a reposé presque exclusivement sur les actions menées au coup par coup par un certain nombre de villes européennes en réponses aux demandes exprimées par leurs partenaires du Sud. Ces demandes étaient à la fois nombreuses et extrêmement diverses. Les villes européennes y ont répondu généralement avec plus ou moins de pertinence par l'intermédiaire d'experts envoyés sur place ou par une aide logistique à distance. La visibilité du message s'en est trouvée diluée du fait de cette diversité et a alimenté, dans les publics concernés tant au Nord qu'au Sud, une certaine confusion.

Au niveau des contenus, le processus s'est traduit le plus souvent par un échange de connaissances intense, mais il est resté essentiellement au niveau empirique et théorique. En ce sens, il est possible d'affirmer que le pragmatisme et le manque de sensibilité pratique ont longtemps fait véritablement défaut au processus. Des progrès importants ont été cependant réalisés au cours des dernières années.

Face à des demandes très diverses, les villes du Nord ont appris à s'organiser. Elles sont à présent plus sélectives dans leurs réponses et se focalisent sur un nombre de domaines plus restreints en s'appuyant sur des opérateurs professionnels et expérimentés. Elles cherchent également à inscrire la coopération dans des accords-cadres où sont définis les attentes et les engagements de chacune des parties. De nombreuses coopérations avec les pays méditerranéens émergent également des réseaux de villes. Le domaine de l'eau est, de ce point de vue, exemplaire. Des réseaux anciens existent entre professionnels et acteurs de l'eau, qui ont permis de nombreux échanges d'expériences et contribué à accélérer un certain nombre d'évolutions et de réformes dont on peut voir aujourd'hui des résultats concrets. Une évolution similaire se fait jour dans le domaine des déchets et celui des transports publics.

Le cas de Medcités est exemplaire d'un réseau qui travaille avec succès depuis 1991 dans les domaines de l'environnement urbain et du développement durable. Ce réseau se

caractérise par la limitation volontaire, à 25, du nombre de ses membres. L'expérience menée avec la Banque Mondiale par les villes membres de la Charte d'Alliance (Barcelone, Marseille, Gênes et Lyon) aujourd'hui étendu à d'autres villes comme Bordeaux et Séville, en est un autre exemple.

Pour autant, on peut dire que le partenariat entre villes est loin d'avoir atteint sa pleine potentialité. La démarche, il est vrai est exigeante en temps et en ressources humaines, complexe au niveau politique et administratif, contraire à la pression de l'engagement financier et risquée au niveau des résultats. Elle garde néanmoins toute sa pertinence dans sa fonction d'apprentissage collectif. Elle reste, en particulier, un terrain privilégié de l'affirmation de l'autonomie des villes qui est, comme on l'a vu, une des clefs de leur développement. La gouvernance devrait, pour cette raison, devenir progressivement l'un des thèmes majeurs de la coopération.

Le souci de décloisonner les aides et de clarifier les actions sur le terrain dans un souci de mise en adéquation des besoins et des ressources et dans un souci de gain d'efficacité, a conduit par exemple le PNUD à créer les programmes ART GOLD⁵

⁴ Les villes méditerranéennes 10 ans après Barcelone, Ajuntament de Barcelona, Barcelone 25 et 26 novembre 2005

⁵ Voir section précédente

Un nouveau contexte méditerranéen

La redéfinition des grandes politiques euro-méditerranéennes

Les grandes politiques méditerranéennes connaissent actuellement une phase de transition, de recomposition et d'incertitude avec la coexistence d'une diversité de processus et d'outils :

- Le Partenariat Euro-méditerranéen ;
- La Politique Européenne de Voisinage ;
- L'initiative « Union pour la Méditerranée » dans le cadre du Processus de Barcelone.

A ces grands projets s'ajoutent en Méditerranée une multitude de programmes et d'initiatives intergouvernementales visant au dialogue et au rapprochement du Nord et du Sud : le Dialogue 5+5, le Plan bleu pour l'environnement, le Dialogue Méditerranéen de l'OTAN, l'initiative Partenaires-Méditerranéens de l'OSCE. Cette multiplication des espaces de dialogue va de pair avec un intérêt géopolitique, sécuritaire et énergétique croissant de la part de l'Europe.

On ne reviendra pas sur le bilan mitigé du processus de Barcelone qui traduit la faiblesse des instruments et des financements mis en place mais aussi une persistance des logiques nationales au sein de l'action européenne en matière de politique étrangère.

L'initiative d'Union pour la Méditerranée a eu le mérite de relancer l'intérêt des européens pour leur sud. Conçu à l'origine comme un projet séparé de l'Union Européenne, il est devenu à la demande des partenaires de la France, une composante à part entière du partenariat euro-méditerranéen qui prend la forme d'une coopération renforcée telle que prévue dans le Traité de Nice. Une

structuration politique devrait être mise en place dotée d'un secrétariat permanent. L'initiative se traduira par le lancement de « projets concrets » dans des domaines déjà largement couverts par la politique européenne de voisinage mais sur lesquels on espère de nouvelles mobilisations, en particulier, financières. Alors qu'elles ont des compétences étendues dans la plupart des domaines couverts par ces projets à venir, le rôle des autorités locales et régionales méditerranéennes dans la définition des domaines d'action et des projets qui seront menés reste à préciser. Dans la perspective d'une démocratie moderne, les acteurs territoriaux méditerranéens devront veiller à être associés et reconnus en amont de la mise en œuvre des projets, en qualité de partenaires du projet méditerranéen dans sa globalité.

Au-delà de cette initiative, l'intérêt croissant porté par l'Europe à la Méditerranée va conduire à une relance de la politique euro-méditerranéenne de l'Europe qui va connaître au cours des prochaines années, des évolutions importantes dans le cadre de la politique de voisinage. Progressivement se dégage l'idée que la position de l'Europe dans un monde de plus en plus globalisé dépendra de sa capacité à organiser un espace économique, social et environnemental qui dépasse largement ses frontières actuelles et englobe une cinquantaine de pays qui gravitent autour des trois mers que sont la Méditerranée, la mer Noire et la Baltique. Cet espace intégré de près de 800 millions d'habitants n'est pas une utopie. Il est actuellement en formation. Cette vision d'une Europe élargie suppose une profonde transformation des politiques européennes qui ne doivent plus s'arrêter aux frontières de l'Europe mais être offerte avec la même intensité aux pays du voisinage en contrepartie d'une mise à niveau normative au plan économique, social et environnemental qui les rapproche de l'Europe. On peut, à partir de là, imaginer que les politiques structurelles dont ont bénéficié les pays

de l'adhésion puissent être étendues aux pays du voisinage. Il pourrait en être de même des autres grandes politiques européennes que sont la politique agricole commune, la politique de recherche ou celle des transports. Des réflexions sont déjà engagées dans ce sens au niveau européen, elles pourraient déboucher sur de nouvelles perspectives financières pour la période 2014-2020.

Dans cette perspective qui se dessine, la Méditerranée se situe bien évidemment en première ligne. Réussir en Méditerranée, c'est se donner les moyens de réussir dans les autres espaces du voisinage.

L'application d'une politique de type « fonds structurels » adaptée au contexte méditerranéen passerait nécessairement par un volet territorial important au travers duquel la coopération entre entités territoriales des deux rives prendrait une toute autre dimension.

C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre le lancement en 2007 dans le cadre de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat d'une composante concernant la coopération transfrontalière (*Cross Border Cooperation* ou CBC) qui permet de financer des programmes conjoints entre les acteurs territoriaux des régions riveraines des deux rives. Pour la première fois, au travers de ce programme, les objectifs de cohésion interne et de politique extérieure avec les pays du voisinage sont abordés simultanément. Ainsi, ce programme a une double nature abordant à la fois la politique externe de l'UE et les objectifs de la cohésion interne. Cela signifie qu'il vise à « supporter la coopération transfrontalière pour promouvoir le développement durable des régions frontalières et le développement territorial intégré à travers les frontières externes de l'Union dans un contexte de coopération renforcée et de progressive intégration entre les territoires impliqués

dans le Programme ». ⁶

Doté de 180 millions d'euros, le programme *cross-border* de la politique de voisinage représente une évolution notable au regard du partenariat dans la mesure où il aménage une place importante aux acteurs territoriaux et à la coopération décentralisée transnationale. La dimension territoriale devient, pour cette raison, une composante essentielle du partenariat. Et la nouvelle instrumentation, inspirée de la méthode des fonds structurels, ouvre la voie à de nombreux approfondissements de la relation entre autorités locales des deux rives.

Un intérêt accru des organismes multilatéraux

Les organismes multilatéraux, en particulier les institutions onusiennes et celles issues de Bretton-Woods (FMI et Banque Mondiale), ont manifesté ces dernières années une volonté accrue de coopération avec les autorités locales de la Méditerranée pour initier et conduire des actions de développement. Cette volonté est le signe, de la part de ces institutions, d'une triple reconnaissance :

- Reconnaissance des compétences des collectivités territoriales à pouvoir intervenir efficacement sur un large éventail de problèmes concrets qui sont au cœur des questions posées par les pays en développement,
- Reconnaissance également d'une proximité culturelle avec leurs voisins du Sud et de l'Est de la Méditerranée qui suscite une plus large adhésion des populations concernées,
- Reconnaissance, enfin, du rôle primordial de la coopération décentralisée dans son rôle d'apprentissage de l'autonomie locale.

⁶ Extrait du programme opérationnel : coopération transfrontalière dans le cadre de l'IEVP- Bassin Maritime Méditerranée

Ces rapprochements constituent une véritable opportunité pour les autorités locales et régionales méditerranéennes qui pourraient trouver là le moyen d'une représentation plus efficace et donc d'une influence accrue auprès des organisations internationales engagées en Méditerranée. Ils peuvent également permettre d'accroître l'efficacité de la coopération décentralisée en alignant ses pratiques sur des standards mondiaux.

Au-delà de la coopération décentralisée : la montée en puissance des territoires dans les processus transnationaux

Une autre forme d'action des autorités locales et régionales en Méditerranée s'est développée à partir des années 90 dans le cadre du programme d'initiative communautaire Interreg mis en place par la Commission Européenne. Son objectif premier était de neutraliser pour partie les frontières en Europe, en favorisant les coopérations territoriales transnationales au niveau des États, des autres collectivités publiques et du secteur privé.

Faisant suite à un premier programme de coopération transnationale Interreg II C, intitulé « Méditerranée occidentale et Alpes latines », au cours de la période 1997-1999, doté de seulement 15 M€ de FEDER, le programme Interreg III B « Méditerranée occidentale 2000-2006 » affichait des ambitions bien supérieures. Au total, plus de 130 projets ont été programmés sur la période 2001-2007. La grande majorité d'entre eux était portée par les autorités régionales et locales qui ont ainsi pu, pour la première fois, engager un dialogue approfondi sur les multiples dimensions de leur politique territoriale, en relation avec les enjeux globaux posés dans l'espace méditerranéen.

Un nouveau programme MED a été lancé sur la période 2007- 2013 disposant de moyens encore accrus et axé sur les grands enjeux de compétitivité de l'espace méditerranéen.

Certes, au regard des ambitions affichées en début de programmation de structuration de l'espace autour des grands enjeux stratégiques, le bilan peut paraître modeste. Les activités qui ont pu être menées sont, en effet, du fait de la faiblesse des moyens, de nature essentiellement immatérielle. Certains projets conduits au cours du programme ont cependant permis d'initier de véritables coopérations sur des domaines stratégiques qui, sans cela, auraient eu beaucoup de difficultés à émerger.

Toutes ces interactions ont permis également aux autorités locales et régionales concernées de mieux se connaître, d'échanger leurs expériences sur des terrains très concrets, de s'enrichir de leurs différences, d'expérimenter de nouvelles pratiques de coopération.

Mais le résultat est allé bien au-delà. En effet, pour la première fois elles ont pris conscience de leur capacité à s'investir ensemble à partir de leurs compétences propres sur les grandes questions méditerranéennes et sur l'effet de levier de la coopération régionale transnationale au regard des autres instruments nationaux ou communautaires existants. Ce mouvement est appelé à s'amplifier au cours de la prochaine étape de programmation au cours de laquelle vont être lancés des projets de caractère stratégiques à fort effet structurant pour l'espace.

Pour une stratégie de la coopération centrée sur les territoires

A partir du constat qui vient d'être fait, il apparaît que la stratégie des autorités locales et régionales méditerranéennes devrait reposer sur trois objectifs : installer les territoires au cœur des décisions méditerranéennes ; promouvoir les politiques territoriales ; promouvoir la décentralisation et le développement des capacités locales.

Installer les territoires et les acteurs territoriaux au cœur du projet méditerranéen

Le premier objectif stratégique est de placer les territoires méditerranéens et leurs préoccupations au cœur des décisions qui se prennent sur l'avenir de la région.

Les acteurs territoriaux ont ainsi vocation à devenir un interlocuteur écouté et crédible des autorités nationales, des institutions européennes et des organisations internationales sur des enjeux communs aux territoires même lorsque ceux-ci ne s'inscrivent pas formellement dans leur domaine de compétence. Il s'agit donc d'initier un processus de dialogue entre les autorités locales et régionales méditerranéennes avec les Etats du Nord et du Sud, l'Union Européenne et les institutions internationales allant dans ce sens.

Promouvoir les politiques territoriales

L'émergence des acteurs territoriaux comme partie prenante des grands processus politiques méditerranéens a pour corollaire un deuxième objectif stratégique qui est de promouvoir les politiques territoriales comme

composante du développement dans les nouvelles orientations qui se dessinent pour le partenariat euro-méditerranéen mais également dans la politique de voisinage ou dans la future Union pour la Méditerranée. L'enjeu est ici d'accompagner la dynamique d'émergence des territoires comme échelon pertinent de réponse aux questions méditerranéennes et de construction d'une communauté méditerranéenne vivante et solidaire.

Il devient donc clair qu'aux côtés des politiques d'aide traditionnelles en direction des Etats, ce sont bien des politiques urbaines et territoriales au sens le plus large du terme qui sont pertinentes pour répondre aux défis économiques, sociaux et environnementaux qu'affrontent aujourd'hui les pays méditerranéens. Dans cette nouvelle approche, le rôle de la coopération entre collectivités territoriales des deux rives devient une dimension essentielle du partenariat entre l'Europe et les pays du sud et de l'est de la Méditerranée.

Promotion de la décentralisation, de la démocratie et des capacités locales

La promotion de l'approche territoriale du développement implique de s'appuyer sur les acteurs territoriaux et leur expérience en matière de développement durable aux différentes échelles auxquelles ils interviennent : communale, intercommunale, provinciale, régionale...

On ne peut parler de développement territorial sans un renforcement des compétences et des moyens des autorités locales et régionales. Comme souligné dans la deuxième partie de ce document, celles-ci ont, au Nord comme au Sud de la Méditerranée, un fort besoin de ressources humaines, techniques et financières mais aussi d'une valorisation de ces ressources au travers du *capacity building*. En parallèle, existe un besoin important de renforcement technique des services déconcentrés des Etats.

Une émergence porteuse d'une éthique renouvelée du développement et de la coopération

Les autorités locales et régionales méditerranéennes sont porteuses d'une éthique du développement et de la coopération différente de celle des Etats, de l'Europe et des autres institutions multilatérales. Moins assujetties aux contraintes diplomatiques, elles sont capables d'opérer dans des territoires où la situation politique est difficile et où leur présence est mieux acceptée que celle des Etats. Elles ont également montré leur capacité à nouer des coopérations entre des territoires de pays en conflit latent ou ouvert. Plus proches des tissus économiques et sociaux elles travaillent au plus près des besoins les plus urgents des populations. Enfin, les relations de confiance qu'elles ont su nouer au cours des années avec leurs homologues du sud et de l'est du bassin permettent d'engager un dialogue paritaire dans lequel les responsabilités sont réellement partagées.

L'émergence des autorités locales et régionales comme acteurs politiques de la construction d'une communauté méditerranéenne se veut porteuse d'une vision, de sens et d'une nouvelle éthique de la coopération qui peut être caractérisée comme suit :

Coresponsabilité et transparence dans la définition des programmes de coopération

Quand elle apparaît comme un moyen *ad hoc* à la réalisation de cet objectif, la coopération décentralisée entre territoires du Nord et du Sud de la Méditerranée est mobilisée à travers :

- Des objectifs concertés et contractés entre partenaires du Nord et du Sud,

- Des engagements réciproques, clairs et inscrits dans la durée,
- La reconnaissance des identités et de la diversité,
- La priorité au développement des compétences (*capacity building*) pour mettre en œuvre les projets de territoire.

«Par-delà les rapports Nord/Sud»

La coopération décentralisée « classique » s'inscrivait dans une perspective Nord/Sud qui impliquait une certaine limitation à l'autonomie et à la capacité de développement des territoires du Sud.

L'approche territoriale du développement en Méditerranée ne comporte donc pas d'obligation de partenariat Nord/Sud et peut tout aussi bien s'appuyer sur des partenariats Nord/Nord et Sud/Sud. La Méditerranée s'affirme aujourd'hui comme un espace commun à l'ensemble des territoires des rives Nord et Sud mais aussi avec l'ensemble de l'Union Européenne dans une perspective euro-méditerranéenne. De la même manière, la Méditerranée constitue un enjeu pour les ensembles régionaux du Moyen-Orient ou d'Afrique.

Une exigence de qualité et d'efficacité de la dépense publique

L'approche territoriale du développement comporte une exigence de qualité et d'efficacité des dépenses engagées dans les projets, ce qui implique :

- Des objectifs en nombre limités mais partagés et atteignables ;
- Une évaluation régulière et partagée des actions entreprises ;
- L'inscription des actions dans une programmation concertée ;
- La capacité à définir une stratégie de long terme sur le territoire par l'ensemble des acteurs locaux et de la société civile.

Conditions et moyens de la montée en puissance des acteurs territoriaux

La mise en œuvre de la stratégie qui est proposée ici suppose, à minima, une coordination entre les différents réseaux qui fasse la place à :

- Un outil d'influence unique qui se pose en interlocuteur des Etats, de l'Union Européenne et des Institutions Internationales comme représentatif de l'action des autorités locales et régionales dans leur ensemble,
- Un espace de concertation et d'échange entre les acteurs impliqués dans la coopération décentralisée,
- Une diversité d'outils techniques permettant l'expression de synergies et de complémentarités entre les réseaux.

Une instance politique d'interpellation des Etats, des institutions européennes et internationales

L'ensemble des autorités locales et régionales méditerranéennes et leurs réseaux convergent vers le constat de la nécessité de se structurer en une force de proposition capable de dialoguer avec les Etats, l'Europe et les institutions multilatérales sur l'avenir de la région et sur le rôle que souhaitent y jouer les autorités locales et régionales qui le composent.

Cette instance d'interpellation des Etats, des institutions européennes et méditerranéennes pourrait avoir également pour objectifs d'appuyer toutes les initiatives émergentes et les processus innovants développés aussi bien par des acteurs territoriaux que par les pouvoirs publics nationaux et les organisations internationales.

Une agora des élus et des réseaux méditerranéens

Les autorités locales et régionales de la Méditerranée ont besoin d'un lieu de convergence et de rassemblement qui réunisse les différents acteurs du développement territorial durable en Méditerranée et désirant s'associer à l'élaboration de projets innovants de développement territorial.

Une mise en réseau des outils techniques de la coopération

L'efficacité sur grande échelle de l'action des autorités locales et régionales suppose une plus grande synergie des ressources et des moyens déployés au sein des différents réseaux. Cela passe, en particulier, par une réflexion en profondeur sur les outils techniques existants de la coopération. On pense ici en particulier, aux outils dédiés à l'intelligence et à l'ingénierie territoriale, à la formation des personnels locaux ou encore à l'observation et l'évaluation de la coopération territoriale.

***LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES
IN THE NEW MEDITERANEAN
GOVERNANCE***

This report was drawn up by the Institute of the Mediterranean:

Jean Claude Turret,
Senior representative
Vincent Wallaert,
Study officer
Aurélié Thomas,
Study officer

with the participation of the following organisations:

- LatinArc
- Association of Palestinian Local Authorities
- Association of provincial and prefectural councils of Morocco
- association of Moroccan regional authorities
- Technical office of Lebanese cities/UGLC Middle-East office
- Cities and Local Governments
- United Cities France
- Conference of Peripheral Maritime Regions
- Medcities
- Arab Towns Organisation

and, in particular:

Mr AKEL, Association of Palestinian local authorities (APLA) - Palestine
Mr AL HIARI, Mayor of Assalt - Jordan
Mr AL WAKED, Mayor of New Ein el Basha - Jordan
Ms SABARTES, Barcelona City Council
Mr ATMOUN, Association of provincial and prefectural councils of Morocco - Morocco
Mr BELKEZIZ, Director of the private office of the Mayor of Marrakesh - Morocco
Mr BOADA, Medcities consultant
Mr BODINIER, Adviser to the president of the Provence-Alpes-Côte d'Azur Regional Council - France
Mr BOUSSRAOUI, Head of mission, global secretariat, United Cities and Local Governments
Mr CICHOWLAZ, Conference of Peripheral Maritime Regions - France
Mr EL JABRANI, Researcher - Morocco
Mr FREIXA, Barcelona City Council
Ms GAFSI, Consultant - Tunisia
Mr GALLET, United Cities France
Ms GARCIA, Head of mission, Directorate for international relations, France
Ms GIMENEZ, Ministry for Foreign Affairs / Union for the Mediterranean mission - France
Ms GRIETTE, Head of the Technical Secretariat, Mediterranean Commission of United Cities and Local Governments
Mr JAIDI, Rabat Agdal University, Member of the Moroccan Economic Observatory - Morocco
Mr JAKHL, Beirut City Council - Lebanon
Mr KHATIB, Local Agenda 21 coordinator, Marrakesh City Council - Morocco
Ms KUZAY, Head of mission, Marseille City Council, France
Ms LARATTE, Head of mission, Mediterranean Commission of United Cities and Local Governments
Mr LA TORRE, City of Rome, MedCities - Italy
Mr MARTIN, Economist, expert on cooperation and neighbourhood policy - Spain
Mr MENKARA, President of Al-Manar University, Tripoli, consultant to the Technical office of Lebanese cities - Lebanon
Ms MEVEL REINGOLD, Ministry of Foreign Affairs - France
Mr PARPAL, Secretary-General, MedCities - Spain
Mr PIZZANELLI, Director for international activities, Region of Tuscany, Conference of Peripheral Maritime Regions - Italy
Ms REYNAUD, Director for International Relations, Marseille City Council - France
Mr SAMMAN, Arab Towns Organisation - Kuwait
Ms SANTONJA MAYOR, Barcelona Provincial Council / Arc Latin / Commission for local governance and decentralisation, United Cities and Local Governments - Spain
Ms SCHMID - French International Relations Institute - France
Mr SKIR, National association of Moroccan regional authorities - Morocco
Mr TALEB, Head of the private office of the Wali of Blida, Algerian Ministry for Local Authorities - Algeria

Introduction

This report was drawn up by the Institut de la Méditerranée (Institute of the Mediterranean), at the request of the steering committee established in order to organise the Forum of Mediterranean Local and Regional Authorities, to be held on 22 and 23 June in Marseille. A scientific committee led by the Institut de la Méditerranée was set up in order to express its views and provide the necessary information for the report. This committee comprised representatives appointed by the networks belonging to the Interregional Mediterranean Commission of United Cities and Local Governments, and met on 28 February 2008 in Marrakesh (Morocco) and 22 April 2008 in Amman (Jordan).

The Institut would like to thank the network members and all those who contributed to this report, bearing in mind that the contributions and recommendations put forward reflect the views of their authors only.

TABLE OF CONTENTS

A. Territorial policies to boost Development	51
Territories in a globalised world	52
The impact of globalisation on territories	52
The role of territories in the development process	52
Territorial policy as a response to globalisation	
The limitations of macro-economic and sector-specific policies focused on the State role	53
Bringing together regional and urban policies	54
Territorial policies in response to the new mode of governance and the requirement for sustainable development	54
B. Territorial policies in eastern and southern Mediterranean countries	57
Taking stock of decentralisation in the Mediterranean	59
Limits to the autonomy of local and regional players	59
A structural weakness : local finances	60
Informal decentralisation	60
Progress in decentralisation in the Mediterranean	61
New structures emerging from the local institutional fabric	63
An abundance of innovative local and regional initiatives	64
Participatory and territorial approaches to drawing up national public policy	64
Concerted local initiatives in support of sustainable local development	65
A vector of change for public authorities in the Mediterranean	66
An emerging and still vulnerable phenomenon	68
Initiatives lacking recognition and support	68
C. New role for local and regional authorities in the Mediterranean project	71
Local and regional authorities in the Mediterranean project	73
A new phase in collective action by local and regional authorities in the Mediterranean	74
Multiple forms of cooperation	74
Fragmentary and poorly coordinated cooperation	75
A new Mediterranean context	76
Re-definition of the major Euro-Mediterranean policies	76
Growing interest of multilateral organisations	78
Beyond decentralised cooperation : the growing power of territories in transnational processes	78
Toward a cooperation strategy centred on territories	79
Emergence of a new development cooperation ethic	80
Conditions and means required for an increased role for territorial actors	81

**A. TERRITORIAL POLICIES TO BOOST
DEVELOPMENT**

Territories in a globalised world

The impact of globalisation on territories

Globalisation is a reality and an on-going process that today is closely affecting the Mediterranean area, bringing both opportunities and new forms of competition, new challenges and risks of structural crisis for territories that are still not ready to face such a great change. However, it should not be seen merely as the result of market forces but, rather, as the acceleration and expansion of a much broader dynamic resulting from the development over centuries of market capitalism. Today, this dynamic has reached unprecedented levels both in geographical and social terms. It affects every society, globally developing approaches based on growth and innovation along with social, cultural, environmental and political change.

By sharpening competition, globalisation creates not only economic and social inequalities, but also geographical and regional ones. In the globalised world, not all territories (be they cities or regions) have the same assets or competitive advantages. Therefore, similar economic activities do not display the same productivity, as this depends on the region in which they are located. Efficiency is contingent on local factors, the quality of infrastructure and labour, human capital, the market volume, political and social stability and financial incentives. This results in disparities which in some cases may evolve into actual territorial ruptures that cause deep political and social imbalance.

The aim of a territorial policy is precisely to limit disparities between areas,

particularly when it comes to development opportunities. However, it goes beyond simply combining spatial planning, regional policies, rural development and urban policies, covering all the initiatives that will be implemented at different institutional levels (European, national, regional, provincial, urban) in order to boost territorial growth.

The role of territories in the development process

The territorial dimension of development should not, however, be conditioned only by the impact of globalisation, but should be seen as an aspect underpinning the changes in progress, on which territorial policy must act. This dimension can serve as a basis for solutions in order to adapt to and actively resist the globalisation process underway. New global competition and new organisational systems tend to give territories a more active role in development policy, for two reasons. The first reason concerns the importance of what is commonly known as endogenous growth - i.e. growth that is dependent on the behaviour of economic players and public initiatives. The second reason derives from the increasingly relational nature of the modern economy, where growth is the result of effective cooperation between economic players. As social - rather than merely spatial - systems, territories are clearly among the key suppliers of these relational resources. Decentralised economic development, more closely in tune with specific local needs, is therefore both a reality and a necessity of the modern world.

In fact, territories - whether cities, provinces, governorates or regions, and regardless of their institutional structure - are gradually emerging as a key platform for solutions to the challenges of globalisation, working not against, but

with, other institutional (particularly European and State) levels.

There is therefore an increasing need for dialogue between economic and social players and the administrative representatives for their territories. The problem is that they do not always have sufficient room for manoeuvre. Moreover, in most cases, their territory is not on the same scale as the complex problems that need to be addressed.

Territorial policy as a response to globalisation

The limitations of macro-economic and sector-specific policies focused on the State role

Territorial policies must not be seen as simple adjustment policies but, rather, as key components of development policy alongside macro-economic and structural policies based on sector-specific action.

The main purpose of macroeconomic policy is to create the general conditions needed for prosperity, i.e. growth without inflation, unemployment or external imbalances. Thus, its chief aim is to facilitate harmonious growth that is compatible with the various components of aggregate demand ⁷.

This economic regulation through demand has, however, reached its limits in the wake of the various global economic shifts that have occurred over the last twenty years. As a result, it has become necessary to act more directly on the supply of goods and services, so as to bring it into line with the new market conditions.

This has led to the creation of structural policies with the main aim of improving market efficiency and the productivity of factors of production, through sector-specific actions. They have also been developed to bridge the gaps in macroeconomic policies.

However, applying these two types of policies does not make it possible to optimise development as, in the end, the results can differ depending on the context, leading to even greater territorial disparities. They do not enable all territories to realise their own competitive potential.

Territorial policies therefore try to correct these imperfections, by building on sector-specific and macroeconomic policies in order to make the market efficient and fair, which should result in greater prosperity for the nation as a whole. Their justification lies in the fact that economic growth relies partly on a means of spatial organisation determined by the system of institutional organisation and governance, and by social and technological developments and market mechanisms.

Territorial policies help to offset inequalities resulting from macroeconomic or structural/sector-based policies, by adding a specific dimension that brings together the economic, social and environmental aspects of inter-sector policies. They make it possible to enhance sector-specific, economic, social and environmental policies through joint work by public and private players on territorial development strategy and implementation.

However, the aim is no longer to balance out territories by allocating or redistributing nationally available resources, for that strategy has, over time, proved incapable of dealing with the challenges that territories have to face. Another model is needed, based on towns' and regions' own driving spirit and

⁷ OECD - *OECD Territorial Outlook* - 2001

a successful network of local players, backed up by suitable institutions that can implement dynamic projects.

Bringing together regional and urban policies

Urban economic development shares many underlying aspects with regional development policies, whether the effects of urban sprawl, the role of land ownership, endogenous growth or land usage. Urban policies vary greatly but, for example, exclude rural areas even though the boundary between the two environments is increasingly blurred, and they are increasingly interdependent. Traditional territorial policies, from the urban level upwards, tend to be drawn up without consultation of the local authorities, which restricts the possibilities for transforming these territories.

Meanwhile, regional policies have the disadvantage of being limited by the institutions that implement them. In this case, the administrative territories in which such policies are applied do not always match the reality and situation of the territories. Regional policies rarely involve local players in drawing up and implementing territorial plans, thus reducing the capacity to transform the territory.

The notion of territorial policy does not replace either regional or urban policy, but makes it possible to carry out cross-cutting initiatives that emphasise solidarity and enhance synergies. It aims to provide all territorial players (elected representatives, businesses, associations, residents, etc.) with a joint strategic development project. This makes it possible for local elected representatives to reinvigorate representative democracy, by encouraging participatory democracy through greater participation and involvement of citizens in local choices and decisions.

Territorial policies therefore combine rural and urban development in order to boost synergies and improve the way that people organise their lives. Thus, they clearly differ from "territorialised" policies, which boil down to centralised guidelines applied locally. A territorial policy, on the other hand, takes an approach based on a territorial project and the involvement of local players, and built on two pillars: strategic planning and an assessment process.

A territory can therefore be thought of as a veritable "mesosystem", whose overall productivity enables it to replicate itself and to take external constraints into account. It influences the behaviour of players and affects the implementation of public strategies.

Territorial policies in response to the new mode of governance and the requirement for sustainable development

Territorial policies also come in response to an increasingly strong shift in relations between the public and politics.

Decision-making processes based on a hierarchical model are today faced with opposition from citizens who want more active involvement in the choices affecting their future. The notion of government that accompanies this hierarchical view of society is giving way to the notion of governance, defined as the set of coordination procedures and methods used by the different social components of a territory in order to enable them to cohabit.

Going beyond this open definition, the idea of governance incorporates the concept of involving civil society and territorial players in the decision-making process. It is therefore closely linked with the notion of participatory democracy, which is exercised above all at local level.

Consequently, it is necessary for new types of relations with the public to be tried out at local and regional level, and for citizens' expectations of the different political and economic levels, from global to local, to be given greater consideration.

This also applies to the southern Mediterranean countries, where economic "catch-up" processes are leading to the emergence of new modes of governance and stronger aspirations towards greater democracy and balance of power within States. Throughout areas where growth is strong, the local and regional levels are establishing themselves as the best adapted. This is particularly important when it comes to the new link that must be established between land-use planning projects (which have the main aims of ensuring that territories are attractive, and achieving regional competitiveness) and the sustainability requirement (which is a political objective both for States and local and regional administrations).

From this angle, it is important to consider the conditions under which territorial sustainable development policies emerge, and the level of compatibility between these policies and the institutional structure. The role

played by States must be backed up by a decentralisation process that justifies the notion of territorialising public intervention. This decentralisation must reach the local level, enabling local/urban strategic plans to be drawn up on which higher-level (provincial, governorate, regional) territorial plans can be built in response to the challenges of globalisation.

Ultimately, the effectiveness of the State will be increasingly measured by its ability to:

- drive a regional and local governance strategy based essentially on managing and controlling external factors. These external factors are in part a construct. They combine collective resources resulting from a specific socio-economic and cultural history, and are also the result of a strategy designed to boost their management and control; the territory is also a social construct;

- facilitate the integration of its territories within a global development approach based on specific players and products. If the logic of globalisation entails fitting, as best as possible, into the new context of an extended trade area, then that of the territorial approach must be based on specific local features as a part of territorialised development.

B. Territorial policies in eastern and southern Mediterranean countries

Taking stock of decentralisation in the Mediterranean

Decentralisation and the rise of local and regional players is a trend that has yet to reach maturity; its scope is limited and it is still vulnerable. The truth is that moves towards re-centralisation can be seen in certain countries of the Maghreb and the Middle East; Furthermore, the capacity of local and regional authorities to lay full claim to their role as essential driving forces in sustainable human development in the Mediterranean is still limited by their lack of human resources, expertise and finance.

Limits to the autonomy of local and regional players

The countries of the southern and eastern Mediterranean have a strong centralising tradition. From independence until the 1980s, the central governments set themselves up as both protectors of the unity of their nations and as motors for economic development, while also being responsible for basic public service provision (education, health, water, security, etc.). This centralising tradition is common to all the countries of the Maghreb and the Middle East, irrespective of the various types of regime in place: monarchy, socialist republic, lay republic, Islamic regime, etc. The predominant role of the state also has its roots in the extreme ethnic, religious and regional diversity of the nations that emerged in the region during the 1950s and 1960s. In this context, the major reservations in the southern and eastern Mediterranean with regard to the prospect of decentralised government are

understandable. For many players in national political life, "local" autonomy represents first and foremost the danger of national unity disintegrating for the benefit of local and regional particularism.

While towns, provinces and regions appear to enjoy greater prerogatives than previously, they are still under the strict control of states and their central administrations. Ministries of the interior play a key role in controlling local and regional authorities in the region's various countries. The latter are more often than not subject to prior control of their decisions, even sometimes for the most routine management operations, such as the replacement of retired civil servants. Furthermore, local public services are frequently administered by central government departments, public companies and national agencies such as ANGED, which is responsible for managing domestic waste landfill sites throughout most of Tunisia, or the Ministry for Water and Irrigation, which still has direct responsibility for water supplies in Jordan. The low profile of local and regional authorities is reinforced by the chronic failure to equip them with sufficient human, technical and financial resources to fulfil their tasks. Mediterranean local and regional authorities therefore suffer from a severe deficit in management capacity, which casts doubt on their ability to become driving forces for development in their areas. The main internal inadequacies affecting local and regional authorities in the southern and eastern Mediterranean include inadequate staff training and, in particular, inadequate support and a rigid framework for managing local staff. The permanently under-equipped state of local and regional authorities is a factor that exacerbates their lack of autonomy. The lack of technical resources makes local and regional authorities totally dependent on technical and financial support from state departments.

A structural weakness: local finances

The main hindrance to effective decentralisation in the Mediterranean lies in the inadequate financial resources available to local and regional authorities. Despite progress made in local taxation, the own revenue of towns, provinces and regions in the area's various countries, remains extremely limited. State transfers still account for most of authorities' resources. This situation is often made worse by a very poor rate of recovery of local taxes. More often than not, these transfers are carried out on a case- by-case basis in the absence of pre-established redistribution rules. Local finances therefore remain under the tight and sometimes discretionary control of the central state. This situation results in chronic financing difficulties for local and regional authorities. As their management costs rise more and more quickly, they are faced with unavoidable expenditure that eats increasingly into their room for manoeuvre in terms of investment and local development. The considerable burden of staff costs in authority expenditure is a matter of both quantity and quality in human resources, stemming both from over-staffing and from staff profiles not matching job descriptions.

Improvements are gradually being made, but are taking time to be implemented effectively. In the case of Morocco, cities' borrowing capacity through the Municipal Fund (FEC) is for the moment theoretical such are the number of State controls.

Local and regional authorities' lack of technical and financial autonomy means that throughout the region's countries, local spending continues to account for only a small share of public spending. Mediterranean people and regions pay a high price for this overall

lack of power, as they suffer from a severe lack of investment in basic public services and facilities: drinking water provision and sewage treatment, waste management, social housing, public transport, etc.

Informal decentralisation

In practice, local administration is more often than not provided by State departments. In some ways, the organisation of public authority at local and regional level lends itself to a decentralised system.

The division of responsibilities and resources between local and regional authorities and state departments make the latter, *wilayahs* and governorships, the cornerstone of local and regional administration and local development. Although they do not have all the necessary resources, particularly human resources, *walis* and governors are nonetheless the best equipped to support the development of their regions. They are however very closely linked with the state apparatus and there is no real participation by local players, even when they have responsibility for developing local strategic initiatives. In Morocco for instance, the 2002 Municipal Charter gives towns responsibility for preparing strategic development plans, but when it comes to implementation there is a lack of staff with appropriate training.

In many of the region's countries, the central position of governors has been bolstered by the most recent government reforms. The transfer of responsibilities from the State to local and regional levels has, more often than not, resulted in a reinforcement of state departments' powers. During the 1990s, strong justification for this process was provided by the security imperative. In Jordan, Egypt and Algeria, priority was given to increasing governors' capacities in the area of police and military intervention.

It is with this in mind that governors are sometimes recruited from the military corps.

This process of strengthening governorships does not conceal the numerous inadequacies that also affect decentralised state departments. The human, technical and financial resources made available to *walis* and governors are not commensurate with the scale of their responsibilities either. In addition to this lack of capacity and resources, there are problems in the southern and eastern Mediterranean with coordination between governorships and the ministerial departments they deal with. Formally, *walis* and governors often have responsibility for coordinating the measures taken by ministerial departments. However, it is also sometimes the case that officials in those departments are not able to respond to their requests without a formal instruction from their respective ministries. Therefore, the highest placed officials in the regional departments of central government spend part of their time addressing central ministries in order to resolve local and regional problems. It is also sometimes the case, for instance in Egypt, that it is up to MPs to champion their constituencies directly before the central state ministries and departments.

With inadequate decentralisation and devolution, the reality is that local and regional government in the Maghreb and the Middle East often lends itself to "informal decentralisation"⁸ This means that the personalities of governors and mayors can determine whether certain regions and cities are offered autonomy in a piecemeal way. The yawning gaps left by the inadequacies of decentralised and devolved administrations when it comes to public service provision also

leads to a unique form of *laissez-faire* and improvisation, whereby inhabitants frequently play a direct part in running services or facilities. Recent developments in southern and eastern Mediterranean countries bear witness to gradual privatisation, namely a process of delegating a growing number of functions previously in the state domain to private intermediaries. In this way, the growing powers of governors and *walis*, and in some cases of mayors, seen in recent years, seems linked to the desire of public authorities to increase private sector involvement in infrastructure management when it can no longer be covered by state budgets.

Progress in decentralisation in the Mediterranean

The concept of decentralisation is nothing new in the southern and eastern Mediterranean. On the contrary, most of the countries in the regions have had regional or sub-regional authorities, often referred to as *muhafazas*, for several decades. Furthermore, most also have local authorities such as *Qada'a* or, in some cases, municipalities.

Municipalities are therefore relatively well-established institutions in the region as they were introduced at the time of the *Tanzimat*⁹, the reform and modernisation movement of the Ottoman Empire and its administration in the 19th century. This tier of public authority was then taken up and strengthened by the governments of the mandatory powers from 1920 onwards. The colonial rule experienced by most southern and eastern Mediterranean countries thus led to the implementation of a form of administrative organisation in the Maghreb and Middle-Eastern territories

⁸ To use the expression coined by Sarah BEN NEFISSA, CNRS researcher on the subject of decentralisation in Egypt.

⁹ The *Tanzimat* ("reorganisation" in Turkish) refers to a period of reforms of the Ottoman Empire's state apparatus lasting from 1839 to 1876

that was directly inspired by French or British models. Morocco thus gained a municipal charter in 1917. In this context, local government is based on two basic tiers:

- representatives of the central authority at local level: governors, *walis*, etc.
- and the towns that are the local administrative tier and are equipped with a council whose members are elected by the public.

