
La coopération décentralisée en Méditerranée

Jean Alègre

Dans le cadre de la coopération au développement, l'approche décentralisée est une composante dont les acteurs interviennent au niveau infra-gouvernemental. Même si elle se situe dans la ligne de pratiques qui étaient, à l'origine, essentiellement le fait de villes ou d'organisations non gouvernementales (ONG) elle ne trouve sa consécration politique et juridique que dans la période récente. En effet, la coopération décentralisée est une des innovations de la Convention de Lomé IV signée en 1989 entre la Communauté européenne et les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique)¹. Par ailleurs, le Parlement européen a ouvert en 1992, une ligne budgétaire sous l'intitulé "coopération décentralisée"² et l'a dotée de un million d'écus. La politique méditerranéenne de la Communauté va dans le même sens alors même que jusqu'à récemment, le champ de la coopération était presque exclusivement intergouvernemental. C'est ainsi qu'en 1992, la coopération décentralisée est introduite dans le cadre des crédits, réservés à la coopération régionale³ intéressant l'ensemble des pays tiers méditerranéens (PTM)⁴.

La coopération décentralisée en Méditerranée doit être située dans le contexte de la politique méditerranéenne de la Communauté Européenne développée par Eberhard Rhein⁵ dans cette revue. C'est truisme de dire que le destin d'un pays ou d'un groupe de pays est dicté par sa géographie et les contraintes dues à la proximité. Pourtant le lien que constitue la mer Méditerranée n'est pas suffisant pour circonscrire la diversité que recouvre l'entité PTM dont l'ensemble n'est défini — sans doute pour des impératifs de gestion fonctionnelle — qu'a contrario

par rapport à l'intégration communautaire de la Grèce, de l'Italie, de la France et de l'Espagne. Par rapport aux Etats membres de la Communauté, les autres pays méditerranéens sont des tiers mais reste posée la question de l'Albanie, des Républiques issues de l'ex-Yougoslavie et de la Libye; ces pays ne sont pas inclus à ce jour dans l'ensemble PTM alors que leur caractéristique géographique est également méditerranéenne.

Globalement les PTM sont confrontés aux mêmes impératifs tendant à réactualiser leur positionnement par rapport à la Communauté Européenne. Les contraintes de cet ajustement sont nombreuses et il ne nous appartient pas de les analyser ici. Nous nous bornerons à évoquer les principaux éléments justifiant l'urgence qu'il y aurait à agir pour freiner sinon inverser les tendances actuelles. L'énumération porterait notamment sur les tensions politiques, les replis identitaires⁶, le fossé économique séparant un Nord vu comme opulent et un Sud marqué par des pénuries, la dette, l'échec des politiques — aussi bien dirigistes que celles dites "d'ajustement structurel" d'inspiration libérale — le chômage des jeunes, les disparités entre les villes et les campagnes, une transition démographique inachevée, des flux migratoires mal maîtrisés etc... Sans que le trait ne soit démesurément grossi, la Méditerranée peut être présentée comme une zone de fracture, dont le flanc Sud est marqué par l'incertitude. Par ailleurs, l'insuffisance de la coopération scientifique technique, technologique et financière contribue à aggraver la situation globale d'asymétrie qui caractérise les relations de l'Europe avec les PTM hormis avec l'Etat d'Israël et dans une moindre mesure avec la Turquie, Chypre et Malte dont les situations sont plus contrastées. Si, un constat approfondi justifierait que soient étudiées avec soin les raisons endogènes de cette situation et les carences qui affectent les PTM une approche pragmatique permet d'ores et déjà de rechercher les effets positifs qui résultent des premières actions entreprises.

En cherchant à se rapprocher de l'Europe, l'ensemble de ces pays voudrait que soient favorisées toutes les actions pour que l'espace méditerranéen devienne comme le dit Bichara Khader, "un pont qui relie au lieu d'être un fossé qui sépare"⁷. C'est la même problématique que développe Robert Bistolfi⁸ lorsqu'il présente les deux alternatives, l'affrontement ou le co-développement, Xavier Gizard quant à lui parle de coopération ou de fracture⁹.

De son côté, l'Europe ne peut concevoir son avenir sans tenir compte du fait qu'elle est très méditerranéenne. S'il est vrai que les européens du Sud sont plus motivés par une coopération avec les riverains du Sud que les Européens du Nord, il n'en reste pas moins nécessaire de montrer tous les intérêts que comporte une coopération euro-méditerranéenne disposant d'instruments nombreux et variés. Cette volonté affichée

depuis plusieurs décennies, comme le démontre E. Rhein, ne se traduit pourtant que par des initiatives de faible portée.

Sans que nul ne veuille jouer les Cassandre, il apparaît que cette évolution peut, à tout moment se précipiter, comme le dit Henri Régnault¹⁰ "de peur d'une déferlante migratoire" à l'instar de ce qui justifie que l'Allemagne soit entrée dans une problématique de proximité avec les pays de l'Europe centrale et orientale.

C'est la raison pour laquelle, Edgar Pisani¹¹ estimait, dès 1988, qu'il fallait construire "un espace méditerranéen à gestion partenariale où ce qui est recherché est moins l'égalité des apports que les fruits d'une coopération fût-elle inégale".

Dans ce contexte marqué par les déclarations mais aussi par les attermolements où en est donc la coopération de l'Europe avec la Méditerranée et quelle place pour une approche décentralisée? La coopération au développement est régie essentiellement par les protocoles financiers qui lient la communauté aux PTM. C'est donc au niveau gouvernemental que la coopération européenne est mise en oeuvre. Avec les autres bailleurs de fonds, la Communauté européenne contribue, non seulement à créer dans chaque pays (PTM) un environnement économique favorable, mais aussi à coordonner les actions en vue d'assurer une utilisation efficace et concertée tant de leurs ressources nationales que des ressources extérieures.

