

ENQUÊTE PAR ENTRETIENS
avec la collaboration de l'ADF, l'AMGVF et l'ARF

OCTOBRE 2012

La coopération décentralisée en Méditerranée

Jean-Louis Guigou
et
Michel David



IPEMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -

AVERTISSEMENT

Ce rapport, élaboré à partir d'entretiens, résulte d'une initiative d'Ipemed, en étroite concertation avec des responsables de l'ARF, de l'ADF et de l'AMGVF. Plusieurs spécialistes, cités dans les remerciements en fin de rapport, ont été sollicités. Le rapport n'engage cependant qu'Ipemed. Toutes les recommandations ne sont pas unanimement acceptées mais une réelle convergence s'est opérée sur les principales innovations.

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	3	Recommandations pour une coopération économique décentralisée	20
INTRODUCTION			
Ne pas décevoir	5	Changer de paradigme : passer de la coopération au développement partagé	20
Les révolutions arabes obligent à de nouvelles approches	7	Au niveau national, créer un groupe de coordination permanent sous l'autorité du Sénat avec l'AFD pour bras opérationnel ...	21
Les révolutions arabes et les enjeux de la décentralisation	7	Créer des plateformes régionales de mutualisation	24
Critiques de la coopération décentralisée par le Sud	8	Promouvoir l'économie sociale et solidaire	25
Faire à la fois plus et mieux	8	Créer un réseau des professionnels du volet social des politiques urbaines.....	26
Un effort financier faible mais riche d'enseignements	10	Soutenir l'émergence de leaders locaux immergés dans la société civile	26
L'APD représente la moitié des crédits de l'action internationale des collectivités	10	Faire évoluer l'action de la Commission vers plus d'harmonisation et de clarification	27
L'APD des collectivités françaises : quels bénéficiaires, quelles collectivités ?	10	Améliorer l'offre d'ingénierie de projet	27
Les Psem dans la coopération décentralisée française	12	Tester la coopération économique décentralisée en commençant par le Maghreb	28
La parole aux acteurs – en particulier du Sud – impliqués dans la coopération décentralisée	15	CONCLUSION	
Passer de la coopération au développement partagé.....	15	La coopération décentralisée, nouveau partenariat Nord-Sud	28
Une offre de coopération à institutionnaliser et à inscrire dans la durée	16	REMERCIEMENTS	30
L'asymétrie Sud-Nord, un obstacle symbolique, stratégique, politique et technique	17	ACRONYMES	32
La création d'emplois au Sud : une priorité	18	RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	33
La région, niveau plébiscité pour la coordination et l'impulsion	19		

RÉSUMÉ

LE PRÉSENT RAPPORT analyse l'effort des collectivités locales vis-à-vis des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Psem) à l'heure des révolutions arabes, en se concentrant sur le cas de la France. La coopération décentralisée concerne en France 4 790 collectivités locales, qui entretiennent des relations internationales décentralisées avec 141 pays. L'objet du rapport est de faire un premier zoom sur la coopération décentralisée au profit des Psem.

Sur le plan financier, en voici les chiffres les plus significatifs. À côté des 20 milliards d'euros par an que l'ensemble des États, bailleurs de fonds, organisations internationales et fonds souverains dédient au développement des Psem (dont un milliard d'aides annuelles versées par la Commission européenne, et un milliard de prêts annuels bonifiés de la Banque européenne d'investissement), le rapport Milhaud (2010) estime à 20 millions par an l'effort international des collectivités locales françaises vis-à-vis des Psem. Cette somme pour la coopération décentralisée est extraordinairement faible, notamment lorsqu'on la compare aux 40 millions d'euros que la Catalogne et la ville de Barcelone allouent aux Psem chaque année – ou du moins allouaient, avant l'intensification de la crise de la dette espagnole⁽¹⁾.

Par ailleurs, cet effort financier correspond mal aux fortes demandes des Psem en transition, qui portent sur la gouvernance (décentralisation, exigence de démocratie), sur le développement économique et la formation (exigence de création d'emplois).

Enfin, l'actuelle coopération décentralisée française en direction des Psem se caractérise par la dispersion de ses actions, le caractère aléatoire et parfois superficiel d'échanges qui pour certains ressemblent davantage à un *tourisme politique* ou une politique de communication qu'à un partenariat stratégique. On ne part certes pas de rien : des relations de confiance ont été tissées entre des édiles locaux des deux rives, souvent sur le long terme pour mener à bien les projets et les prolonger par d'autres formes d'échange.

Mais les révolutions arabes ont changé la donne. Il faut canaliser ces efforts, les réorienter vers la demande des Psem et notamment la création d'emplois (notion de *coopération économique décentralisée*), mieux connecter cette indispensable action locale qui parle aux populations et peut mobiliser les acteurs, avec les grands projets euro-méditerranéens dans lesquels les entreprises françaises peuvent jouer un rôle moteur : eau et assainissement, énergies renouvelables (Plan solaire méditerranéen), coopération agricole et alimentaire, industrie du médicament, tourisme durable, etc.

POUR COORDONNER cette nouvelle coopération décentralisée, les auteurs du rapport estiment que ce sont le Sénat, au niveau national, et les régions françaises au niveau local qui pourraient le mieux mobiliser l'énorme potentiel de coopération que constituent notamment les populations françaises issues de l'émigration sud-méditerranéenne. Les régions peuvent coordonner une immense expérience de l'ensemble des collectivités locales en matière de délivrance des services essentiels (eau, énergie, formation, santé, etc.), de coordination du développement économique (relations public-privé, aménagement,

1. Le budget *actions extérieures* de la Catalogne vient de passer en un an de 100 millions d'euros annuels à 25 millions sous l'effet de la crise budgétaire. L'Agence catalane de coopération vient de licencier la moitié de ses effectifs.

clusters, etc.), de formation professionnelle (urgence absolue pour les acteurs locaux des Psem) et de protection de l'environnement (qui dépend avant tout des actions des acteurs publics et privés locaux). En retour, et comme l'ont fait les länder allemands, ces régions pourraient tirer parti d'une nouvelle coopération décentralisée qui saurait mieux les associer aux entreprises françaises, en particulier les PME.

DE L'AUTRE CÔTÉ DE LA MÉDITERRANÉE, l'Agence française de développement (AFD) pourrait coordonner les actions françaises locales, diffuser l'information nécessaire, apporter le cas échéant l'assistance technique afin de professionnaliser ces actions, voire apporter un complément de financement pour assurer leur impact.

Dans ce contexte, ce premier rapport sur la coopération décentralisée entre la France et les Psem :

- souligne que les épisodes révolutionnaires invitent à une transformation en profondeur de la coopération décentralisée, afin que l'offre des collectivités locales françaises corresponde mieux à la demande des Psem en transition ;
- montre que, parmi les collectivités locales, les conseils régionaux sont les plus actifs tant sur le plan financier que sur celui de l'assistance aux collectivités locales des Psem ;
- met en évidence les forces et les faiblesses de la coopération décentralisée actuelle à travers une enquête par entretiens directs et téléphoniques auprès de 35 responsables de la coopération décentralisée du Sud et du Nord ;
- fait des recommandations pour faire évoluer cette coopération décentralisée et faire bénéficier tant les Psem que l'économie et le territoire français d'un modèle de développement fondé sur la *co-localisation* et un partenariat durable.

INTRODUCTION

Ne pas décevoir

2. Le rôle de la coopération dans le partenariat euromed a été précocement mis en évidence, que ce soit à travers les travaux de l'Institut de la Méditerranée sur les enjeux urbains sur la rive sud (Tourret 2005 et 2008), de la Commission européenne où Jean Alègre (1993) était chargé de la mise en place de la coopération décentralisée en Méditerranée, ou des organismes dédiés à la coopération décentralisée (Bekkouché 2009, pour l'analyse des CUF sur la nécessaire adhésion des opinions publiques locales). Mais la littérature française n'offre pas d'analyse systématique sur le sujet. Dans son rapport sur la politique française d'aide au développement, la Cour des comptes (2012) n'y consacre qu'un bref passage, et même Michel Vauzelle dans son rapport parlementaire sur le partenariat euromed (1999) constatait que « la coopération décentralisée a été torpillée par les irrégularités de gestion ». On trouve des travaux sur la coopération décentralisée bilatérale, notamment franco-marocaine (Abouhani 2004, Husson 2009), des approches sectorielles (Soldo et Moustier 2010, sur la dimension culturelle, ou Castro et Simeone 2005, sur l'environnement). Mais l'analyse de la coopération française, notamment de la coopération économique, semble être le parent pauvre des travaux existants.

(3) Territorialités et temporalités en Méditerranée : la leçon de Braudel, Colloque

CE RAPPORT, RELATIF à la coopération décentralisée des collectivités locales françaises en Méditerranée, s'inscrit dans le cadre des études entreprises par Ipemed sur le rapprochement par l'économie des deux rives de la Méditerranée⁽²⁾. Initialement orienté vers les grandes entreprises, Ipemed souhaite de plus en plus travailler avec et pour des PME, ainsi qu'avec les collectivités régionales qui sont souvent leur principal cadre géographique. Ce souhait est renforcé par deux constats :

- la société civile a joué un rôle important dans les révolutions arabes. Or, à l'image de ce qui s'est passé en Europe dans les dernières décennies, les collectivités locales jouent un rôle accru au sein de cette société civile méditerranéenne. La demande de décentralisation est en effet puissante dans tous les pays arabes en transition ;
- la coopération décentralisée, c'est-à-dire celle que nouent des acteurs publics locaux (collectivités, hôpitaux...) est une excellente façon de faire avancer les relations internationales dans la région, parallèlement aux États dont l'action politique est difficile et dont les moyens financiers sont limités (y compris côté Nord depuis la crise).

EN CE QUI CONCERNE les collectivités locales, le rapport s'inscrit dans la démarche de Fernand Braudel, convaincu que le réseau des échanges entre les villes assure l'unité du bassin méditerranéen bien plus efficacement que ne le font les États. Spécialiste de Braudel, Michel Casteigts en résume la pensée :

« La prospérité du monde méditerranéen est née des villes et des réseaux d'échanges qui les reliaient. Chaque fois que les rationalités impériales, dont les États modernes sont les héritiers, l'ont emporté sur les dynamiques urbaines, le système s'est grippé. Chaque fois que les États ont dominé en Méditerranée, ce furent des croisades, des colonisations, des guerres et des dominations. À l'opposé, chaque fois que la société civile à travers les villes a multiplié les échanges, le bassin méditerranéen est resté en paix et sa prospérité n'a cessé de croître. »

Il en tire la conclusion suivante pour la coopération d'aujourd'hui et de demain :

« L'Union pour la Méditerranée n'existera vraiment avec des chances raisonnables de stabilité et d'efficacité que lorsque les villes, et de façon plus générale les collectivités infra-étatiques, en seront pleinement partie prenante. Il ne s'agit pas seulement de mettre les projets à l'abri des vicissitudes des relations diplomatiques ou militaires, il s'agit surtout d'établir un relai plus direct en direction des sociétés et des territoires dans leur diversité. »⁽³⁾

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

En ce qui concerne les PME-PMI, Ipemed se nourrit des enseignements tirés du modèle allemand d'intégration par la production avec les pays d'Eu-

rope centrale et orientale (Peco). La France et l'Europe devraient suivre ce modèle pour intégrer les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Psem, du Maroc à la Turquie) dans une zone de production partagée et pas seulement définie par le libre commerce. Cette intégration des Peco dans le système de production allemand s'est faite aussi par les PME-PMI allemandes. Ipemed estime donc qu'il faut entraîner les PME françaises et européennes à coopérer avec celles du Maghreb pour y trouver des sources de financement, créer des emplois au Sud, y trouver des marchés et des partenaires, et, en retour, créer en France et en Europe des emplois à plus forte valeur ajoutée.