In almost all cases, this administrative organisation was taken up by the states that emerged on independence between 1950 and 1960. The countries of the Maghreb and the Middle-East were therefore equipped with local authorities on winning independence. In most of the region's countries there are therefore three tiers of public authority: national level, regional level (or governorships or *wilayahs* depending on the national context) and municipal level. The creation and existence of local institutions has however not prevented central governments in the region from developing a long tradition of centralisation. In most of the countries, only towns have a degree of political autonomy with representatives elected by universal suffrage. With the exception of Morocco, regional authorities, where they exist, are governed by a state representative appointed by the government.

Attempts to relaunch the decentralisation process in the southern and eastern Mediterranean have been made over the last decade. In most of the regions' countries, states are finding it increasingly difficult to carry out their duties and deliver a certain number of basic public services (healthcare, education, water and security, etc.). In this context, decentralisation often emerges as a priority, and is supported by international institutions (the World Bank, IMF, UNDP, etc.) that believe the devolution of state powers to local and

regional tiers to be an ingredient of good governance.

Throughout the Mediterranean, there is evidence of a certain commitment on the part of the public authorities in this respect. In Morocco, the Municipal Charter adopted in 2002 is currently under review, in an attempt to strengthen the autonomy and clout of local authorities. In Jordan, in 2005, King Abdullah himself announced the implementation of unprecedented measures to further political and fiscal decentralisation in the kingdom, through the establishment of a number of regional assemblies equipped with many powers previously held by the parliament and central government. Another example is the Egyptian government reform project which planned the decentralisation of a number of government powers. This project was withdrawn in 2005

Regionalisation, albeit limited, is the most marked phenomenon in the wave of decentralisation that has spread over the southern countries over the last decade. While Morocco is the only country where a genuine regionalisation process is underway, with regional presidents appointed by election, there is a trend towards an increase in power for regionally elected representatives for instance in Tunisia and Egypt. Meanwhile, there is also evidence of a consolidation of municipal powers, particularly by means of the increasing opportunities authorities are given, particularly in Tunisia, Jordan and Lebanon, to form inter-municipal groupings in order to increase the efficiency of their public service provision.

In many of the region's countries this process has been accompanied by local fiscal reform with a view to increasing local and regional authorities' own resources and enhancing their financial autonomy. Major efforts are being made

in Tunisia and Morocco, where towns may now borrow from the FEC to finance their investment expenditure.

New structures emerging from the local institutional fabric

Over the last 15 years, in parallel to the process of decentralisation in certain southern and eastern Mediterranean countries, national associations of local authorities have been set up, or more technically-oriented versions introduced, providing local authorities with institutional and/or operational support. These are forums for discussion and consultation on development challenges, providing a framework for coordinating cooperation, helping to promote local measures, promoting increased powers for elected representatives and local and regional administrative officers and assisting them in the search for financial or material assistance in the implementation of development projects.

National associations of local authorities in the southern and eastern Mediterranean

The national association of Moroccan local authorities (ANCLM) was established in 2002 as part of a bid to strengthen the role of local authorities in the democratisation process. It stems from the desire of elected representatives to form an institutional framework to represent their views to the public authorities, and regional and international organisations of which they are members.

The Technical office of Lebanese cities (BTVL) was established during the Fourth General Conference of Lebanese, Syrian and Jordanian City members of the World Federation of United Cities in 2001. Its role is to facilitate dialogue between Lebanese cities and partners potentially able to support their projects by means of cooperation. By developing its activities, it has managed to strengthen cooperation between Lebanese cities and offer them additional opportunities to cooperate with other cities, European cities in particular. More specifically, the BTVL set up the

network of cities of historical and archaeological interest, with responsibility for safeguarding the historical heritage of Lebanese, Syrian and Jordanian cities all having signed up to a rationale of international cooperation. It supports the establishment of municipal local development offices in cooperation with universities and networks of European cities. Its experience has served as a model for the launch of the Syrian and Jordanian technical offices (BTVS and BTJ).

The Association of Palestinian Local Authorities (APLA)

Promoted by the Association of Dutch Cities (VNG), this project plays a major role in decentralised public cooperation in the Mediterranean. APLA was established in 1997 in Jerusalem during a conference held at the Al-Quds University. Its mission is to gather, unite, represent, defend and support the efforts of Palestinian local authorities, with a view to becoming strong, professional, independent and public-centred authorities, while applying principles of good governance; The APLA's goals include/

- representing Palestinian local authorities at national and international level;*
- providing its members with the information and tools they need to improve the pooling of knowledge and experience between local authorities, by means of workshops, training sessions and meetings;*
- improving local authority performance by supporting local officials through training in administrative management and the use of various modern technologies;*
- facilitating contacts between Palestinian local authorities and the APLA, on the one hand, and Arab and international local authorities, municipality associations and, more generally, all organisations active in the local government field, on the other.*

National Federation of Tunisian Cities (FNVT)*The National Federation of Tunisian Cities, which was set up some 30 years ago, numbers 264 Tunisian cities. It promotes municipal action and supports Tunisian municipalities in their development projects.*

An abundance of innovative local and regional initiatives

In the Mediterranean, we have witnessed the emergence of a range of innovative approaches to development and the acceptance of a territorial approach. Innovative approaches are sometimes introduced by national-level public authorities, wishing to make their regulatory and legislative tools available to local and regional actors. They are sometimes also initiated by local and regional actors themselves. The various approaches are all based on a conception of the territory as a human space, which can have different levels (municipalities, districts, provinces, regions...) and which brings together a wide spectrum of local actors, together with national and sometimes super-national players, wishing to take responsibility for its future.

Participatory and territorial approaches to drawing up national public policy

The first category of innovative territorial approaches comprises processes initiated by government authorities. The major sectoral policies (education, health, water and security) are still highly centralised in the Mediterranean region, particularly in the Maghreb and Middle Eastern countries, which have a strong tradition of centralised government.

However, new methods of governance have been emerging over recent years within the ministries and the apparatus of central government themselves. These have taken different forms.

One emerging phenomenon is the development of national territorial

planning tools. Tunisia, Morocco and Algeria have all developed national planning schemes (NPS). These instruments are based on the principle of beginning with the actual situation in a given territory, taking account of its specific assets, deficiencies and needs in order to draw up public policies and allocate resources effectively. Territorial planning is also increasingly being introduced at local and regional level (*see boxed text*).

The second characteristic of these tools is that they are inclusive and therefore enable new actors to be involved in the preparation of public policies in the Mediterranean. One example of this is the preparation of the National Planning Charter in Morocco, which involved all the various players in national life, elected representatives, and economic and social players.

In parallel with the development of public policy tools with a territorial dimension, in the southern and eastern Mediterranean, local and regional actors are playing an increasingly significant role in national decision-making processes, particularly in the preparation of regulations and laws where these have a significant impact on local and regional authorities' ability to use their powers effectively. In Lebanon and Jordan, for instance, local authorities have been involved in preparing legislation on municipal waste management.

Concrete examples

The National Planning Charter (Morocco)

The Moroccan government has decided that: "the preparation of the new territorial policy should begin with a national debate, addressing all the issues that need to be confronted both frankly and responsibly. This debate will lead to a national planning charter that will then serve as the basis for drawing up the national planning scheme and all the related documents".

All the actors in national life, elected representatives and representatives of economic and social players and more generally, ordinary people wishing to make a contribution to public life, were involved in the debate.

The National Planning Charter is therefore the product of a national debate. It provides a comprehensive overview of the main areas of public policy, social life, and resource use at national level.

Its objective is to offer a diagnosis of the situation and to identify the main questions.

Waste management in Zarqa and the national strategy (Jordan)

In Jordan, as part of a waste management project initiated by the MedCities organisation, the municipality of Zarqa influenced the amendment of the regulations on local taxation for waste management services.

The Zarqa waste management plan has become a model due to the power of its initiatives to raise public awareness and inform young people and businesses. It even used Friday prayers at the mosques as a platform for spreading information about waste separation.

The Al-Fayhaa Strategic Plan and national waste management legislation (Lebanon)

The Urban Community of AL FAYHAA (Tripoli, El Minah and El Badawi municipalities) (Lebanon) worked together with the Ministry for Local Government and the cities of Beirut and Sidon, with the support of the World Bank and MedCities, on the preparation of a draft law to introduce a local tax for urban waste management in Lebanon. The proposal was, however, rejected by the Parliament. The Al-Fayhaa Strategic Plan is now being drawn up with assistance from the Cities Alliance, the World Bank, UN Habitat, the French Development Agency (AFD), MedCities, the city of Marseilles and the city of Barcelona and its Metropolitan Region. In addition to its urban dimension, the strategy is to be coordinated with a similar regional-level plan for the North of Lebanon as a whole, under the direction of the UNDP and ArtGold.

Concerted local initiatives in support of sustainable local development

The second category of innovative territorial initiatives covers a range of processes initiated by the actors involved in territorial development in order to plan and organise sustainable human development. The human development and sustainable development paradigms are a significant stimulus for institutional and political innovation in the Mediterranean region. Putting human development at the heart of the territorial approach to development not only means that local and regional authorities are given wider powers, but also that the latter then ensure that civil society (NGOs, local people and enterprises) are more actively involved with a view to developing the area in a sustainable way. This is particularly important in the Mediterranean context, in view of the complex economic, social and environmental issues, which include massive rural flight and other forms of migration, metropolisation, changes in production structures and the impact of climate change. In what is the most urbanised area in the world, towns and cities are facing particularly urgent problems in relation to youth unemployment, poverty, housing, and key public services.

From this perspective, the southern and eastern Mediterranean have been experiencing an unprecedented boom in new approaches to territorial development. As mentioned above, the first striking phenomenon is the growth of participatory approaches to drawing up territorial plans. These planning documents are mainly produced in the region's big metropolises, such as Casablanca, Tunis and Algiers. They are also used in less densely populated regions such as Bosra, in Syria. Local strategic plans are being drawn up in Sfax, Aleppo and Amman and the local Agenda 21 model, created at the

environment conference in Rio in 1992, is also enjoying considerable success in the Maghreb, as demonstrated in the introduction of Agenda 21 in Marrakesh and Tunis.

The state and the national authorities play various different roles: they underwrite the processes (which leads to ambiguities in the extremely centralised Mediterranean states) and they also support them, in their capacity as facilitators and prime movers.

Concrete examples

Strategic plan for the municipality of Bosra (Syria)

The municipality of Bosra is currently drawing up its Strategic Plan, in collaboration with the city of Rome, in the framework of the SHAMS project, funded by the European Commission's MedPact Programme. It is underpinned by the Strategic Environmental Assessment (SEA) methodology aimed at enhancing the cultural and environmental heritage with a view to developing sustainable tourism. The Municipality of Bosra has set up a Stakeholders Committee for those interested in this initiative.

Agenda 21 in Marrakesh (Morocco)

Agenda 21 is being used as a local governance instrument in Marrakesh, based on a pilot conducted in Essaouira. It is part of the programme "Local Agenda 21s for promoting the environment and sustainable development in urban areas".

This programme, which resulted from a partnership between the Ministry for Regional Planning, water and the Environment, the United Nations Development Programme (UNDP) and the Marrakesh municipal council, is developing in an institutional environment favourable to participatory local management and grassroots initiatives, as confirmed in the King's speech on 12 May 2004 marking the launch of the Upper Council for Regional Planning.

Greater Sfax development strategy and Agenda 21 (Tunisia)

Between 2002 and 2006, the town of Sfax was engaged in a participatory exercise to draw up a sustainable urban development strategy. The aims of this initiative were to raise the Sfax agglomeration to the level of a competitive Mediterranean metropolis through developing it as a technology and innovation pole. In parallel, the local authorities were also pursuing the goal of building a sustainable metropolis integrated harmoniously with the surrounding coastal area. The process of drawing up the strategy was rounded off by the development of an Agenda 21 for the Sfax municipality, where the analysis produced for stage one was fleshed out with more specific information on making the agglomeration's strategy sustainable.

A vector of change for public authorities in the Mediterranean

These experiments are "learning experiences" for all the various players involved.

States, ministries and their central administrations are the primary beneficiaries of these experimental processes. They develop new capacities for facilitating and leading participatory approaches based on dialogue with civil society. In addition, these experimental processes help the central authorities themselves to adopt a new, more decentralised approach to national development, open to the territorial perspective and the concept of sustainable development. Moving beyond the ministries and central administrations, in the majority of these countries, the external and decentralised services have reported that they have found the exchanges with other administrations and services to be very useful. These innovative processes also give what are traditionally very hierarchical and compartmentalised administrations the opportunity to

experience more horizontal and cross-cutting forms of organisation.

The second beneficiaries of the emergence of new approaches to public policy and innovative processes are, of course, local and regional authorities. The process of drawing up a long term vision for their area's future and its sustainable development is also an opportunity to strengthen their own capacity. The training sessions organised as part of innovative initiatives, such as preparation of the Marrakesh Agenda 21 and the Greater Sfax Sustainable Development Strategy, are often a way of making possible or furthering this kind of capacity building process.

Civil society and local populations also benefit from the development of new practices within national, local and regional authorities. Accordingly, local sustainable development expertise is playing a greater role and being given increasing recognition. Processes such as "territorial strategies" and "Agenda 21" actually rely on mobilising and integrating local expertise, particularly from universities, government and associations.

For all these players at their various different levels, these initiatives are an opportunity to learn new ways of relating and new forms of mutual recognition. Experiencing innovative institutional approaches in the framework of development projects therefore provides fertile ground for the various players involved (central and decentralised government bodies, local and regional authorities and civil society) to learn about a new approach to development and local democracy. The initiatives conducted in relation to territorial policies and local development enable participatory and dialogue-based approaches to identifying the key socio-economic problems facing cities and regions to be tested out.

These innovative initiatives also often lead to projects that can show the way ahead when it comes to combating social exclusion and insecurity, especially amongst the most underprivileged sectors. One of the outcomes of the Agenda 21 project in Marrakesh was to enable a diagnosis of poverty in the city to be drawn up, with contributions from many local players.

In the case of the Greater Sfax Sustainable Development Strategy, a broad participatory process was launched at city level, in cooperation with government representatives, which enabled strategic projects to be identified for the metropolitan region. The institutions which prepared the Strategic Plan are now also collaborating on its implementation. The South Coast Integrated Management Plan was also drawn up in the same way. Some of the strategic projects identified in this context, such as the initiative to relocate a phosphate factory, have since been incorporated in the national development plan.

The preparation of the local strategy is now in a second phase, focusing on transport, the development of a technology pole, the regeneration of the Medina and other neighbourhoods and the strengthening of links between municipalities.

More generally, interdepartmental dialogue and the increasing involvement of local and regional authorities and civil society in development and planning are helping to improve the quality of national public policy and territorial strategies by creating conditions for aligning the various areas of responsibility and bringing various areas of expertise together in the regions.

An emerging and still vulnerable phenomenon

The emergence of multi-level governance, in other words, governance involving different tiers of institutions, allied with the increasing role of local and regional authorities and civil society in public policies, is bringing about profound changes in the way governance is conducted in the Mediterranean. However, to date, these phenomena have been restricted to occasional, one-off processes. These processes are also vulnerable, for reasons that vary from country to country.

In the southern and eastern Mediterranean in particular, the reach of the "territorialisation of public policy" is often limited by the weakness of local democracy. As mentioned above, the strongly centralising nature of the Mediterranean States and the weakness of decentralised, local and regional authorities place structural limitations on the latter's freedom to initiate or take part in defining strategy.

Initiatives which involve opening up public policy and local democracy are often interrupted or "frozen" before completion by national players who wish to retain a dominant position in the decision-making process and the preparation of legislation and regulations. For example, the draft law on waste management, in which Lebanese local and regional authorities were involved, was ultimately rejected by the Lebanese Parliament. Similarly, decentralisation and participatory local governance do not necessarily go hand in hand. It must be acknowledged that, in the Maghreb and the Middle East, citizens' participation in local political life rarely goes beyond taking part in elections. Civil society is very rarely involved in the preparation of major urban or regional projects.

Furthermore, there are internal limitations on further institutional

innovation and the development of multi-level approaches to sustainable development, stemming, in particular, from the fact that local players have little capacity for mobilisation. In addition, local elected representatives and officials are often unenthusiastic or reluctant to become actively involved in coordinated management processes, firstly since they are held back by the weight of traditional practices and secondly since political parties are involved in few other processes similar to the local Agenda 21. This means that intensive awareness-raising is often required, almost on an individual basis, whereas earlier training to strengthen the capacities of elected representatives can help to remove this obstacle more easily. Similarly, there is also little support for innovation from government services when it comes to the implementation of experimental approaches.

These processes are also adversely affected by the lack of structure and experience in the civil society organisations that are involved in them. There are therefore marked differences between areas in terms of their capacity to become involved in these processes.

In addition, more needs to be done to involve the private sector in defining and implementing innovative approaches. In a context where corporate citizenship is not yet firmly established, the few entrepreneurs who have become involved have done so as a result of sustained individual awareness-raising. This requires enormous effort on the part of programme teams.

Initiatives lacking recognition and support

In both the northern and southern Mediterranean, the emergence of a territorial and inclusive approach to development is still a "sub-critical" phenomenon. Although there is an

abundance of initiatives and innovative processes, they remain isolated, one-off and embryonic. This isolation also extends to those involved in implementing and disseminating these approaches, who suffer from a lack of visibility and institutional recognition.

Thus, the lasting and effective influence of territorial players in the development processes is very rarely accompanied by lasting changes in decision-making and the way government traditionally functions. Morocco's Municipal Charter does stipulate that "*municipalities shall take action at grassroots level to mobilise the public and develop a collective awareness of local interests*", but there is no equivalent of this legal recognition of civil society players and their influence on local, let alone national, decision-making elsewhere in the southern Mediterranean.

This lack of constitutional or legislative recognition is a major break on further involvement of territorial actors and the further development of multi-level development processes, which still suffer from a lack of human and financial resources and technical expertise.

The lack of recognition has already been highlighted by a certain number of the players involved in decentralised cooperation, who have launched support programmes for local and regional players. These include the Support Programme for Decentralisation (PAD) launched by the French Ministry of Foreign Affairs and the GOLD programme initiated by the United Nations Development Programme (UNDP). Similarly, the EU cooperation programmes in the Mediterranean (specifically the partnership and neighbourhood programmes) are also giving increasing recognition to the role of local and regional actors, with a trend towards allocating specific resources to them (see *following section*). These various programmes lend international recognition to the process of introducing

a local and regional approach to public policy. Through them, the local, regional and national players involved in these innovative processes in the southern and eastern Mediterranean often have access to technical assistance and training which build their capacities and improve the quality of their projects. Nevertheless, the real impact of these programmes is still difficult to assess. These measures are often limited by the lack of involvement on the part of the national authorities, who see them as initiatives that are unconnected with their own strategy. For example, in Tunisia, the public authorities froze the "GOLD" programme at the end of its initial phase.

Concrete examples

The Support Programme for Decentralisation (PAD)

At the first Conference on Decentralised Cooperation, held in Fès in 2001, French and Moroccan local authorities pledged to strengthen and develop their cooperation around a central objective of transferring experience and know-how with respect to local management and the implementation of the powers devolved to Morocco's local authorities. On this occasion, the French Minister for Cooperation announced the launch of a project to support this commitment and strengthen the partnerships.

The GOLD programme in the Maghreb

The GOLD programme for the Maghreb, an initiative for partnerships for Local Governance and Development in the Maghreb, aims to offer local administrations a reference framework and methodologies for encouraging and facilitating the establishment of international partnerships, so as to contribute more effectively to sustainable, equitable, peaceful and democratic local development.

GOLD Maghreb aims to support local elected representatives, civil society and the Maghreb private sector in their drive to promote decentralisation and integrated, participatory development at regional level in Morocco, Algeria, Tunisia and Libya. Its primary objective is to support the

participatory local development process through better use of international cooperation, decentralised cooperation and south-south cooperation. GOLD covers local governance, local economic development and prevention of social exclusion. It also aims to promote Mediterranean cultures, knowledge and mutual respect and to further cultural exchanges.

The Cities Alliance Programme in the Mediterranean

The Cities Alliance brings together a coalition of cities from across the world with development partners engaged in combating poverty and aims to disseminate successful urban initiatives on a wider scale. The cities have demonstrated the beneficial role they can play in combating poverty, by serving as a driver of economic growth. By supporting the positive effects of urbanisation, the Alliance contributes to knowledge-sharing between cities of all sizes and as well as between cities, governments, international development agencies and financial institutions.

ARAL Project (Lebanon)

The ARAL programme (Assistance with reform of the Lebanese administration) comes under the EU's MEDA initiative and has a total budget of 38 million Euros. There are two initiatives aimed at municipalities, integrated management of solid waste (10 million Euros) and support for municipalities in the field of local development (3.3 million Euros).

