

La participation opérationnelle des autorités locales et régionales au Partenariat euro-méditerranéen

La coopération euro-méditerranéenne mobilise, à travers l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), 11.810 millions d'euros pendant la période 2007-2013. Dans le cadre de cette enveloppe globale, il existe des programmes spécifiquement adressés aux collectivités locales et régionales

-notamment, les Programmes de Coopération Transfrontalière et le Programme régional CIUDAD-, aussi bien que de nombreux autres auxquels elles peuvent également participer en tant qu'acteurs. Cette fiche a pour objet de décrire, de façon sommaire, les principaux d'entre eux.

Coopération transfrontalière euro-méditerranéenne

La Politique Européenne de Voisinage (PEV) développée à partir de 2003 dans le contexte de l'élargissement de l'Union Européenne (UE) avait comme but principal d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et ses nouveaux voisins¹. Dans ce cadre, très focalisé sur les frontières extérieures de l'UE, il était logique de dédier une attention particulière à la coopération transfrontalière entre l'UE et des territoires voisins. En effet, un élément novateur de l'Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat (IEVP), qui a entré en fonctionnement en 2007, est sa composante de coopération transfrontalière entre les territoires situés le long des frontières externes de l'UE qui partagent des frontières maritimes ou terrestres communes. A cet égard, deux types de programmes sont prévus: bilatéraux pour les frontières terrestres ou les détroits maritimes, et multilatéraux de bassin pour les frontières maritimes. Quinze programmes ont été approuvés dans le cadre du Programme de coopération transfrontalière de l'IEVP (Document de stratégie 2007-2013)². Ils sont dotés d'un budget total de 1.181 milliards pour 2007-2013 (dont une moitié provient de l'IEVP - soit 5 % du budget total de l'IEVP - et l'autre



moitié du Fond européen de développement régional, FEDER). Ces programmes seront gérés à partir d'une méthodologie propre aux fonds structurels encore que légèrement simplifiée. Ils serviront à financer des projets de coopération qui seront gérés par les autorités locales et régionales, et aussi par d'autres acteurs locaux comme les universités, les syndicats, les organisations patronales, les ONG ou les Chambres de commerce.

Les Pays partenaires méditerranéens prennent part à trois de ces programmes :

- i) **Programme Espagne-Maroc**, avec un volet Andalousie-Nord du Maroc et un autre Iles Canaries-Sud du Maroc. Le budget total indicatif est de 156,7 millions d'euros. Ce programme n'a pas encore été ratifié par l'Espagne et le Maroc (l'échéance est à 2010).
- ii) **Programme Italie-Tunisie**, adopté en décembre 2008 et doté d'un budget de 25,2 millions d'euros pour promouvoir l'intégration économique, institutionnelle et culturelle entre la Tunisie et les territoires siciliens.³
- iii) **Programme du Bassin méditerranéen**, doté d'un budget d'environ 173 millions d'euros pour la période 2007-2013. La Région Autonome de la Sardaigne gère le Programme en tant qu'Autorité de Gestion Commune⁴.

¹ Voir Fiche de divulgation Euromed n° 1.

² http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_fr.pdf.

³ www.regione.sicilia.it/Presidenza/uscsc/doc/PO_It-Tun_Final_version_23_juin_%5B1%5D.pdf.

⁴ www.enpicbmed.eu/fr/index.html.

Le Programme Bassin maritime méditerranéen

Participant a ce programme multilatéral de coopération transfrontalière les régions côtières de la Méditerranée de l'UE et des Pays partenaires méditerranéens (PPM) (carte).



Le Programme opérationnel
conjoint, adopté en août 2008
par la Commission européenne,

priorités et mesures à mettre en œuvre, définit la répartition des ressources financières pour chaque priorité et précise les modalités de gestion du Programme

(www.commed-cglu.org/IMG/pdf/Programme_Fr.pdf).