En 1990, la Communauté a entrepris de rénover sa politique méditerranéenne¹². Deux ans après, par un règlement du Conseil adopté le 29 juin 1992¹³ elle s'est dotée d'un cadre juridique rendant opérationnelle la coopération régionale intéressant l'ensemble des PTM avec lesquels la Communauté a conclu des accord d'association ou de coopération.

Ainsi, en vue de la réalisation de la "Politique Méditerranéenne Rénovée" (PMR) ce règlement financier permet de compléter les actions mises en oeuvre en application des protocoles financiers, par d'autres formes d'action. Le programme prévu par ce règlement est pour une durée de 5 ans (1992-1996). Il associe dans sa mise en oeuvre la Commission et la Banque Européenne d'investissement (B.E.I) qui, conformément à ses missions accordera des bonifications de taux d'intérêt et gèrera des opérations de capitaux à risques. Enfin, dans le cadre de ce règlement financier, le montant du financement estimé nécessaire de 1992 à 1996 et pour l'ensemble de la P.M.R est de 230 millions d'écus dont 46 prélevés sur l'exercice budgétaire 1992.

Dès 1992, la Communauté Européenne, à l'initiative de la Commission a engagé une série d'actions regroupées sous le label "Programmes MED" (pour "Programmes Méditerranéens"). Cette aide officielle multilatérale a permis de mobiliser déjà 27 millions d'écus; elle

s'inscrit dans le cadre des crédits réservés à la coopération régionale intéressant l'ensemble des PTM. Même si les sommes en jeu sont faibles — surtout si on les compare aux crédits affectés aux pays de l'Europe centrale et orient — le dont la proximité géographique est comparable à celle des PTM — l'engagement de la Communauté en 1992 n'en constitue pas moins un message significatif. En outre, s'agissant d'un co-financement, dans lequel interviennent — à hauteur minimum de 20% — les contributeurs locaux, il est évident que ce montant ne rend pas compte de l'ensemble des crédits mobilisés, et ce dans le contexte euro-méditerranéen de l'opération. Cette première approche contextuelle doit être complétée par d'autres considérations d'ensemble portant notamment sur l'évolution des approches en matière de développement et sur les objectifs visés par la coopération décentralisée et les moyens pour les atteindre.

Approche décentralisée et développement

Les constats et bilans disponibles en matière de coopération au développement montrent d'une part l'impact relativement faible des programmes et actions mise en oeuvre et, d'autre part, le sentiment d'attente, parfois de frustration manifesté par les bénéficiaires. Face à ces incertitudes, l'on assiste à un renouvellement des discours parfois même des pratiques; en tout cas, les avis des experts convergent pour prôner des stratégies de développement permettant une participation plus large de l'ensemble des populations bénéficiaires non seulement aux activités de production mais aussi aux initiatives destinées à améliorer le cadre de vie et le bien-être social. Dans le même temps, les niveaux et les canaux de coopération se multiplient: au centre, et traditionnellement les Etats; au-dessus, les organisations internationales à vocation générale, spécialisées ou régionales — la Communauté européenne voyant son rôle reconnu à ce niveau —; au-dessous les collectivités locales, les universités et centres de recherche, les entreprises, les fondations et les associations, les partenaires sociaux, les organisations non-gouvernementales (ONG) mais aussi les bureaux d'études et les sociétés de service du secteur privé.

Doit-on se féliciter de cette prolifération dont l'énumération n'est sans doute pas exhaustive? Oui, sans aucun doute car à travers l'action de ces organismes, il y a le signe manifeste et l'expression tangible de solidarités en direction des pays en voie de développement et des peuples qui les composent. Oui, mais à condition qu'existe un cadre permettant de coordonner les initiatives et d'inscrire l'action de chacun dans un schéma d'ensemble dont les stratégies et la cohésion sont

définies et mises en oeuvre par les autorités politiques compétentes. A quel niveau? Selon quels principes fondateurs?

En réponse à ces questions la portée de la présente illustration doit être considérée comme une simple introduction à un sujet dont l'exploration approfondie justifierait des travaux de nature scientifique et juridique. Il s'agit en outre de soumettre les propositions à l'épreuve du débat public en sollicitant les options des experts mais aussi l'expérience des citoyens dans les principaux champs des actions locales à défricher.

L'objet de cet article n'étant que de préciser le contexte dans lequel se mettent en place, en Méditerranée, de nouvelles initiatives élaborées au niveau décentralisé. Il s'agit donc d'apporter une contribution destinée à donner corps aux formes d'action concrète qui accompagnent et parfois même anticipent les évolutions politiques qui se réorganisent sous nos yeux.

C'est sous cet angle-là que doivent à présent être précisés les objectifs de la coopération décentralisée et ses méthodes de mise en oeuvre.

La coopération décentralisée vise à faire participer, en tant qu'acteurs impliqués dans des projets ou des programmes de développement, toute une gamme d'interlocuteurs publics et privés qui n'exercent pas des prérogatives au niveau des institutions centrales (gouvernements, institutions communautaires, etc).

La coopération décentralisée consiste à favoriser, non seulement la participation, mais aussi la prise d'initiatives et de responsabilités par des autorités locales ou des secteurs déjà organisés au sein de la société civile, de façon complémentaire et diversifiée par rapport aux interventions et responsabilités majeures de l'Etat.