**C. NEW ROLE FOR LOCAL AND
REGIONAL AUTHORITIES IN THE
MEDITERRANEAN PROJECT**

Local and regional authorities in the Mediterranean project

The cities and regions that met at the "Barcelona + 10" Summit in November 2005 adopted a joint declaration expressing their conviction "that the local and regional authorities have a crucial role to play in the Euro-Mediterranean Partnership, and that they must take part in the definition of their future strategic orientations".

This declaration signals the growing importance of local and regional authorities in administering the cooperation and development process in the Mediterranean region.

This is not a new phenomenon; the long process which has led to local and regional authorities becoming partners of the states and supranational institutions began with the Barcelona agreements of 1995, which were then taken up by the Euro-Mediterranean Conference of foreign ministers in 1999. Since then, this role has been reaffirmed at the conference of local and regional authorities organised in Barcelona in November 2005 in connection with the meeting of Heads of State and Government.

The creation of the European aid programme for decentralised projects in the Mediterranean, Med Urbs 1992-1993, led to a surge of interest in local government networks spanning the Mediterranean. The MedCities network, the Euromed Cities Network (formerly Eurocities' Euromed group), the Latin Arc, which brings together bodies at provincial and departmental level, the Intermediterranean Commission of the Conference of Peripheral Maritime Regions (CRPM), the Network of European Local Authorities for Peace in the Middle East (COEPP) and the Standing Committee for the Euro-Mediterranean Partnership (COPPEM) are just some

examples of organisations which work alongside the many networks created by civil society, the universities and the private sector.

Mediterranean Commission of the United Cities and Local Governments

The Mediterranean Interregional Commission of the United Cities and Local Governments (UCLG) is the leading institutional consultative platform for all local authorities of the Mediterranean countries, their networks and associations. Its aim is to promote local autonomy and decentralised cooperation and to engage in dialogue with national, European and international institutions.

By encouraging exchanges between all its members it serves as a forum for sharing strategies and opportunities, a tool for promoting dialogue between the many different networks, while respecting and strengthening their respective areas of responsibility.

It is designed to help local authorities to gain greater recognition as players in international relations, enabling them to share responsibility for promoting relations between the Mediterranean and national governments, the European Union and international organisations.

As such, it is the mouthpiece of the political objectives of the UCLG and helps to formulate its Mediterranean policy.

The 2005 Euromed Cities Forum gave its approval in principle to the creation of a standing forum of local and regional authorities in the Mediterranean to be organised by the UCLG's Mediterranean Commission.

The first such forum will take place in Marseille on 22 and 23 June 2008.

On a practical level, the UCLG's Mediterranean Commission is intended to serve as a resource centre for the entire Mediterranean region for projects, procedures and provisions relating to local authorities.

It has a tripartite presidency made up of a representative from Europe, the Maghreb and the Middle East. Its Technical Secretariat, which is based in Marseille, is provided by the Provence Alpes Côte d'Azur Region and the City of Marseille, with the support of the organisation Cités Unies France

For further information go to : www.commed-cglu.org

The local and regional authorities also demonstrate this commitment through their international consultative bodies which meet in the United Cities and Local Governments (UCLG) (more specifically, its Mediterranean Commission) and, as is apparent from the recent positions adopted on Euro-Mediterranean cooperation, through the EU's Committee of the Regions and the Forum of Global Associations of Regions.

To date, however, Europe and the states that border the Mediterranean have made very little use of local and regional authorities for implementing their Mediterranean policy. At best they have been asked to lend their support to policies about which they had not previously been consulted.

At worst, they have been expected to deal with the collateral damage resulting from the lack of coordinated policy at European level, as in the case of immigration. Essentially, local and regional institutions have been limited to a predominantly reactive role in implementing European policies which they have usually had no hand in preparing.

A new phase in collective action by local and regional authorities in the Mediterranean

It is becoming increasingly obvious today that with the erosion of governance in Mediterranean affairs local and regional authorities have a strategic role to play in this area, regardless of the nature of and differences in the institutional systems in place. Being less bound by international diplomatic constraints than the national governments and closer to the economic and social fabric for initiating mutually beneficial forms of cooperation, they can take on a leading role in the major issues

affecting the Mediterranean. Because of the powers they wield they are also in a position to invest in the regional side of development.

However, if the efforts of local and regional authorities are to be effective on a large scale, there is a need for cooperation. Such cooperation must have a clear understanding of the political, economic, environmental and cultural issues in the Mediterranean basin and hence safeguard the many different identities that characterise the region.

A new phase in the collective action by local and regional authorities in the Mediterranean is therefore needed. For this purpose they can draw on:

- the achievements of recent, loosely coordinated, decentralised, multilateral cooperation which has delivered real benefits but has not yet realised its full potential;
- the new trends in European policy, with calls for greater investment by local and regional authorities in Mediterranean issues;
- the growing interest on the part of multilateral institutions in far-reaching cooperation with local authorities in defining and implementing their development activities.

Multiple forms of cooperation

Numerous cities, provinces and regions on both sides of the Mediterranean are bound by long-standing ties of friendship and cooperation via partnerships which have intensified over the years.

Relations between the regional entities of the Mediterranean have evolved with the international relations instruments of the local and regional authorities, which have developed significantly since the 1950s. Initially it was the cities that entered into cooperation, prompted by a desire to develop ties of friendship first with the inhabitants of towns in Germany and then, during the Cold War, with those in

Eastern European countries. Town-twinning has its origins in Europe and provided a framework mainly for cultural exchanges. The nature of town-twinning changed in the 1970s as towns became involved in practical gestures of solidarity, particularly with local areas in countries of the Sahel.

Decentralised cooperation is seen as an alternative model that involves less institutional formality, is less bureaucratic to administer and costs less than traditional forms of cooperation. Compared to initiatives by the state it has the advantage of eliciting popular participation through the local authorities. It involves one or more territorial organisation, region, department city or group of entities and one or more local authority abroad establishing ties, enshrined in an agreement, in their mutual interest. The distinctive features of decentralised cooperation are not only the wide range of actors or groups of actors involved but also the consultative and complementary links between them. Cooperation can take various forms (twinning, networking between towns, development programmes or projects, technical assistance, humanitarian action or the joint administration of goods and services). It can involve regional organisations or authorities from any part of the world, with any economic or social profile.

Decentralised cooperation thus differs from and complements traditional forms of cooperation. It is therefore likely to play a growing role in mobilising civil society, local development and the democratisation of societies in both North and South.

Fragmentary and poorly coordinated cooperation

An initial review of decentralised cooperation in the Mediterranean region was carried out at the first joint meeting of local and regional authorities organised in Barcelona on 25 and 26 November 2005 as part of the Euro-Mediterranean Conference to mark the 10th anniversary of the Barcelona Declaration.

Three years on, the main conclusions of this review still hold true. Although there is no doubting the value of cooperation, activities are still frequently criticised for being too fragmented or compartmentalised, leading to a lack of coherence and waste of financial and human resources.

Limits of decentralised cooperation in the Mediterranean¹⁰

Decentralised cooperation in the Mediterranean relied almost exclusively on ad-hoc activities by a number of European cities in response to frequent and extremely diverse requests from their partners in the South. The European cities usually responded by sending experts to work on the ground or by providing logistical aid remotely, with varying degrees of success. The diversity of the responses had the effect of diluting the message, leading to a certain amount of confusion in both North and South. In terms of content, the process usually involved an exchange of knowledge that was intense but remained essentially at the empirical or theoretical level. In this sense there was a real lack of pragmatism and practical awareness in the process. However, significant progress has been made in recent years. In the face of very diverse demands, the cities of the North have learnt to be more organised. They are now more selective in their responses and concentrate on a more

¹⁰ *Mediterranean Cities 10 years after Barcelona*, Ajuntament de Barcelona, Barcelona 25 and 26 November 2005.

limited number of areas, using professional and experienced operators. They also try to incorporate cooperation in framework agreements which spell out each party's expectations and undertakings. Numerous forms of cooperation with Mediterranean countries have also emerged from the networks of cities. Water is a case in point. Long-standing networks exist between professionals and operators in the water industry which have made possible numerous exchanges of experience and have helped to accelerate certain developments and reforms which are now yielding practical results. A similar trend is emerging in the areas of waste and public transport.

Medcities is a good example of a network that has been working effectively since 1991 in the areas of urban environment and sustainable development. A significant feature of this network is that it has voluntarily restricted the number of members to 25. The initiative launched by the cities of the Alliance Charter (Barcelona, Marseille, Genoa and Lyon) in conjunction with the World Bank, which has now been extended to other cities such as Bordeaux and Seville, is another example. It is safe to say that partnerships between cities have by no means realised their full potential.

They undoubtedly make heavy demands on time and human resources and are politically and administratively complex. They also place a strain on already hard-pressed budgets and are risky in terms of results. Nevertheless, they remain highly relevant as a collective learning experience.

In particular, they remain an important area in which cities can assert their autonomy, and this, as we have seen, is one of the keys to their development.

Governance should, for this reason, increasingly become one of the major themes of cooperation.

A concern to decompartmentalise aid and clarify the actions on the ground in order to match needs and resources better and in the interests of greater efficiency led the PNUD, for example, to set up the ART GOLD programmes¹¹.

A new Mediterranean context

Re-definition of the major Euro-Mediterranean policies

This is a time of transition, reorganisation and uncertainty for the major Mediterranean policies. A number of different processes and tools currently coexist:

- the Euro-Mediterranean partnership;
- the European Neighbourhood Policy;
- the "Union for the Mediterranean" initiative under the Barcelona Process.

In addition to these major projects there are a large number of intergovernmental programmes and initiatives in the Mediterranean to promote dialogue and rapprochement between North and South: Dialogue 5+5, the Blue Plan for the environment, NATO's Mediterranean Dialogue, the OSCE's Mediterranean Partners initiative. This increase in the number of forums for dialogue parallels Europe's growing interest in the region for geopolitical, security and energy reasons.

There is no need to discuss again the mixed results of the Barcelona process, which reflect the weakness of the instruments and funding put in place, but also the continuing pursuit of national agendas within EU foreign policy.

The Union for the Mediterranean initiative has had the merit of rekindling Europeans' interest in the South on their doorstep. Originally conceived as a project separate from the European Union, it has become, at the request of France's partners, a full component of the Euro-Mediterranean partnership in the form of enhanced cooperation, as provided for in the Treaty of Nice. A political structure should be set up with a permanent secretariat. The initiative will involve launching practical

¹¹ See previous section.

projects in areas that are already broadly covered by the European Neighbourhood Policy, but where it is hoped that new resources, particularly financial ones, will be mobilised. Although the local and regional authorities in the Mediterranean have extensive powers in most of the areas covered by these future projects, their role in determining the areas of action and the projects to be implemented has still to be defined. In a modern democracy the local and regional authorities of the Mediterranean area must ensure that they are involved and have a recognised role ahead of the implementation of the projects, in their capacity as partners in the Mediterranean project as a whole.

Over and above this initiative, Europe's growing interest in the Mediterranean will lead to the relaunching of its Euro-Mediterranean policy, which will undergo major changes as part of the Neighbourhood Policy over the next few years. The idea is gradually gaining ground that Europe's position in an increasingly globalised world will depend on its ability to organise an economic, social and environmental area that extends far beyond its current borders to include some fifty countries around three seas: the Mediterranean, the Black Sea and the Baltic. An integrated area like this, with nearly 800 million inhabitants, is not just a utopian idea; it is already taking shape. This vision of an enlarged Europe presupposes a profound transformation of European policies, which should no longer stop at Europe's borders but should be fully open to neighbouring countries, in exchange for the upgrading of their economic, social and environmental standards to align them more closely with Europe. One could then imagine the structural policies which the accession countries were able to benefit from being extended to the neighbouring countries. The same could apply to the other major European policies, the common agricultural policy, research policy and transport policy. These ideas are already

being considered at European level and could lead to new financial perspectives for the period 2014-2020.

The Mediterranean is obviously in the front line when it comes to this new vision. Success in the Mediterranean will create the conditions for success in the other areas of neighbourhood policy.

The implementation of a Structural Fund-type policy adapted to the Mediterranean context would necessarily involve a significant regional component, which would give an entirely new dimension to cooperation between regional bodies on either side of the Mediterranean Sea.

The launch of cross-border cooperation as part of the European Neighbourhood and Partnership Instrument in 2007 should be seen in this light. It enables funding to be given to joint programmes by regional bodies from both sides of the Mediterranean Sea. This programme breaks new ground by simultaneously tackling the objectives of internal cohesion and external policy with neighbouring countries. The dual nature of the programme, which touches on both EU external policy and the objectives of internal cohesion, means that it seeks to "support cross-border cooperation to promote the sustainable development of the border regions and integrated territorial development across the EU's external borders in a context of enhanced cooperation and progressive integration between the territories involved in the Programme"¹²

With a budget of 180 million euros the European Neighbourhood Policy's cross-border programme represents a significant development in terms of partnership in that it reserves an important place for regional bodies and decentralised cooperation between different countries. The regional dimension thus becomes an essential element of the partnership. In

¹² Taken from the operational programme: cross-border cooperation under the ENPI - Mediterranean Sea Basin.

addition, the new instruments, modelled on the method used by the Structural Funds, offer numerous opportunities for closer relations between local authorities on both sides of the Mediterranean.

Growing interest of multilateral organisations

Multilateral organisations, particularly the UN and Bretton Woods organisations (IMF and World Bank), have shown a greater willingness in recent years to cooperate with local authorities in the Mediterranean to launch and run development activities. This willingness reflects the recognition by these institutions of:

1. The ability of local and regional authorities to intervene effectively across a wide range of practical problems that are at the heart of the issues raised by developing countries.
2. The cultural proximity to their neighbours to the South and East of the Mediterranean, which encourages a higher rate of participation among the communities concerned.
3. Finally, the crucial role of decentralised cooperation in developing local autonomy.

These closer working relationships are a real opportunity for Mediterranean local and regional authorities which could find they offer a means of obtaining more effective representation and hence greater influence in the international organisations operating in the Mediterranean. They can also help to increase the effectiveness of decentralised cooperation by bringing practices into line with international standards.

Beyond decentralised cooperation: the growing power of territories in transnational processes

Another form of action by local and regional authorities in the Mediterranean started to develop in the 1990s as part of Interreg, a Community programme set up by the European Commission. Its prime aim was partially to neutralise Europe's borders by promoting cross-border regional cooperation at the level of the States, other public organisations and the private sector.

The initial programme of transnational cooperation for the period 1997-1999 (Interreg II C "Western Mediterranean and Latin Alps"), which had a budget of only €15 million from the ERDF, was followed by the Interreg III B programme for the Western Mediterranean 2000-2006, which had much more ambitious goals. A total of over 130 projects were approved for the period 2001-2007. The vast majority were run by the local and regional authorities, which were thus able for the first time to engage in a serious dialogue on the multiple dimensions of their territorial policy in relation to the global issues facing the Mediterranean area.

A new MED has been launched for the period 2007-2013, endowed with more resources and focused on the issues relating to the competitiveness of the Mediterranean area.

In terms of the goals announced at the beginning of the programming period for structuring the area around the main strategic challenges, the results might seem modest. Because of the limited resources, the activities that it has been possible to carry out have indeed been essentially intangible. However, certain projects carried out during the programme have enabled real cooperation to be developed in strategic

areas which would otherwise have had difficulty getting off the ground.

All of these activities have also helped the local and regional authorities involved to get to know one another better, to exchange their experiences in very practical fields, to learn from their differences and to experiment with new ways of cooperating. But the results go much further. For the first time the local and regional authorities have become aware of what they can achieve by working together, given their own expertise in the important issues for the Mediterranean and the multiplier effect of transnational regional cooperation compared with other existing national and Community instruments. This trend should increase in the next stage of programming, which will see the launch of strategic projects with a major impact on structuring the area.

Towards a cooperation strategy centred on territories

In the light of the foregoing, it seems that the strategy of Mediterranean local and regional authorities should be based on three objectives: placing the regions at the heart of Mediterranean decision-making; promoting regional policies; promoting decentralisation and local capacity-building.

Placing territories and territorial actors at the heart of the Mediterranean initiative

The first strategic objective is to place the Mediterranean regions and their concerns at the heart of the decisions that are taken on the area's future.

Local and regional actors should thus become a credible partner whose views are taken seriously by the national authorities, European institutions and international organisations in issues common to the regions, even when these issues do not officially fall under their jurisdiction. The aim is thus to initiate a dialogue along these lines between the local and regional authorities in the Mediterranean and the countries of the North and South, the European Union and the international institutions.

Promoting territorial policies

The emergence of regional actors as stakeholders in the major political processes of the Mediterranean gives rise to a second strategic objective, which is to promote regional policies as an element in development in the new guidelines being developed for the Euro-Mediterranean partnership, but also in the neighbourhood policy or the future Union for the Mediterranean. The aim is to support the emergence of the regions as a relevant level for responding to

Mediterranean issues and building a vigorous and mutually supportive Mediterranean community.

It is becoming apparent that, alongside traditional aid policies aimed at the states, urban and regional policies in the broadest sense of the term are relevant to meeting the economic, social and environmental challenges currently facing the Mediterranean countries. Under this new approach, the role of cooperation between local and regional authorities on both sides of the Mediterranean becomes an essential feature of the partnership between Europe and the countries of the southern and eastern Mediterranean.

Promoting decentralisation, democracy and local capacity

Promoting the regional approach to development means supporting regional actors and their experience of sustainable development at the different levels on which they operate: municipal, inter-municipal, provincial, regional...

It makes no sense to talk of territorial development without increasing the powers and resources of local and regional authorities. As made clear in the second part of this paper, these authorities both North and South of the Mediterranean are in serious need of human, technical and financial resources but also of capacity-building to upgrade these resources. At the same time, the decentralised state services also need technical reinforcement

Emergence of a new development cooperation ethic

Local and regional authorities in the Mediterranean embody a development cooperation ethic that is different from that of the national states, Europe and other multilateral institutions. Less bound by diplomatic constraints, they are able to operate in areas where the political situation is sensitive and where their presence is more acceptable than that of the states. They have also demonstrated their ability to engage in cooperation with regions of countries in latent or open conflict. Being closer to the economic and social fabric, they operate in close proximity to the most urgent needs of the population. Finally, the relations of trust they have been able to build over the years with their counterparts to the South and East of the Mediterranean enable them to engage in a dialogue in which the responsibilities are genuinely shared.

The emergence of the local and regional authorities as political actors in the construction of a Mediterranean community which can be seen as embodying a vision, a sense and a new ethic of cooperation which can be characterised as follows:

Joint responsibility and transparency in defining cooperation programmes

When it appears to be the appropriate means for achieving this objective, decentralised cooperation between the regions to the North and South of the Mediterranean should entail: Objectives that have been discussed and agreed between partners from the North and South.

- Clear, reciprocal undertakings over a specific period of time.

- The recognition of local identities and diversity.
- Prioritising capacity-building to implement regional projects.

Beyond « North-South relations »

Decentralised cooperation was "traditionally" inspired by a view of North-South relations which assumed certain limitations on the autonomy and development capacity of the regions of the South.

The regional approach to development in the Mediterranean does not, therefore, require the existence of a North-South partnership and can equally well be based on North-North or South-South partnerships. The Mediterranean is now seen as an area common to all the regions on the North and South shores of the Mediterranean, but it is also viewed in the wider EU context, in terms of Euro-Mediterranean relations. Similarly, the Mediterranean is an issue for the regional groupings of the Middle East and Africa.

The requirement of quality and efficient use of public funding

The regional approach to development includes an insistence on quality and on the efficient use of the expenditure committed to these projects, which implies:

- the number of objectives must be limited and they must be shared and attainable;
- regular, shared evaluation of the activities undertaken;
- the activities should form part of an agreed programme;
- a long-term strategy can be worked out in the region by all the local actors and civil society.

Conditions and means required for an increased role for territorial actors

To implement the strategy proposed here would require, at the very least, coordination between the various networks which would provide for:

- A single mouthpiece which acts as the contact point for states, the European Union and international institutions, representing the activities of local and regional authorities as a whole;
- A forum for consultation and exchange between those involved in decentralised cooperation;
- A range of technical tools to exploit the synergies and complementarities between the networks.

A political body to engage with and challenge national governments and European and international institutions

All Mediterranean local and regional authorities and their networks are coming to the conclusion that they need to organise themselves into a proactive force capable of engaging in dialogue with national governments, the EU and the multilateral institutions on the future of the region and the role the local and regional authorities wish to play in this.

Such a body, engaging with national governments and European and Mediterranean institutions, could also serve to support all the new initiatives and innovative processes that have been developed by both regional actors and the national authorities and international organisations.

A forum for Mediterranean elected representatives and networks

The local and regional authorities of the Mediterranean need a meeting place to bring together those actively involved in sustainable regional development in the Mediterranean area who wish to participate in setting up innovative regional development projects.