Les priorités du Programme sont les suivantes:

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

Il y a deux types de projets prévus : projets stratégiques (des actions sur des thématiques d'intérêt stratégique pour la zone de coopération qui devront produire des effets de levier qualitativement et quantitativement mesurables) et projets standard (initiés par les acteurs locaux organisés en partenariats méditerranéens transfrontaliers). Le premier appel à propositions pour des projets standard a été publié en mai 2009 avec un délai de présentation de propositions jusqu'à octobre.⁵ Acteurs publics et privés provenant des territoires éligibles et organisés en partenariats peuvent soumettre des projets conjoints: peuvent être des bénéficiaires potentiels les autorités publiques locales et régionales, les ONG, les agences de développement, les universités et organismes de recherche. Le total des coûts éligibles des projets doit être compris entre 500.000 € (200.000 € pour la priorité 4) et 2.000.000 € (entre 2 et 5 millions d'euros pour les projets stratégiques); à ces ressources s'ajoute un cofinancement des pays/sujets participants à hauteur

de 10% minimum pour chaque projet financé. Chaque projet doit avoir au moins 3 partenaires (4 pour les projets stratégiques) provenant de trois pays différents, dont au moins un provenant de l'UE et un des PPM. La durée de son exécution ne doit pas excéder les 48 mois.

Des interférences politiques et administratives empêchent le déploiement du Programme dans toute la côte méditerranéenne. Une clause de suspension affecte les projets présentés: les partenaires des territoires éligibles des PMM peuvent présenter des demandes de subvention mais ne peuvent recevoir des financements du Programme que si leur pays d'origine a signé une Convention de Financement avec la Commission européenne au 31 décembre 2009. En septembre 2009, seulement la Jordanie et la Syrie l'avaient fait. L'Algérie, la Libye, le Royaume-Uni (Gibraltar) et la région du Nord-Sinaï (Égypte) ne participent pas au Programme. Le Maroc a suspendu pour l'instant sa participation au Programme. La Turquie a demandé à être exclue de la liste des pays éligibles.

⁵ www.enpicbcmcd.eu/fr/index.php?xsl=866&s=30&v=9&c=6113&na=1&n=10

Programme CIUDAD

Le Programme CIUDAD (Coopération en matière de développement urbain et dialogue) doté de 14 millions d'euros pour 2009-2011, 8 pour le Sud et 6 pour l'Est, a remplacé le Programme MED-PACT (5 millions d'euros pour 2006-2009 pour encourager le dialogue et la coopération entre les villes et les autorités locales). Il permet aux acteurs locaux de l'UE et des pays partenaires voisins de l'Europe orientale et de la Méditerranée (sans les limitations de la coopération transfrontalière, pour laquelle seulement quelques régions sont éligibles) de s'engager dans des projets de coopération et de partenariat, aussi dans des projets de partenariat triangulaires entre des autorités locales de l'UE, sud-méditerranéennes et est-européennes.

L'objectif général du Programme CIUDAD est bien de promouvoir la compréhension mutuelle, le dialogue et la coopération en soutenant le renforcement des capacités afin de moderniser et de renforcer les gouvernements locaux et régionaux des pays partenaires, et cela par le biais de l'amélioration des capacités des gouvernements locaux et régionaux en ce qui concerne l'utilisation des principes de bonne gouvernance et en particulier en ce qui concerne la réalisation d'une planification du développement urbain durable, intégrée et à long terme. 11 des 14 millions € sont réservés pour un appel à propositions conçu pour financer une vingtaine de projets, et le reste pour des activités d'assistance

technique aux bénéficiaires des projets, monitoring, dissémination des résultats et mise en réseau (lignes directrices : www.commed-cglu.org/IMG/doc/GUIDELINES_CIUDAD_FR.doc).

Projets CIUDAD

Bénéficiaires: autorités locales au sens large.

Partenaires: chaque projet doit engager des partenaires d'au moins deux pays du sud de la Méditerranée ou de l'Est de l'Europe (un pays de chacun de ces groupes pour les projets interrégionales).

Montant: 400.000-650.000 €. Le Programme couvre au maximum 80% des coûts éligibles.

Priorités:

- Gestion durable de l'environnement et efficacité énergétique (transport urbain, monitoring de la qualité de l'eau, gestion de l'eau, gestion des déchets....).
- Développement économique durable et réduction des disparités sociales (compétitivité, quartiers urbains marginalisés, mise en place de cadastres, intégration de minorités et immigrants...).
- Bonne Gouvernance et planification urbaine durable (outils de planification, assistance technique, visites, études, séminaires...).