Pour entraîner les PME à faire des opérations d'externalisation, au Maghreb notamment, il faut aussi entraîner les collectivités locales, à commencer par les régions. La coopération décentralisée constitue une porte d'entrée pour diffuser le modèle allemand de coopération internationale qui s'accompagne d'action de R&D, formation et transferts de technologie. Le lien en Allemagne entre les PME et les collectivités locales est puissant (formation, ressources technologiques, financement, promotion) ; en France, ce lien PME-collectivités locales devrait devenir de plus en plus étroit. Plus largement, on estime que dans l'espace euro-méditerranéen le tandem constitué par les PME et les collectivités locales (régions et grandes villes notamment) deviendra un acteur de plus en plus important.

POUR LE MOMENT, la coopération décentralisée française accorde des financements limités aux pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (Psem). Pour autant, Jean-Paul Bachy, président de la région Champagne-Ardenne et responsable de la coopération internationale à l'Association des régions de France (ARF) estime qu'on ne peut plus apprécier la coopération décentralisée en la limitant à l'aide publique versée par les collectivités locales aux pays tiers. Cette vision strictement comptable ne correspond plus à la réalité pour au moins deux raisons :

- *« Les pays ou/et territoires visés ont considérablement évolué ces dernières années. Le rapport de forces et les pesanteurs du développement ont changé. Le poids des pays émergents dans la croissance mondiale et les modifications de la division internationale du travail créent une nouvelle donne. Celle-ci vaut aussi lorsqu'on considère les rapports Nord-Sud et les pays arabes. Si leurs situations restent diverses et si certaines poches de pauvreté s'y aggravent, les pays arabes ont un taux de croissance moyen deux ou trois ou quatre fois supérieur à celui de la France. Dans un tel contexte, l'aide publique n'a plus le même sens et ses montants doivent être relativisés. Car ce qui nous est demandé par les pays et régions concernés, c'est moins d'aide mais davantage d'investissements et de partenariats économiques, technologiques et culturels.*
- *L'aide publique reste limitée par les contraintes budgétaires auxquelles les collectivités et l'État français ont à faire face. L'État est ruiné. Les collectivités souffrent. Tout engagement budgétaire excessif de leur part est donc à éviter. De plus, l'aide est souvent détournée de son objet par les intermédiaires qui assurent son transit, à l'arrivée et au départ. Il ne faut donc pas faire plus, mais autrement. Et ne surtout pas décevoir. »*

Les révolutions arabes obligent à de nouvelles approches

LES RÉVOLUTIONS ARABES qui ont débuté en 2011 ont sorti les sociétés arabomusulmanes de l'alternative où elles semblaient enfermées, entre dictature et théocratie. L'ampleur des répressions qui continuent, la faible stabilité des nouveaux régimes, l'inachèvement des processus démocratiques, les premiers résultats électoraux, montrent que la suite de ces révolutions n'est pas écrite. Le vrai Printemps arabe reste à venir car, en une génération, il faut que ces pays achèvent ce que les pays occidentaux ont réussi à faire en deux siècles, c'est-à-dire mener simultanément la transition démographique et sociale, la transition sanitaire, la transition énergétique, la transition économique et la transition politique. La coopération décentralisée peut être un outil pour chacune de ces transitions.

Les révolutions arabes et les enjeux de la décentralisation

LES RÉVOLUTIONS ARABES ont placé les inégalités territoriales en haut de l'agenda politique, entre les grandes agglomérations et leur arrière-pays, entre les zones littorales développées et les régions intérieures, entre la capitale et les autres villes, entre les villes et les campagnes. Résorber ces inégalités implique de renforcer la gouvernance locale : par la déconcentration d'abord, par la décentralisation ensuite, ce qui suppose de professionnaliser le personnel des administrations et de créer une capacité de dialogue avec la société civile.

Jean-Paul Bachy a raison d'affirmer que :

« l'émergence de collectivités libres dans l'exercice de leurs compétences est la seule voie permettant de créer des contre-pouvoirs et des pôles d'équilibre face aux dérives centralisatrices et autoritaires. C'est un exercice de longue haleine qui suppose des capacités de gestion et la mise sur pied de fonctions publiques locales. C'est aussi l'un des terrains les plus féconds de la coopération de collectivités à collectivités, notamment de régions à régions, à travers les échanges d'expériences sur les transferts de compétences. Il ne faut pas craindre d'introduire dans ces échanges une dimension économique : modes de traitement des appels d'offres, délégations de services publics, partenariats public-privé (PPP), mise en place de règles de transparence budgétaire. »

Un autre enjeu est le chômage, particulièrement celui des jeunes. La résorption du chômage ne passera pas uniquement par les grands projets. Il n'est pas question de remettre en cause la construction de trains à grande vitesse, d'autoroutes, de plateformes portuaires, de complexes touristiques et de pôles de compétitivité. Mais ces réalisations ne résoudront pas seules le problème du développement local. Il s'agit de créer de l'emploi et de l'activité non délocalisables, accessibles aux populations résidentes des zones urbaines et rurales délaissées. Ces créations d'emplois, à partir des potentiels de chaque territoire, supposent la mobilisation à la fois des édiles et des PME locales. Dans ce domaine, les collectivités et les PME françaises et européennes ont une expérience à transmettre.

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

Critiques de la coopération décentralisée par le Sud

LE TRAVAIL DES COLLECTIVITÉS locales du Nord en matière de coopération décentralisée est jugé positif par les collectivités et les pays du Sud pour ses vertus suivantes :

- le pragmatisme des démarches engagées par les élus ;
- la consolidation d'un tissu de confiance et d'amitié ;
- l'apprentissage et le transfert de compétences ;
- le développement par le bas ;
- la mise en place de projets à taille humaine ;
- la durabilité des relations au-delà des conflits politiques entre les États ;
- l'engagement d'un volume financier non négligeable.

Cela dit, il reste beaucoup à faire pour adapter l'offre à la demande. Les points faibles de cette coopération sont les suivants :

- la dispersion des actions. L'offre des collectivités locales françaises est éparpillée. Il y a peu de projets significatifs ;
- les délais trop longs entre les engagements et les réalisations ;
- la complexité des processus administratifs et financiers, renforcée au Sud par une insuffisante professionnalisation et une décentralisation inaboutie, et amplifiée au Nord par une méconnaissance de l'organisation territoriale et des processus de décision administrative des Psem.

Faire à la fois plus et mieux

SUR LES QUELQUES 230 millions d'euros annuels de la coopération décentralisée française – dont 115 millions d'Aide publique au développement – au profit des pays les plus démunis, seuls 20 millions sont destinés aux Psem. C'est insuffisant. Il faut davantage soigner notre voisinage méditerranéen, éviter la dispersion des efforts, mettre la coopération décentralisée aussi au service de grandes ambitions stratégiques. Ipemed défend l'idée que, pour donner tout son sens à la stratégie de l'intégration régionale euro-méditerranéenne, il faut faire un effort financier accru pour les pays sud-méditerranéens et ceux d'Afrique subsaharienne, quitte à réduire les montants attribués aux pays situés en Asie ou en Amérique du Sud.

La constitution de grands ensembles régionaux associant des pays du Nord et des pays du Sud est une réalité. Dans les Amériques, l'Alena et le Mercosur se concurrencent et coopèrent, donnant peu à peu naissance à un grand ensemble régional. En Asie orientale, un bloc régional dénommé *Asean+5* associe les pays de l'Asean, la Chine, la Corée du Sud, le Japon, et maintenant l'Australie et la Nouvelle Zélande. Ces blocs régionaux valorisent la proximité, la complémentarité et la solidarité. Depuis la chute du Mur de Berlin, l'Europe

a apporté une attention particulière aux Peco, négligeant les pays de son flanc sud. Avec les révolutions arabes, la France et les pays européens doivent concentrer leurs efforts économiques, politiques et culturels pour faciliter les transitions dans ces pays. L'avenir de l'Europe se joue en Méditerranée ; le voisinage sud devient une priorité et la France doit se sentir particulièrement concernée.

Voilà pourquoi les collectivités locales françaises ne peuvent pas maintenir en l'état leur contribution annuelle de 20 millions d'euros pour la coopération méditerranéenne, même s'il faut souligner les efforts importants des régions Ile-de-France et Paca.

SUR LE FAIT DE FAIRE MIEUX, les avis convergent : il s'agit d'adopter une démarche d'écoute, d'accompagnement, de professionnalisation en cohérence avec une stratégie de développement partagé. Les collectivités locales doivent faire, mais surtout faire faire. Elles doivent entraîner des associations de cadres retraités, de médecins qui, comme à Clermont-Ferrand, sont impliquées dans des pays arabes, encourager les ONG et mobiliser les diasporas pour qu'elles viennent en aide à leur pays d'origine. Elles peuvent encourager les universités, les hôpitaux, les lycées professionnels à développer des coopérations avec leurs homologues du Sud. Les régions pourraient aussi inciter les entreprises de taille intermédiaire à externaliser des activités dans les pays du Sud.

Faire mieux, ce serait répondre aux attentes des acteurs du Sud qui se concentrent sur deux sujets : le développement économique local et l'amélioration de la gouvernance dans un cadre décentralisé. Faire mieux signifierait également une meilleure coordination des initiatives. À ce titre, les conseils régionaux sont bien placés pour constituer des plateformes mutualisant les moyens des régions, des départements, des agglomérations et des villes, en partenariat avec les chambres de commerce, la société civile et les PME-PMI.

Certes, le rapprochement entre l'Europe et les Psem ne sera pas seulement le fait des collectivités territoriales. Mais celles-ci apportent quelque chose d'irremplaçable : l'approche par le bas, le pragmatisme lié à des projets concrets, un partenariat générateur de confiance entre les acteurs de la société civile. Elles sont indispensables pour aborder la nouvelle ère de la coopération, dont les mots-clés sont : ambition, professionnalisme, partenariat équilibré, participation de la société civile, stratégie gagnant-gagnant, développement économique local et gouvernance démocratique.

Un effort financier faible mais riche d'enseignements

CERTES, ON NE PEUT PAS RÉDUIRE la coopération décentralisée aux seuls montants financiers. Et il faut être prudent car les données de l'Aide publique au développement (APD) recueillies par le MAE sont fondées sur l'auto-déclaration des collectivités, donc inexactes. Mais leur analyse livre des informations utiles.