Creating a network of technical cooperation tools

If action by the local and regional authorities is to be effective on a large scale there must be a greater synergy of resources and means deployed within the various networks. This calls for a careful analysis of the technical cooperation tools that already exist. Specific examples here would be tools devoted to intelligence and regional planning, the training of local staff or the monitoring and assessment of regional cooperation.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LA DECENTRALISATION DANS LES PAYS DU MAGHREB ET DU PROCHE-ORIENT

ROYAUME DU MAROC

Historique du processus de décentralisation

Le système d'administration qui s'est mis progressivement en place au Maroc depuis l'indépendance de 1956 résulte d'un double héritage : la tradition précoloniale du Makhzen et l'organisation de l'administration coloniale.

L'héritage du Makhzen et de la colonisation

Dans le système traditionnel du Makhzen, le problème territorial se posait à l'échelle des micro-territoires. Les tribus connaissaient parfaitement leur territoire et ses limites ; on délimitait même des espaces de conflit (*bled el baroud*), en cas de litige sur le tracé précis des limites. Dans les villes, l'administration de la ville était confiée à trois magistrats : le *pacha*, le *mohtassib* et le *cadi*, tous les trois désignés par dahir du sultan. Les représentants du Sultan ne pouvaient notamment officier sans demander l'avis ou recueillir les vœux des notables et des *oumanas* qui dirigeaient et contrôlaient les corporations.

La colonisation a entièrement subverti cette situation en désorganisant les structures collectives traditionnelles, d'une part en imposant l'individuation des relations sociales, et d'autre part en étatisant toutes les formes de propriété collective.

Les bases d'un régime municipal ont ainsi été conçues sur le modèle occidental et sanctionné pour la première fois par des lois écrites. Un dahir du 2 septembre 1912 a ainsi permis à Fès de devenir la première municipalité moderne du Royaume, dotée d'une assemblée municipale¹³.

Quatre ans plus tard, un dahir du 8 avril 1917 est considéré comme la charte municipale définitive du Maroc. L'organisation municipale ainsi mise en place ne devait pas connaître de changements significatifs jusqu'en 1953, date à laquelle fut adoptée une réforme visant à accroître les pouvoirs de l'assemblée municipale et surtout la représentation des communautés marocaines au sein de celle-ci. Dans le monde rural, l'administration coloniale maintint les pratiques de gestion coutumière, dites de « coutume berbère », reconnues notamment à travers le Dahir du 16 mai 1930 ou « Dahir Berbère ».

Après l'indépendance : un lent processus de décentralisation

Le Maroc a adopté un système de décentralisation de l'administration du pays dès les premières heures de son indépendance et la Charte communale du 23 juin 1960. Ce texte était fortement inspiré de la loi française de 1884 et les pouvoirs, très formels, du conseil municipal sont assortis d'un contrôle pesant sur la quasi totalité de l'activité de l'assemblée.

La décentralisation au niveau communal a connu une réforme fondamentale en 1976 par l'adoption d'un cadre juridique qui a doté les communes de larges responsabilités pour la gestion des affaires locales et qui a transféré le pouvoir d'exécution des délibérations des conseils du représentant de l'Etat au président du conseil communal qui est autorité élue.

Le Dahir du 2 avril 1997 fixe l'organisation de la région dans le sens du renforcement des pratiques démocratiques en permettant aux différents acteurs économiques, sociaux, politiques et aux autres composantes de la société civile d'investir la région comme un nouvel espace de réflexion, de dialogue et d'action.

Le régime juridique des communes et des collectivités préfectorales et provinciales a été profondément révisé en 2002.

Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales

En vertu de la Constitution de 1996, les collectivités territoriales au Maroc sont les suivantes :

« Les Régions, les Préfectures et les Provinces et les Communes. Toute autre collectivité locale est créée par la loi. Elles élisent des assemblées chargées de gérer démocratiquement leurs affaires. »

¹³ Le « *Majlis al Madina* » avait pour principale attribution d'établir le budget et de décider des travaux à entreprendre en matière de voirie municipale, de salubrité, d'éclairage et d'hygiène publique.

Les communes

La commune est l'échelon décentralisé le plus ancien au Maroc. Le pouvoir délibérant est détenu par le conseil communal, dont le nombre de membres varie de 11 à 41 selon la taille de la commune. Le conseil municipal doit assurer le "développement économique, social, et culturel" de la collectivité. *Compétences communales propres, transférées et consultatives.*

La Charte communale précise grandement les compétences communales et affiche de grandes avancées par rapport à la Charte de 1976, avec, notamment, le renforcement de leurs ressources.

Compétences propres (art. 35)

1. Le développement économique et social,
2. Les finances, la fiscalité et les biens communaux,
3. L'urbanisme et l'aménagement du territoire
4. Les services publics locaux et les équipements collectifs
5. L'hygiène, la salubrité et l'environnement
6. Les équipements et l'action socio-culturelle
7. La coopération, l'association et le partenariat

Les compétences communales traditionnelles en matière de services publics sont (art 36 et s.) : la collecte et le traitement des ordures ménagères (assainissement solide), l'assainissement liquide, la voirie, l'éclairage public, l'administration et l'état civil.

Compétences transférées par l'Etat (art. 43)

Les compétences, inscrites dans la Charte, sont en réalité des compétences transférables et non transférées :

1. La réalisation et l'entretien des écoles et des établissements de l'enseignement fondamental, des dispensaires et des centres de santé
2. La réalisation des programmes de reboisement, la valorisation et l'entretien de parcs naturels situés dans le ressort territorial de la commune
3. La réalisation et l'entretien des ouvrages et des équipements de petite et moyenne hydraulique
4. La protection et la réhabilitation des monuments historiques
5. La réalisation et l'entretien des centres d'apprentissage et de formation professionnelle
6. La formation des personnels et des élus communaux
7. Les infrastructures et les équipements d'intérêt communaux.

Compétences facultatives

Le conseil communal présente des propositions, des suggestions et émet des avis. Il propose à l'Etat les actions à entreprendre pour promouvoir le développement économique, social et culturel de la commune. Il est préalablement informé de tout projet devant être réalisé par l'Etat ou d'autres collectivités locales. Il donne obligatoirement son avis sur tout projet devant être réalisé par l'Etat ou des collectivités locales, dont la réalisation est susceptible d'entraîner des charges pour la commune. Il est consulté sur les politiques et les plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Pour ce faire, les communes sont dotées d'un corps particulier de fonctionnaires, régi par le Statut particulier du personnel communal du 27 septembre 1977 qui fixe les dispositions particulières applicables à ces fonctionnaires et dont le nombre dépassant les 146 000 cadres et agents, a bénéficié de cycles de formation.

Les grandes villes ont été constituées en communautés urbaines (au nombre de 14 à ce jour). Créées par décret, ces communautés reprennent une partie des fonctions de la commune de base.

Préfectures et provinces

Les préfectures et les provinces ont le double statut d'entité déconcentrée et décentralisée. Après les communes, le Dahir du 12 septembre 1963 a créé un deuxième niveau de décentralisation en créant des Assemblées préfectorales et provinciales.

Les fonctions des Walis sont actuellement en cours de redéfinition dans le sens d'une meilleure intégration des Walis dans l'appareil d'Etat et le système institutionnel : directions régionales des Ministères, collectivités décentralisées...

La lente émergence des régions

Le Maroc est le seul pays maghrébin dans lequel on observe un vrai processus de régionalisation. L'émergence des régions au Maroc résulte d'un lent processus de maturation. Après avoir été expérimentée dans le cadre du Dahir du 16 juin 1971 portant création des régions économiques, elle a été érigée en collectivité locale par la constitution révisée de 1992. Désormais, depuis le discours de Hassan II du 20 août 1996 et l'adoption le 13 septembre 1996 de la révision constitutionnelle, la région bénéficie du statut de collectivité territoriale :

« Les régions, instituées par l'article 100 de la Constitution, sont des collectivités locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière »

Ce statut est lié au caractère démocratique de ce nouvel échelon de décision : le conseil régional est démocratiquement élu :

« Les affaires de la région sont librement gérées par un conseil démocratiquement élu pour une durée de six ans, conformément à la législation en vigueur »

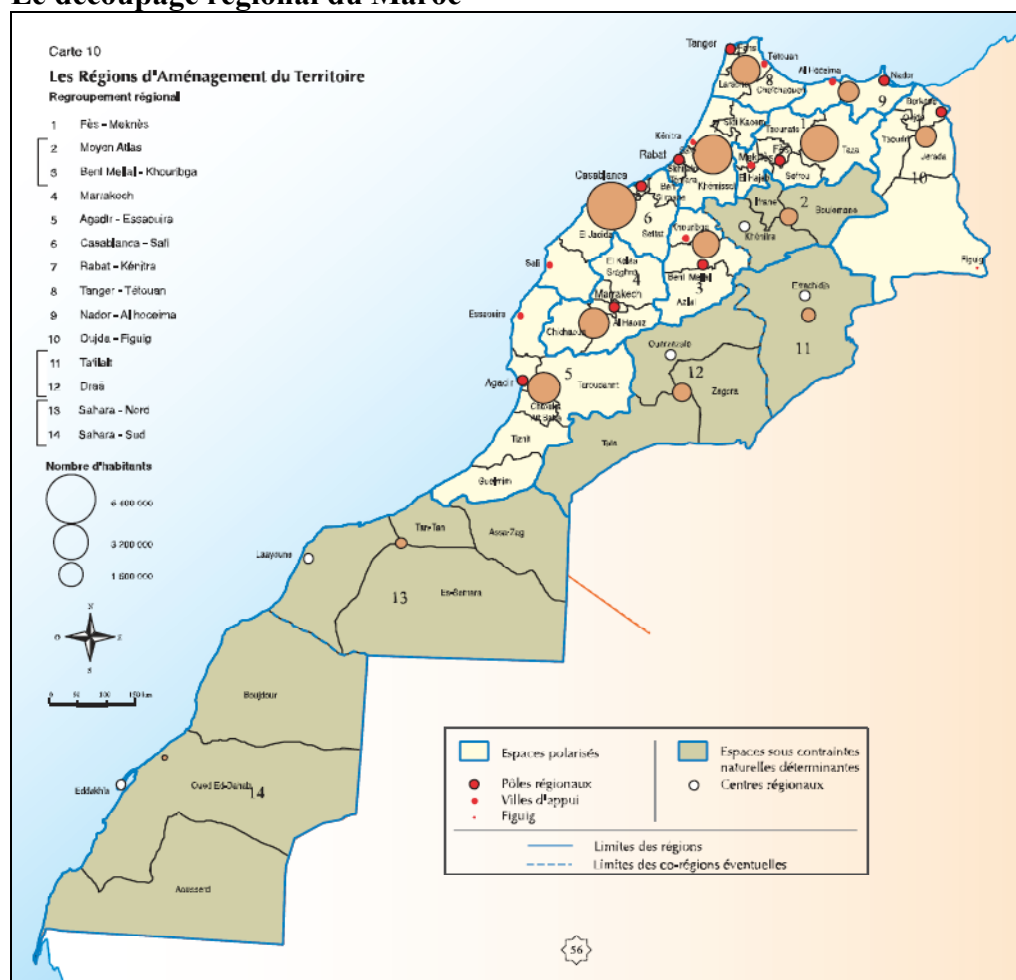
Le Conseil Régional est élu pour six ans. Sa composition vise à donner une représentation aux différents acteurs représentants des collectivités locales intra-régionales (provinces, préfectures, communes), chambres professionnelles et salariés. Le collège électoral est constitué des membres élus des assemblées locales et des chambres professionnelles et le mode de scrutin est celui de la liste, à la représentation proportionnelle.

La régionalisation marocaine vise à faire émerger une échelle territoriale développement économique.

« Les régions ont pour mission, dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales, de contribuer au développement économique, social et culturel de la collectivité régionale, le cas échéant, en collaboration avec l'Etat et les dites collectivités ».

L'émergence des régions repose également sur la volonté de faire émerger un nouveau mode de gouvernance du développement, fondé sur la négociation et la contractualisation. Le moment décisif est donc celui de la négociation des contrats de plan avec l'Etat central. Chaque région marocaine est ainsi censée se doter d'un Schéma Régional d'Aménagement du Territoire dans la perspective des SRAT des régions françaises.

Le découpage régional du Maroc



Le financement des collectivités locales

Le régime actuel de la fiscalité locale a été institué par le Dahir du 21 novembre 1989 qui a consolidé l'autonomie financière des collectivités locales par l'élargissement des ressources propres. Ce régime a été

renforcé par le transfert aux collectivités locales d'une part égale à 30% au moins du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), outre trois impôts recouverts par les services de l'Etat et affectés aux collectivités décentralisées (la patente, la taxe d'édilité et la taxe urbaine), ainsi que les ressources forestières dont bénéficient les communes rurales depuis 1977. Seul le niveau communal a une certaine consistance budgétaire. Le niveau provincial est très important au plan administratif, à travers la personne du gouverneur. L'échelon régional n'est ni politique, ni financier.

Les dépenses des communes

Les dépenses effectuées par le niveau communal sont les plus importantes. Elles représentent, au sein des trois niveaux d'administration territoriale, 66% du total des dépenses locales totales de fonctionnement, 34% des dépenses locales totales d'investissements.

Les dépenses de fonctionnement, représentant la majorité de leurs dépenses totales, concernent principalement les dépenses de personnel (59%), les annuités d'emprunt (13%) et les dépenses d'entretien des équipements liés à l'électricité, à l'eau et aux infrastructures locales.

Les dépenses d'investissement représentent une part assez réduite des dépenses locales totales. Elles se composent principalement de travaux publics (54% des dépenses d'investissement des communes et 20% pour les provinces et préfectures), et d'acquisitions mobilières et immobilières (16% des dépenses d'investissement des communes, et 5% des préfectures et provinces).

Les recettes des communes

Le régime actuel de la fiscalité locale institué par le Dahir du 21 novembre 1989 a consolidé l'autonomie financière des collectivités locales par l'élargissement de la sphère de ses ressources propres. Ce régime été renforcé avec la mise en place de 31 impôts, taxes et redevances.

- Des impôts directs : taxe d'édilité, taxe sur les terrains non bâtis, sur les motos, et sur les établissements d'enseignement privé ;
- Des taxes indirectes : taxe sur les débits de boisson, sur les eaux minérales, taxe sur les spectacles, taxe de séjour... ;
- D'autres taxes directement liées aux services rendus : taxe d'abattage, droits d'état civil, redevance pour occupation temporaire du domaine public.

Les dotations de l'Etat constituent la première source de revenu des collectivités locales : 68% des recettes totales des provinces et préfectures, 10% des recettes des municipalités et communautés urbaines, et 36% des recettes des communes rurales.

Elles sont alimentées par un prélèvement de 30% du produit annuel de la TVA. Ce montant est ensuite divisé en deux masses : 70% sont répartis entre les collectivités en fonction de critères prédéfinis ; 30% sont affectés aux charges liées aux compétences transférées par l'Etat, aux dépenses intercommunales et à un fonds de « réajustement » destiné à couvrir les dépenses exceptionnelles.

Bilan: une décentralisation lacunaire

Il y a aura bientôt vingt-cinq ans que le discours sur la décentralisation occupe la scène politique marocaine. Les résultats effectifs sont mitigés. Il existe bien 16 Régions, 68 Provinces et Préfectures et 1547 Communes (dont 249 urbaines). Ceci constitue un acquis incontestable ; mais s'agit-il bien d'une décentralisation ? Comme le souligne le Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT), les gouverneurs exercent une tutelle lourde sur des instances bien faibles et dont le mode de désignation ne leur confère pas une grande autorité. Le poids des communes et des conseils provinciaux reste marginal au sein du dispositif général de l'autorité publique. Quant à la Région, cela reste un organe qui a certainement un bel avenir devant elle, mais qui pour l'instant reste du domaine du potentiel. Une autre limite à l'autonomie politique des régions réside dans la faiblesse des moyens financiers et humains dont elles disposent. Les régions marocaines n'ont ainsi pas aujourd'hui d'administration et d'expertise à la hauteur des compétences qui leur ont été attribuées. Dans la pratique, les pouvoirs de l'assemblée délibérante demeurent restreints en raison de l'étroitesse de leurs ressources, et du pouvoir de tutelle exercé par le ministère de l'intérieur. Le gouverneur en est l'organe exécutif.

Au niveau des régions, grande spécificité du dispositif marocain d'administration territoriale, on constate que le pilotage de l'élaboration des SRAT est encore largement assuré par les services de l'Etat. L'Etat occupe une place centrale dès qu'interviennent des questions opérationnelles ayant trait au développement économique des territoires.

REPUBLIQUE D'ALGERIE

Historique du processus de décentralisation

Après l'indépendance de l'Algérie en 1962, l'organisation du territoire est fortement centralisée. L'organisation administrative qui se met en place est donc fondamentalement un système construit par et pour l'Etat central.

Le pouvoir central s'est doté, au plan administratif, d'un appareil extrêmement centralisé et, sur le plan économique, d'une organisation monopolistique de toutes les activités. Parallèlement à cette volonté centralisatrice concrétisée sur le terrain, un discours sur la décentralisation et la déconcentration s'est développé depuis les premières années de l'indépendance. Cependant, l'organisation administrative et territoriale algérienne est avant tout caractérisée par sa forte centralisation du pouvoir de décision et un excès de formalisme dans les processus de gestion.

Les territoires sont administrés par le Wali (préfet) et le chef de la Daira (sous préfet), organes déconcentrés de l'Etat, tandis que le nombre de collectivités locales s'est réduit de 1535 à 676 en 1963 et que leurs pouvoirs ont été recentralisés dans le cadre de délégations spéciales.

Néanmoins, le processus de décentralisation, initié par la constitution du 10 septembre 1963 s'est progressivement mis en place par :

- Le code communal du 18 janvier 1967 consacre la commune comme « collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base » et « échelon de planification dans le processus de démocratisation et d'élaboration du plan de développement » ;
- La loi du 4 février 1984 réorganise le système territorial en accroissant le nombre de collectivités : 48 wilayas (dont le nombre était déjà passé de 15 à 31 en 1974) et 1541 communes (contre 676 en 1963) ;
- La loi de 1988 réforme le système de planification, et déconcentre la gestion des PCD (Plans Communaux de Développement) au niveau du Wali ;
- Les lois du 7 avril 1990 régissent les communes et les wilayas.

Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales

On ne peut pas vraiment parler de processus de décentralisation mais plutôt de déconcentration. L'homme fort sur le territoire est clairement le wali, celui-ci étant nommé directement par le président de la République.

L'Assemblée Populaire Communale (APC)

L'Assemblée Populaire Communale (APC), élue au suffrage universel direct au scrutin de liste, est l'organe délibérant. Le président de l'assemblée délibérante est aussi l'exécutif communal. Il est en outre le représentant de l'Etat dans la commune et relève de la tutelle du Wali.

Alger est doté d'un statut dérogatoire organisé en deux niveaux : la ville centre et les arrondissements. Les communes d'arrondissements sont dotées d'une assemblée délibérante formée par la réunion des APC de chaque arrondissement. Un président est élu en son sein.

La coordination des actions de la ville centre et des arrondissements est assurée par la Wilaya d'Alger. Alger est aujourd'hui une Wilaya à elle seule en même temps qu'elle est la capitale de la République Algérienne Démocratique et Populaire. Le budget alloué à la Wilaya d'Alger pour l'année 2005 était ainsi de 10,5 milliards de dinars.

Le pouvoir législatif est détenu par l'Assemblée Populaire de Wilaya d'Alger (APWA) qui comprend 57 conseillers, soit un par commune, élus pour 4 ans au suffrage universel. Le pouvoir exécutif est confié à un wali nommé par le président de la République.

La Wilaya : pierre angulaire de l'administration territoriale

L'Assemblée Populaire de la Wilaya (APW) est élue au suffrage universel direct au scrutin de liste. Le président est élu en son sein.

L'exécutif de la wilaya, le wali, est un représentant de l'Etat. Bien que doté d'une autonomie financière et d'une assemblée délibérante, la wilaya a une marge de manœuvre très restreinte, le président de l'assemblée agissant sous l'autorité de l'exécutif.

La wilaya, auparavant considérée comme une collectivité locale devient une circonscription administrative déconcentrée. Le nouveau code des wilayas adopté en mai 2005 accroît le pouvoir de contrôle des walis sur les collectivités locales : « *les délibérations qui portent atteinte à la constitution sont nulles de plein droit* ». Le texte étend les pouvoirs détenus par le wali. Le contrôle préalable exercé par ce dernier sur les actes des organes élus « devient prééminent ». Cette prééminence s'incarne notamment par une disposition prévoyant que la date et l'ordre du jour des sessions de l'APW sont soumis à l'avis du Wali. Jusqu'à maintenant, le Wali ne pouvait pas, du tout être informé ni sur la date ni sur l'ordre du jour des réunions des élus.

