

ÉVALUATION

2011
→ n° 117



La coopération décentralisée franco-marocaine (2001-2008)

Direction générale
de la mondialisation,
du développement
et des partenariats



Synthèse du rapport

LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE FRANCO-MAROCAINE (2001-2008)



Évaluation réalisée par :

le CERSS

Abdellah SAAF

Selma ZNIBER

Mohamed BENIDIR

le CIEDEL

Bernard HUSSON

Anna Maria OLIVEIRA

Véronique QUIBLIER

Nicolaas HEEREN

Synthèse du rapport

Janvier 2009

*Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères et européennes.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

Le CD-Rom joint contient le rapport complet de l'évaluation ainsi que ses annexes.

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés
pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : DGM
Photos : ©IRD, Vincent Simonneaux (couverture),
©Worldbank Curt Carnemark 1994 (4^e de couverture)
Réalisation/impression : DILA
©Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2011
ISBN : 978-2-11-098744-0
ISSN : 1249-4844

SYNTHÈSE

L'évaluation de la coopération décentralisée franco-marocaine poursuit un ensemble d'objectifs qui peuvent être réunis autour de trois axes :

- dresser un état des lieux de la coopération décentralisée à partir de son évolution depuis l'année 2000 en décrivant et en analysant les instruments, moyens et dispositifs mis en œuvre ;
- porter une appréciation sur les réalisations et leurs impacts, notamment sur le renforcement des capacités des collectivités marocaines pour en tirer des propositions ;
- tirer des conclusions et identifier des pistes de travail à développer pour renforcer les dynamiques de la coopération décentralisée.

Les objectifs de l'évaluation et la volonté du comité de pilotage ont incité à porter une grande attention à dépasser les propos déclaratifs pour essayer de mesurer la portée réelle des actions et comprendre les méthodes de travail par des investigations menées directement sur le terrain. Cette approche a pour effet de produire des résultats originaux, en décalage avec les appréciations souvent énoncées sur la coopération décentralisée franco-marocaine.

ÉTAT DES LIEUX

Une coopération décentralisée franco-marocaine en croissance, polarisée vers des « zones utiles »

⇒ Au cours des dix dernières années, la coopération décentralisée franco-marocaine a évolué quantitativement. On peut estimer à une cinquantaine le nombre de coopérations actives sur la centaine que comptent les répertoires, dont soixante-quinze sur une base conventionnelle. Chaque année, ce sont cinq à huit coopérations qui démarrent.

Au Maroc, la coopération décentralisée est l'apanage des communes urbaines et des régions. Deux communes rurales seulement sur 1298 ont une coopération active, cinq préfectures et provinces sur 62, une quarantaine de communes urbaines sur 199, neuf régions sur 16. Elle est plus particulièrement polarisée sur les grandes agglomérations qui souvent bénéficient de plusieurs coopérations (Fès, Marrakech, Rabat).

La répartition géographique des coopérations est significative des critères explicites ou implicites des choix de partenariat des collectivités territoriales françaises. Les régions marocaines les plus dynamiques du point de vue économique et les plus attractives du point de vue touristique, qui sont aisément accessibles depuis l'étranger, captent la quasi totalité des coopérations.

En France, on note une large couverture géographique à l'exception de la Bretagne qui n'est à l'origine d'aucune coopération avec le Maroc.

Les relations individuelles entre élus, en général entre les présidents des conseils (incluant les

maires), sont à l'origine de la moitié des partenariats. Ces rencontres ont lieu à l'occasion de colloques ou séminaires, voire dans le cadre de relations plus personnelles lors de voyages. Les collectivités décentralisées qui ne peuvent être représentées à ces réunions (pour des raisons de langue, de disponibilité, de ressources...) ont beaucoup moins d'opportunités pour nouer des relations de coopération. Les coopérations impulsées par des organismes tiers et celles nouées suite à une démarche « rationnelle » de recherche de partenariats (recherche documentaire, mise en place de missions d'identification, etc.) sont en nombre réduit.