Dans cette perspective, la coopération décentralisée a vocation à enrichir en la diversifiant la politique communautaire d'aide au développement. C'est dans ce but que peuvent être mobilisés les compétences et les savoir-faire d'organismes et autorités locales européens sous la forme de partenariats entre l'Europe et les partenaires tiers bénéficiaires. L'intérêt particulier de chaque action réside dans son ancrage dans une logique de développement local pour laquelle les partenaires européens ont capitalisé une expertise spécifique. C'est à partir d'une analyse des besoins et de l'étude en commun des solutions que doit être apportée la réponse, sachant que dans chaque cas c'est à un besoin concret des populations qu'il s'agit de répondre. Cela pose la question du rôle des Etats qui peuvent voir dans l'éclosion d'initiatives de solidarité au niveau décentralisé, la mise en lumière de leurs propres insuffisances.

Par ailleurs qu'en est-il du niveau communautaire? Comme nous l'avons dit, le rôle de la Communauté Européenne en Méditerranée est essentiel. La coopération décentralisée peut contribuer à le renforcer. Le

premier élément d'une stratégie de la Communauté en Méditerranée est, sans nul doute, une volonté clairement énoncée de renforcer ses liens avec les PTM. L'appui de la Communauté aux efforts consentis par les PTM eux-mêmes doit se faire par le biais de tous les instruments disponibles au plan communautaire comme au plan bilatéral y compris par l'échange d'information et le transfert de savoir-faire.

C'est ainsi que les programmes décentralisés constituent pour la Communauté une occasion de multiplier les dialogues et concertations avec ses partenaires du bassin méditerranéen. Ces dialogues, entrepris au niveau technique (chaque projet de coopération est centrée sur un problème concret dont les solutions sont étudiées en commun) permettent d'approfondir les contacts et même d'aborder des questions telles que l'immigration, les jeunes et la question de l'insécurité urbaine ou la démographie, sujets particulièrement sensibles au niveau politique.

Le Parlement européen¹³ et le Comité économique et social¹⁴ ont, à diverses reprises, marqué leur intérêt pour les programmes méditerranéens entrepris au niveau décentralisé. Le Conseil européen de Lisbonne en juin 1992 a estimé indispensable une intensification des échanges notamment avec le Maghreb¹⁵.

Les Etats membres de la Communauté, quant à eux, ont adopté une position favorable à la mise en place dès 1992 du dispositif expérimental conçu au niveau communautaire. Il convient d'observer qu'ils sont directement associés au processus de décision budgétaire. En effet, les "Programmes Méditerranéens" ont été présentés au Comité MED¹⁶ institué par le règlement du 29 juin 1992. Selon la procédure en vigueur, avant que la Commission ne prenne une décision de financement, chacun des programmes a donc reçu un avis favorable des Etats membres. L'avis est émis à la majorité prévue par le Traité pour l'adoption des décisions du Conseil, c'est à dire que lors des votes au sein du Comité MED, les voix des représentants des Etats membres sont affectées de la pondération définie par le Traité. Le dispositif adopté et connu sous l'intitulé "Programmes Méditerranéens" adoptés comprend quatre programmes: MED-urbs, MED-campus, MED-invest. et MED-média.

Les "Programmes Méditerranéens", un dispositif expérimental

Les "Programmes Méditerranéens" constituent un dispositif d'intervention dont la caractéristique principale est de venir en appui à de nouveaux acteurs de la coopération qui agissent au niveau décentralisé.

Les actions entreprises doivent permettre de tisser des réseaux de

coopération transméditerranéens entre villes (MED-urbs), universités (MED-campus), PME (MED-invest) et agents de la communication (MED-média). Au sein de ces réseaux, l'échange sur des thèmes d'intérêt commun permet d'expérimenter ce qui est susceptible d'améliorer la qualité de la vie quotidienne du citoyen.

A travers ces programmes, il s'agit de tester l'efficacité des actions définies et mises en oeuvre au niveau décentralisé. Les actions sélectionnées constituent des projets pilotes qui s'inscrivent dans une phase expérimentale à l'issue de laquelle la Commission établira ses priorités d'interventions. Elle précisera dans le cadre d'une programmation pluri-annuelle ses objectifs et les moyens pour les réaliser.

MED-urbs

MED-urbs est un programme de soutien à la coopération entre les collectivités locales d'Europe et celles des PTM. L'objet du programme est de permettre aux collectivités locales des PTM d'utiliser au mieux l'expérience et les savoir-faire des collectivités locales de la Communauté.

Pour ce faire, MED-urbs constitue des réseaux de coopération transméditerranéens associant ces deux types de villes ou de régions pour résoudre des problèmes concrets de développement urbain : gestion de l'eau, des transports, de l'environnement et des déchets, de l'énergie mais aussi de problèmes plus complexes relevant de l'urbanisme, de l'organisation foncière, de la fiscalité locale ou encore de la sécurité urbaine. Sans qu'il s'agisse à proprement parler de programmes de développement municipal du type de ceux que la Banque Mondiale met en oeuvre en Afrique sub-saharienne (anglophone et francophone), les actions entreprises dans ces domaines impliquent la valorisation des ressources humaines et le renforcement des savoir-faire au niveau des responsables municipaux des PTM.

C'est ainsi que l'aide communautaire vient en appui aux pouvoirs locaux pour résoudre, le plus près possible des citoyens, les problèmes urbains auxquels ils doivent faire face.

La phase pilote engagée en 1992 permet de financer 26 réseaux rassemblant 170 collectivités locales. L'engagement communautaire est de 5,5 millions d'écus.

MED-campus

MED-campus est un programme de soutien aux actions de coopération au développement entre les universités et établissements d'enseignement supérieur d'Europe et ceux des PTM. Il contribue à la valorisation des ressources humaines des PTM en s'appuyant sur l'expérience des universités européennes.