L'APD représente la moitié des crédits de l'action internationale des collectivités

DEPUIS LES LOIS DE décentralisation, les collectivités territoriales françaises sont autorisées à nouer des relations avec les collectivités publiques étrangères. Aujourd'hui, 4 789 collectivités entretiennent des relations de coopération dans 141 pays pour un budget estimé à 230 millions d'euros dont la moitié relève de l'Aide publique au développement et l'autre de coopération avec des pays développés. Même significatif, cet effort reste limité en comparaison de l'effort consenti par les collectivités espagnoles et italiennes, bien que la crise budgétaire qui affecte les pays du Sud de l'Europe pondère ce constat.

Hors APD, et si l'on considère le nombre de liens recensés et leur ancienneté, les partenaires de la coopération décentralisée française sont surtout des collectivités de l'Union européenne avec, en tête, 2 568 partenariats franco-allemands, et de plus en plus des coopérations transfrontalières (locales ou macro-régionales). La coopération avec les collectivités du Québec traduit une grande tradition d'échanges. Signalons enfin le cas d'Israël, pays méditerranéen non comptabilisé dans l'APD.

Quant à l'APD des collectivités françaises, son budget s'est élevé en 2009 à 70 millions d'euros. Ce montant est globalement en hausse (45 en 2003, 50 en 2005, 54 en 2006, 62 en 2007, 72 millions en 2008, soit une progression de plus de 50 % en six ans). En outre, toutes les collectivités n'ont pas répondu et rempli le formulaire du MAE. Enfin, les dépenses déclarées sont souvent sous-évaluées : certains crédits contribuant à la coopération décentralisée ne sont pas comptabilisés soit pour des raisons techniques, soit pour des raisons d'opportunité ; certaines actions associatives peuvent être labellisées *jeunesse* ou *culture* plutôt que *coopération*, et certains salaires (comme ceux des personnels en mission) et frais de mission ne sont pas toujours comptabilisés. C'est pourquoi on estime finalement que les collectivités territoriales engagent 115 millions d'euros vers des partenaires en développement et émergents.

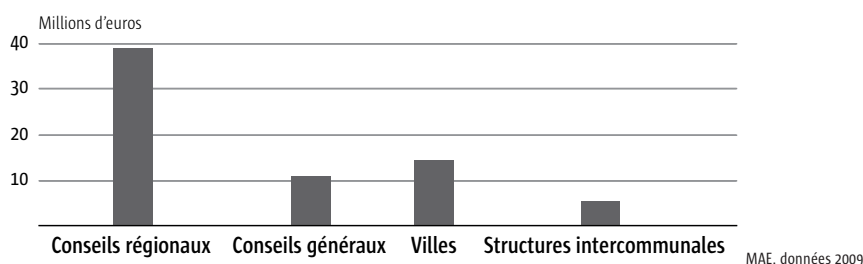
L'APD des collectivités françaises : quels bénéficiaires, quelles collectivités ?

LES SECTEURS QUI MOBILISENT le plus sont l'éducation, la santé et l'agriculture ainsi que l'appui institutionnel. Quant aux actions estampillées *développement économique*, elle ne représentent que 11 % du total (données 2009 du MAE toujours). Les principales zones géographiques bénéficiaires de cette APD sont, dans l'ordre : l'Afrique subsaharienne et l'Océan Indien, avec une concentration sur le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal ; l'Afrique du Nord ; l'Asie du Sud-Est, principalement au Vietnam et en Chine ; les Caraïbes.

Les collectivités locales françaises les plus actives sont les régions. Depuis 2003, l'APD des conseils régionaux est en forte progression : 39 millions en 2009 contre 24,5 en 2003 soit une augmentation de 60 % (**FIGURE 1**).

FIGURE 1

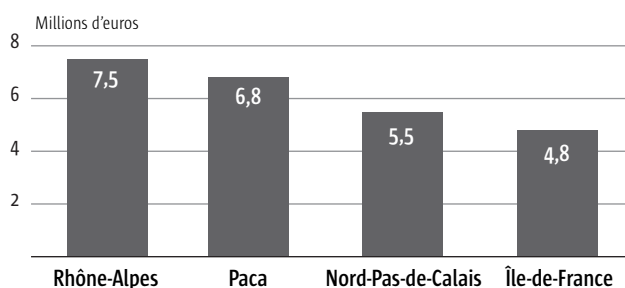
Répartition de l'APD des collectivités locales françaises par niveau de collectivités



En 2009, quatre conseils régionaux ont déclaré une APD supérieure à 4,5 millions d'euros – ceux des plus grandes villes françaises : Paris, Lille, Lyon et Marseille. Marseille recèle sans doute le plus fort potentiel de coopération avec la Méditerranée (diaspora magrébine, importance des PME-PMI, poids des universités et des hôpitaux publics à l'intérieur desquels les Sud-Méditerranéens de première ou deuxième génération sont nombreux). La **FIGURE 2** indique le montant de ces APD.

FIGURE 2

Montants des APD de conseils régionaux les plus élevés en 2009



LES PRINCIPAUX projets d'APD de ces régions sont les suivants.

Rhône-Alpes : Burkina Faso, Chine, Inde, Laos, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Sénégal, Sri Lanka, Tunisie et Vietnam (douze pays).

Provence-Alpes-Côte d'Azur : Algérie, Arménie, Chine, Comores, Égypte, Israël, Liban, Mali, Maroc, Mexique, Syrie, Territoires palestiniens, Sénégal, Tunisie, Turquie (seize pays).

Nord-Pas-de-Calais : Chine, Madagascar, Mali, Maroc, Mongolie, Sénégal (six pays).

Île-de-France : Afrique du Sud, Haïti, Liban, Madagascar, Mali, Mauritanie, Sénégal, Vietnam, Chine, Canada, Chili. Le site Internet du conseil régional précise que « la région a la volonté [...] de disposer de points d'entrée dans les grands ensembles économiques : Accord de libre-échange nord-américain (Aléna), Asean, Marché commun du Sud (Mercosur) » – sans même citer l'Euro-Méditerranée⁽⁴⁾.

4. www.iledefrance.fr/missions-et-compétences/europe-international/dans-le-monde/la-coopération-décentralisée/ (visite au 17 sept. 2012). Les choses semblent avoir changé récemment, comme le signale le Conseil économique et social d'Île-de-France dans son *Avis relatif au rapport-cadre sur la politique méditerranéenne de la région Île-de-France*, Avis n° 2012-01, 8 février 2012.

Les Psem dans la coopération décentralisée française

LA CONFÉRENCE DE BARCELONE de novembre 1995 avait réuni les ministres des Affaires étrangères des États membres de l'Union européenne et de ses *Pays Partenaires Méditerranéens* : Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie et Autorité palestinienne, auxquels s'ajoutait la Mauritanie en sa qualité de membre de l'Union du Maghreb arabe (UMA). Depuis, les paramètres régionaux et internationaux ont radicalement changé : élargissement de l'UE à Malte et Chypre en 2004, difficultés politiques persistantes du fait des crises au Proche-Orient et de leurs répercussions, lancement en 2004 de la Politique européenne de voisinage (PEV) dans le but de compléter le processus de Barcelone, lancement en 2008 de l'Union pour la Méditerranée⁽⁵⁾ (UpM) lors du sommet du 13 juillet à Paris afin d'insuffler une dynamique à la coopération par une orientation *projets*.

Le présent rapport porte sur les Pays partenaires méditerranéens (PPM), auxquels s'ajoutent la Turquie (qui a rejoint le rang des pays en voie d'adhésion mais reste un pays clé pour la coopération euro-méditerranéenne) et la Mauritanie (pays membre de l'UMA et de l'UpM). C'est cet ensemble de pays que nous appelons *Pays du Sud et de l'Est de la méditerranée* (Psem).

Au passage, et en dépit des différentes initiatives et politiques nationales et européennes, un tel regroupement géographique ne va toujours pas de soi. C'est ainsi que l'*Atlas français de la coopération décentralisée* du MAE, qui recense les actions internationales menées par les collectivités territoriales françaises, continue de suivre la même classification géographique des continents. En rangeant le Maghreb en Afrique et le Mashreq en Asie (**FIGURE 3**), il s'interdit de réfléchir à cette grande région mondiale que peut devenir l'ensemble associant l'Europe aux Psem.

FIGURE 3 Une géographie qui ne prend toujours pas en compte la région euro-méditerranéenne



5. 27 États membres de l'UE et 10 pays du processus de Barcelone (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie, Tunisie et Turquie), auxquels se sont ajoutés l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, Monaco, le Monténégro et la Mauritanie.

6. www.diplomatie.gouv.fr/fr/enjeux-internationaux/cooperation-decentralisee/atlas-francais-de-la-cooperation/article/acces-a-atlas

7. Sur leur site web *La coopération décentralisée et Nos groupes pays* : www.cites-unies-france.org

L'*Atlas français de la coopération décentralisée*⁽⁶⁾ et les publications des Cités Unies France⁽⁷⁾ apportent de précieuses informations. D'une part, les Psem bénéficient de 18 % de l'APD de la coopération décentralisée française (12,2 millions d'euros sur un total de 70 millions en 2009). Au même titre, selon les experts il ne faut pas retenir la somme de 70 millions d'euros pour l'APD mais 115 millions, la somme allouée aux Psem peut être estimée à 20 millions d'euros et non pas à 12,2 millions. Il ne nous a pas été permis d'obtenir des chiffres précis sur l'engagement de toutes les collectivités dans

les Psem. Un travail reste donc à faire. Dans les lignes qui suivent, on se fonde sur les données officielles du MAE, soit 12,2 millions d'euros.

D'autre part, les régions sont les plus importants pourvoyeurs de fonds de la coopération décentralisée en Méditerranée. Le **TABLEAU 1** montre également que, parmi les pays bénéficiaires, l'Afrique du Nord est privilégiée : le Maroc vient en tête, suivi des Territoires palestiniens, de la Tunisie, du Liban et de l'Algérie.

TABLEAU 1 Montants de l'APD au profit des Psem, par niveau de collectivité locale

(En euros)

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

Données MAE 2009.

Comme le signale Jean-Paul Bachy, président de la commission Affaires internationales et coopération décentralisée de l'Association des régions de France (ARF), contrairement à beaucoup d'idées reçues, les régions les plus actives en Afrique du Nord ne sont ni forcément celles du Sud de la France, ni celles riveraines de la Méditerranée :

« Beaucoup de régions du Nord et de l'Est ont pris les devants. Leur engagement s'explique par la présence sur leur territoire de fortes communautés maghrébines dont les liens restent très forts avec leurs pays d'origine. L'intervention sur le Maghreb s'opère en outre souvent dans le cadre de partenariats multipartites financés par l'Europe, dans lesquels des collectivités d'Europe du Nord (Benelux, Allemagne...) sont impliquées. Des collectivités du Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine, la région Champagne-Ardenne sont ainsi engagées au Maghreb, notamment au Maroc, depuis plus de vingt ans. Elles ont joué un rôle précurseur et sont toujours présentes. Le bilan de l'action qu'elles ont menée est considérable par rapport à bien des régions du Sud. »

Directeur des relations internationales de Paca et spécialiste de ces questions, Philippe Cichowlaz est plus nuancé pour ce qui concerne sa région, mais il confirme que l'engagement des collectivités françaises en Méditerranée devrait être plus important :

« La région Paca est présente dans tous les pays riverains de la Méditerranée (hors Libye) et est la plus présente en Algérie, Tunisie et au Liban. Seul le Maroc bénéficie d'un intérêt plus large même si nous y sommes très présents. Cette relative faiblesse de la présence des collectivités françaises

en Méditerranée est regrettable car beaucoup de régions du Maghreb pâtissent d'un manque de présence des régions françaises qui, traditionnellement, sont beaucoup plus actives en Afrique subsaharienne (le Sénégal étant le pays qui possède les coopérations les plus nombreuses). Ce constat est renforcé par l'adhésion des régions du Sud de la France au programme de coopération transfrontalière par bassin maritime ENPI MED (173 millions de financement européen à 90 % du taux de subvention)».