Programmes régionaux Euromed

Tout comme le programme CIUDAD, le Partenariat euro-méditerranéen a vu, notamment depuis 1999, le lancement d'une quarantaine de petits programmes régionaux de nature sectorielle, s'étendant sur 3-4 années et un budget typique d'entre 4 et 5 millions d'euros (parfois plus). Nombre d'entre eux sont ouverts à la participation, en tant que partenaires, des collectivités locales, qui très souvent ont des compétences ou de l'expertise dans le secteur concerné. Pour la période 2007-2010, 343 millions d'euros ont été alloués à ces programmes régionaux⁶. Voilà quelques programmes qui, par le domaine, se prêtent particulièrement à l'engagement des collectivités locales:

- **EuroMed Migration II** (2008-2011, 5 millions d'euros). Même si le programme s'adresse surtout aux autorités nationales, le rôle joué par les collectivités locales dans la gestion des migrations et l'intégration des immigrants ouvre la possibilité de sa participation dans cette dynamique.

- **Euro-Med Bridge dans le secteur de la protection civile** (2004-2008, 1.9 millions d'euros); il couvre des activités telles que la formation et les exercices de simulation ainsi que les échanges d'experts et la création d'un réseau d'écoles de protection civile.

- **INVEST in MED** (2008-2011, 9 millions d'euros) fait suite à **ANIMA** (2002-2007, 3,95 millions d'euros)⁷, réseau d'agences de promotion de l'investissement. Il met l'accent sur l'attractivité des territoires, et compte sur la participation de plusieurs agences des autorités régionales de promotion.

- Dans le secteur de l'environnement, **EMWIS/SEMIDE**,⁸ **Système euro-méditerranéen d'information sur le savoir-faire dans le domaine de l'eau** (2004-2008, 3,3 millions d'euros), un outil d'échange d'information.

MEDA Eau (2003-2008, 40 millions d'euros)⁹ est centré sur neuf projets-pilotes prioritaires ; il finance aussi les activités de certains pouvoirs publics et d'ONG dans le domaine de l'eau. **SMAP III**¹⁰ **Développement environnemental durable** (2005-2008, 15 millions d'euros), fournit une assistance technique et financière dans ce domaine.

- **EuroMed Héritage II-III** (2002-2008, 40 millions), pour promouvoir le dialogue culturel par la mise en valeur du patrimoine culturel méditerranéen.

En termes généraux, la plupart de ces projets régionaux sont axés sur la formation, l'assistance technique, la réalisation d'études, l'information et la prise de conscience, l'organisation de réunions régionales et d'activités de création de réseaux.

⁶ Pour une description des projets régionaux euro-méditerranéens, voir EuropeAid (2008), « Partenariat euro-méditerranéen-Coopération régionale: panorama des programmes et projets ».

⁷ <http://www.animaweb.org>.

⁸ <http://www.emwis.net>.

⁹ <http://www.medawater-rmsu.org/>.

¹⁰ <http://www.smap.eu>.

Jumelage institutionnel

L'instrument du jumelage institutionnel a été conçu initialement pour aider les pays candidats à l'adhésion à l'UE à acquérir les compétences qui leur sont nécessaires pour adopter, mettre en œuvre et respecter la législation communautaire. Pour ce faire, ils reçoivent une assistance technique d'une administration publique d'un État membre de l'UE. Depuis 2004, cet instrument a été élargi à des domaines de coopération propres à la PEV. De 2005 à 2008, 60 projets de jumelage ont été entrepris avec les pays partenaires (18 en Tunisie, 13 au Maroc, 13 en Égypte et 10 en Jordanie). 58 projets additionnels se trouvent en phase de préparation¹¹. La participation des autorités locales à ces jumelages a été limitée, jusqu'au moment, à des autorités locales européennes qui ont mené des projets de jumelage dans des pays partenaires méditerranéens.

Projets Union pour la Méditerranée

En principe, la participation des collectivités locales dans les projets de l'UpM n'était pas explicitement prévue, au moins au niveau opérationnel. En effet, ces projets sont censés être des projets structurants d'ampleur régionale. Ceci étant, dans le Programme de travail approuvé dans la Déclaration de Marseille de novembre 2008, les Ministres des Affaires Étrangères ont introduit un nouveau domaine de coopération sur le développement urbain, en soulignant qu'«un développement durable des zones urbaines suppose que les gouvernements, les promoteurs et les financiers anticipent mieux la croissance urbaine future, répondent plus efficacement aux besoins essentiels des populations [...] et prennent en compte les contraintes environnementales. Cela implique la participation des autorités régionales pour définir un calendrier adéquat dans le cadre d'une approche intégrée». D'autre part, dans au moins deux des six projets déjà sélectionnés les autorités locales et régionales ont un rôle important à jouer : décontamination de la Méditerranée (nombre des 44 projets prioritaires identifiés dans le cadre du Programme Horizon 2020 engageant directement des villes côtières) et protection civile.