Des motivations éclatées

Le choix du Maroc par les collectivités françaises

- ⇒ Le choix du Maroc par les collectivités françaises repose sur plusieurs registres :
- la politique de décentralisation du pays où les trois niveaux prévus sont mis en place ;
 - l'ouverture du pays sur l'extérieur ;
 - la familiarité d'élus français avec le pays (histoire personnelle, tourisme, langue...) qui entraîne le côté parfois personnalisé des coopérations ;
 - la proximité géographique du pays ;
 - la qualité de ses atouts géographiques et culturels.

Éviter une fracture entre le Nord et le Sud est une raison moins exprimée, plus ou moins ressentie par toutes les collectivités. En revanche, la présence de « communautés marocaines » dans les collectivités françaises, souvent affirmée comme facteur d'entraînement pour la coopération décentralisée, est exceptionnelle dans les faits. Seuls quelques cas sont repérables. À l'exception

du département de Seine-Saint-Denis où les originaires de Figuig sont fortement impliqués, il s'agit de résidents marocains, bien insérés dans la société française, qui agissent à titre individuel et mobilisent leurs réseaux de relations dans les deux pays.

L'intérêt de la coopération pour les collectivités marocaines

- ➔ Pour les collectivités marocaines, la coopération est un moyen de :
- bénéficier de l'expérience de collectivités ayant une longue histoire ;
 - accéder à des financements ;
 - renforcer leur capacité à gérer des programmes d'actions au niveau local.

Marocaines ou françaises, les collectivités décentralisées assignent comme objectifs opérationnels à leur coopération de :

- contribuer au développement des deux territoires partenaires ;
- appuyer la structuration de la collectivité marocaine. Dans cette perspective, la dimension « appui institutionnel » est considérée par tous comme un axe majeur.

Actions, acteurs et dispositifs, des approches à consolider

Si la coopération décentralisée franco-marocaine connaît une dynamique quantitative, sa qualité reste précaire. L'incontestable force des motivations masque une situation réelle plus complexe.

Des domaines de coopération très variés

➔ Le bilan des actions fait apparaître des domaines multiples de coopération, dans des secteurs et dynamiques divers. On peut citer pêle-mêle : le tourisme, la santé, l'emploi, l'agriculture et le développement rural, la formation de base et professionnelle, l'assainissement et l'adduction d'eau potable, la sauvegarde du patrimoine, la recherche scientifique, les activités

en direction de la jeunesse, etc. Tous les domaines de compétences des collectivités locales, et même au-delà, sont présents : urbanisme et aménagement du territoire, développement économique, étude de déplacements urbains, environnement et valorisation de sites, lutte contre l'habitat insalubre, formation de personnels de santé, etc.

L'exceptionnelle variété des domaines d'actions tient d'une part à la multiplicité des attentes adressées aux collectivités locales marocaines par leurs habitants, et d'autre part, aux incitations de l'État marocain.

Certains domaines sont en revanche absents ou peu actifs comme la communication municipale ou l'amélioration de la mobilisation du potentiel fiscal dans le but d'accroître les ressources de la collectivité locale marocaine partenaire.

La variété d'actions est aussi engendrée par la multiplicité de l'offre des collectivités territoriales françaises, ouvertes à mobiliser leur savoir-faire pour accompagner leurs collectivités partenaires.

Des actions ponctuelles plus que des actions structurantes

➔ Le vaste champ couvert est aussi signe de la difficulté des collectivités partenaires à dégager des priorités. La volatilité des actions donne un côté insaisissable à la coopération décentralisée et rend difficile la mise en œuvre des objectifs poursuivis par les collectivités partenaires :

- les fluctuations des domaines de coopération sont très fortes d'une année sur l'autre ;
- les actions retenues s'appuient peu ou mal sur une analyse des besoins locaux ;
- les choix d'actions sont faits sans débat avec les organisations locales marocaines et avec les opérateurs sollicités ;
- le renforcement institutionnel compte pour un faible nombre d'actions (15 % environ du total des projets) au regard de la volonté de tous d'en faire un axe majeur de la coopération décentralisée. De ce point de vue, le Programme français d'appui à la décentralisation (PAD Maroc) joue un rôle important d'impulsion pour renforcer cette forme de coopération.

Le nombre d'actions effectivement réalisées est faible si l'on prend comme mesure les actions menées à leur terme. Elles sont « *relativement stériles* », et « *le caractère vague et imprécis des conventions se révèle peu porteur de profit ou d'offre compatible avec la nature et l'ampleur des besoins des collectivités locales*¹ ».