Un effort supplémentaire en direction des Psem devrait tenir compte des principes directeurs suivants :

- l'APD ne représentant que la moitié de l'effort international des collectivités locales, il faudrait réduire la coopération hors APD c'est-à-dire la coopération franco-allemande, franco-qubécoise, France-Peco, qui restent les poids lourds de la coopération décentralisée alors que les véritables besoins se situent dans les pays émergents et en développement ;
- au sein de l'APD, l'aide devrait être réorientée au profit de la Méditerranée et de l'Afrique subsaharienne, compte tenu du caractère stratégique de l'intégration régionale Europe-Méditerranée-Afrique, dans laquelle la France doit jouer un rôle moteur ;
- au sein des Psem, la coopération devrait se concentrer sur les pays qui ont clairement engagé leur transition politique et économique.

Une telle réorientation des crédits vers les Psem passe par :

- une logique de choix stratégiques des collectivités sur un nombre limité de sujets tels que la formation, la gouvernance, l'emploi, la santé, l'appui institutionnel ;
- une optimisation des crédits sur des enjeux prioritaires par la coordination, la mutualisation et le professionnalisme des multiples projets des différents acteurs publics locaux français ;
- une volonté politique de l'État d'accueil sur les priorités stratégiques des autorités publiques centrales et régionales ;
- le développement d'une action publique européenne lisible envers la Méditerranée ; notamment, une synergie des financements européens sur les programmes transfrontaliers concernant l'espace euro-méditerranéen ;
- des partenariats public-privé offensifs, y compris des PPP de petite et moyenne taille, dans lesquels le rôle des collectivités locales est central et qui peuvent aider à la participation des usagers – et redonneraient aux PPP du crédit aux yeux des populations de la rive sud.

La parole aux acteurs – en particulier du Sud – impliqués dans la coopération décentralisée

L'ENQUÊTE PAR ENTRETIENS directs et téléphoniques atteste que ce n'est pas dans l'APD générée par les collectivités locales françaises que réside l'essentiel de leur apport. Avec les révolutions arabes, les priorités ne sont plus les mêmes et les méthodes doivent changer.

Cette enquête, par entretiens directs et téléphoniques auprès de 35 responsables de la coopération décentralisée du Sud et du Nord, a eu lieu à l'automne 2011. Les acteurs sont multiples : ils se sont déclarés être des militants associatifs, parfois des militants devenus responsables politiques, attachés anciennement aux luttes antiracistes et anticolonialistes, au tiers-mondisme et à la solidarité internationale ; des humanistes dont l'exigence morale les conduit à s'engager dans des actions humanitaires ; des responsables politiques et techniques de collectivités locales ; des fonctionnaires de l'État, cherchant à travers la coopération décentralisée à faire prévaloir l'intérêt général et à valoriser les territoires ; certains sont des consultants et des universitaires, des chefs d'entreprise et des responsables du développement économique. Les personnes questionnées recouvrent donc des générations successives, des cultures politiques et professionnelles diversifiées ; leurs points de vue, pour être complémentaires, peuvent être aussi contradictoires. Mais au-delà de cette diversité, ce qui frappe, c'est la convergence des observations et propositions. Tous ces interlocuteurs s'accordent pour considérer que la coopération peut aider la transition démocratique en outillant la décentralisation, en favorisant une plus grande égalité entre les territoires et en prônant le développement humain. Mais il y a une condition : les nouveaux acteurs au Sud ne supporteront plus les relations asymétriques.

Passer de la coopération au développement partagé

LES ATTENTES LES MIEUX identifiées par les acteurs locaux depuis les révolutions arabes portent sur la création d'emplois (notamment pour les jeunes), mais aussi sur le développement local, la décentralisation et la gouvernance locale. Nos interlocuteurs nous ont souvent dit que *« le développement économique et le développement des territoires sont une seule et même chose, une approche territoriale intégrée. À ce premier objectif il faut en ajouter un second : l'amélioration de la gouvernance dans un cadre décentralisé. »*

Ali Bouabid (Maroc) témoigne de l'émergence d'une coopération calée sur les besoins exprimés par les acteurs du Sud, à savoir nouvelle gouvernance et emploi local :

« Il ne suffit pas d'exhorter à plus de décentralisation au Sud. Il faut en sécuriser la trajectoire pour que la décentralisation ne soit pas appréhendée comme une aventure risquée pour des États très centralisés et des élites locales incertaines. La coopération décentralisée doit aider à l'émancipation des collectivités locales (décentralisation) et au renforcement de l'efficacité de l'État sur le terrain (déconcentration). L'effort doit porter sur les appuis institutionnels et surtout sur la formation et le renforcement des capacités de maîtrise

d'ouvrage des collectivités. L'emploi est une préoccupation majeure au Sud mais, par manque de décentralisation, il relève largement des pouvoirs publics centraux. Ce qui ne veut pas dire que la mobilisation de la coopération décentralisée autour de l'emploi n'est pas une bonne porte d'entrée pour la coopération décentralisée. Au contraire, les collectivités territoriales, notamment les régions du Nord et du Sud, adossées à leur tissu économique respectif, peuvent se révéler plus imaginatives et réactives que les États pour promouvoir des coopérations croisées favorables à l'emploi».

Cela revient-il à dire que les autres enjeux, ceux d'avant les révolutions arabes, sont devenus inutiles ? Non, s'ils sont liés à ce cœur de cible : la culture, abordée à travers le développement touristique ; le développement social, comme condition du développement économique local, etc. La coopération décentralisée est certes déjà mobilisée sur les questions de gouvernance, mais dans une relation jugée asymétrique, le Nord semblant donner des leçons du Sud.

Au Maroc, la majorité des collectivités bénéficiaires du dispositif PAD Maroc (2005-2009) sont unanimes pour reconnaître les apports de cet appui, notamment en matière de renforcement des capacités des collectivités locales. Mais sont reprochés le caractère ponctuel de l'appui et la lourdeur des procédures. Il reste que ce dispositif, en cours d'évaluation, montre qu'avec des montants relativement modestes la coopération décentralisée peut créer des effets de levier en termes institutionnels et de transferts de savoir-faire.

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

Une offre de coopération à institutionnaliser et à inscrire dans la durée

SI PERSONNE AU SUD ne doute de la sincérité de l'engagement des acteurs du Nord, le jugement apparaît parfois sévère. Les interlocuteurs insistent sur les critiques et les points faibles. Les points forts sont beaucoup moins explicités.

Points forts

Actions concrètes, proches de la demande, approche par le bas, expertises techniques, liens politiques et humains, flexibilité, rapidité, partenariat avec la société civile... La coopération décentralisée est décrite comme une *politique sympathique* qui a pour avantages de partir du bas et de porter sur des projets à taille humaine qui tissent des liens de confiance et d'amitié. Elle se développe indépendamment des relations parfois conflictuelles entre les États. Ce sont des relations souvent durables. La coopération décentralisée peut faire appel à des entreprises locales pour créer des équipements et des services.

Points faibles

Actions limitées, financements faibles, changements de politique au gré des élections (notamment côté Sud), dispersion des activités qui n'atteignent pas la taille critique, absence de synergie entre les actions.

- une politique qui dépend trop des personnalités et de la décision politique. En cas de changement de personnes, la chaîne est rompue ;

- les actes peinent à succéder aux déclarations d'intention. «*Après la photo il n'y a souvent pas grand-chose.*» «*Soyons iconoclastes, le plus souvent du côté Nord la coopération décentralisée est d'abord une question d'affichage et de relations publiques.*» Cette difficulté dans la traduction opérationnelle a des raisons techniques. Côté nord, les techniciens de la coopération sont parfois éloignés des centres de décision de leur institution ; le référent *coopération* est chargé d'une multitude de dossiers et manque de temps et de réactivité. Côté sud, les collectivités sont faibles du fait de l'insuffisance ou du manque de décentralisation. De ce fait, le pouvoir de décision, y compris pour des actes modestes, dépend de l'État. Les modalités des circuits financiers sont difficiles. Les programmes sont mal outillés. Enfin, la collectivité délègue parfois à un opérateur la conduite des opérations, mais les liens entre collectivités et opérateurs sont incertains (faiblesse technique de l'opérateur, manque de liaison et de communication entre la maîtrise d'ouvrage politique et les opérateurs techniques, manque de formation technique des agents de la collectivité) ;
- le rôle des communautés issues de l'immigration est souvent déterminant dans le choix du partenaire. Les jeux d'influence entre les collectivités qui conduisent la coopération, les associations issues de l'immigration et les consulats concernés sont déterminants. Or les associations ne sont pas toujours outillées pour mener des projets ; le choix des projets n'est pas toujours réaliste et le clientélisme n'est pas absent.

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

L'asymétrie Sud-Nord, un obstacle symbolique, stratégique, politique et technique

LES ACTEURS DU SUD perçoivent parfois la solidarité du Nord comme une bienveillance condescendante. Cela n'est plus acceptable. Mais cela n'explique pas tout : la coopération n'est efficace que si elle est équilibrée et elle le sera si elle se fait entre des collectivités dotées de capacités comparables. Or la faiblesse de la décentralisation au Sud est un obstacle à cet équilibre : peu d'autonomie, peu de pouvoirs, peu d'argent, donc pas assez de compétences sauf dans les grandes villes. La situation est paradoxale : la priorité de la coopération, accompagner la décentralisation, est aussi la condition de sa réussite. Il est donc urgent de mener, au bon niveau, quatre actions coordonnées :

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

ciers simples pour s'inscrire dans la durée et gagner en réactivité. Les conventions doivent définir les cadres de décision, les montants financiers engagés, les circuits de transferts financiers, l'agenda, les relations entre la maîtrise d'ouvrage et les intermédiaires et opérateurs. Les spécialistes auront à faire preuve de créativité administrative pour faciliter ces circulations.