Suite à la Conférence ministérielle euro-méditerranéenne sur les projets de développement durable (Paris, juin 2009), un premier pas dans cette direction a été la conférence sur *La contribution des autorités locales et régionales au volet « Eau » de l'UpM* organisé par la Commission Méditerranée de CGLU à Lyon (France) les 23-24 novembre 2009. Ses objectifs étaient de formuler les recommandations des collectivités locales et régionales pour la stratégie « eau » de l'UpM, d'identifier des actions de coopération décentralisée susceptibles d'être présentées à l'UpM et de renforcer le soutien des grands bailleurs aux projets portés par les collectivités méditerranéennes. Dans le cadre de cette conférence, on a sélectionné sept projets de coopération décentralisée pour être présentés au Secrétariat de l'UpM afin d'obtenir le soutien des États¹². Cependant, les perspectives de cette démarche une fois le Secrétariat établi restent à préciser, ainsi que les possibilités de la répliquer dans les autres domaines de l'UpM.

¹¹ http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_fr.htm.

¹² Voir Note explicative et formulaires à www.commed-cglu.org/sip.php?article305.

Le modèle des Fonds structurels: le défi de la transférabilité en Méditerranée

Une perspective de plus en plus visible dans le cadre de la coopération financière euro-méditerranéenne est celle de l'extension aux PPM du modèle de la politique régionale européenne, qui a eu un succès remarquable en termes de convergence des territoires.

Dans le Programme de travail quinquennal approuvé en 2005 pour le Partenariat euro-méditerranéen, on a accordé le « lancement avant 2007 d'au moins deux projets mettant en œuvre la méthodologie de la politique régionale européenne dans deux régions-pilotes ». Or au lieu d'une approche en termes de projets pilotes, une version simplifiée de la méthodologie de la politique régionale est déjà introduite depuis 2007 pour tous les projets et programmes de coopération transfrontalière de l'IEVP (voir ci-dessus).

Dans le document conjoint sur le Statut avancé du Maroc accordé en octobre 2008, cette perspective devint pratiquement un engagement : les parties s'engagent à une « réflexion conjointe [...] en vue de franchir, à partir de 2013, une nouvelle étape pour l'accès aux moyens financiers communautaires adéquats pour accompagner le Maroc dans une logique de la politique régionale et de cohésion de l'UE et d'adoption de nouvelles procédures de mise en œuvre »; c'est-à-dire, pour envisager un type de participation s'inspirant de la méthodologie des fonds structurels européens.

Donc une réflexion sur les implications de cette nouvelle approche structurelle de l'aide européenne s'impose à la veille des négociations pour les nouvelles Perspectives financières de l'UE pour la période 2014-2020. Voilà, très préliminairement, quelques conditions préalables à cette nouvelle approche:

- Des montants financiers plus conséquents pour la coopération entre l'UE et chaque pays Méditerranéen en fonction de leur statut vis-à-vis de l'UE. Cette aide pourrait passer des 4-5 euros par habitant et par an actuels pour les pays partenaires méditerranéens à une fourchette de l'ordre de 10 à 50 euros selon les cas.
- La mise en place d'un système unique de programmation conjointe et de planification stratégique territoriale, exécuté sous forme de plans opérationnels avec un contrat unique (remplaçant les Plans d'action de voisinage).
- Étant donné l'implication directe des échelons infranationaux dans la gestion des fonds structurels (niveau déconcentré de l'État) en lien avec les collectivités régionales et locales dans le cadre du principe de partenariat, une question clé a trait à la réforme et au renfort des autorités régionales et locales des pays bénéficiaires, tant en termes politiques qu'administratifs.
- Rien n'empêche de s'atteler immédiatement à la préparation d'un rapport de cohésion euromed et d'études de transférabilité des fonds structurels, ni de lancer un programme ambitieux de renforcement des capacités des autorités locales et régionales des PPM.

Commission Méditerranée de Cités et
Gouvernements Locaux Unis - Septembre 2009
Auteur : Ivan Martin