L'impossible régionalisation ?

En Algérie, le processus de décentralisation est soumis à la problématique particulière de la régionalisation. Les régions n'ont pas de statut juridique ou institutionnel. Le gouvernement réfléchit actuellement à la mise en place d'instance de concertation et de dialogue au niveau trans-wilayas à travers la mise en place de 14 régions-programmes.

Les recommandations de la Commission Nationale de Réforme des Structures et Missions de l'Etat (CNRSME) comportaient de nombreux éléments concernant la décentralisation. Mais en raison de certains événements dont la crise de Kabylie, la présentation des nouveaux textes au Conseil des Ministres et au gouvernement a été reportée jusqu'à maintenant.

« La région est perçue comme un concept sulfureux, toujours évoquée mais jamais reconnue, souvent combattue, même si sa réalité géographique, historique, sociologique, économique ou culturelle, voire politique est indéniable. »¹⁴

Le financement des collectivités locales

Les recettes communales proviennent de trois sources principales : les recettes fiscales, les recettes domaniales et patrimoniales et les transferts de l'Etat.

Les principales recettes fiscales des communes sont l'impôt sur l'eau, les taxes funéraires et les taxes d'assainissement. Les recettes domaniales et patrimoniales de communes comprennent les droits de voirie et les places et stationnement dans les foires, halles, marchés, plages...

Les transferts de l'Etat vers les communes transitent via le Fonds Commun des Collectivités locales. Ce fonds permet le transfert vers les collectivités locales des subventions de fonctionnement ainsi que des subventions exceptionnelles (subventions d'équilibre ou subventions pour événements calamiteux ou imprévisibles). Par ailleurs, des dotations spécifiques sont allouées aux communes par l'Etat dans le cadre des Plans communaux de développement via le Fonds Communal de Solidarité (dotation de péréquation destinées à financer des dépenses de fonctionnement) et le Fonds Communal de Garantie (dotations d'investissement).

Bilan

Les autorités nationales répètent régulièrement leur volonté de promulguer des textes garantissant l'exercice de la démocratie locale. L'avant-projet de loi sur le code communal prévoyait ainsi l'introduction de la notion de « démocratie participative » aux côtés de la « démocratie électorale ». Cette disposition ouvrirait la voie à un droit de regard des citoyens, par le biais d'associations représentatives (ONG, comités de quartiers ou de villages) sur la gestion des affaires locales.

Dans le contexte algérien, la décentralisation est admise uniquement comme espace d'aménagement, alors que le régionalisme est activement et ouvertement pratiqué dans les stratégies d'accès et de maintien au pouvoir du personnel politique et administratif. La décentralisation et la régionalisation peuvent également être envisagées comme des vecteurs de développement local. Dans cette perspective, la « territorialité » constitue un indice de décentralisation. De nombreuses études ont ainsi mis en évidence que la décentralisation modifie la nature de l'aménagement du territoire.

En ce qui concerne la régionalisation, le contexte est particulièrement tendu en Algérie du fait de revendications régionalistes, notamment en Kabylie.

¹⁴Citation de Essaïd Taïb dans le cadre d'un colloque de recherche sur le thème de la décentralisation organisé à Tizi Ouzou en novembre 2004.

REPUBLIQUE DE TUNISIE

Le système politico-administratif tunisien est caractérisé par une forte centralisation et par la prégnance de pratiques administratives sectorielles.

Historique du processus de décentralisation

Structurée après l'indépendance en 1956 en gouvernorats (décret de 1956) et en communes (décret de 1957), l'organisation du territoire en Tunisie est longtemps restée fortement centralisée.

Un transfert des pouvoirs au bénéfice de l'échelon local et régional a été progressivement engagé à partir des années 1980, renforçant principalement l'administration déconcentrée, et initiant le processus de décentralisation :

- En 1975, loi révisée par la loi organique de 1995 sur les communes ;
- En 1989, loi organique sur les gouvernorats, les érigeant à la fois au rang de circonscription territoriale administrative de l'Etat et de collectivité publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales

Les deux niveaux de collectivités territoriales sont le gouvernorat et la région.

Les gouvernorats : autorité décentralisée et déconcentrée

Le territoire tunisien est découpé en 24 gouvernorats, chacun rassemblant plusieurs délégations. Le gouvernorat est à la fois autorité déconcentrée et décentralisée.

Le gouvernorat régional est doté de deux organes, le gouverneur, agent principal de l'administration régionale autour duquel s'articulent les pouvoirs déconcentrés et décentralisés du gouvernorat, et le conseil de région, autorité locale décentralisée.

Le gouverneur, nommé par le Président de la République, relève de la tutelle du ministère de l'Intérieur. Il est à la fois le représentant de l'Etat dans le gouvernorat et le président du conseil de région. Agent de l'Etat, il est à ce titre "le dépositaire de l'autorité de l'Etat et le représentant du gouvernement dans son gouvernorat" et coordonne les services déconcentrés. Ses attributions ont été renforcées à l'occasion de la loi organique de 1989 : le gouverneur exerce désormais la tutelle sur les collectivités locales, et ses pouvoirs sur les services déconcentrés ont été étendus. Présidant le conseil de région, il en est également l'organe exécutif.

Au côté de l'exécutif représenté par le Gouverneur, les membres du conseil de région sont des représentants locaux : députés du gouvernorat, présidents des conseils municipaux et des conseils ruraux. Le conseil de région a compétence sur toute question relative aux domaines économiques, sociaux, et culturels sur l'ensemble de son territoire. Il intervient en outre sur les zones rurales non communalisées. Ses décisions sont soumises à la tutelle du ministère de l'Intérieur.

Le conseil régional élabore le plan régional de développement, arrête le budget de fonctionnement et d'investissement du gouvernorat et veille à la gestion du patrimoine de la collectivité publique. Le gouverneur est responsable de l'exécution des décisions du conseil régional.

Les communes

Seul échelon totalement décentralisé, la commune est gérée par le conseil municipal, élu au suffrage universel direct pour une durée de cinq ans. Le maire préside à la fois l'assemblée délibérante et l'organe exécutif. Il est élu au sein du conseil municipal, à l'exception du maire de Tunis nommé par décret parmi les membres du conseil.

Le nombre de communes s'est accru régulièrement depuis les années 1980. Environ 60% de la population tunisienne est administrée dans un cadre communal. En l'absence de cadre communal, les territoires relèvent de conseils ruraux : institués par la loi de 1989, ils ont un rôle consultatif dans la promotion de projets de développement des territoires non communalisés.

Le conseil municipal fixe le programme d'équipement de la collectivité, dans la limite des ressources communales. Il est préalablement consulté sur tout projet devant être réalisé par l'Etat ou tout autre collectivité publique sur son territoire.

Les communes sont soumises à une double tutelle, administrative et financière. La tutelle administrative exercée par l'Etat s'est assouplie au cours de la dernière décennie : la majeure partie du contrôle a priori des délibérations communales a été transférée aux gouvernorats, renforçant ainsi la proximité du contrôle sur les décisions locales. La décision de créer une commune est prise par décret, sur proposition du ministère de l'Intérieur après avis des ministres des finances et de l'équipement.

Les communes peuvent s'associer dans le cadre de structures intercommunales. En Tunisie, la loi organique communale du 14 mai 1975 prévoit quatre formes de coopération possibles entre les collectivités locales pour réaliser ou exploiter des projets et des services d'intérêt commun :

- Le syndicat de communes ;
- La délégation de services à caractère économique et commercial ;
- La régie intercommunale à budget autonome ;
- L'établissement public municipal à caractère économique créé pour gérer des services publics.

À ces dispositions juridiques ont été ajoutées des incitations financières. Afin d'encourager la coopération intercommunale, l'Etat a décidé en 1997 d'accorder des incitations financières aux projets exécutés en commun par deux ou plusieurs communes, incitations sous forme de schémas de financement aménagés comportant notamment une augmentation substantielle des subventions.

Le financement des collectivités locales

Les dépenses

Une part très importante des budgets des communes est consacrée à l'investissement. Aussi, en 2000, a-t-on observé que cette proportion s'élevait à 44,6% des dépenses totales.

L'essentiel du budget des régions (plus des trois quarts) est consacré à des dépenses liées à leurs compétences déléguées.

Les recettes

Les recettes communales proviennent de deux sources principales : la fiscalité locale et les transferts de l'Etat.

La fiscalité locale représente 30% des recettes communales et s'appuie sur quatre taxes : taxe sur les établissements à caractère industriel, commercial ou professionnel - TCL, taxe hôtelière, taxe sur les terrains, taxe sur les immeubles bâtis. Une réforme de la fiscalité locale en 1997 a permis d'accroître quelque peu les ressources fiscales des communes. Les principaux autres produits financiers locaux sont des taxes sur les marchés et sur l'électricité.

Les communes perçoivent deux types de transferts, les dotations de fonctionnement qui proviennent du fonds commun des collectivités locales (FCCL), et les dotations d'investissement issues du FCCL et de différents ministères et versées par la CPSCL¹⁵.

Les régions n'ont presque pas de recettes propres. Celles-ci sont les mêmes que celles des communes pour les parties de territoire situées en dehors des territoires communaux. Le budget des gouvernorats régionaux se décompose en deux parties : le budget propre à la région (financement sur le fonds de développement régional et les ressources propres) d'une part, et le budget déconcentré de l'Etat (financements ministériels ou crédits délégués), d'autre part.

¹⁵ Caisse de Prêt et de Soutien aux Collectivités Locales, institution financière spécialisée publique.

REPUBLIQUE D'EGYPTE

Historique du processus de décentralisation

Le système administratif local de l'Egypte est un des plus anciens. Les conseils locaux ont ainsi été institués en 1883 durant l'occupation britannique. Le système mis en place s'inspirait du modèle français et reposait sur un concept général d'organisation des pouvoirs locaux par la législation, donnant d'amples pouvoirs au gouvernement central pour contrôler les activités des acteurs locaux et maintenir une certaine homogénéité entre les styles administratifs. La constitution de 1971 ne disait pas grand-chose au sujet des autorités locales et leurs compétences (à la différence des précédentes constitutions).

Les principales étapes législatives de la décentralisation sont :

- La création des gouvernorats par la loi de 1960 ;
- La constitution de 1971 (art. 61) érigeant les gouvernorats (*muhafazat*), les villes (*madina*) et les villages (*qarya*) au rang de collectivités locales et la première loi sur l'organisation de l'administration locale.
- La création en 1975 de deux autres types de collectivités locales : l'arrondissement (*hayy*) et le district rural (*markaz*) et l'instauration des élections au suffrage universel des conseils locaux.

Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales

Cadre général : les « mahaliyyât »

Les « mahaliyyât » désignent des unités administratives autonomes juridiquement. Ces dernières ne sont pas gérées par les élus de la population mais par des fonctionnaires et plus de 70% de leurs ressources proviennent de l'Etat central. Elles n'ont pas de compétences propres, mais sont chargées de mettre en œuvre localement les politiques décidées au sein des différents ministères. Ces unités administratives sont multiples et de tailles différentes, mais la plus importante est incontestablement le gouvernorat.

Le système d'administration locale en Egypte comprend trois niveaux :

- Gouvernorat,
- District,
- Ville et village.

Un quatrième niveau, le quartier, est présent dans certaines villes comme Le Caire, Gizeh et Alexandrie.

Il y a 26 gouvernorats, 163 districts, 199 cités, 4496 villages et 55 quartiers. Au sommet de cette organisation se trouve le Conseil Suprême de l'Administration Locale. Le conseil est présidé par le Premier Ministre et est composé des gouverneurs et des chefs des conseils populaires de gouvernorat.

Chaque division administrative est gouvernée par deux types de conseil : le conseil des fonctionnaires locaux (CFL) et le conseil populaire local (CPL) qui est formé d'élus de la population et renouvelé en principe tous les quatre ans.

À tous les niveaux de gouvernement local, se trouve une structure politique et administrative parallèle. Tous les membres des conseils populaires sont directement élus. Les membres des conseils exécutifs et le système administratif sont nommés.

Les gouvernorats urbains (muhafazat)

Le chef exécutif du gouvernorat est le gouverneur (*muhafiz*), qui est nommé et révoqué par décret présidentiel. Représentant de l'Etat dans le gouvernorat, il veille à l'exécution de la politique générale de l'Etat et contrôle l'exécution du budget. Le gouverneur est la personnalité clé du dispositif administratif et financier. Il est le représentant du pouvoir exécutif et supervise l'application de la politique générale de l'Etat dans son gouvernorat. Il est responsable directement devant le président du Conseil de ministres. C'est au niveau du gouvernorat que se décide la répartition du budget déconcentré de l'Etat sur les subdivisions administratives inférieures.

Dans chaque gouvernorat, on retrouve les départements publics et les services administratifs correspondant à 12 des 31 ministères nationaux : agriculture, éducation, finance, santé, logement, ressources humaines, organisations et administration, taxes de propriété, routes, offres et commerce intérieur, affaires vétérinaires, jeunesse et sport. Le gouverneur est doté d'un secrétariat (*diwan*).

Le conseil du gouvernorat est élu au suffrage universel direct. Les Conseils du Peuple des gouvernorats sont composés de 10 membres de chaque district et section administrative, sauf à Suez, Ismailia, Port Said, Matrouh, North Sinai, South Sinai, Red Sea et New Valley, où chaque district est représenté par 14 membres.

Les districts ruraux

Le chef de district (*ra'isal-markaz*) est nommé par le Premier Ministre. Le chef de district est également le maire de la ville chef-lieu du district. Il détient l'autorité administrative et financière.

Les Conseils Populaires des districts sont composés de 12 membres. Le Premier Ministre nomme le président du Conseil Exécutif qui est également le chef du plus grand village.

Les Conseils Exécutifs de District préparent les budgets des villes et des villages, mettent en œuvre les projets urbains en cas de défaillance des villes et des villages. Ils fournissent à ceux-ci moyens techniques et ressources aux villages et villes, coordonnent les projets urbains et villageois.

Les villes (*madina*) et les villages (*qarya*)

Le maire (*ra'isal-madina*), nommé et révoqué par décret du gouvernorat, détient le pouvoir exécutif. Les Conseils Populaires des Villes sont composés de 14 membres venant de chaque section administrative. Les maires, chef du Conseil Exécutif, sont nommés par le Premier Ministre. Les grandes villes et les gouvernorats composés d'une seule ville peuvent être divisés en quartiers. Les Conseils Populaires de Quartier comprennent 12 membres.

Le chef de village (*ra'isal-qarya*), nommé par le gouverneur, détient le pouvoir exécutif. Il est secondé par les services déconcentrés présents dans les districts ou les villages du gouvernorat.

Les Conseils Populaires de Village ne comprennent pas plus de 24 membres. Normalement, ces conseils regroupent des petits villages. Les gros villages sont représentés par deux représentants.

Le financement des collectivités locales

La fiscalité constitue un des enjeux essentiels du débat sur la décentralisation et sur les différents modèles de gouvernements locaux. La principale source de revenu des gouvernements locaux provient d'impôts collectés par le gouvernement central dont un certain pourcentage est reversé aux gouvernements locaux. Les gouvernements locaux ont également accès à plusieurs fonds semi-autonomes comme le fond pour la terre, le fond pour le logement et les services locaux et le fond pour le développement.

L'Égypte a adopté la loi 145 en 1989 qui introduit un certain nombre de dispositions fiscales permettant aux autorités locales de planifier et de mettre en œuvre des projets d'infrastructures mais aussi de contracter des emprunts sur plusieurs années en vue de financer des projets centrés sur les besoins de la communauté (recyclage, gestion des déchets, réhabilitation urbaine...).

Les recettes fiscales des localités comprennent :

- Recettes fiscales partagées : 75% du produit des taxes originelle et additionnelle sur les parcelles agricoles ;
- Recettes fiscales propres : taxe d'habitation, taxe sur les spectacles et les jeux, taxe sur la vente de bâtiments et de terrains ;
- Autres recettes propres : cessions d'actifs, recettes d'exploitation, donations, emprunts ;
- Les transferts : dotations du gouvernorat, dotations de l'Etat transitant par le district

Bien que les Conseils Populaires disposent en principe d'un libre usage de leurs ressources financières et en nature, ils sont néanmoins limités par la nécessité de voir valider leurs actions par les Conseils Exécutifs.

Par ailleurs, la faiblesse des moyens attribués aux collectivités locales atteste de la fragilité du processus de décentralisation en Égypte. La part des dépenses et revenus des collectivités locales et des administrations locales dans le budget de l'Etat demeure en effet négligeable : 3% et 15% respectivement. Des taux qui démontrent que l'Égypte est un des pays où les collectivités locales s'avèrent les plus dépendantes du pouvoir central.

Bilan

Le 8^{ème} rapport du PNUD sur le développement humain « *Choosing decentralization for good governance* » classe l'Égypte parmi les pays les plus centralisés au monde. Cette centralisation pèse sur tous les types de réforme politique, économique et sociale. 61% des fonctionnaires et employés de l'Etat travaillant pour les administrations locales n'ont qu'une influence minime sur le mécanisme de prise de décision en Égypte, comme le démontre le document.

Un système en apparence déconcentré et centré sur les gouverneurs

Le système administratif égyptien peut surtout se décrire comme fortement déconcentré. Les Conseils Exécutifs sont, à chaque niveau, nommés par le gouvernement central. Ils détiennent le pouvoir effectif, surtout au niveau du gouvernorat.

Les Conseils Populaires ont seulement le pouvoir d'approuver, désapprouver, suggérer, recommander et assurer un suivi, dans le cadre des politiques publiques de l'Etat. Le Conseil Populaire peut même être écarté d'une prise de décision, par exemple en cas de retard dans la préparation d'un budget. Les Conseils Populaires des échelons supérieurs supervisent les Conseils d'échelon inférieur et peuvent opposer leur veto à leurs décisions. L'ensemble des CPL regroupe un total de près de 50 000 personnes et pourtant leur présence et fonctions sont très peu perceptibles par les populations qui, de manière générale, s'adressent directement aux fonctionnaires car elles sont conscientes de la faiblesse des compétences des élus locaux¹⁶.

¹⁶ Un sondage d'opinion mené en 2005 auprès de 1000 personnes montrait que 52% des personnes sondées ignoraient tout simplement l'existence des conseils d'élus locaux.

Ainsi, le Conseil Exécutif prépare le budget du gouvernorat et définit les règles de gestion des agences exécutives, les investissements fonciers, des constructions, du logement et de la planification spatiale. Ses membres contrôlent tous les services délivrés dans le gouvernorat.

Le local sous tutelle permanente du niveau central

Les gouverneurs se plaignent de leur manque de pouvoir véritable et d'être concurrencés par les ministres et les responsables centraux des organismes autonomes. Depuis 1952, les gouverneurs sont des hauts gradés de l'armée et de la police, ils se caractérisent par un haut niveau d'éducation, souvent universitaire (en droit).

L'administration locale n'attire généralement que les fonctionnaires les plus mal notés et les moins formés dans leur corps d'origine. Le choix des anciens de l'armée et de la police répond à des préoccupations sécuritaires notamment dans les quartiers populaires. Il s'agit véritablement de « tenir » les quartiers.

L'ensemble des problèmes auparavant pris en charge au sein des CPL est pris en charge par les députés qui se sont mis à jouer un rôle de « supra-maire » de leurs circonscriptions. On dit ainsi que 90% du temps des députés se déroule à l'intérieur des administrations et des services administratifs locaux. Les députés ont un accès direct au gouverneur de leur circonscription mais également avec les ministres qu'ils rencontrent lors de leur séjour dans la capitale. Cette fonction locale du député s'exerce d'ailleurs souvent au détriment de sa fonction nationale de contrôle et de critique des questions concernant la politique générale.

Une « décentralisation informelle »

Les pouvoirs publics ont laissé faire et encouragé une décentralisation informelle, au coup par coup. Il peut s'agir du renforcement de l'autonomie de certains gouvernorats liés à la personnalité de leurs gouverneurs. Il peut s'agir d'une délégation au secteur privé interne ou étranger de certaines fonctions mal prises en charge auparavant par les appareils centraux de l'Etat comme il peut s'agir d'une implication partielle plus ou moins forcée du secteur privé dans certaines dépenses publiques. La prise en charge financière des services ou équipements collectifs de la part des habitants sous la forme du « *majhud el dhati* » peut également être considérée comme une forme de « débrouillez-vous » lancé par l'Etat central.