A titre expérimental, durant l'année universitaire 1992-1993, la Commission finance 62 projets sélectionnés sur 250 demandes de concours financier. Ces projets portent principalement sur des actions de formation continue et en lien avec ces dernières elles concernent également la recherche appliquée, les équipements et l'accès à des banques de données de la Communauté. Par le biais de ces actions, c'est la mobilité des enseignants, des chercheurs et des gestionnaires qui est encouragée.

Dans ce qui est déjà une vaste opération de coopération au développement, au total 449 universités sont impliquées dont 245 de la Communauté et 204 des PTM. Le nombre de projets par pays bénéficiaire se répartit de la manière suivante : Maroc 42, Algérie 20, Tunisie 22, Egypte 25, Jordanie 9, Israël 7, Territoires Occupés 1, Liban 4, Syrie 7, Turquie 23, Malte 6, Chypre 8. La contribution communautaire est de 6,5 millions d'écus.

Concrètement, le programme MED-campus vise à multiplier les liens entre les formateurs, les cadres administratifs, les techniciens et les scientifiques en établissant un dialogue permanent et en mettant des services à la disposition des jeunes générations des PTM.

Ainsi, par la création ou l'élargissement de réseaux transméditerranéens, les universités qui participent au programme MED-campus devraient apporter une contribution au développement économique social et culturel des PTM tout en renforçant leurs liens avec l'Europe.

MED-invest.

MED-invest est un programme de soutien à la coopération pour le développement des PME des PTM en association avec les PME et les organismes professionnels d'Europe.

L'objet de MED-invest est de promouvoir dans les PTM un environnement favorable au développement des PME et à l'accroissement de leur capacité concurrentielle.

MED-invest utilise l'expérience communautaire en organisant le transfert de savoir-faire en matière d'appui au développement des PME et de création d'entreprises. Ce faisant, le programme atténue l'isolement et renforce les compétences des entrepreneurs locaux dans les PTM qui manquent aujourd'hui de moyens humains et financiers pour se moderniser et développer des produits nouveaux.

MED-invest comprend deux volets.. Le premier volet, sur la base des instruments et des programmes utilisés dans la Communauté (D.G. XXIII Politique d'entreprise) organise le rapprochement et la coopération des PME et des organismes professionnels; les instruments de la D.G. XXIII concernent Europartenariat, la création de MED-partenariat et la généralisation de MED-interprise. Le second volet porte sur la mise en place de projets expérimentaux concernant, par exemple,

la création de sociétés financières ou de sociétés de gestion à l'exportation. Ces deux exemples concernent des projets dont le pilotage sera assuré conjointement par la Commission et la BEI. D'autres projets pilotes enfin portent sur la création de centres de services, d'agences de développement et de création d'entreprises.

Le programme durera 2 ans et il est doté de 10 millions d'écus.

MED-média

MED-média est un programme d'appui à la coopération entre les organismes et les sociétés des média d'Europe et ceux des PTM. En encourageant les relations et les travaux en commun qui se noueront entre les professionnels des média il s'agit d'améliorer les conditions d'exercice de la profession, dans les PTM, et de favoriser le partenariat dans le sens Nord-Sud mais également Sud-Sud.

L'image de la Communauté dans les PTM s'en trouvera renforcée et à long terme, l'effet devrait toucher le grand public; ainsi MED-média en contribuant à combattre les préjugés, l'isolement et l'ignorance réciproque devrait déboucher sur une connaissance et un respect mutuel accrus. Les projets retenus pour l'année pilote concernent la presse écrite, la radio et la télévision. Les activités financées portent sur la formation, l'échange et le détachement, en particulier des journalistes; elles permettent les échanges de programmes de télévision ou la coproduction d'émissions; enfin, des séminaires et des ateliers spécialisés permettent d'aborder la formation à des techniques de pointe (télévision haute définition, publication assistée par ordinateur etc...)

La participation financière de la Communauté s'élève à 5 millions d'écus.

Les perspectives du nouveau dispositif

Sur la base du dispositif constitué par les quatre "Programmes méditerranéens" (Med-urbs, Med-campus, Med-invest et Med-média), désormais, au-delà de l'inter-gouvernemental apparaissent de nouvelles perspectives de coopération nées au coeur même de la société civile là où agissent les véritables acteurs du développement.

Parce qu'ils interviennent de manière pragmatique dans le cadre d'actions concrètes entreprises au plus près des besoins des populations, ces nouveaux acteurs du développement permettent d'intégrer le facteur humain aux projets de coopération au développement.

Les "Programmes Méditerranéens" constituent un dispositif d'action au niveau décentralisé qu'il convient d'utiliser avec souplesse pour tenir

compte de la diversité des situations nationales et locales des PTM. Le niveau communautaire est le niveau pertinent pour assurer la promotion de l'initiative et une première mobilisation des ressources. Sachant qu'à terme, les promoteurs des projets décentralisés ont vocation à devenir autonomes, ils ne devraient plus être tributaires de la prépondérance de l'aide extérieure. Ainsi, le rôle communautaire pourrait être réduit si les réseaux de coopération transméditerranéenne n'avaient plus besoin que de l'appui de mécanismes de coordination et d'évaluation comparative.

Force est de constater qu'à l'heure actuelle, et pour atteindre ce degré de développement de la coopération décentralisée, l'effort à fournir est énorme. C'est dire l'importance primordiale qui s'attache au renforcement de la capacité institutionnelle et d'organisation locale (des collectivités territoriales notamment) pour que soit efficace le processus de développement permettant à plusieurs PTM d'agir au niveau régional, c'est à dire d'élaborer, de mettre en oeuvre et d'évaluer des programmes impliquant les villes, les universités, les PME, les média mais également les acteurs agissant dans le domaine de la culture et de la recherche.