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

La création d'emplois au Sud : une priorité

LES EXPERTS SOLLICITÉS par notre enquête téléphonique proposent de faire appel, outre les élus, à cinq catégories d'acteurs :

- « *Les entreprises et les institutions économiques doivent introduire la dimension de solidarité et de développement durable dans leurs actions : cela devrait être facile avec la Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE)* ». Les entreprises présentes dans les pays arabes devraient avoir le même comportement qu'en France où elles sont engagées dans des politiques de responsabilité sociale et environnementale. Il y a là un axe de progrès intéressant : veiller à la RSE dans les établissements des grands groupes présents au Sud, mobiliser des réseaux d'entreprises comme FACE (Fondation agir contre l'exclusion), engagés dans l'innovation sociale, pour créer des clubs dans les villes du Sud, engager un dialogue afin d'adapter les normes de la RSE aux conditions culturelles spécifiques des pays du Sud.
- les acteurs de l'économie sociale et solidaire sont trop peu présents. « *L'économie sociale et solidaire n'est pas suffisamment mobilisée. L'un des enjeux est l'emploi local. Il vaut mieux parler d'activité. De ce fait, les petites structures collectives animées par des habitants et de petites associations sont un élément important du développement économique* ». Ce secteur est présent dans le Sud via les agences de micro-crédit. Mais un besoin d'ingénierie se fait sentir à deux niveaux : une ingénierie de proximité, au plus près des collectifs d'habitants pour ouvrir des coopératives d'activités dans les quartiers et les zones rurales, et une mobilisation des grandes organisations de l'économie sociale, capables de monter des opérations d'ampleur pour l'insertion par l'économie, par la valorisation des déchets, le développement durable, les régies de quartiers, etc.
- des réseaux professionnels transméditerranéens (médecins, architectes, experts comptables à travers la Fédération méditerranéenne des experts comptables FMC, etc.) sont sollicités, de même que les missions de développement économique local, les associations et clubs d'entreprises, qui permettent aux petites entreprises de mutualiser leurs efforts et de participer à des actions de coopération décentralisée. En effet, les PME n'ont pas la capacité individuelle de s'investir dans des partenariats au Sud ;
- les associations de la société civile sont mobilisées comme partenaires de la coopération décentralisée, même si elles n'interviennent pas directement dans le champ économique. Leur rôle est déterminant pour cibler les besoins, mobiliser les habitants puis les accompagner. « *Nous devons inverser la méthode : il faut partir de choses concrètes parce que c'est à partir des changements que l'on peut monter en généralité. Le fait de partir des associations de la société civile est donc fondamental. Car l'enjeu est bien de conduire un projet social local de déve-*

loppement associant la société civile et les collectivités. La coopération décentralisée est un moyen de rayonnement mais elle doit d'abord fabriquer de la société» ;

- enfin la diaspora et les communautés magrébines sont appelées à s'impliquer, mais d'une manière nouvelle. *« En tout état de cause la question des dynamiques diasporiques est un sujet important à examiner. »* Le temps des associations issues de l'immigration est celui désormais de la mémoire. D'autres structures émergent avec le développement d'une classe moyenne issue des migrations (jeunes diplômés créatifs, chefs d'entreprises, investisseurs binationaux). La diaspora prend la suite de l'immigration, et le curseur se déplace vers les problématiques économiques. La mobilité transnationale s'impose et se libère des liens du passé.

À quelles conditions des actions de coopération économique décentralisée peuvent-elles être engagées ? Les entretiens téléphoniques ont fait apparaître le thème des délocalisations : les actions de coopération ne sont acceptables que si l'intérêt est mutuel. *« Il ne s'agit plus de délocaliser mais de répartir des compétences des deux côtés de la Méditerranée afin que le Nord et le Sud en sortent renforcés. »* *« Les zones cibles et les thèmes doivent correspondre à un intérêt local des deux côtés. Il faut à la fois organiser la convergence des thèmes, des intérêts et des personnalités. »*

Or ce thème des délocalisations, très sensible en France, est mal posé, notamment comparé avec l'Allemagne. Après la chute du Mur de Berlin (1989), l'Allemagne a externalisé des activités productives dans les Peco. Elle a préféré délocaliser le capital vers le travail à l'Est qui était beaucoup moins cher qu'à l'Ouest. Les produits fabriqués dans les Peco sont réexportés en Allemagne, où ils y sont assemblés et où la qualité est vérifiée. Puis les produits sont exportés dans les pays occidentaux à hauts revenus. La France ne fera pas l'économie, comme tous les autres pays avancés, des délocalisations. Mais alors que les délocalisations en Chine sont nuisibles parce que progressivement les Chinois tuent par la concurrence le tissu industriel français et européen, les délocalisations partielles dans les pays arabes constituent une opportunité⁽⁸⁾.

En échange de la création urgente d'emplois dans les pays arabes, les industriels européens pourraient obtenir que les Psem leur assurent des débouchés pour les produits haut de gamme et la sécurité des approvisionnements énergétiques. Tel est le message à transmettre aux acteurs de la coopération décentralisée. Tel est l'horizon de la nouvelle coopération attendue dans le sillage des révolutions arabes : passer de la solidarité à la coopération économique, avec de nouveaux acteurs plus professionnalisés, et plus avertis de l'enjeu stratégique de l'intégration économique euro-méditerranéenne.

La région, niveau plébiscité pour la coordination et l'impulsion

QUEL EST L'ÉCHELON le plus pertinent de la coopération économique décentralisée ? Les chiffres le montrent et les interviews le confirment : la région. Elle a la compétence du développement économique, de la formation professionnelle et elle peut situer la coopération décentralisée dans un ensemble intégré d'actions. *« D'une part, les régions ont un positionnement en termes d'actions internationales, d'aides à l'exportation des entreprises. D'autre part, la coopération décentralisée doit plutôt s'orienter vers le développement local avec le soutien aux très petites entreprises, l'économie sociale solidaire et la microfinance. »* Une autre

8. C'est ce que suggère Bernard Guetta dans un article publié le 28 mars 2012 dans *Libération* intitulé « L'horizon arabe de l'économie européenne ».

personne interrogée le confirme : « *Il faut évoluer vers des structures légères coordonnant à l'échelle de la région, la Chambre régionale du commerce et de l'industrie, les villes, les départements et les autres acteurs* ».

Par ailleurs, la ministre chargée du Commerce extérieur, Nicole Bricq, désire que les régions élaborent des « *plans régionaux pour l'internationalisation des entreprises* », avec l'implication de l'Agence française pour le développement international des entreprises (UbiFrance) : « *L'agence doit être le partenaire opérationnel des régions. J'entends qu'elles trouvent rapidement une plus juste place dans la gouvernance d'UbiFrance* »⁹. En somme, les régions seraient le bon échelon pour impulser, coordonner et fédérer – *faire faire* et non pas *faire*.

Enfin, la mutualisation des actions dans les plateformes régionales devrait être complétée par l'apport des crédits européens. Mais ici, le jugement est sans appel : « *L'Europe, c'est très compliqué* », « *C'est une affaire de collectivités riches* ». La nouvelle coopération décentralisée euro-méditerranéenne a besoin d'un nouvel engagement européen, clair et lisible.

Recommandations pour une coopération économique décentralisée

CETTE SECTION RASSEMBLE les suggestions recueillies lors de l'enquête téléphonique, et lors des discussions avec les principaux responsables de l'Association des régions de France (ARF), de l'Association des départements de France (ADF) et de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF).

Changer de paradigme : passer de la coopération au développement partagé

LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE est fondée historiquement sur le paradigme de la solidarité et de l'aide au développement. Le temps est venu de changer de paradigme au profit du développement économique – avènement de la coopération économique décentralisée. L'ancien paradigme avait pour mots-clé amitié, jumelage, solidarité, aide. Le nouveau paradigme réordonne les actions autour de deux priorités liées : l'appui à la gouvernance et à la décentralisation, pour encourager la démocratisation des sociétés ; et le développement économique, pour la création d'emplois.

La coopération économique décentralisée suppose une reconfiguration du partenariat. Là où les collectivités multipliaient les actions et soutenaient des acteurs associatifs, il s'agit maintenant de travailler dans la durée et de faire converger les acteurs du monde économique du Nord et ceux du Sud. Les collectivités locales devraient être les chefs d'orchestre pour coordonner les actions des ONG, mais aussi de cadres retraités, des syndicats patronaux et professionnels, des centres des jeunes dirigeants, des organisations de médecins et autres réseaux professionnels. On entend alors par coopération économique décentralisée des actions de développement économique local au sens large :

- projets assurant la convergence d'intérêts locaux de chaque côté (gestion durable de l'eau, expertise pour l'efficacité énergétique, etc.) ;

9. *La Tribune*,
17 septembre 2012.

- partenariats entre clusters et autres pôles de compétences ;
- rencontres d'affaires ;
- soutien aux associations d'entrepreneurs et à la création d'entreprises à travers des espaces coopératifs ;
- économie sociale et solidaire : soutien à la société civile, micro-crédit, micro-assurance, chantiers d'insertion, coopératives d'activités ;
- projets de développement social local comme cadre favorable au développement économique ;
- patrimoine, tourisme durable ;
- mise en relation, compagnonnage (promotion de réseaux professionnels Nord-Sud) ;
- mobilisation de cadres et retraités du Nord pour travailler au Sud.

Un des intérêts de cette coopération économique locale est de contribuer, à son niveau et en toute autonomie, aux grands projets euro-méditerranéens dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, des énergies renouvelables (Plan Solaire Méditerranéen), du transport (autoroutes de la mer et leurs prolongements dans les terres), de la sécurité alimentaire, etc. Ces grands projets sont *top-down*, animés par des décideurs publics et privés de niveaux national et international. La coopération décentralisée peut y contribuer grâce à son articulation avec le local. On peut même aller plus loin en disant que la condition de réussite de ces grands projets est qu'ils puissent s'appuyer sur des acteurs locaux et sur la participation des populations, et à cet égard la coopération décentralisée est un outil irremplaçable.

Au niveau national, créer un groupe de coordination permanent sous l'autorité du Sénat avec l'AFD pour bras opérationnel

LA FRANCE DISPOSE d'une bonne infrastructure de réseaux de collectivités et d'associations sur la coopération décentralisée, y compris en Méditerranée. Avec les révolutions arabes le moment est venu de la faire évoluer. Cela suppose de répondre aux questions suivantes : Qui impulse ? Qui coordonne ? Qui finance ? Qui apporte une assistance technique supplémentaire ? Quel rôle confier aux CUF et au MAE à travers la DAECT (Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales) ? Comment aider les collectivités qui doivent de plus en plus faire appel au seul co-financeur de poids qu'est aujourd'hui l'Union Européenne (Voisinage, ANE-AL⁽¹⁰⁾), et comment éviter la concurrence entre collectivités pour obtenir des financements européens ?

