

La coopération décentralisée euro-méditerranéenne

L'apport des collectivités territoriales

Adda Bekkouche

L'une des priorités de la présidence française de l'Union européenne, assurée du 1er juillet au 31 décembre 2000, porte sur la relance du Partenariat euro-méditerranéen (PEM)¹. Ce dernier se distingue des relations antérieures par son champ géographique qui rassemble les 15 membres de l'Union européenne et 12 pays tiers et entités méditerranéens².

La déclaration de Barcelone, qui définit un cadre global de ce partenariat, a pour ambition de couvrir tous les aspects d'intérêt mutuel et est organisée en trois chapitres : politique et de sécurité ; économique et financier ; social, culturel et humain.

Le dernier chapitre englobe la coopération décentralisée. Il a pour objectif de favoriser la compréhension entre les cultures et les échanges entre les sociétés civiles. La coopération envisagée, et donc à mettre en œuvre, vise à développer les "ressources humaines", au travers des relations entre acteurs des sociétés civiles, notamment régionaux et locaux, la culture, et tend à diminuer la pression migratoire.

En termes de mise en œuvre, le partenariat est structuré en deux niveaux complémentaires, le niveau régional et le niveau bilatéral. La coopération régionale dérive du Processus de Barcelone et du programme de travail qui ont été arrêtés lors de la conférence de Barcelone. La coopération bilatérale fait intervenir l'Union européenne et chaque partenaire méditerranéen individuellement.

Le cadre de la coopération décentralisée dans le PEM

L'une des originalités du PEM, par rapport aux coopérations classiques, est donc de faire participer les sociétés civiles dans les relations entre les pays de l'Union et les pays partenaires méditerranéens.

Inspirée de la convention de Lomé³ et de la Politique méditerranéenne

néenne rénovée (PMR), cette coopération, appelée également coopération décentralisée, est, pour la Commission européenne, un principe d'action, qui devra être applicable à toutes les facettes du volet 3 du Processus de Barcelone.

En effet, la coopération avec les sociétés civiles de l'UE et des PPM a été mise en place avant le Processus de Barcelone. Les premiers programmes, dits Med, ont été lancés en 1992. Ils s'adressaient à des acteurs clairement identifiés, permettant ainsi la constitution de réseaux de coopération de collectivités territoriales (Med-Urbs), d'universités et de centres de recherche (Med-Campus), de médias (Med-Média) et d'entreprises (Med-Invest).

Ces programmes ont mobilisé des centaines d'acteurs et ont permis une coopération particulièrement prometteuse sur la mobilisation et l'utilisation des ressources locales, l'échange d'expériences et de savoir-faire, l'instauration de modalités de coopérations durables entre les acteurs de la société civile, etc.

En 1995, ils furent suspendus à la suite d'un contrôle de la Cour des comptes européenne, qui a mis en cause leur gestion. Et, à ce jour, aucun outil de cette envergure n'a remplacé ces programmes, faisant perdre ainsi tout le bénéfice de cette coopération.

Actuellement, la Commission européenne s'efforce de soutenir des coopérations de la société civile, au travers de programmes existants (Euromed Héritage, Euromed Audiovisuel et Programme euro-méditerranéen pour la jeunesse) ou prévus (Euromed Sciences humaines).

Toutefois, ces programmes sont bien loin de produire l'impact des programmes Med, en termes d'effet d'entraînement et de multiplicateur d'expériences. De ce fait, l'absence de programmes de coopération décentralisée de la même envergure que les programmes Med rend vain le développement de la coopération décentralisée euro-méditerranéenne. La Commission européenne a d'ailleurs énormément de mal à surmonter cette contradiction. D'une part, elle affirme que la coopération entre les sociétés civiles constitue la pierre angulaire du développement du volet social, culturel et humain du PEM. D'autre part, elle met un terme aux programmes Med, après avoir annoncé leur reprise.

C'est là une contradiction de fond de la coopération décentralisée euro-méditerranéenne. La position de la Commission européenne est d'autant plus incompréhensible que les programmes Med furent suspendus au moment même de l'entrée en vigueur du Partenariat euro-méditerranéen, c'est-à-dire le 1er janvier 1996, puis arrêtés en

2000.

Cette question sera sans aucun doute fortement débattue lors du 4ème forum civil euro-méditerranéen, qui se tiendra à Marseille les 10, 11 et 12 novembre prochains⁴ et réunira pour la première fois, aux côtés des représentants d'ONG et de syndicats, des représentants de collectivités territoriales européennes et des PPM.