A cet égard le dispositif actuel constitué par les "Programmes Méditerranéens" serait incomplet si les rôles respectifs de la culture mais aussi de la science et de la technologie n'étaient pas pris en compte. Des actions dans ces deux domaines existent et à titre d'exemple, le rôle de l'Institut du Monde Arabe (IMA)¹⁷ peut être mis en exergue sur le plan culturel même si géographiquement et politiquement le champ d'intervention de l'IMA recouvre une entité bien plus large que celle qui est constituée par les PTM. Par ailleurs, dans le domaine scientifique, le programme Avicenne¹⁸ mis en oeuvre pour la première année en 1992 peut préfigurer des modes de coopération scientifique dont l'objectif serait d'aider les PTM à se doter de capacités nationales ou régionales leur permettant de maîtriser l'évolution scientifique et technologique.

Si le dispositif des "Programmes Méditerranéens" a vocation à s'élargir, à ce stade de l'expérimentation, il appelle déjà des considérations de méthode notamment sur le partenariat, le fonctionnement en réseau et le suivi et l'évaluation des actions et des procédures.

Replacée dans son contexte naturel qui est la coopération au développement et ses dimensions historiques politiques et économiques, l'approche décentralisée de la coopération se présente sous l'angle d'une insurmontable complexité.

En terme de gestion, le choix est entre la simplification autoritaire de ces actions complexes (simplification qui toucherait non seulement les objectifs et les moyens pour les atteindre mais aussi les procédures de mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation) et le respect de la complexité reconnue comme un progrès nécessaire et décisif vers de nouvelles

solidarités aptes à rapprocher les populations, les donateurs et les bénéficiaires.

Le co-développement conçu à partir de "co-opérations" concrètes suppose que des outils propres à gérer la complexité continuent à être expérimentés afin qu'en soient déduites des procédures permettant de stimuler et de soutenir l'intervention des acteurs qui agissent au niveau décentralisé, les uns avec des attributs de puissance publique, d'autres sans but lucratif comme les ONG, d'autres enfin sur la base de l'entreprise privée.

Tout le problème du pilotage d'un tel système de forces économiques sociales voire même politiques réside dans le fait de comprendre comment s'effectueront à terme les régulations, comment s'établissent les schémas qui confèrent cohérence et harmonie au système.

Ce besoin d'étudier les situations à la recherche de leur position d'équilibre a inspiré beaucoup de travaux scientifiques. Depuis Galilée et Newton, la science cherchait à découvrir des lois simples qui rendent compte des phénomènes complexes. Ainsi en est-il des lois de la gravité par exemple. Plus récemment I. Prigogine¹⁹ continue à nous livrer d'intéressantes théories sur les systèmes et leurs interactions. Alain Touraine²⁰ dans un récent ouvrage dont il dit qu'il constitue une défense de la modernité constate "l'émergence de la volonté et de la capacité des individus d'être des acteurs de leur propre vie. La vie sociale comme l'évolution économique doivent prendre en compte cette donnée fût-ce au risque de la complexité" dit-il.

En d'autres termes et en faisant référence à "la démocratie tout court" par opposition à "la démocratie par délégation", Philippe Herzog estime que "non seulement les dirigeants doivent être rapprochés des citoyens mais plus encore, les compétences sont à partager. Les gens doivent pouvoir s'approprier l'information et participer aux décisions"²¹.

Cette mise en perspective permettra d'atténuer le crédit donné à l'objection majeure faite à ces programmes et selon laquelle la complexité de l'action en réseau leur confère une pesanteur facteur d'inertie.

Mais comment la complexité peut-elle être décomposée? En d'autres termes, comment la présenter et l'expliquer?

Rapportée aux réseaux transméditerranéens, il s'agit d'abord d'une approche locale. Au sein d'espaces concernées, il s'agit d'associer sur un problème réel (l'environnement urbain par exemple) ceux qui y agissent et de ce fait les modifient, les transforment et les modèlent pour le futur.

Cela nécessite une démarche organisée et voulue qui ne peut se concevoir sans le passage obligé par les étapes suivantes : l'analyse des situations réelles, l'information sur les enjeux, la compréhension des contraintes et des impératifs et enfin la recherche de cohérences locales nationales, communautaires pour aboutir à une mise en synergie et

établir des solidarités actives et concrètes. Les forces s'ajoutent et le réseau, par la recherche des complémentarités joue l'effet de levier. Le réseau est en somme un carrefour, un lieu de rencontre sur un problème particulier et dans un lieu proche des réalités, les partenaires élargissent le champ de leur expérience par le contact avec des professionnels impliqués dans des initiatives similaires. La mise en réseau permet la mobilisation des acteurs enrichis par les contacts et l'expérience capitalisée par d'autres intervenants en d'autres lieux.

Le réseau est donc une culture de la diversité, c'est la pratique de l'enrichissement par l'autre.

Même s'il n'apparaît que récemment dans les politiques méditerranéennes, en fait, le concept de réseau de coopération est bien ancré dans la Communauté et ses États membres. Il vise à développer les ressources - notamment les ressources humaines - et à faciliter les transferts de savoir de pratiques et de technologies entre des institutions ou des organisations de pays et de contextes culturels différents. Les partenaires impliqués choisissent conventionnellement les modes pragmatiques et souples d'association notamment par la voie contractuelle.

Du point de vue de la complexité du fonctionnement des réseaux, il y a deux séries de questions, celles qui tiennent au nombre de niveaux d'intervention et à leur compétence respective et celles qui portent sur le cadre national, le seul qui rende possible et vraie une action au niveau décentralisé. Cette seconde question ne se pose pas exactement de la même manière selon que l'on se situe en Europe ou dans les PTM.