Répondre à ces questions suppose de faire le diagnostic de l'existant :

- 1) le ministère des Affaires étrangères aurait pu jouer avec la DAECT le rôle de coordinateur, mais ses crédits sont en forte baisse et la Méditerranée n'est pas sa priorité. De plus, la DAECT ne semble pas en situation car la coopération décentralisée ne relève plus – ou de moins en moins – de la diplomatie puisqu'elle est portée par la société civile qui déborde le champ diplomatique ;
- 2) la Commission européenne monte en puissance. Son financement supplante celui du MAE. Mis à part le programme ENPI-MED, les collectivités locales françaises, mal organisées, sont en concurrence avec le reste de l'Europe et n'en sortent pas gagnantes. De plus, les appels d'offres portent sur

10. Le programme Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement (ANE-AL) a été lancé par la Commission en 2007. Il succède aux anciennes lignes budgétaires Cofinancement des ONG et Coopération décentralisée. L'objectif est la réduction de la pauvreté (Objectifs du millénaire pour le développement).

l'ensemble du voisinage (Est compris) et sont très sélectifs (le dernier ANE-AL Maroc a reçu près de 200 réponses pour 12 projets retenus) ;

3) au niveau national, les Cités Unies de France ont longtemps joué un rôle très utile sous l'impulsion de Bernard Stasi, alors président de la région Champagne Ardenne puis de Charles Josselin, pour initier les prémises de la coopération décentralisée. À ce jour, 500 collectivités locales sur 36 500 adhèrent volontairement au CUF pour conduire leurs actions internationales. 31 groupes-pays ont été créés. Les CUF impulsent des initiatives, mutualisent les efforts, assurent une assurance technique, mettent en œuvre des cycles de formation et prodiguent des conseils pour adapter l'offre de coopération à la demande. Elles organisent chaque année le Forum de la coopération décentralisée, rendez-vous de référence dans ce domaine. Mais les CUF ne sont plus aujourd'hui totalement représentatives de l'action menée par les régions (5 sur 22 y adhèrent), les départements et les agglomérations, puisque toutes n'en sont pas adhérentes comme ce fut le cas il y a quinze ans, et que certaines s'en sont dégagées tout en restant très actives à l'international. La valeur ajoutée des CUF n'est donc plus aussi évidente que naguère.

Selon Jean-Paul Bachy, l'ARF pourrait prendre le relais :

« L'ARF a considérablement structuré son action. Elle représente l'ensemble des régions. Elle a mis sur pied un travail de coordination à travers des groupes pays et des partenariats avec les associations de régions d'autres pays. Les accords entre l'ARF et l'Association des régions marocaines est à cet égard exemplaire. D'autres accords du même type se mettent en place en Afrique (par exemple au Sénégal, au Burkina et à Madagascar). C'est l'ARF (et non les CUF) qui porte le discours des collectivités à la Commission pour la coopération décentralisée du ministère des Affaires étrangères. C'est aussi à l'initiative et autour des régions que se mettent en place les plateformes de coopération entre les collectivités françaises lorsqu'elles sont simultanément présentes sur le territoire d'une région du Sud. Le dispositif ainsi mis en place par la région Champagne-Ardenne avec l'Oriental marocain a valeur d'exemple, et est considéré comme une référence par le gouvernement marocain car il permet d'éviter de tomber dans le défaut souvent reproché à la coopération des collectivités, à savoir la dispersion et l'absence de visibilité. Sont impliquées sur la même plateforme coordonnée par la Champagne-Ardenne, Lille, Aix-en-Provence, la Seine-Saint-Denis, Hérouville Saint-Clair, l'Isère (notamment Grenoble), et même des collectivités belges (notamment la commune de Forest, jumelée avec la ville minière de Jérada). Ce type de démarche, à laquelle peuvent être associés les acteurs économiques, universitaires ou associatifs des régions concernées, peut être développé partout ailleurs. »

CE TRIPLE DIAGNOSTIC amène à faire trois propositions.

1^{ère} proposition **Le Sénat comme lieu d'impulsion.**

Le Sénat, qui rassemble les représentants des collectivités locales, pourrait être le lieu de réflexion, d'impulsion et de coordination de la coopération décentralisée. Nous proposons la création d'un groupe de coordination permanent sur la Méditerranée sous l'autorité du Sénat, dont pourraient être membres :

- l'ARF, l'AMGVF et l'ADF ;

- l'AFD ;
- CUF ;
- Ipemed ;
- des acteurs du Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée (CMI) et de la Commed de CGLU ;
- des représentants de conseils régionaux ayant une forte contribution à la modélisation des programmes : Rhône-Alpes, Paca, Alsace, Nord-Pas-de-Calais... ;
- le MAE et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur ;
- des ONG du Sud, comme la Fondation Abderrahim Bouabid, très active sur le chantier de la régionalisation au Maroc et qui, à ce titre, accompagne l'Association des régions du Maroc ;
- et d'autres structures de coopération, principalement du Maghreb.

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

- contribuer au changement de paradigme vers la coopération économique décentralisée ;
- passer de la perception de *délocalisations* à la notion de développement partagé et de *co-localisation* ;
- contribuer au développement économique local par la coopération en matière de formation et la mobilité circulaire ;
- mettre en avant le rôle des diasporas dans le développement économique local ;
- mettre en ligne des ingénieries d'appui à la coopération décentralisée dans les Psem ;
- proposer l'amélioration de la formation et la qualification des maîtrises d'ouvrage, des opérateurs délégués et des acteurs de la coopération décentralisée dans les pays du Nord et du Sud ;
- renforcer les liens avec les centres universitaires ;
- mobiliser les acteurs de l'économie sociale et solidaire ;
- articuler les actions de cohésion sociale, de valorisation du patrimoine, de développement culturel et le développement économique durable ;
- renforcer la préparation culturelle des opérateurs économiques.

Ipemed, association reconnue d'intérêt général et qui n'est pas intervenant direct en matière de coopération décentralisée, pourrait assurer le secrétariat permanent (un chef de projet) de ce groupe de coordination qui pourrait se réunir chaque semestre au Sénat.

2^e proposition

L'AFD comme outil opérationnel d'assistance technique.

En étroite relation avec le MAE (DAECT), l'Agence française de développement pourrait être le bras opérationnel de cette coopération, notamment en Méditerranée. Parce que l'AFD est présente avec ses agences dans tous les Psem, elle est le seul organisme qui pourrait à la fois jouer le rôle de co-financier et d'assistance technique en cas de besoin. L'AFD a commencé ce travail, mais des marges de progrès demeurent.

3^e proposition**Commed (CGLU) et CUF pour les échanges d'expériences.**

Dans le domaine euro-méditerranéen, plusieurs structures jouent un rôle éminent : Medcités, le réseau des villes Euromed, des structures à vocation européenne comme le CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe) et sa déclinaison nationale l'Association française du conseil et des communes des régions d'Europe (AFCCRE), la voie européenne des autorités locales et régionales pour le développement (Platforma), l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (Arlem), et la Commission Méditerranée (Commed) des cités et gouvernements locaux unis. C'est autour de la Commed que s'organise le débat des opérateurs en Méditerranée : échanges d'expériences, réponses aux appels d'offre européens, réseaux d'experts...

Créer des plateformes régionales de mutualisation

DES PLATEFORMES RÉGIONALES dédiées à la Méditerranée, animées par les régions, seraient la préfiguration des Maisons du monde méditerranéen (MMM). C'est en général à l'échelle des régions que des réseaux animent les acteurs de la coopération décentralisée : Resact en Paca⁽¹¹⁾, Lianes coopération dans le Nord, Resacoop en Rhône-Alpes, l'Institut régional de coopération-développement (Ircod) en Alsace⁽¹²⁾...

La nécessité de la coordination des politiques publiques de coopération décentralisée étant à l'ordre du jour, le bon échelon est celui de la région. Plusieurs d'entre elles ont mis en place des stratégies dans ce domaine :

- la région Rhône-Alpes délègue depuis une vingtaine d'années l'ensemble de ses actions internationales à l'Entreprise Rhône-Alpes international (Erai). Financée à près de 70 % par la région⁽¹³⁾, l'association est l'outil privilégié de mise en œuvre de la politique régionale. Erai a mis en place 29 bureaux de représentation à l'étranger « pour ouvrir les portes de l'international aux entreprises et acteurs économiques rhônalpins » ;
- en Alsace, la coopération économique décentralisée est déléguée à Alsace International (anciennement Agence de développement de l'Alsace), qui est l'agence régionale de développement économique de la région. Alsace International organise des déplacements et apporte une expertise aux chefs d'entreprise, et a également ouvert un ensemble de bureaux à l'étranger : Tokyo, Boston, Pékin, ainsi que d'un réseau de correspondants dans plusieurs pays (Russie, Inde, Turquie, Roumanie, Canada, Brésil, Pologne, Israël et Italie) ;
- le Nord-Pas-de-Calais a créé une dynamique forte en rapprochant CCI International des services de la région en matière de coopération et de développement international⁽¹⁴⁾ ;
- la région Paca travaille à la création d'une agence pour la coopération internationale en lien avec le réseau des chambres de commerce et des autres acteurs économiques et institutionnels régionaux. Une plateforme méditerranéenne est coordonnée par Anima (réseau méditerranéen des agences de développement qui porte notamment le programme européen Med Invest).

Nous proposons d'expérimenter, avec des régions volontaires, des plateformes régionales de mutualisation dédiées à la Méditerranée. Comme l'idée de l'Europe s'est popularisée grâce aux Maisons de l'Europe, nous proposons la création dans chaque région volontaire de Maisons du monde méditerranéen (MMM), véritable cluster où tous ceux qui œuvrent en Méditerranée

11. Medcoop est en train de fermer. Le nouveau réseau régional soutenu par la région, la ville de Marseille et le MAEE et que porte également la Commed de CGLU est Resact.

12. Au-delà de sa fonction de réseau, l'Ircod s'est imposé comme l'agence régionale de mise en œuvre des collectivités alsaciennes. Cet exemple d'intégration, qui donne à l'Ircod une capacité d'action et de mobilisation des financements européens, pourrait inspirer d'autres régions.

13. En outre, sa gouvernance donne un fort pouvoir d'orientation au conseil régional.

14. À l'échelle plus locale, soulignons l'intérêt de structures comme celle de la communauté urbaine de Dunkerque, Dun - kerque Grand Littoral.

(CRCI et chambres des métiers, ONG, collectivités locales, syndicats et réseaux professionnels...) trouveraient un centre de ressources, d'échange d'expériences et de coordination. Les autres acteurs du développement économique international (Ubifrance, Coface, Oseo, Proparco...) trouveraient dans ces plateformes régionales un outil efficace de coordination de structures et d'actions jusqu'à présent dispersées.

Nous mesurons le volontarisme de cette proposition du fait du principe d'autonomie des collectivités territoriales, du manque de personnel qualifié pour suivre les projets, de la confusion qui existe parfois entre relations internationales et coopération décentralisée, et enfin de considérations plus politiques. Les difficultés rencontrées par la région pour entraîner l'action des collectivités infrarégionales sont réelles. Mais, d'un autre côté, la nécessité d'aider à la création de clubs régionaux d'entrepreneurs en Méditerranée oblige à l'innovation.

Les missions de ces plateformes seraient les suivantes :

- fédérer les acteurs économiques d'une région qui travaillent avec les Psem, sur le modèle d'Erai ou de l'Association pour le développement de la coopération industrielle internationale (Adec) en Paca ;
- aider à la création de réseaux d'entrepreneurs binationaux ;
- faciliter l'internationalisation au Sud méditerranéen des réseaux d'appui à la création d'entreprises (FACE, plateformes d'initiatives locales, prêts d'honneur, microcrédits, *business angels*...), l'association Développement sans frontières (DSF) pouvant en être un bon véhicule ;
- former des acteurs économiques pour les aider à comprendre le contexte politique, administratif, culturel des Psem : préparer des visites d'affaires par des séminaires courts sur les habitudes commerciales et les fondamentaux du pays dans lequel ils vont intervenir, modules autour de la finance islamique, du droit commercial musulman ou de sensibilisation à l'arabe, etc.