La notion de coopération décentralisée appliquée aux relations euro-méditerranéennes

Les limites de l'aide classique au développement ont largement été décortiquées. La Fédération mondiale des villes jumelées (FMVJ) a, dès 1970, mis l'accent sur "*l'insuffisance de la coopération traditionnelle*" et affirmé la nécessité "*d'une participation directe des communes et des populations à l'action internationale*"⁵.

En 1989, la Communauté européenne consacre l'expression de "coopération décentralisée pour le développement", dans la convention de Lomé IV. De ce fait, il y a une reconnaissance juridique de cette pratique par les Etats signataires de cette convention (il s'agissait des 12 Etats de la Communauté européenne, à l'époque, et des 69 Etats dits ACP, c'est-à-dire d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique). Depuis, le concept et des instruments ont été développés, notamment par la convention de Cotonou, qui lie, depuis cette année, les Etats ACP et l'Union européenne. La coopération euro-méditerranéenne n'échappe pas à cette tendance.

On observe ainsi que depuis quelques décennies des initiatives et soutiens institutionnels divers sont mis en œuvre, dont l'objectif est de favoriser la coopération décentralisée. Aussi comment peut-on cerner cette notion avec les pratiques riches et variées qu'elle couvre ?

Schématiquement, on peut considérer que la coopération décentralisée s'est développée à travers deux conceptions : l'anglo-saxonne, ou extensive, et la latine, essentiellement française, ou restrictive.

La conception qu'on peut qualifier d'extensive reconnaît la qualité d'agent de la coopération décentralisée à tous les acteurs dits infra étatiques, c'est-à-dire toutes les organisations et personnes morales qui ne relèvent pas directement du gouvernement, qu'elles soient publiques ou privées. Il peut s'agir de ce fait aussi bien de collectivités et autorités locales, que de chambres consulaires ou de métiers, d'universités, de centres de recherche, d'associations, d'ONG, etc. Dans cette conception, les organisations de solidarité internationale jouent un

rôle central dans les relations de coopération.

En revanche, la conception dite restrictive accorde la qualité d'agent de coopération décentralisée uniquement aux collectivités et autorités locales, car on considère qu'il s'agit de relations décentralisées au sens institutionnel de l'expression. Les acteurs de la coopération dans ce cadre sont les collectivités décentralisées ou des organisations administratives déconcentrées. Ainsi, toute collectivité ou institution publique disposant soit d'une assemblée élue au suffrage universel direct ou indirect, soit d'une organisation administrative déconcentrée peut mener des actions de coopération décentralisée. Ce sont donc les autorités locales élues qui ont le statut de sujets de la coopération décentralisée. Tous les organismes qui ne relèvent pas de cette catégorie d'institutions et qui ont des relations avec des organismes étrangers font de la coopération non-gouvernementale. La doctrine française et la pratique des autres Etats latins en la matière privilégient cette conception.

Quant à la définition juridique de la coopération décentralisée, comme pour toute pratique nouvelle, il n'en existe pas de satisfaisante ou unique. Si le terme de "coopération" fait référence à des initiatives et actions menées en collaboration avec des collectivités ou autorités territoriales étrangères, celui de "décentralisée" définit le niveau et le mode de cette coopération, c'est-à-dire celui des collectivités ou autorités territoriales de pays différents pour des initiatives d'intérêt public local.

Nous accordons une attention particulière à la deuxième conception, car ses acteurs, les collectivités et autorités territoriales et locales, sont à notre sens les acteurs appropriés, dans l'évolution historique des pays considérés, de la construction de la démocratie et de la consolidation des organisations collectives à partir de la base.

En effet, aussi bien au nord qu'au sud de la Méditerranée, la légitimité des collectivités territoriales est indéniable en matière d'administration et de gestion des problèmes relevant des territoires régionaux et locaux. D'abord, en raison du mode de désignation de leurs responsables - souvent par le biais d'élections -, elles disposent d'une légitimité territoriale et d'une autorité certaines. Ensuite, les moyens qu'elles peuvent mobiliser sont plus importants que ceux des autres acteurs du local et, surtout, leur utilisation est contrôlée. Enfin, elles ont des compétences, les plus appropriées et les mieux reconnues par la collectivité nationale, pour gérer les services collectifs de proximité.

C'est cette légitimité multiple qui permet aux collectivités territo-

riales de s'attaquer aux préoccupations et problèmes de leurs citoyens et, de ce fait, leur fait jouer un rôle structurant des sociétés.