Dans tous les cas, si la politique d'un Etat ne faisait pas confiance aux potentialités locales ou régionales c'est le contenu même des programmes méditerranéens qu'il faudrait revoir. Les chances de réussite de l'initiative méditerranéenne peuvent en dépendre, son efficacité également, c'est la raison pour laquelle, du point de vue de la méthode, les questions de suivi et d'évaluation sont au centre de l'expérimentation entreprise dans les "Programmes Méditerranéens".

Etymologiquement, évaluer une action, c'est former un jugement sur sa valeur. Outre cette dimension générale, c'est aussi forger une méthode de travail tendant à reconnaître et à mesurer les effets propres aux actions de coopération décentralisée. Ainsi la volonté d'évaluer l'action publique entreprise à l'initiative de la Commission suppose de profondes transformations.

Il s'agit de passer d'une culture exclusivement centrée sur le contrôle — souvent un simple contrôle *a posteriori* — de l'action de coopération à des procédures d'évaluation qui considèrent les bénéficiaires comme des acteurs de plein droit de la rénovation de la politique méditerranéenne dans sa dimension opérationnelle. C'est jouer la carte de la mobilisation et de la responsabilisation en alertant au préalable les

partenaires sur le fait qu'ils seront jugés sur le fond de leur action et la transparence de chacune de ses composantes et pas seulement sur la forme — souvent réduite aux seuls aspects médiatiques de son annonce.

Dans ces conditions, l'évaluation des actions décentralisées devient ainsi un puissant levier de la rénovation de la coopération au développement, qui se doit ainsi à partir de l'évaluation de nouveaux instruments d'expertise.

La clarification des relations entre partenaires constitue une nécessité méthodologique évidente. Toutefois le concept de partenariat est un élément dont il convient d'appréhender le contenu appliqué à la coopération au développement.

Dans le cadre des "Programmes Méditerranéens", mais aussi d'une manière plus générale, l'aide au développement est une entreprise menée en coopération par des donateurs et des pays d'accueil qui agissent entre eux en partenaires.

C'est truisme de rappeler que les PTM ont la responsabilité de leur propre développement et l'aide ne peut être qu'un élément subsidiaire et complémentaire de leurs propres efforts. L'aide soutient des activités dont les pays bénéficiaires sont les maîtres d'ouvrage et dont ils assument la responsabilité en dernier ressort. Il est bien évident cependant que les résultats de chacun des projets dans le cadre des "Programmes Méditerranéens" dépendront autant des actions des partenaires européens que des pays d'accueil. Les uns et les autres ont intérêt à ce que les fonds publics dégagés par l'autorité communautaire soient utilisés au mieux et il leur appartient d'y veiller. Chacun des partenaires au Nord comme au Sud doit donc légitimement s'intéresser à l'évaluation en la considérant comme un exercice continu d'accompagnement de l'action. Cet exercice doit permettre non seulement de rationaliser l'emploi des ressources consacrées aux actions concrètes et au fonctionnement des réseaux mais aussi de justifier les activités auprès des autorités publiques et même de l'opinion publique. Ce faisant, il s'agit de tirer parti des leçons de l'expérience et d'assurer la transparence dans l'utilisation des fonds communautaires.

C'est la raison pour laquelle, l'objet de l'évaluation doit être expliqué, c'est à dire qu'il faudrait être en mesure pendant le déroulement de l'action de préciser aux partenaires, s'il s'agit d'améliorer les stratégies mises en place, les procédures et les techniques qui s'y attachent, ou déterminer s'il y a lieu soit de poursuivre, soit d'interrompre des activités spécifiques en cours.

Il est certain que le processus d'évaluation est complexe. S'agissant de déceler les relations de cause à effet, il est nécessaire d'agir très tôt et de considérer les procédures d'évaluation comme un système à part entière à inclure dans les moyens d'accompagnement de l'action, ajoutés à l'assistance technique aux programmes. L'avantage par rapport aux

évaluations ex post réside dans le fait que l'évaluation en continu doit permettre d'imputer clairement la responsabilité de l'issue de l'activité en isolant les raisons et en les exploitant d'un point de vue méthodologique.

En somme, ce type d'évaluation permet à l'ensemble des partenaires de définir, chemin faisant, les méthodes et les techniques qui seront exploitées aux fins de mise au point des grandes lignes d'action des programmes futurs.

Les enseignements tirés des évaluations et les recommandations qui s'y insèrent deviennent ainsi des outils mis à la disposition des décideurs communautaires qui établiront alors, en connaissance de cause, le lien entre les résultats de l'évaluation et la mise au point des priorités.

Pour veiller à ce que les résultats des évaluations soient utilisés au mieux pour la programmation future (sur une base pluri-annuelle dans la mesure du possible), il est nécessaire de prévoir la mise en place de mécanismes favorisant la concertation permanente et faisant intervenir toutes les parties concernées, qu'il s'agisse des instances politique et des instances techniques impliquées dans la mise en oeuvre des actions. Cela appelle des mesures telle que la constitution de commissions d'évaluation (la mise en place à haut niveau d'un Comité d'orientation et de suivi des programmes serait à cet égard souhaitable) l'organisation de séminaires et d'ateliers de travail, la création de systèmes de communication (permettant *a minima* d'établir un lien permanent entre les membres des réseaux pour la diffusion de l'information des idées et des pratiques) et enfin, la promotion de procédures pour les actions de suivi et pour l'élaboration des rapports et leur adoption. Outre l'utilisation privilégiée de moyens informels adaptés aux circonstances locales et répondant de manière pragmatique aux besoins, pour être effectifs, les mécanismes de l'évaluation doivent être dotés des moyens humains et financiers nécessaires et recevoir l'appui des autorités chargées au niveau communautaire du pilotage des programmes.