À côté de ces plateformes régionales au Nord, il faut envisager la constitution de structures équivalentes au Sud, comme l'Oriental marocain (Oujda).

Promouvoir l'économie sociale et solidaire

L'ÉCONOMIE SOCIALE et solidaire (mutuelles, coopératives...) est adaptée aux traditions de solidarité des sociétés méditerranéennes et musulmanes. Ces initiatives relèvent du micro-crédit, de la micro-assurance, de programmes locaux de valorisation du patrimoine, de tourisme durable, de la création d'activités locales et de l'encouragement à la création d'entreprise, du soutien à la vie associative. Un chantier pourrait être ouvert à ce titre avec les grandes organisations d'économie sociale et solidaire comme le Mouvement des entreprises sociales (Mouves) ou Alliances ville emploi (AVE). L'Association nationale des régies de quartier (ANRQ) pourrait être associée. L'Association pour le droit à l'initiative économique (Adie), France Initiative, en sont des partenaires naturels. Il serait envisageable de mener des missions, par exemples d'appui à la création d'un centre social communautaire, à la mise en place d'une filière de valorisation des déchets associant des partenaires privés et publics et permettant à des chômeurs d'accéder à l'emploi⁽¹⁵⁾.

15. Sur ce sujet, la région Paca a un important projet en cours (Coopmed).

Créer un réseau des professionnels du volet social des politiques urbaines

IL EXISTE DES réseaux en matière de projets urbains, mais pas de réseaux euro-méditerranéens associant des professionnels et des acteurs de différents milieux – élus, techniciens, experts, architectes, urbanistes, bailleurs – travaillant sur le volet social des politiques urbaines. Si on conçoit le développement urbain dans une approche intégrée et durable, il faut associer les approches économique, environnementale, culturelle et sociale. Ce volet social du projet urbain est crucial dans les villes sud-méditerranéennes : accompagnement des habitants sur les opérations de réhabilitation et de relogement, gestion transitoire des zones délaissées par les services sociaux de base, schéma des services de proximité, gestion urbaine de proximité, accès à l'emploi, médiation, développement éducatif et culturel, insertion par l'économie, etc.

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

Les enseignements en France de la politique de la ville et du développement social permettraient de nourrir une telle initiative locale de manière complémentaire avec les grandes actions structurantes. En tant qu'action locale favorisant la prise d'initiatives des populations, le projet social doit travailler aussi au renforcement des activités et emplois dans les services publics des territoires.

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

SELON SERGE LABORDÈRE, directeur de cabinet du maire de Lourdes, connu pour avoir supervisé le dispositif PAD Maroc en qualité d'attaché de coopération sur les questions de décentralisation :

« Les acteurs issus de la société civile sont la catégorie d'acteurs la plus stratégique dans le cadre de la décentralisation car ils constituent le principal vivier d'émergence des futurs leaders locaux. Au sud de la Méditerranée, la décentralisation est encore souvent un slogan ou un effet d'affichage pour des États qui restent par essence hyper centralisés et qui ne peuvent ou ne veulent transférer des prérogatives trop importantes à l'échelon local. Dans des pays comme l'Algérie, l'Égypte, la Tunisie et même le Maroc, la montée en puissance des collectivités locales doit être pensée à un horizon de dix à quinze ans. Il faut donc penser la production de leaders locaux de nouvelle génération. Il serait à cet égard important de reprendre l'expérience du Programme d'aide à la décentralisation Maroc qui a commencé à poser une articulation intelligente entre les États et les collectivités locales françaises et marocaines (favoriser une stratégie de réponse à des demandes naissantes en matière de décentralisation/déconcentration, via la coopération décentralisée et l'action des ONG). »

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

Faire évoluer la Commission vers plus d'harmonisation et de clarification

L'EUROPE EST UN ACTEUR majeur de la coopération décentralisée à travers son programme en faveur des autorités locales, sa Politique de voisinage et, en son sein, la coopération transfrontalière. Elle a permis auparavant des expérimentations *via* des programmes comme MedUrbs ou Medpact. Mais elle suscite une perplexité du fait des difficultés d'accès à ses programmes : complexité bureaucratique, opacité des décisions sur les appels à propositions, risques financiers des opérateurs... À l'heure où se prépare la programmation budgétaire 2014-2020, plusieurs propositions peuvent être faites :

- donner une suite aux programmes Medpact et MedUrbs en tirant les leçons, positives et négatives, de leur réalisation. L'enjeu est de permettre la création de partenariats de projet entre plusieurs villes du Nord et du Sud, sur des objectifs opérationnels partagés ;
- ouvrir l'équivalent du programme Urbact aux villes du Sud ;
- transférer les méthodologies du programme Leader pour financer des *groupements d'action locale* multipartenaires publics et privés au Sud ;
- favoriser la mobilité des professionnels et des élus pour se former ;
- élargir le périmètre de la coopération transfrontalière à tous les Psem.

L'accès aux programmes européens suppose de conduire des programmes d'ampleur qui mobilisent ces différentes familles d'acteurs, autour de la région, dans des *coalitions pour le développement économique et la gouvernance décentralisée* (type *programmes concertés pluri-acteurs*), qui faciliteraient le cofinancement de l'UE.

Améliorer l'offre d'ingénierie de projet

L'APPUI AUX PROJETS de coopération décentralisée en France semble bien établi. Nous suggérons néanmoins quelques pistes d'amélioration.

1) L'appui aux projets dans les Psem et le soutien tant aux maîtrises d'ouvrage (collectivités locales) qu'aux opérateurs délégués et aux ONG maîtres d'œuvre, pourraient être réalisés par des cadres retraités des entreprises, vivier de compétences mobilisable pour la Méditerranée.

2) L'ingénierie d'appui à la coopération décentralisée économique devrait être renforcée par la mobilisation conjointe d'Ipemed et du pôle de compétences de Marseille (Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée et l'Office de coopération économique pour la Méditerranée et l'Orient – Ocemo).

3) S'agissant du montage de projets éligibles aux appels à projets européens, les offres d'appui régional et national devraient être expertisées. *A priori*, il n'y a pas d'équivalent à ce qui existe dans le champ de l'éducation-formation (agence 2E2F⁽¹⁶⁾) ou de la culture (Relais culture Europe). Les acteurs publics sont plutôt dans l'information, voire dans le recyclage d'informations, et les acteurs privés sont rarement spécialisés. Ne faudrait-il pas imaginer une agence nationale Euromed qui viendrait aider les plateformes régionales à déposer des dossiers regroupant un consortium d'opérateurs ?

4) S'agissant de la professionnalisation, le développement des capacités d'ingénierie appelle la mobilisation des capacités universitaires. Or les universités françaises sont peu impliquées dans les formations préparant à l'ingénierie de projet⁽¹⁷⁾. Celle-ci impliquerait des efforts dans trois directions :

16. L'agence Europe-Education-Formation France (en charge par exemple du programme européen pour l'Education et la formation tout au long de la vie – EFTLV) est un GIP sous la tutelle de trois ministères : Enseignement supérieur et recherche, Éducation ; Travail, emploi et santé. C'est la seule agence nationale.

17. Sous réserve d'inventaire, les expériences comme le master *Ingénierie des projets de coopération* (Abdelkader Djilfat) de Lille 1 et celui de l'IFU de Marne-la-Vallée *Politiques urbaines intégrées dans le cadre euro-méditerranéen* (Latifa Waeles) devraient être mobilisées et étendues tant en formation initiale que continue.

- aider à concevoir des projets de coopération décentralisée dans les Psem ;
- mobiliser une ingénierie d'appui sur les programmes européens dédiés à la Méditerranée ;
- contribuer à la professionnalisation de ce secteur.

Tester la coopération économique décentralisée en commençant par le Maghreb

POUR DES RAISONS historiques, culturelles et institutionnelles, l'action de cette nouvelle coopération décentralisée pourrait commencer par le Maghreb – ou, de manière non exclusive, avec d'autres parties de la Méditerranée. Non seulement ces pays occupent déjà la première place dans la coopération décentralisée française en Méditerranée, mais les chances d'une intégration économique de la Méditerranée occidentale paraissent plus élevées, à court terme, que celles de la Méditerranée orientale.

La relance récente de l'UMA est un argument de plus pour penser que les réunions du « 5+5 »⁽¹⁸⁾ vont devenir un cadre de négociation régulier et actif du partenariat euro-méditerranéen. La coopération économique décentralisée en Méditerranée occidentale, dans laquelle la France a un rôle moteur à jouer, doit en être un élément indispensable.

CONCLUSION

La coopération décentralisée, nouveau partenariat Nord-Sud

LA RELANCE D'UNE COOPÉRATION décentralisée avec les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, qui serait davantage orientée vers les enjeux de la création d'emploi et de la gouvernance démocratique, serait d'un grand intérêt pour les acteurs locaux de la rive sud. Les révolutions arabes ont montré la dynamique des sociétés civiles, qui revendiquent la décentralisation comme outil de la démocratisation et de la participation des citoyens. Les collectivités françaises doivent appuyer cet élan.

En outre, la plupart des grands enjeux de développement de la rive sud (accès à l'eau, assainissement, sécurité alimentaire, développement rural, accès aux services essentiels de santé ou de formation, accès à l'énergie, tourisme durable...) ont une dimension locale déterminante. Les grands opérateurs internationaux (Banque mondiale, BEI, groupes industriels...) sont présents sur ces chantiers, mais seul un échange d'expériences entre les acteurs locaux qui travaillent sur le terrain, apportera aux populations du Sud la capacité à maîtriser les équipements et les services. Fortes de leur savoir-faire, les collectivités locales françaises ont beaucoup à apporter à leurs homologues du Sud pour bâtir une Méditerranée de projets productifs, durables et solidaires. Si les projets ne rejoignent pas la demande locale, ils n'aboutiront pas.

18. Union du Maghreb arabe : Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Lybie ; Europe sud-occidentale : Portugal, Espagne, France, Italie, Malte.

La coopération pour le développement serait également d'un grand intérêt pour la France, pour trois raisons :

- la réussite d'une coopération entre acteurs locaux est une excellente façon de promouvoir les intérêts des entreprises françaises. Plus les collectivités locales diffuseront la culture française du service public y compris dans ses aspects modernes (PPP), plus les acteurs du Sud mobiliseront les opérateurs français pour délivrer des services ;
- cette coopération décentralisée est une autre façon de faire de la coopération Nord-Sud : c'est la fin du *top-down*, la fin de la toute-puissance des réseaux personnels entre quelques dirigeants politiques et économiques, la relance de l'apport de la France au partenariat euro-méditerranéen dont l'image a souffert lors du déclenchement du Printemps arabe ;
- ces liens de confiance renouvelés grâce au relai des acteurs locaux peuvent aussi aider les entreprises et l'emploi en France, car un nombre croissant d'entreprises euro-méditerranéennes – y compris du Sud – souhaitent développer des stratégies de *co-localisation* sur les deux rives.