Enfin, il faut citer les nouveaux pouvoirs conquis par certaines ONG et associations qui occupent les places vacantes d'une administration absente ou paralysée. L'ensemble de ces phénomènes témoignent de la « privatisation » des Etats dans les pays du Sud à savoir un processus de délégation à des intermédiaires privés d'un nombre croissant de fonctions antérieurement dévolues à l'Etat, mais qui est loin d'être dénué d'un manque de contrôle car signalant un nouveau manque d'interventionnisme¹⁷.

Ces dernières années, le renforcement observé des pouvoirs des gouverneurs semble lié à la volonté des pouvoirs publics d'impliquer le secteur privé égyptien dans la prise en charge des infrastructures que le budget de l'Etat ne peut plus assumer. Les dotations de l'Etat au « mahaliyyât » chutent régulièrement : en 1990 elles représentaient 20% du budget de l'Etat et en 2002 elles sont passées à 18%. Les gouverneurs ont été priés de développer leurs propres ressources. Les gouvernorats de Qina en Haute Egypte et d'Alexandrie sont ainsi cités comme les exemples mêmes des réussites d'alliance entre secteur public et secteur privé pour l'aménagement du territoire et la résolution des graves problèmes de propreté, de voirie, de circulation, etc...

L'exemple le plus important de cette décentralisation informelle a été la privatisation du ramassage des ordures et son attribution à des entreprises étrangères dans les gouvernorats du Caire et de Gizeh et ceci après avoir été assumé pendant des décennies par le secteur privé informel.

Les causes du « refus » de la décentralisation

Une réforme de l'administration centrale devait être votée en 2005 mais a été reportée. Cette réforme semblait répondre aux pressions des bailleurs de fonds internationaux pour l'adoption d'une gouvernance plus démocratique sur le plan local.

Le projet présenté cherchait en réalité d'avantage à accroître le pouvoir des gouverneurs par rapport aux différents ministères qu'à renforcer le pouvoir des élus locaux. C'est ainsi qu'a été accordé au gouverneur le pouvoir de nomination des directeurs des services déconcentrés de l'Etat, ainsi qu'une autonomie financière avec le droit de décider de nouvelles taxes et impôts locaux.

Quant aux élus locaux, le projet diminue leur nombre et n'accorde de véritables pouvoirs de contrôle sur les fonctionnaires que pour les CPL des gouvernorats.

Une première cause est la présence politique des Frères Musulmans dans les quartiers urbains et également dans les villages. Une autre est la peur de nourrir une corruption locale qui est traditionnellement dénoncée par les autorités nationales. Le président de la république a ainsi déclaré que « *la corruption des mahaliyyât est arrivée jusqu'aux genoux* » suggérant ainsi qu'il s'agit d'un phénomène massif. Contrairement aux élections législatives,

¹⁷ Béatrice Hibou (dir), *La privatisation des Etats*, Editions Khartala, 1999.

les élections locales se déroulent traditionnellement dans une indifférence quasi totale exprimant la faiblesse des CPL. En 2002, le régime a refusé d'étendre aux élections locales le contrôle de la magistrature institué pour les élections législatives. Aux dernières élections de 2002, le PND a gagné 97% des sièges dont 60% sans concurrence.

Jusqu'à aujourd'hui, les élites politiques locales se souviennent d'une courte expérience de vie « municipale » menée à la fin des années 1970, sous la présidence Sadate, et la perçoit comme un âge d'or. Le texte de loi organisant l'administration locale accordait avant sa modification en 1979 des pouvoirs importants aux CPL.

La remise en cause des pouvoirs des élus locaux en 1979 visait avant tout à éviter que le nombre important d'élus locaux ne continue à poser des problèmes à l'ensemble de son appareil administratif. Les élus locaux demandaient des comptes à des fonctionnaires qui ne sont responsables ni des choix budgétaires opérés à une échelle qui les dépasse (gouverneurs, ministres) ni de la faiblesse des budgets alloués aux *mahaliyyât* par le pouvoir central.

Pour certains, les élus locaux avaient exagéré dans l'utilisation de leurs pouvoirs et notamment du droit d'*istijwab* c'est-à-dire d'interpellation des fonctionnaires.

REPUBLIQUE DU LIBAN

Historique du processus de décentralisation

Relancée par le décret-loi du 30 juin 1977 portant un nouveau règlement des communes (leur origine remonte au milieu du 19^{ème} siècle), la décentralisation a été mise entre parenthèses durant les années de guerre. Pendant cette période, la gestion des affaires locales a été en partie recentralisée avec le transfert des compétences de certaines communes, privées d'élus locaux, aux autorités déconcentrées de l'Etat. Le processus de décentralisation a été conforté en 1989 avec l'accord de Taëf (accord triparti mettant fin à la guerre civile) qui a mis l'accent sur la redynamisation de l'échelon local, a réitéré l'engagement ancien de mettre en place une autorité administrative décentralisée, et affirmé la contribution essentielle de cette décentralisation à l'émergence d'une participation publique ainsi qu'à l'amélioration des services publics et à celles des conditions socio-économiques. Dans cette perspective, l'Etat libanais a adopté dans les années 1990 un certain nombre de mesures visant à accroître l'autorité des municipalités notamment par la création d'un Ministère des affaires municipales et rurales et la création de près de 80 nouvelles municipalités et agglomérations.

Certaines compétences communales restent néanmoins exercées par l'Etat, notamment au travers du CDR (Conseil du Développement et de la Reconstruction), institution publique autonome fondée en 1977, relevant de la tutelle du Conseil des Ministres et chargée de l'exécution des grands projets d'infrastructure. Les élections municipales de juin 1998, dont les précédentes dataient de 1965, ont restauré la représentation municipale et sa légitimité, avec des conseillers municipaux compétents.

Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales

L'organisation territoriale est composée d'un seul niveau de collectivités locales, les communes (Baladiyya), au nombre de 661.

Le conseil municipal est élu au suffrage universel direct pour une durée de six ans. Il compte de 8 à 24 membres selon la taille de la commune qui élisent le président du conseil municipal exerçant le pouvoir exécutif. Depuis les dernières élections, le paysage communal compte près de 7 000 élus locaux.

Beyrouth est dotée d'un statut dérogatoire : les membres de l'assemblée délibérante (Muhafazat) sont désignés par décret ministériel et le pouvoir exécutif est exercé par le Mohafez (préfet) et non par le président du conseil municipal. Les actes des communes sont contrôlés par les autorités de tutelle : ministère de l'Intérieur et ses autorités déconcentrées qui détiennent un pouvoir d'approbation, de suspension et d'amendement des délibérations.

Le financement des collectivités locales

Les recettes de collectivités locales sont constituées par différentes sources : recettes fiscales propres, recettes fiscales partagées, transferts de l'Etat et emprunt.

Les recettes fiscales propres proviennent d'une quinzaine de taxes et redevances, dont les deux plus importantes sont la taxe sur la valeur locative des habitations et des commerces, et la taxe sur les permis de construire. L'autonomie fiscale est néanmoins restreinte : la loi ne permet pas aux collectivités locales de créer de nouvelles taxes et d'en déterminer la base d'imposition, et la fixation des taux par les communes est encadrée dans des fourchettes définies par l'Etat. Par ailleurs, le recours à la fiscalité locale reste encore limité, en raison de difficultés liées à la collecte.

Les recettes fiscales partagées comprennent la surtaxe progressive de l'impôt sur l'immobilier, la surtaxe sur les bénéfices des sociétés, sur les droits de succession, sur les activités portuaires, sur l'enregistrement des propriétés immobilières, sur les assurances, sur l'enregistrement des voitures et des motocycles, sur certaines marchandises importées, sur les cigarettes et les tabacs.

L'Etat transfère en outre des droits et redevances perçus au niveau central par des institutions publiques (autres que l'Etat), para-publiques ou privées pour le compte des communes : surtaxe sur les abonnements et les communications téléphoniques, taxe sur l'utilisation des téléphones portables, surtaxe sur la consommation d'électricité, sur la consommation d'eau. L'ensemble des recettes rétrocédées par l'Etat aux collectivités locales transite par une Caisse autonome des municipalités gérée par le ministère des Finances et par le Trésor. Dans certains cas, ces financements sont affectés à des entités autres que les collectivités locales (CDR, agences de développement). Le rôle de la Caisse autonome des municipalités a été réaffirmé depuis les élections de 1998 ; toutefois, les difficultés budgétaires du pays n'ont pas permis d'affecter toutes les ressources nécessaires.

Les collectivités locales peuvent s'endetter directement, après approbation de l'Etat via la Caisse autonome des municipalités, ou d'autres entités financières

Bilan

Le maintien d'une forte tutelle gouvernementale

Le maintien d'une forte tutelle gouvernementale sur les municipalités libanaises peut être illustré par les deux remarques suivantes :

- Le gouvernement a pris la décision d'interdire aux municipalités le recrutement de nouveaux fonctionnaires, même pour remplacer ceux qui ont quitté les municipalités quel que soit le motif y compris la retraite, sauf un accord préalable pris en conseil des ministres.
- Le manque de ressources financières des municipalités : 65% de ces ressources sont perçues par le pouvoir central pour être transférées aux municipalités mais ce pouvoir retient une grande partie de ces ressources.

En général, le pouvoir central décide les projets du développement soit sur le plan territorial soit sur le plan national.

Une participation en trompe l'œil

Dans certains cas où les projets sont co-financés (dons, prêts conventionnels...) par le gouvernement libanais et des institutions internationales (Banque mondiale, UE, BEI.....), le gouvernement Libanais se trouve obligé, à la demande des institutions bailleurs de fonds, de faire participer les municipalités et la société civile concernées par le projet.

Cette participation prend la forme de décisions d'approbation des conseils des municipalités concernées ou la forme d'ateliers (*workshops*) avec les associations civiles. Il faut attirer l'attention sur le fait que ces participations restent de nature consultative. Elles aboutissent à des propositions, sans possibilité de changer les projets gouvernementaux que dans les petits détails, l'essentiel de ces projets étant déjà décidés par le gouvernement central et les institutions internationales.

Obstacle au développement de stratégies territoriales

Les obstacles qui empêchent les collectivités locales au Liban de développer des outils de planification et de stratégie territoriale sont nombreux, citons les principaux :

- Les organigrammes des municipalités libanaises sont très anciens et ne comportent pas des unités qui ont pour fonctions la planification et le développement ;
- Le gouvernement n'autorise pas les municipalités à se réorganiser et à prévoir des unités techniques de planification dans leurs organigrammes.

ROYAUME DE JORDANIE

Historique du processus de décentralisation

Le gouvernement jordanien s'est doté en 1989 d'une stratégie de décentralisation. Celle-ci vise tout d'abord à résoudre les problèmes d'endettement de l'Etat ainsi qu'à palier l'inefficacité des services publics locaux.

Le processus de décentralisation est passé par différentes étapes :

- La préparation des conseils locaux à travers des actions de formation, la clarification des modèles budgétaires, le développement d'un système de comptabilité approprié et l'institution d'une nouvelle loi encadrant les élections municipales ;
- La création de municipalités plus grandes disposant de meilleures capacités ;
- Diversifier les ressources des collectivités locales ;
- Encourager le développement de projets communs à plusieurs collectivités locales et financer les emprunts par des obligations municipales.

Organisation et fonctionnement des collectivités territoriales

Les collectivités locales en Jordanie sont les communes, les villages et les structures intercommunales

Les municipalités

Les municipalités constituent l'entité communale instituée par la loi municipale jordanienne. Les municipalités ont la responsabilité d'une grande partie des services publics communaux.

CARACTERISTIQUES GENERALES

Les principales compétences dévolues aux municipalités jordaniennes sont les suivantes :

- L'entretien des chaussées ;
- L'éclairage public ;
- Le nettoyage des rues ;
- La collecte des ordures ;
- Le contrôle de la réglementation sanitaire et hygiénique dans les restaurants et du respect de la réglementation en matière d'urbanisme ;
- Les jardins publics et l'entretien des espaces publics ;
- Les bibliothèques publiques.

Les municipalités disposent d'un conseil dont une partie des membres est élue lors d'élections locales et donc d'une autonomie bien plus grande par rapport aux villages (*voir plus bas*). Néanmoins, l'autre partie des membres du conseil municipal est nommée par le Ministère des Affaires Municipales et Rurales.

L'obtention du statut de municipalité commence donc par une demande explicite de la population locale. La décision finale est validée par le gouvernement à partir de critères démographiques, stratégiques et autres. Les communes comptent au moins 2500 habitants. On recense aujourd'hui environ 205 municipalités en Jordanie.

LE GRAND AMMAN

Amman et d'autres communes environnantes se sont regroupées en 1987 sous la bannière d'une intercommunalité, celle du Grand Amman. En raison de son statut spécial, législations et règlements spéciaux ont été adoptés et régissent maintenant le travail de municipalité. Le conseil municipal comporte 40 membres dont 20 sont élus au suffrage direct. Les 20 autres membres sont nommés par le Premier Ministre pour représenter les établissements publics et les organismes de la société civile. Les membres désignés incluent la société d'électricité, l'administration des eaux, la chambre de commerce et d'autres corps intermédiaires.

Le maire rapporte directement au conseil municipal et au Premier Ministre et non au Ministre des Affaires Municipales comme c'est le cas dans toutes autres municipalités jordaniennes.

Les villages

Le droit jordanien distingue les municipalités des villages. Les municipalités sont plus grandes que les villages et bénéficient d'un statut privilégié dans la mesure où elles perçoivent une part plus importante des ressources transférées par l'Etat aux collectivités locales. Par ailleurs, seuls les habitants des municipalités sont soumis à la taxe foncière. Passer du statut de village à celui de municipalité signifie ainsi un niveau plus élevé de prélèvements locaux.

Les villages constituent une collectivité locale de dimension plus limitée que la municipalité. Le nombre moyen d'habitants d'un village est de 2000 habitants. Les membres des conseils de village sont nommés par l'administration centrale de l'Etat. On compte aujourd'hui environ 145 villages en Jordanie.

Les structures intercommunales

Les structures intercommunales regroupent plusieurs communes et villages et mettent en œuvre des services publics.

Les zones territoriales spéciales

L'histoire jordanienne récente se caractérise par la mise en place de zones territoriales spéciales, caractérisées par une réglementation fiscale mais aussi sociale et environnementale dérogatoire du droit commun, destinée à attirer les investisseurs étrangers et ainsi développer des opportunités d'emplois.

L'expérience des zones franches a démarré en Jordanie en 1973. En 1976 a été créée l'autorité spéciale de gestion des zones franches (*Free Zone Corporation*), dotée d'une indépendance administrative et financière. Cette autorité est dirigée par un conseil d'administration présidée par le Ministre des Finances. À ce jour, il y a deux zones franches principales en Jordanie :

- La zone franche d'Aqaba qui couvre 100 hectares (250 hectares supplémentaires sont prévus pour de futurs projets industriels)
- La zone franche de Zarqa est située à 35 km au Nord Est d'Amman et couvre 550 hectares.

Deux projets de nouvelle zone franche sont en cours d'élaboration à Sahab et autour de l'aéroport international de la Reine Alia.

Vers une régionalisation ?

Le 26 janvier 2005, le roi Abdallah de Jordanie a annoncé la mise en œuvre d'un approfondissement sans précédent de la décentralisation politique et fiscale du royaume. Cette initiative repose sur la création de plusieurs assemblées régionales dotées de nombreuses compétences auparavant détenues par le Parlement et les administrations centrales de l'Etat. Cet effort s'inscrivait dans la continuité de l'effort de démocratisation progressive du Royaume de Jordanie ainsi qu'elle constituait une forme de « réplique » au succès des élections organisées quelques semaines auparavant en Irak et dans les territoires Palestiniens.

La réforme annoncée est une nouvelle approche de la vie publique fondée sur « *la participation pleine et entière de tous les segments de la société civile dans les différents aspects du processus de développement* ». Pour le roi, « *le développement politique doit démarrer au niveau local et ensuite remonter vers les centres de décision et pas l'inverse* ».

Dans cette perspective, l'Etat est invité à redéfinir ses divisions administratives et notamment à regrouper les gouvernorats existants en vue de la création de trois à quatre « *zones de développement ou régions* ». Chaque région sera dotée d'une assemblée régionale directement élu, qui, en parallèle des conseils municipaux, eux aussi directement élus, « *définiront les priorités et prépareront des plans et des programmes pour leur région respective* ». L'annonce royale prévoit explicitement d'attribuer à ces régions l'autonomie financière, c'est-à-dire la capacité de décider pour elles-mêmes en matière d'installations publiques, de priorités d'investissement, de dépenses en matière de capital et de service ainsi que la supervision des performances des institutions publiques dans tous les domaines.

Il semble que la volonté du roi soit liée au constat que les populations ont localement une vue plus claire de leurs intérêts et de leurs besoins que les administrations centrales. Elle résulte également d'une stratégie de court-circuitage du Parlement, d'une part, et des ministères, d'autre part. La proposition de transférer de l'Etat central aux régions des compétences telles que la planification, les dépenses et les services publics, voire des domaines aussi explosifs que l'éducation, la santé et les travaux publics, se traduirait par un énorme transfert d'argent et d'emplois des politiciens et des bureaucrates de la capitale vers les officiels locaux et provinciaux.

Le financement des collectivités locales

Les municipalités et les villages jordaniens disposent de trois sources principales de revenus :

- Les subventions de l'Etat central qui comprennent les revenus tirés de la vente du fuel, les contraventions au code de la route, les droits de douanes, les tarifs de transport (*transportation fees*) et les droits de propriétés ;
- Les ressources indépendantes qui comprennent les prêts obtenus par les municipalités auprès d'institutions jordaniennes ou étrangères ainsi que leurs propres réserves bancaires ;
- Les prêts de la Banque de Développement des Villes et des Villages (*Cities and Villages Development Bank*, CVDB). Cette banque est dotée d'un capital de 37 millions d'euros, dont 30% de contributions des collectivités locales.

La plupart des collectivités locales jordaniennes connaissent un déficit budgétaire important et disposent de très peu de ressource propre, dépendant ainsi principalement des prêts de la CVDB pour se financer.

En Jordanie, la part des municipalités dans les dépenses publiques compte parmi les plus faibles du monde. Cette situation reflète la faiblesse des responsabilités des communes jordaniennes en matière de services publics locaux.

Les municipalités établissent leur propre budget qui est approuvé tout d'abord par le conseil municipal puis par le Ministère des Affaires Municipales et Rurales et de l'Environnement (MMRAE). Le Ministère effectue le suivi des budgets municipaux durant l'année fiscale à l'aide de rapports mensuels décrivant le détail des dépenses et des ressources. Le MMRAE contacte les municipalités pour toute question ou information

concernant le budget. Il peut également envoyer des signaux d'alerte quand il estime que les dépenses et les revenus d'une municipalité ne sont pas cohérents avec le budget prévu.

Les municipalités sont soumises à l'approbation du MMRAE pour toute dépense comprise entre 5000 et 1000 dinars jordaniens quelle que soit l'activité. La responsabilité de l'approbation pour les dépenses supérieures à 100 000 dinars jordaniens a été transférée aux gouvernorats.

Bilan

Une forte tutelle ministérielle

En Jordanie, les communes et autres collectivités territoriales sont sous étroite surveillance de l'Etat central et notamment de deux ministères : le Ministère des Affaires Municipales et Rurales et le Ministère de l'Environnement.

Le Ministère des Affaires Municipales et Rurales est mandaté pour assurer le suivi et la supervision de la mise en œuvre des lois et réglementations aux regards des sujets suivants :

- Les municipalités ;
- Le zonage des villes, villages et ensembles d'habitations ;
- Les constructions et services ruraux ;
- L'établissement et la maintenance de projets ruraux.

Le Ministère est doté de différents services administratifs (directions) parmi lesquels la Division des Conseils des Services Communs qui est responsable de la supervision des activités des Conseils.

Le Ministère de l'Environnement a été créé récemment pour remplacer la Corporation Générale pour la Protection de l'Environnement (*General Corporation for the Protection of Environment*) et a donc tout pouvoir de réglementation pour les questions relatives à l'environnement.

Des services publics locaux souvent mis en œuvre directement par l'Etat central

La décentralisation des pouvoirs publics est très faible en Jordanie. Les gouvernements locaux ne disposent que de responsabilités limitées en matière de services publics.

En Jordanie, les administrations centrales de l'Etat et les entreprises publiques nationales contrôlent en effet de nombreux services publics urbains qui, ailleurs dans le monde, seraient assurés par des municipalités. Par exemple, le Ministère de l'Intérieur est responsable de la protection contre les incendies ; le Ministère de l'Education s'occupe des écoles primaires ; le Ministère de l'Eau et de l'Irrigation s'occupe de la distribution d'eau ; le Ministère des Transports est compétent pour les bus locaux.