Il apparaît donc indispensable de soumettre les "Programmes Méditerranéens" à une évaluation systématique, ce qui implique des efforts considérables pour mettre au point, dans les meilleurs délais, une méthodologie d'évaluation adaptée à la coopération décentralisée. A ce jour et sur la base des crédits prélevés sur le budget 1992, les partenaires impliqués, ont accepté de mettre à l'essai des projets pilotes visant à recueillir les éléments permettant de porter un jugement sur l'initiative communautaire. Implicitement c'est une forme de droit à l'erreur qui leur est accordé, dans les limites raisonnables qui, si elles étaient franchies, justifieraient l'arrêt pur et simple de tel ou tel réseau. De telles décisions ne pourraient être prises que dans les cas où les structures de gestion et d'évaluation seraient consolidées²².

Pour les partenaires, il est clair que la mise à l'essai est destinée à

vérifier l'efficacité de ce type de coopération entreprise au niveau décentralisé et notamment de s'assurer que les savoir-faire européens répondant à des besoins concrets des PTM ont bien été transférés et de déterminer dans quelle mesure ces techniques ont été diffusées et assimilées de sorte que ces premiers exemples puissent jouer l'effet de levier et favoriser la multiplication des actions.

L'aide dont bénéficient les PTM constitue un don prélevé sur la ligne B74080 du budget de la Communauté. S'agissant de bénéficiaires sélectionnés au niveau décentralisé et souvent attributaires pour une première fois de l'aide communautaire, il convient de préciser que, dispensée à titre de "don", cette aide n'est pas pour autant "gratuite". Des contreparties sont exigées pour l'ensemble des acteurs des réseaux transméditerranéens de coopération et il est évident que la transparence des coûts est essentielle à cet égard. Au sein des projets concrets, les accords doivent énoncer avec précision les obligations respectives des partenaires tant en ce qui concerne l'utilisation de l'aide communautaire que les fonds de contre partie assurant le co-financement.

A partir de là, seules des approches concertées permettent de veiller à ce que les coûts pris en charge soient respectés. La question de l'efficacité de l'action par rapport au coût doit dès lors retenir l'attention. Dans le cas des activités des Programmes Méditerranéens entreprises au niveau décentralisé, il est évident qu'il est impossible de calculer un taux significatif de rentabilité économique; il faut faire en sorte que dans l'analyse du système soient pris en compte les avantages qui ne peuvent être exprimés en termes monétaires. C'est ainsi que de nouveaux critères doivent être pris en compte tels que la qualité des services et les bénéfices escomptés à terme (ceci ajouté aux critères de base constitués par le nombre de personnes touchées, le coût unitaire des services rendus notamment).

Il s'agira enfin de s'assurer que ces actions s'inscrivent dans la durée notamment pour ce qui est du renforcement institutionnel fondé sur la mise en valeur des ressources humaines locales. A terme, il est souhaitable de faire appel aux experts, institutions et consultants des pays d'accueil surtout pour les activités qui exigent une connaissance approfondie des circonstances nationales et locales. A cette fin une décentralisation des moyens d'administration des programmes permettrait de donner plus de pouvoir aux agents de terrain.

Sachant que dans un premier temps la mise en oeuvre des "Programmes Méditerranéens" s'appuie sur une expérience privée européenne, il faudrait encourager les bureaux d'études mandatés pour apporter l'assistance technique à faire appel aux consultants des pays bénéficiaires de l'aide y compris par des entreprises conjointes ou par des accords de jumelage d'organisations. Ces arrangements rendus possibles dans le cadre de l'expérimentation des programmes pourraient

prendre la forme technique de cahiers de charges comprenant notamment un accord sur les objectifs et les moyens pour les atteindre, une programmation et un calendrier des opérations, la mobilisation des moyens humains et financiers nécessaires etc...

Dans ce cadre-là, il pourrait être suggéré aux bureaux d'études européens d'identifier d'abord de la manière la plus systématique les experts des PTM, (vivant dans les PTM ou expatriés) d'appuyer ensuite des programmes de formation destinés aux consultants des PTM, d'encourager enfin les accords entre bureaux d'études (y compris dans le sens Sud-Sud) de dresser un inventaire avec l'aide des gouvernements des PTM des projets sur lesquels les experts locaux pourraient travailler seuls; l'objectif étant d'aider les jeunes bureaux d'études des PTM à se positionner sur le marché européen et international. Cette perspective ne doit point favoriser l'exode des cerveaux; elle doit, au contraire atténuer ce risque et inciter au retour les experts de haut niveau et travailleurs qualifiés partis des PTM à l'étranger. La mise en valeur des ressources humaines est un vaste objectif et il faut éviter de l'entendre dans un sens trop technocratique. Concrètement au sein des "Programmes Méditerranéens" tout devrait être mis en oeuvre pour faire en sorte que les personnes des PTM ayant bénéficié d'une formation en Europe exploitent leur expérience une fois de retour dans leur pays si c'est leur choix ou sous la forme de tâches consultatives ou opérationnelles permettant un renfort technique ciblé et adapté aux réalités locales. C'est précisément ce type de compétences professionnelles ajouté à l'aptitude et à la motivation à transmettre des connaissances qui constitue le meilleur appui à l'élaboration de stratégies locales. La création au niveau décentralisé d'un environnement propice au développement d'initiatives privées incluant de manière privilégiée l'action des PME doit à cet égard y contribuer.

En définitive, à travers l'évaluation des programmes, ce sont de nouvelles approches et de nouveaux outils qui sont testés, dans un cadre, rappelons-le, qui doit ménager plusieurs types d'intervention en matière de coopération au développement.

Avec l'émergence de nouveaux acteurs de la coopération en Méditerranée, c'est l'idée d'entreprendre en commun qui se trouve valorisée et nous sommes revenus à l'étymologie du mot "co-opération", dans son acceptation qui rejoint l'approche anglo-saxonne. Chacun des opérateurs agissant dans le cadre d'une entreprise commune cherche à organiser son environnement immédiat en résolvant un à un les problèmes concrets selon les priorités retenues au niveau local.