Un autre élément important qui milite en faveur de la coopération décentralisée pour le développement a trait aux possibilités de mobilisation des compétences et contributions d'organismes européens sous la forme de partenariats entre les pays développés et les pays en développement. En effet, depuis quelques années, les Etats, les organisations internationales et les organismes non gouvernementaux soutiennent des projets et programmes montés dans le cadre de relations formelles ou informelles entre collectivités territoriales du Nord et collectivités territoriales du Sud. Ainsi, dans certaines conditions, la coopération décentralisée pour le développement permet de promouvoir l'ancrage des actions initiées *"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"*⁶.

Dans cette perspective, l'approche de la coopération décentralisée euro-méditerranéenne peut être résumée ainsi : c'est la coopération entre des collectivités territoriales communautaires et des collectivités ou autorités locales de pays de la rive sud et est de la Méditerranée pour le développement.

Toutefois, la réalité sociale étant plus riche que les catégories institutionnelles, il apparaît que si la conception de coopération décentralisée retenue se rapporte à la relation entre des collectivités territoriales et des autorités locales relevant d'Etats différents, les collectivités territoriales impliquées dans la démarche peuvent entraîner avec elles dans des opérations de coopération d'autres agents économiques et sociaux, en particulier des associations, des universités, des hôpitaux, des chambres consulaires, des entreprises publiques et privées, etc. dans le cadre d'opérations d'échanges et de partenariat.

Il apparaît, à travers cet examen rapide de la pratique et des principes institutionnels, que l'Union européenne a joué un rôle essentiel en la matière. Elle a ainsi mis sur pied un dispositif de soutien, à travers les programmes Med, qui a créé une dynamique de coopération entre acteurs décentralisés du pourtour méditerranéen. Les collectivités territoriales et les universités ont été, jusqu'en 1995, les principaux opérateurs et bénéficiaires.

Enfin, pour ce qui est de l'organisation institutionnelle de cette coopération, il est important de mentionner que le Conseil de

l'Europe, au travers de son Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, dispose, en matière de coopération transfrontalière et interterritoriale, d'un acquis juridique et d'expériences que les collectivités territoriales des pays du sud et de l'est du bassin méditerranéen pourraient exploiter avec profit. Cet acquis se fonde essentiellement sur la Charte européenne de l'autonomie locale et surtout sur la Convention Cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (ou Convention de Madrid) et ses deux protocoles additionnels. Non seulement ces textes peuvent permettre de renforcer la coopération décentralisée euro-méditerranéenne, mais ils pourraient aussi, par exemple, servir de base à la conclusion d'un accord intergouvernemental entre les pays du sud de la Méditerranée eux-mêmes, habilitant les collectivités territoriales et autorités locales de ces pays à créer des instruments communs de coopération, sur le modèle de la Convention de Madrid.

Les enjeux de la coopération décentralisée euro-méditerranéenne

Deux pistes ont été jusque-là insuffisamment exploitées dans l'appréhension des questions de développement dans les pays de la rive sud de la Méditerranée : l'effet mobilisateur de la société civile et l'implication grandissante des acteurs infraétatiques, notamment les collectivités et autorités locales. Celles-ci pourraient jouer un rôle de premier plan dans les politiques de développement, à condition que certaines pratiques soient encouragées.

Pour plus d'impact les modalités d'action doivent prendre en compte la tension entre les pôles de décision et d'action que sont le centre et les périphéries, qui connaît des développements marqués par l'histoire de chaque pays de la Méditerranée. Si, au nord, ces rapports sont légalement accompagnés et créent une dynamique de développement, au sud, les périphéries sont étroitement contrôlées par le centre, ce qui ne permet pas aux potentialités locales de s'exprimer pleinement et de créer les conditions nécessaires à ce développement.

La multiplicité des pôles ne crée pas systématiquement des processus de centralisation des décisions et actions collectives au profit d'un pôle unique. Ainsi, dans l'Union européenne, aux deux pôles, central et local, vient s'ajouter un troisième - supranational - constitué par les instances communautaires qui interviennent pour homogénéiser en partie, dans des domaines convenus, la pratique des

Etats et, par là même, des organisations infraétatiques. Cet élément favorise la coopération entre ces derniers.

Dans les pays de la rive sud de la Méditerranée, la situation est caractérisée par l'omnipotence de l'Etat dans l'administration des affaires publiques locales. La tutelle de celui-ci, les rivalités nationales, l'absence d'organisation supranationale et, par conséquent, de grands projets fédérateurs n'ont pas favorisé la coopération entre organismes infraétatiques, notamment entre les collectivités territoriales. Paradoxalement, cette dynamique a été initiée et soutenue par l'Union européenne, à travers la "Politique méditerranéenne rénovée" (PMR) et essentiellement par les programmes Med.