Une coopération mobilisatrice de nombreux acteurs

➔ La coopération décentralisée franco-marocaine sollicite dans les deux pays un très large panel d'acteurs publics, parapublics et privés, notamment associatifs. Dans la plupart des cas, ces acteurs ne sont pas des « spécialistes du développement » mais interviennent en raison des compétences techniques qui sont les leurs : services administratifs ou techniques des collectivités locales ou des États, institutions parapubliques, associations spécialisées à but social (associations d'handicapés, de femmes en situation précaire, etc.), établissements de formation, acteurs culturels, etc.

Des dispositifs de coopération flous

➔ La variété des projets, la multiplicité des acteurs souffrent de l'organisation insuffisante des coopérations décentralisées, qui a pour conséquence le faible taux de réalisation des actions.

- Les comités de pilotage qui réunissent les élus en charge de la coopération sont faits de visites réciproques, sans véritable préparation. Aussi décident-ils d'actions sans disposer d'une information suffisante pour apprécier leur pertinence et les impacts attendus.

Cette situation a pour conséquence :

- le choix de projets plus fondés sur des opportunités que sur des attentes réelles ;
 - le retard, voire la cessation de projets lorsque des difficultés surgissent faute d'une volonté de les mener à leur terme.
- Des mécanismes financiers empreints de prudence
Il n'existe pas à proprement parler de dispositif

financier pour faire vivre les coopérations décentralisées, à l'exception de celles bénéficiant de l'appui du PAD Maroc. Toutefois, des constats et des références sont repérables entre toutes les coopérations :

- le partage des charges entre collectivités locales est érigé en principe. Les transferts de fonds entre collectivités sont exceptionnels. Ils ne concernent jamais le fonctionnement des services de la collectivité partenaire, y compris pour suivre la coopération décentralisée ;
- chaque collectivité partenaire assure les frais logistiques engagés dans son pays ;
- les opérateurs marocains, en liaison directe avec la collectivité française, peuvent recevoir des subventions de cette dernière soit directement, soit par le canal d'une association française avec laquelle ils sont eux-mêmes partenaires.

Ces modalités de relations financières font apparaître plusieurs limites :

- une implication *a minima* des collectivités locales marocaines, sauf les plus grandes villes et quelques régions ;
- une difficile appréciation des volumes financiers engagés par chaque partenaire, ce qui est parfois source d'irritation. Le mode de valorisation des coûts (notamment les temps de travail) par les collectivités marocaines est mal connu des collectivités françaises ; réciproquement les collectivités marocaines estiment que « *les frais d'hébergement des responsables et techniciens français en déplacement au Maroc représentent des coûts plus élevés que ce que rapporte la coopération* ».

D'une façon plus générale, l'appréciation des volumes financiers se heurte du côté des collectivités territoriales françaises à la dispersion des lignes budgétaires sur lesquelles sont prélevées les ressources affectées à la coopération décentralisée (administration générale, subvention attribuée à des associations françaises pour appuyer des actions au Maroc, charges de personnels, etc.). Du côté marocain, la complexité est égale. Seules quelques collectivités votent un budget spécifique dédié à la coopération décentralisée. Les charges sont le plus souvent inscrites

1- « La coopération internationale des collectivités locales marocaines », numéro spécial de la lettre des Collectivités Locales, septembre 2005.

dans les articles de la nomenclature budgétaire correspondant à leur objet (achat de moyens de transport, aménagement urbain, état civil, formation du personnel, etc.).

Le PAD Maroc, une fois encore, fait exception, les dossiers présentés affichant la contribution de chaque partenaire et la répartition des cofinancements du PAD entre eux.

Le PAD, un outil déterminant mais trop rigide

- ⇒ Le PAD Maroc a fortement fait évoluer la coopération décentralisée :
- par les procédures de sélection des projets qu'il a mis en place au regard des modalités antérieures : application d'un guide de procédures, mise en place d'un comité de sélection des projets franco-marocains, planification du déroulement des actions, répartition de charges financières entre les collectivités locales partenaires, etc. ;
 - en plaçant le renforcement institutionnel au centre de ses appuis ;
 - en contribuant à l'amélioration de la qualité des coopérations : échanges approfondis avec les partenaires, utilisation systématique du cadre logique ;
 - en adoptant des procédures financières conformes au système de la comptabilité publique marocaine.