Toutefois cette valorisation de l'initiative présente le risque de l'émiettement de solidarités conçues, décidées et gérées par les partenaires de terrain. Une coordination est donc nécessaire.

A quel niveau peut-elle être entreprise de manière efficace ? dans quel but, par qui, et selon quelles règles et modes de régulation?

Le débat est ouvert au niveau des Etats membres mais ne concerne-t-il pas, avant tout la Communauté européenne dans son rôle de régulateur au niveau des relations extérieures et du développement et dans le rôle d'anticipation qu'elle revendique dès lors qu'il s'agit d'accompagner les mutations?

Le rôle de la Communauté devrait être d'aider à l'émergence d'une rapide prise en compte politique de l'action des acteurs de la coopération agissant au niveau décentralisé. Ce faisant, elle augmenterait leur volonté mais surtout leur capacité à être les architectes de projets concrets au bénéfice de populations en quête de signes et de dialogues entre le Nord et le Sud mais aussi entre les plus favorisés et les plus démunis.

Ce discours suppose qu'une distance soit prise avec les courants qui incarnent la coopération au sens où, traditionnellement les institutions la pratiquent. Ces dernières parlent d'ajustement structurel et d'adaptation au marché et de calculs de coûts et avantages. Les nouveaux acteurs parlent de "la volonté des individus d'être des acteurs ou plus encore de l'individu d'être un acteur"²³.

A vrai dire, ces deux tendances ne s'opposent pas l'une à l'autre. Elles sont complémentaires et unies par leur commune référence aux valeurs de citoyenneté, de démocratie locale et de respect des libertés fondamentales.

L'intérêt bien compris des acteurs agissant au niveau décentralisé porte sur la valeur du projet concret autour duquel se diffusent des informations des représentations et des langages en même temps que se mettent en place des formes d'utilisation de la technique. Dans ce sens, c'est l'image de la Communauté et de ses Etats membres qui sera valorisée à travers les "Programmes Méditerranéens".

Jean Alègre est magistrat détaché à la Commission des Communautés européennes. Il a été chargé de la mise en place de la coopération décentralisée en Méditerranée.

Notes:

- 1 Convention Lomé IV, article 20 à 22 "acteurs de la coopération".
- 2 Budget de la communauté, article B7 - 5077 "Coopération décentralisée dans les pays en voie de développement" (PVD).
- 3 Budget de la Communauté - article B 74080 et règlement (CEE) n° 1763/92 du Conseil du 29 juin 1992 relatif à la coopération financière intéressant l'ensemble des PTM.
- 4 Pays tiers méditerranéens (PTM) : Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Jordanie, Israël, Liban, Syrie, Turquie, Chypre, Malte. Les territoires occupés sont également éligibles aux programmes méditerranéens.
- 5 Eberhard Rhein "La politique Méditerranéenne de la Communauté européenne, bilan et perspectives", dans ce numéro de *Confluences*.
- 6 Voir *Confluences* numéro 6.

- 7 Bichara Khader, *Le grand Maghreb et l'Europe, enjeux et perspectives*, Editions Publisud-Quermal 1992 164 p.
- 8 Robert Bistolfi: L'Europe communautaire et la Méditerranée: affrontement ou co-développement? article à paraître.
- 9 Xavier Gisard *La Méditerranée inquiète*, Datar, Editions de l'aube, Paris 1993.
- 10 Henri Regnault in *La Méditerranée réinventée* sous la direction de Paul Balta , Editions La Découverte/Fondation René Seydoux, Paris, 1992.
- 11 Edgar Pisani "L'Événement Européen" n° spécial "La question méditerranéenne" juin 1988 - Le Seuil, Paris.
- 12 Politique Méditerranéenne rénovée (PMR), "Vers une politique méditerranéenne rénovée propositions pour la période 1992-96" Communication de la Commission au Conseil, SEC (90) 812 Final - 1er juin 1990.
- 13 Parlement européen, Rapport de la Commission du développement et de la coopération sur les relations entre la Communauté européenne et le Maghreb, rapporteur Mme Cassamagnago Cerretti (MPE) projet du 2 février 1993 - PE 203 - 757/A
- 14 Comité économique et social, Rapport de Andrea Amato concernant l'avis du CES sur la PMR.
- 15 Le Conseil européen de Lisbonne "a manifesté sa ferme volonté de placer les relations euro-maghrébines au niveau d'importance et d'intensité qui correspond aux liens forgés par le voisinage et l'histoire". Déclaration du 27 juin 1992.
- 16 Comité du 30 juin 92 pour MED-urbs, Comité du 28 septembre 92 pour MED-campus, Comité du 17 novembre 92 pour Med-invest et Comité du 26 avril 1993 pour Med-média.
- 17 IMA , 1 rue des Fossées Saint Bernard, 75005, Paris.
- 18 Programme Avicenne sur le recherche en Méditerranée.
- 19 I. Prigogine et I. Stengers, *Entre le temps et l'éternité* Fayard, Paris, 1988.
- 20 Alain Touraine *Critique de la modernité*, Fayard, Paris, décembre 1992.
- 21 Philippe Herzog, "Un projet pour le tiers-Etat", *Le Monde* 29 avril 1993.
- 22 Agence des réseaux transméditerranéens , 85 boulevard Clovis, Bruxelles.
- 23 Alain Touraine considère que "c'est par le travail concret qu'un individu se transforme en acteur, c'est à dire en agent capable de transformer sa situation au lieu de la reproduire par ses comportements" in *Critique de la modernité*.