En tout état de cause, on observe que l'Union européenne déclare son intention de se doter d'outils institutionnels pour assurer la coopération avec les pays du sud de la Méditerranée, même si les moyens et la volonté de surmonter les contradictions sont loin d'être à la hauteur des enjeux. Mais si ce soutien est effectif, il sera affecté, pour partie, à la coopération décentralisée. D'autant que celle-ci a déjà connu un développement important et pourrait être relancée, pour peu que les élus de pays majeurs, notamment la France, l'Italie et l'Espagne se mobilisent. Aussi, pour une plus grande efficacité des résultats et une pérennité des relations, cette coopération doit-elle être organisée.

Dans les approches les plus répandues, deux modes de fonctionnement dominant dans les relations entre collectivités territoriales d'Etats différents : la coopération bilatérale et la coopération de type multilatéral. C'est ce dernier mode qui nous intéresse particulièrement, car il concerne le PEM et fait appel à la notion de réseau, notion qui fait preuve de facilité d'utilisation et de perspectives riches de coopération. En simplifiant à l'excès, on peut affirmer que le réseau est caractérisé par des relations empreintes de souplesses et non dénuées d'efficacité. En effet, son fonctionnement ne nécessite pas des règles strictes, et par conséquent contraignantes. Ainsi, le réseau peut regrouper des acteurs de différents statuts. Ce mode d'organisation simple et informelle permet à un seul partenaire, la tête de réseau, qui est mandaté par les autres membres, d'établir des contrats avec les institutions publiques ou privées pour le compte du collectif.

Mais ceci ne va pas sans poser certains problèmes. Le programme Med-Urbs illustre de manière intéressante le développement des réseaux euro-méditerranéens de coopération décentralisée et met en évidence les difficultés rencontrées. En effet, le fonctionnement en

réseau international de collectivités territoriales pose le problème de la traduction des décisions en actions sur des territoires qui relèvent de souverainetés étatiques et de modèles d'organisation administrative différents. Déjà les collectivités territoriales d'un même pays, a fortiori lorsqu'elles sont décentralisées, sont très attachées à leur autonomie. Aussi les relations de collectivités territoriales d'Etats différents peuvent-elles être empreintes de complexité et leurs décisions manquer d'effectivité. Ceci est encore plus accentué lorsque l'Etat a une conception stricte de sa souveraineté.

Ainsi, dans le fonctionnement en réseau international de collectivités territoriales, à la multiplicité des acteurs, s'ajoute la multiplicité des territoires et de leurs statuts. Ces derniers rendent complexes et difficiles, voire aléatoires les processus de décision et d'action. Ceci traduit la contradiction, déjà soulignée, entre l'autonomie qui caractérise les collectivités territoriales du nord et le poids de la tutelle qui pèse sur celles du sud.

Au-delà même de ces difficultés, la dynamique de coopération euro-méditerranéenne, plutôt positive, souffre d'autres réserves qui influent directement sur la coopération décentralisée. Les accords de libre-échange projetés par le programme MEDA ne vont pas produire de manière systématique des effets bénéfiques pour les pays de la rive sud de la Méditerranée. Au contraire, le climat de compétitivité qui va être créé par ces accords, si certaines mesures d'accompagnement ne sont pas prises, pourrait se traduire par le développement des inégalités. L'Etat et les collectivités publiques du Sud vont devoir intervenir de moins en moins dans le champ de la solidarité, ce qui nécessitera de plus en plus l'intervention des associations (ou ONG). Aussi est-il à craindre que la solidarité soit au pire abandonnée, au mieux prise en charge par des agents de la société civile, en raison du désengagement de l'Etat. Ce risque est bien réel et, dans le cas de la deuxième hypothèse, la logique d'intervention de certains agents, notamment une catégorie d'associations qui interviennent dans le champ de la solidarité internationale, est une logique de substitution à l'action de l'Etat - sans avoir les moyens de ce dernier-, alors qu'il est impérieux de raisonner en la matière en termes de logique de subsidiarité.

Le bien-fondé de la coopération décentralisée euro-méditerranéenne n'est plus à prouver. Le rôle des acteurs organisés de la société civile devient déterminant dans le soutien du développement et la consolidation de la démocratie. Toutefois, quelles que soient la volonté et la bonne foi des acteurs, si les actions et projets n'obéissent pas à une

cohérence territoriale et sociale, la coopération décentralisée peut contribuer à une déstructuration des sociétés concernées. Pour ces raisons, et d'autres, les organisations collectives, notamment les collectivités territoriales, sont les acteurs indiqués pour le renouveau de la coopération euro-méditerranéenne.