Or la Méditerranée n'est pas une priorité suffisamment affirmée de la coopération décentralisée française. En outre, notre offre ne correspond plus à la demande du Sud. Pourtant ces pays en transition changent profondément. Le dynamisme de leur société civile pourrait être canalisé et amplifié dans des projets de coopération décentralisée. Au Nord, à commencer par la France, des plateformes régionales, lieux de mutualisation, qui pourraient prendre la dénomination de *Maisons du monde méditerranéen* (MMM), devraient fournir le cadre d'une action ambitieuse.

AU NIVEAU NATIONAL, il faut une impulsion politique qui pourrait venir du MAE ou de la future Délégation interministérielle à la Méditerranée. De même, le Sénat pourrait jouer un rôle de rationalisation et de mise en synergie des structures existantes, nombreuses mais dispersées, en coopération étroite avec ces plateformes régionales de coordination.

Imaginons qu'une initiative nationale soit lancée au plus haut niveau politique pour mobiliser les collectivités locales françaises et européennes à coopérer davantage avec les collectivités sud-méditerranéennes, notamment des cinq pays du Maghreb. Imaginons que cette initiative concerne aussi les hôpitaux, les syndicats patronaux et de salariés, les universités et centres de recherche, les lycées et collèges, et qu'elle les invite à développer leurs liens avec leurs homologues de la rive sud. En peu d'années, et avec peu d'argent, les pays du Maghreb seraient transformés, de nouvelles élites émergeraient, plus ouvertes à la coopération Nord-Sud, et changeraient radicalement la nature du partenariat entre les deux rives de la Méditerranée.

REMERCIEMENTS

CE RAPPORT A ÉTÉ ÉCRIT PAR Jean-Louis Guigou et Michel David, président du réseau de compétences I+C. Il a bénéficié du travail de Yélibé Desta, stagiaire, et de Pierre Beckouche, conseiller scientifique d'Ipemed. Il n'aurait pas été mené à bien sans l'aide des services du ministère des Affaires étrangères et européennes, notamment d'Antoine Joly et de Jérôme Duplan. Le chapitre consacré aux chiffres de la coopération décentralisée leur doit tout.

Cités-Unies de France nous a généreusement accueillis.

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

Les associations d'élus, l'ARF (Jean-Paul Bachy), l'ADF et l'AMGVF qui ont coopéré à cette étude, ont montré une grande disponibilité pour approfondir cette première approche et poursuivre la collaboration.

Merci à Ali Bouabid pour ses nombreuses suggestions et à Philippe Cichowlaz, directeur du pôle Relations internationales et affaires européennes de la région Paca, qui a enrichi le texte.

SONT REMERCIÉS TOUS CEUX qui ont accepté de répondre à Michel David :

- Sarah Abric, chargée de mission, Affaires européennes et internationales, AMGVF ;
- Abdelaziz Adidi, directeur de l'Institut national de l'aménagement urbain (INAU) de Rabat ;
- Saïd Benbouziane, chargé de mission Développement international, DAE, conseil régional Nord-Pas-de-Calais ;
- Deya Benjelloun, chef de la division des Relations internationales et de la coopération décentralisée, ville de Marrakech ;
- Dr Kamel Bereksi, directeur de l'association Santé Sidi El Houari à Oran ;
- Catherine Bertin, chef des relations internationales, coopération décentralisée, Europe, ADF ;
- Rose-Anne Bisiaux, directrice adjointe des Relations internationales, communauté urbaine de Dunkerque ;
- Mustapha Bourras, directeur du CEFIR, Dunkerque ;
- Mehdi Bouzekri, conseiller Marchés Maghreb-Moyen-Orient, CCI international Nord-Pas-de-Calais ;
- Claudia Capecchi, chargée de mission Coopération décentralisée, ville de Roubaix ;
- Mohamed Dhaoui, responsable des relations extérieures au siège du gouvernorat de Gabès ;
- Abdelkader Djeflat, enseignant-chercheur en économie, responsable du master Ingénierie des projets de coopération, université de Lille 1 ;
- Jérôme Duplan, chargé de mission à la communication auprès du délégué, ministère des Affaires étrangères et européennes, direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, DAECT ;

- Maryse Dusselier, conseillère aux affaires internationales, à la coopération décentralisée et au tourisme, ARF ;
- M. Echoukry, chef de division aux Affaires régionales, *wilaya* de la région de Doukhala-Abda ;
- Hélène Fernagu, chargée de mission Maroc à la Direction des partenariats internationaux et régionaux du conseil régional Nord-Pas-de-Calais ;
- Bertrand Gallet, directeur général de CUF ;
- Maryse Gautier, directrice des opérations, CMI-CDC, Marseille ;
- Neïla Gongi, CEO du Pôle de compétitivité textile de Monastir ;
- Laurence Griette, secrétariat technique de la commission Méditerranée de CGLU ;
- Dominique Guilmin, responsable de la coopération décentralisée Gabès-Côtes d'Armor ;
- Bensaya Hassani, président de DZ Opportunities ;
- Antoine Joly, ministère des Affaires étrangères et européennes, délégué pour l'action extérieure des collectivités locales, direction générale de la mondialisation et du développement des partenariats, DAECT ;
- Mohamed Khandriche, directeur de Touiza solidarité ;
- Delphine Lacaille, chargée de mission Méditerranée, cabinet, ville de Bordeaux ;
- Rahdi Meddeb, chef d'entreprise, Comete Engineering, Tunis ;
- Mohamed M'Fadel, maire de Mohammedia ;
- Jean-Christophe Moreau, DGS, ADF ;
- Linda Naili, chargée de mission, CUF ;
- Claude Nicolet, adjoint au maire de Dunkerque en charge des relations internationales, président du Réseau de coopération décentralisée pour la Palestine (RCDP) au sein de CUF ;
- Fatallah Oualalou, maire de Rabat, ancien ministre des Finances et de la privatisation du Royaume du Maroc, président du Réseau pour le développement économique local en Afrique (LEDNA) ;
- Gérard Quenot, directeur de la Mission des relations internationales de la ville de Clermont-Ferrand ;
- Jean-Claude Turret, délégué général de l'Institut de la Méditerranée ;
- Latifa Waeles, enseignant-chercheur, Paris-Est Marne-la-Vallée, master IFU *Politiques urbaines intégrées dans un cadre euroméditerranéen* ;
- Raoul Weexsten, secrétaire général de l'association France-Algérie.

ACRONYMES

2E2F	Agence Europe éducation formation France
Adeci	Association pour le développement de la coopération industrielle internationale
Adie	Association pour le droit à l'initiative économique
ADF	Association des départements de France
AFCCRE	Association française du conseil et des communes des régions d'Europe
AFD	Agence française de développement
ANE-AL	Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement (UE)
APD	Aide publique au développement
Alena	Accord de libre-échange nord américain
AMGVF	Association des maires des grandes villes de France
ANRQ	Association nationale des régies de quartier
ARF	Association des régions de France
Arlem	Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne
Asean	Association of South-East Asian Nations
AVE	Alliances ville emploi
CCRE	Conseil des communes et régions d'Europe
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CMI	Centre de Marseille pour l'intégration en Méditerranée
CRCI	Chambre régionale de commerce et d'industrie
CUF	Cités unies France
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
DGCL	Direction générale des collectivités locales (ministère de l'Intérieur, France)
DGM	Direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats (MAE)
DSF	Développement sans frontières
Erai	Entreprise Rhône-Alpes international
FMC	Fédération méditerranéenne des experts comptables
Inau	Institut national de l'aménagement urbain (Maroc)
Ircod	Institut régional de coopération-développement
LEDNA	Réseau pour le développement économique local en Afrique
MAE	Ministère des Affaires étrangères (France)
Mercosur	Mercado Comun del Sur
MMM	Maisons du monde méditerranéen
Ocemo	Office de coopération économique pour la Méditerranée et l'Orient
Paca	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PAD	Programme d'appui à la décentralisation au Maroc
PEV	Politique européenne de voisinage
PPM	Pays partenaires méditerranéens
Psem	Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée
RCDP	Réseau de coopération décentralisée pour la Palestine
Resacoop	Réseau Rhône-Alpes d'appui à la coopération internationale
UMA	Union du Maghreb arabe
UpM	Union pour la Méditerranée

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Abouhane A., 2004, « La coopération décentralisée : un espoir pour les villes du Sud ? Le cas du Maroc », séminaire du GEMDEV, www.gemdev.org/publications/etatdessavoirs/pdf/abouhane.pdf

Alègre, J., 1993, « La coopération décentralisée en Méditerranée », *Confluences Méditerranée*, n°7, Paris : 93-110

Bekkouché, A., 2000, « La coopération décentralisée euro-méditerranéenne. L'apport des collectivités territoriales », *Confluences Méditerranée*, n° 35 : 145-154

Castro A. et Simeone G., 2005, « Évaluation du projet MED'ACT. Phase 1 – Volet I (2003-2004), Cultures urbaines euro-méditerranéennes », Culture Lab, Bruxelles

Cour des comptes, 2012, *La politique française d'aide au développement*, Rapport, Paris : 128 p.

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CLGU), mairie de Barcelone, 2008, *Rapport Gold Décentralisation et démocratie locale en Méditerranée*, www.commed-cglu.org/IMG/pdf/GOLD_Med_Resum_exe_FR-2.pdf

Husson, B. 2000, « La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est », CIEDEL, *Transverses*, n°7, Editions du Groupe Initiatives www.resacoop.org/boite_outils/se-documenter/dossiers-thematiques/pdf/transverses.pdf

Husson B., (coord.), 2009, *Évaluation de la coopération décentralisée franco-marocaine. Evolution et impact des actions et des dispositifs d'accompagnement (2001-2008)*, Rapport, 131 p. www.arabe.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/117_Cooperation_decentralisee_au_Maroc_Rapport_complet.pdf

Milhaud Ch., 2010, *Commission sur le financement du codéveloppement en Méditerranée*, rapport au Président de la République, Paris : 151 p.

Soldo E., Moustier E., 2010, « La coopération décentralisée : un élan pour le développement culturel durable dans l'espace euroméditerranéen » *Développement durable et territoires*, vol. 1, n°1-2010

Tourret, J.-Cl., (dir.), 2005, *Les villes méditerranéennes dix ans après Barcelone*, Barcelone

Tourret, J.-Cl., (dir.), 2008, *Les autorités locales et régionales dans la nouvelle gouvernance méditerranéenne*, Institut de la Méditerranée, Marseille : 85 p.

Vauzelle M., 1999, *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires étrangères sur le partenariat euro-méditerranéen*, 23 juin 1999, www.assemblee-nationale.fr/rap-info/11737.asp



IPEMED

- INSTITUT DE PROSPECTIVE ÉCONOMIQUE DU MONDE MÉDITERRANÉEN -

L'Institut de prospective économique du monde méditerranéen, IPAMED, est une association reconnue d'intérêt général, créée en 2006. Think tank promoteur de la région méditerranéenne, il a pour mission de rapprocher par l'économie, les pays des deux rives de la Méditerranée. Il est indépendant des pouvoirs politiques dont il ne reçoit aucun financement. → www.ipemed.coop