La déconcentration des pouvoirs au profit des gouverneurs

Le transfert de compétences, notamment en matière de services publics urbains, vers le local semble davantage s'effectuer sous le mode d'une déconcentration, c'est-à-dire d'un transfert de responsabilités, au sein de l'Etat, des administrations centrales vers les services régionaux ou locaux. À l'inverse des collectivités locales, les administrations déconcentrées, notamment les gouvernorats, se trouvent renforcées par une série de réorganisation de l'administration jordanienne.

Le gouvernorat est le principal échelon local de l'administration. Durant les années 1990, les compétences des gouvernorats ont été fortement accrues par différents décrets royaux. Cette évolution a contribué à rapprocher l'organisation administrative de la Jordanie de pays du Sud de la Méditerranée comme l'Egypte ou l'Algérie. Les gouverneurs sont présidés par un gouverneur nommé par le gouvernement qui réfère au Ministère de l'Intérieur. Les gouverneurs sont assistés par un Conseil Exécutif où siègent les délégués régionaux des différents ministères et administrations centrales. La sécurité constitue un des enjeux majeurs, avec la situation économique, de la redéfinition des compétences attribuées aux gouvernorats. Les gouverneurs sont également assistés d'un Conseil Consultatif rassemblant des représentants de la société civile, des chefs d'entreprises, des représentants religieux... Cette réforme a également entraîné un accroissement des moyens financiers, humains et techniques transférés vers les gouvernorats.

Les gouvernorats disposent ainsi d'une autorité directe sur les municipalités et les villages. Les gouverneurs approuvent toute embauche de cadres municipaux ainsi que toute dépense dépassant un montant de 100 000 dinars jordaniens. Le contrôle exercé par les gouvernorats sur les collectivités locales est encore plus fort dans la mesure où le gouverneur nomme le chef du Conseil de village et a le pouvoir de dissoudre les conseils de villages élus.

ANNEXE 2 – EXEMPLES CONCRETS DE PROCESSUS INNOVANTS ET MULTINIVEAU EN MEDITERRANEE

Élaboration territorialisée et participative de politiques publiques nationales

La charte nationale de l'aménagement du territoire (Maroc)

Le débat national sur l'aménagement du territoire est le premier temps d'une demande démocratique. Il ne s'agit pas d'une simple consultation pour des décisions déjà prises, mais au contraire un acte fondateur, destiné à définir les grandes options et les moyens pour les mettre en œuvre.

C'est bien pourquoi le ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'Eau a décidé, avec le plein appui du gouvernement, que l'élaboration de la nouvelle politique du territoire devrait commencer par un débat national, abordant avec franchise et esprit de responsabilité, l'ensemble des problèmes que nous avons à traiter. C'est de ce débat que sortira « une charte de l'Aménagement » qui servira elle-même de base pour l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire et de tous les documents qui y sont liés.

Ce débat a concerné tous les acteurs de la vie nationale, élus, responsables économiques et sociaux, et plus généralement tous les citoyens qui se sentent concernés par la vie collective.

La « Charte Nationale de l'aménagement du territoire » qui est le produit du débat national, fournit une vue synthétique, dans les grands domaines de l'action publique, de la vie sociale, de l'utilisation des ressources et ce au plan national.

Son objet est de présenter un diagnostic de la situation et de soulever les grandes questions.

Il ne prétend pas être exhaustif, il est même ciblé sur les problèmes les plus importants. Il a évité soigneusement d'avancer des propositions politiques, puisque c'est à partir du débat lui-même qu'elles devront être élaborées.

Ces propositions ont comporté deux volets. Le premier volet porte sur le contenu de la politique d'aménagement : Comment passera un développement durable, répondant aux besoins de notre société ? Comment combiner solidarité des territoires avec une croissance accrue ? Comment gérer les ressources rares ? Comment articuler les villes et les campagnes, les plaines et les montagnes ?

Le second volet porte sur la mise en œuvre : qui fait quoi ? Comment donner un contenu réel et une efficacité à la déconcentration et de la décentralisation ? Comment faire pour que les villes et les territoires locaux deviennent, en coopération avec les régions, des partenaires responsables de l'Etat.

La transition démocratique du Maroc implique au premier chef la gestion du territoire et ce n'est certainement pas par hasard si le premier débat national auquel toutes les forces vives de notre pays sont conviées, porte sur l'aménagement de ce territoire.

Le plan stratégique et l'observatoire du développement durable à Al-Fayhaa (Liban)

Al-Fayhaa - Union de Municipalités Tripoli, El Mina, Bedawy a participé ensemble avec le Ministère des Administrations Locales et les villes de Beirut et Sidon à l'élaboration d'un projet de loi pour établir une taxe locale pour la gestion des déchets urbains au Liban. Ce projet de loi néanmoins n'a pas été accepté par le Parlement.

Ce Plan Stratégique de Al-Fayhaa est en cours d'élaboration et outre son caractère métropolitain, il est prévu qu'il se développe en coordination avec un plan régional similaire pour le Nord du Liban, sous la direction de PNUD/ ArtGold.

L'Observatoire sur l'Environnement et le Développement Durable de Al-Fayhaa a reçu l'approbation du Conseil de Ministres du Liban, tout en étant considéré un modèle à développer pour d'autres municipalités du pays. Les municipalités de Tripoli et El Mina au Liban ont créé l'Observatoire pour l'Environnement et le Développement Durable de Al - Fayhaa (Liban) en coordination avec le Ministère de l'Environnement libanais qui avait créé un observatoire national sur le sujet.

L'Observatoire pour l'Environnement et le Développement Durable de Al -Fayhaa est un exemple de participation de la société civile et des administrations publiques dans l'élaboration des indicateurs de performance et de suivi, ainsi que dans la diffusion postérieure des rapports de situation périodiques.

Le plan de Gestion des déchets à Zarqa (Jordanie)

En Jordanie, dans le cadre d'un projet sur la gestion des déchets, la ville de Zarqa a influencé le processus de modification de la réglementation sur les taxes locales pour les services de gestion de déchets.

Le plan de déchets de Zarqa a été la référence par la force de ses actions de sensibilisation des citoyens, des jeunes et des commerçants. Il a même utilisé la prédication des vendredis aux mosquées pour diffuser les pratiques de collecte sélective des déchets solides.

L'Agenda 21 local de Marrakech (Maroc)

L'Agenda 21 local est un programme d'actions définissant les objectifs et les moyens de mise en œuvre du développement durable du territoire. Il est élaboré par la mise en cohérence des objectifs de la collectivité, en concertation avec l'ensemble des acteurs socio-économiques. C'est un processus basé sur un diagnostic, qui va permettre d'établir un programme évalué périodiquement et réorienté en fonction de l'évolution du contexte. L'Agenda 21 local comme instrument de gouvernance locale est mis en œuvre dans la ville de Marrakech, sur la base d'une première expérience à Essaouira. Il intègre le programme « Agendas 21 locaux pour la promotion de l'environnement et du développement durable en milieu urbain ».

Résultat du partenariat entre le ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement, le PNUD et la mairie de Marrakech, ce programme évolue dans un contexte institutionnel favorable à la gestion locale participative et aux actions de proximité, que le discours royal du 12 mai 2004 est venu confirmer lors de l'ouverture des travaux du Conseil supérieur de l'aménagement du territoire.

Adopté par les villes Marocaines d'Essaouira ; Marrakech, Meknès et Agadir, l'Agenda 21 local se trouve aujourd'hui élargi aux centres de la région de Marrakech Tensift Al Haouz et pourrait demain grâce à la volonté collective des acteurs locaux être intégré par des villes telles que Rabat, Tan –Tan, Ouarzazate, Al Hoceima, Figuig, qui manifestent un réel intérêt pour cet instrument de gouvernance local.

Le processus Agenda 21 engagé à l'échelle de la ville de Marrakech a atteint une nouvelle phase avec l'ébauche d'un plan d'action élaboré par les groupes de travail représentés par l'ensemble des acteurs locaux et soumis au débat public lors d'ateliers consultations de ville. Pour saisir l'enjeu de cette avancée en faveur du développement et de la concertation locale, il importe d'en souligner l'évolution au sein d'un ensemble cohérent marqué par :

1. Le profil environnemental ou diagnostic de ville ; 2. La tenue des ateliers consultations de ville (2003) ; 3. La validation du profil environnement et l'adoption du Pacte urbain ; 4. La constitution de groupes de travail sur les problématiques prioritaires de la ville, l'ébauche d'un plan d'action, et la domiciliation du programme Agenda 21 au sein de la mairie de Marrakech.

Ces étapes, nécessaires à la construction du processus Agenda 21 local, représentent les jalons sur lesquels se construit un réseau d'acteurs et de compétences à même d'identifier les enjeux et les défis auxquels fait face la ville.

Dans un contexte institutionnel qui se prête à cet exercice territorial et participatif, l'Agenda 21 local apparaît comme un véritable instrument au service de la gouvernance urbaine. Il a pour avantage de proposer un nouveau mode de fonctionnement local, de favoriser les changements d'attitudes parmi les différents intervenants et d'œuvrer en étroite synergie avec les volontés politiques locales pour un cadre de dialogue, de concertation et de facilitation.

La signature de cette convention entre le Ministère et le Conseil de la ville, permettra au processus Agenda 21 local de disposer d'un cadre institutionnel harmonisé au sein du conseil de la ville de Marrakech en tant que premier responsable du développement local de la ville. En comparaison au monde de gestion traditionnel des affaires de la ville de Marrakech, toutes les activités conduites dans le cadre des axes d'intervention du programme Agenda 21 local ont contribué effectivement d'une manière directe ou indirecte à des innovations en matière de gestion de la cité.

La stratégie de développement et l'Agenda 21 du Grand Sfax (Tunisie)

Entre 2002 et 2006, la ville de Sfax a mis en œuvre un processus participatif d'élaboration de stratégie de développement urbain. Les objectifs de cette démarche étaient de hisser l'agglomération de Sfax au rang de métropole méditerranéenne compétitive en devenant un pôle de haute technologie et d'innovation. Parallèlement, l'enjeu des autorités locales était de construire une métropole durable et réconciliée avec son littoral.

Le processus d'élaboration de la stratégie du Grand Sfax a comporté plusieurs phases :

- Phase 1 : le diagnostic stratégique partagé ;
- Phase 2 : les perspectives de développement 2016 ;
- Phase 3 : les priorités de développement ;
- Phase 4 : le plan d'action.

Le processus d'élaboration de la stratégie a été complété par le développement d'un Agenda 21 de la ville de Sfax. Le diagnostic élaboré dans le cadre de la phase 1 a donc été complété par des éléments concernant plus spécifiquement la durabilité de la stratégie de l'agglomération. Cette volonté d'intégrer la vision stratégique classique et la vision de la durabilité des processus de développement caractéristique des agendas locaux 21 s'est manifestée au cours du séminaire sur la planification stratégique qui a été organisé par les responsables du Plan Stratégique de Barcelone. L'introduction de l'objectif de durabilité a entraîné une profonde inflexion en termes de méthodologie. On est ainsi passé d'une approche classique, enchaînant diagnostic et définition d'objectifs à une méthodologie fondée sur l'identification de projets concrets.

Un des éléments remarquables du processus a été depuis le début l'ampleur de son caractère participatif. La population de la ville a été invitée à participer à ce processus d'élaboration dans le cadre de 6 groupes de travail scindés en 26 sous-commissions. Dans la phase d'élaboration du diagnostic, la mobilisation a atteint un chiffre estimé à 4.500 citoyens.

Une autre dimension de l'ouverture et la participation de la SDGS- LA 21 est son intégration dans des programmes internationaux tels que le Med'Act et l'utilisation d'autres programmes pour son implémentation. Ainsi, l'introduction des éléments de durabilité a été effectuée avec le concours de partenariats internationaux entre la ville de Sfax, la ville de Rome et le réseau MedCities. La Stratégie de Développement Durable du Grand Sfax (Tunisie) a été prise comme document de référence pour l'élaboration du chapitre correspondant au territoire de Sfax et sa Région dans le 11^{ième} Plan National de développement.

Le caractère international de ce projet devrait être renforcé dans des phases ultérieures. Une proposition au programme Cities Alliance et une autre au programme SMAP III ont été soumises. La première concerne les aspects de développement économique et social, pour avancer en matière de gestion inter municipale, développer la Médina et renforcer l'Observatoire. La Banque Mondiale, l'Agence Française de Développement et les municipalités de Marseille et Rome ont manifesté leur intérêt d'y participer. La seconde proposition, au programme SMAP III de la CE, concerne la gestion intégrée de la zone côtière sud et les îles Kerkennah. Le WWF et l'Agence pour la Protection et l'Aménagement du Littoral du gouvernement tunisien (APAL), l'Université de Sfax et l'Association Tunisienne d'Urbanistes sont aussi partenaires de cette proposition.

Démarches locales concertées en vue d'un développement local durable

Le projet ALF (Liban)

Le projet ALF a contribué à l'élaboration d'une Stratégie de développement durable pour ALFAYHAA (Communauté urbaine de 3 villes Tripoli, Elmina et Albaddaoui) au Nord du Liban.

Ce projet est financé par diverses institutions : la Banque mondiale, cities alliances, UNHabitat, l'AFD, la ville de Marseille, la ville de Barcelone, Medcities et l'UNEP.

La stratégie métropolitaine de gestion des déchets et de la qualité de l'air à Limassol (Chypre)

La ville de Limassol a développé ses projets sur la gestion des déchets et la qualité de l'air avec une vision métropolitaine.

La ville de Limassol, en raison des relations qu'elle a établi avec le Ministère en charge des déchets solides urbains dans le cadre d'un projet régional de Medcités, a représenté l'ensemble des municipalités nationales dans la Commission Ministérielle chargée d'élaborer l'adaptation de Chypre aux Directives Européennes sur la gestion des déchets,

Les villes de Limassol, Larnaka, Tripoli et Tétouan ont collaboré avec les Ministères responsables pour la Qualité de l'Aire dans l'élaboration de leurs plans respectifs sur ce sujet.

Les villes de Limassol, Tripoli, Latakia (Syrie), Zarqa et Alexandrie ont reçu le support des Ministères correspondants dans les projets pour l'amélioration de la gestion des déchets.

Les villes de Limassol et Larnaka ont réalisé leur stratégie de Mobilité Urbaine en collaboration avec le Ministère chypriote correspondant.

Le plan stratégique de la ville de Bosra (Syrie)

La réalisation du Plan Stratégique de la ville de Bosra (Syrie) pour la mise en valeur du patrimoine culturel et environnemental, visant au développement du tourisme durable, a mérité la participation active du Gouvernorat de Dara et du Ministère de la Culture.

La ville de Bosra est en train de réaliser son Plan Stratégique moyennant l'emploi de la méthodologie de Valorisation Environnementale Stratégique, pour la mise en valeur du patrimoine culturel et environnemental, visant le développement du tourisme durable, avec la collaboration de la ville de Rome dans le cadre du Projet SHAMS, financé par le Programme MedPacte de la Commission Européenne

Pour la réalisation de son Plan Stratégique pour la mise en valeur du patrimoine culturel et environnemental, visant au développement du tourisme durable, la ville de Bosra a promu un comité de participants intéressés localement.

Programme d'appui aux acteurs territoriaux

Le programme GOLD au Maghreb

Le programme GOLD Maghreb, initiative de partenariats pour la Gouvernance Locale et le Développement dans le Maghreb, se propose d'offrir aux administrations locales un cadre de référence et des instruments opérationnels pour encourager et faciliter l'établissement des partenariats internationaux, afin de contribuer plus efficacement à un développement local durable, équitable, pacifique et démocratique.

GOLD Maghreb vise à soutenir les élus locaux, la société civile et le secteur privé maghrébin dans leur effort de promotion du processus de décentralisation et de développement participatif et intégré au niveau des régions

administratives du Maroc, de l'Algérie, de la Tunisie et de la Lybie. Il a pour principal objectif d'appuyer le processus de développement local participatif à travers une meilleure utilisation des ressources de la coopération internationale, de la coopération décentralisée et de la coopération Sud-Sud. GOLD intervient en matière de gouvernance locale, de développement économique local et de prévention de l'exclusion sociale. Il vise également à promouvoir les cultures méditerranéennes, la connaissance et le respect réciproque et à favoriser les échanges culturels.

Le groupe de travail au sein des régions GOLD (Gouvernorats, Wilayas, Shabiyat) élabore les Documents de Marketing du Territoire (DMT) à travers une assistance technique. Les acteurs de la coopération décentralisée peuvent participer à ces activités en fournissant une aide ou en contribuant à des formations d'exécutifs locaux.

Le Programme d'Appui à la Décentralisation (PAD) au Magheb

Lors des premières assises de la coopération décentralisée qui se sont tenues à Fès en 2001, les collectivités locales françaises et marocaines ont affirmé leur volonté de renforcer et de développer leur coopération autour d'un objectif central : celui du transfert d'expérience et de savoir faire dans la gestion locale et l'exercice des compétences dévolues aux collectivités locales marocaines. C'est, à cette occasion, que la mise en place d'un projet du Fonds de Solidarité Prioritaire a été annoncée par le ministre délégué à la Coopération pour appuyer cette volonté, et renforcer ces partenariats.

Dans la même période, l'Etat marocain, engagé depuis quelques années dans un processus de rénovation de son administration et d'évolution de ses modes de gouvernance, décidait d'approfondir le processus de décentralisation et inscrivait cette volonté dans la publication en octobre 2002 d'une nouvelle charte communale. C'est à la rencontre de ces deux volontés, celle de l'Etat et celle des collectivités locales, que s'est élaboré ce projet d'accompagnement du processus marocain de décentralisation.

Le ministère de l'Intérieur et les collectivités locales marocaines ont souhaité mobiliser la coopération française sur les principaux chantiers de la décentralisation.

Ils en relèvent trois parmi les plus importants : la nécessaire redéfinition des rapports entre les services de l'Etat et les collectivités locales, le renforcement des capacités des élus et des personnels des collectivités locales et, la mise en pratique, par les collectivités locales, autour de projets de développement de leur territoire, de leur rôle de maître d'ouvrage.

À l'occasion de la sixième rencontre des chefs de gouvernement marocain et français tenue à Paris les 4 et 5 juillet 2004, les Premiers Ministres français et marocain, ont signé la convention de financement portant sur la réalisation d'un Projet du Fonds de Solidarité Prioritaire (FSP 2003-43) d'accompagnement du processus de décentralisation marocain.

Ce programme, d'une durée de quatre ans et d'un montant estimé à 11 M€ (dont 4,6 M€ sur les crédits du Fonds de Solidarité Prioritaire FSP) a pour objectif principal l'amélioration des conditions d'exercice des collectivités locales marocaines et des compétences qui leur sont dévolues par la loi. Cet objectif s'articule autour de trois points spécifiques :

1. AMELIORER LE CADRE DES RELATIONS ENTRE LES SERVICES DE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Améliorer le cadre des relations entre les services de l'Etat et les collectivités locales marocaines, et accompagner notamment, l'évolution des missions des services de l'Etat, au niveau central et régional, dans le cadre de la mise en place de la décentralisation.

2. ADAPTER L'OFFRE DE FORMATION DESTINEE AUX ELUS ET CADRES ADMINISTRATIFS ET TECHNIQUES DES COLLECTIVITES LOCALES

Adapter l'offre de formation destinée aux élus et cadres administratifs et techniques des collectivités locales en définissant un schéma directeur national des formations, et en mettant en place des structures d'appui aux Elus : les Maisons de l'Elu.

3. RENFORCER LES CAPACITES DE MAITRISE D'OUVRAGE DES COLLECTIVITES LOCALES

Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales par la réalisation de projets élaborés et conduits en partenariat avec des collectivités locales françaises, et ce, à travers un dispositif expérimental d'appui aux collectivités locales dit « laboratoire des maîtrises d'ouvrage locales ».

Le projet ARAL (Liban)

L'assistance à la réforme de l'administration libanaise (ARAL) est un programme MEDA doté d'un budget total de 38 millions d'euros qui chapeaute deux actions en direction des municipalités : « gestion intégrée des déchets solides » (10 millions d'euros) et « soutien aux municipalités dans le domaine du développement local » (3,3 millions d'euros).

Forum des autorités locales et régionales de la Méditerranée

Marseille
22 • 06 • 2008 - Palais du Pharo 23 • 06 • 2008 - Hôtel de Région

Forum of local and regional authorities of the Mediterranean



Commission Méditerranée

United Cities and Local Governments
Cités et Gouvernements Locaux Unis
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos



Région
Provence-Alpes-Côte d'Azur



avec le soutien du