Toutefois, pour que les collectivités et autorités territoriales puissent jouer pleinement leur rôle d'acteurs de la coopération décentralisée euro-méditerranéenne, il est nécessaire qu'elles disposent d'un minimum d'autonomie. En d'autres termes, la décentralisation doit être effective. Pour ce faire, et afin qu'elles puissent jouir pleinement de leur statut, cinq grands principes doivent régir les entités territoriales décentralisées : leur administration doit être libre ; leur tutelle doit être réglementée et obéir à un contrôle de légalité ; les litiges les concernant doivent être soumis à une juridiction ; la participation des citoyens doit être organisée pour contribuer à la formation de la volonté générale ; la solidarité entre elles, qui se traduit par une péréquation financière, doit être organisée.

Mais pour que les expériences européennes soient bénéfiques pour les pays des rives sud et est de la Méditerranée, encore faut-il que deux conditions soient remplies. La première est liée à la suspension des programmes de coopération décentralisée Med. Alors que ces programmes ont créé une dynamique sans précédent de rapprochement des collectivités territoriales et des organisations de la société civile, des deux rives de la Méditerranée, il est étonnant que le programme MEDA, dans le cadre du processus de Barcelone, n'ait pas donné une réalité à la coopération décentralisée euro-méditerranéenne avec la relance de ces programmes ou la mise en œuvre de programmes similaires. Cette question relève évidemment des instances communautaires, mais elle dépend également des gouvernements nationaux des pays de l'Union européenne.

La deuxième condition relève des pays du sud et de l'est de la Méditerranée. Il est indéniable que la coopération décentralisée est tributaire de l'autonomie des collectivités et autorités territoriales. Elle dépend également de la possibilité juridique de constituer des associations ou des regroupements de collectivités territoriales des pays du sud et de l'est de la Méditerranée. L'exemple de l'Europe occidentale montre bien que le jumelage et, par la suite, la coopération décentralisée, se sont développés grâce aux associations de collectivités territoriales, notamment celles qui ont pour objet la coopération internationale. De ce fait, il est important d'encourager la décentralisation

et la création d'organisations regroupant des collectivités territoriales au sud et à l'est de la Méditerranée.

De même, on devrait encourager la conclusion d'instruments internationaux entre les pays de la rive sud de la Méditerranée habitant leurs collectivités territoriales à créer des organismes communs sur le modèle de la Convention Cadre du Conseil de l'Europe. D'autant que ces instruments peuvent être favorisés par l'existence d'organisations régionales déjà actives, telles que la Ligue arabe, ou à réactiver, telles que l'Union du Maghreb arabe (UMA).

En ultime réflexion, la réussite des actions de coopération décentralisée dépend évidemment du degré d'implication des partenaires, mais si on veut donner une dimension politique à la relation, donc l'inscrire dans un projet cohérent et à long terme, il est indispensable d'associer les citoyens. En d'autres termes, les projets de coopération décentralisée pour le développement ne peuvent être menés à bien que s'il y a adhésion des opinions publiques. Aussi, un travail considérable doit-il être entrepris, au nord, par les élus, notamment à travers des campagnes d'information et d'échanges culturels, garants essentiels de relations pacifiques et d'enrichissements mutuels.

Adda Bekkouche est chef de projet à Cités Unies France, il est l'auteur de L'évolution du droit de la propriété dans l'ordre international. Etude de l'expression juridique du développement inégal, OPU, Alger, 1992 et, avec T. Rahmani, de Coopération décentralisée. L'Union européenne en Méditerranée occidentale, Continent Europe, Paris, 1995.

Notes :

1. Cf. : documents officiels de la Commission européenne et Michel Vauzelle, Le dialogue euro-méditerranéen après Barcelone : Bilan et perspectives, Assemblée nationale, rapport d'information n°1737, Paris, 1999.
2. Algérie, Chypre, Egypte, Jordanie, Israël, Liban, Malte, Maroc, Syrie, Tunisie, Turquie, Autorité palestinienne.
3. Cf. *infra*, II.
4. Depuis Barcelone, les conférences euro-méditerranéennes intergouvernementales sont accompagnées d'un forum civil. Celui de cette année, le 4ème du genre, revêt une importance particulière, en raison des incertitudes et des espoirs suscités par le Processus de paix au Moyen-Orient.
5. Manifeste du septième congrès de la FMVJ.
6. J. Alègre, "La coopération décentralisée en Méditerranée", Confluences Méditerranée, n°7, Été 1993, L'Harmattan, Paris, 1993, p. 95.