Il a également contribué à faire passer les coopérations d'une approche ponctuelle vers des approches « processuelles » et vers le soutien à des actions structurantes². Cette dimension du PAD Maroc est affirmée par les collectivités marocaines comme françaises. Il a « *un rôle important pour faire évoluer la coopération en lui donnant une vision de renforcement des collectivités. Il incite à dépasser le stade des échanges informatifs³* ».

La création du PAD témoigne enfin de l'importance que les deux États donnent à la coopération décentralisée.

Cependant, en accumulant les lourdeurs administratives françaises et marocaines, il est passé d'un rôle attendu d'accompagnateur et d'interlocuteur à une « *administration rigide et imprévisible* ». Les délais de mise en place du dispositif de circulation des fonds par le canal des « comptes de dépenses sur dotation » en est une illustration. Ces lourdeurs administratives ont eu un effet sélectif en éloignant les collectivités qui ne disposaient pas des ressources humaines pour monter des dossiers de cofinancement.

2- Toutes les coopérations n'ont pas « découvert » l'appui institutionnel avec le PAD Maroc. La ville d'Aix-en-Provence, par exemple, s'est engagée dans cette voie avec sa ville partenaire Oujda depuis l'origine de leur coopération.

3- Commune urbaine de Marrakech

ÉVALUATION

Des réseaux de relations actifs

➔ Les coopérations décentralisées qui unissent les deux pays ont suscité tout un réseau de relations et de comportements qui, bien que non apparents, n'en sont pas moins réels.

La vitalité de ces réseaux génère des relations qui permettent une meilleure interconnaissance des pratiques administratives réciproques et une qualité de relation qui va souvent au-delà des seules dimensions professionnelles. La coopération décentralisée a ainsi des effets positifs :

- une ouverture sur le monde de celles et ceux qui participent aux actions ;
- une mise en confiance et un respect mutuel entre les personnes qui, de près ou de loin, sont impliquées dans la coopération.

À travers la panoplie d'acteurs, des contacts personnels se nouent, les regards des uns sur les autres se modifient.

Des résultats mitigés

➔ Appliqués à la coopération décentralisée franco-marocaine, les critères d'évaluation permettent de repérer quelques traits marquants.

- Faute d'un fonctionnement explicite, les dispositifs de choix des actions conduisent à retenir des projets mal étudiés, dont l'intérêt est parfois étranger à la coopération décentralisée.

Cette situation résulte de :

- la faiblesse en nombre des agents des collectivités marocaines, ce qui laisse trop isolés les cadres en responsabilité ;

- l'insuffisante prise de conscience des collectivités françaises des efforts que nécessite leur coopération avec le Maroc.

Dans ce contexte, l'État marocain, à travers la tutelle technique et financière, impacte parfois le choix et la conduite des actions (ce fut notamment le cas dans la décision prise par plusieurs partenariats de faire du Plan de déplacement urbain leur thème central de coopération).

- La multiplicité des projets rend difficile la cohérence :
 - entre les actions au sein d'un même partenariat, par exemple entre les réalisations techniques et la mise en place de formations. Les actions cofinancées par le PAD sont en revanche fortement structurées autour d'un domaine précis, voire exclusif ;
 - entre les diverses coopérations décentralisées, y compris lorsqu'elles mènent des projets de nature similaire. L'adoption d'une charte de collaboration entre les coopérations décentralisées de la région de l'Oriental est de ce point de vue une innovation qui pourrait avoir un impact important.

Par ailleurs, sauf dans quelques cas, il n'y a pas d'articulation entre les coopérations décentralisées et les autres acteurs dont les projets concernent le territoire de la collectivité marocaine : Agence de développement social, Initiative pour le développement humain, Agences de développement, etc.

- Le contexte dans lequel se développe la coopération décentralisée – volonté politique limitée des élus, insuffisante préparation des dossiers techniques, lourdeurs administratives – conduit à un faible taux de réalisation des actions.

La répétition des reports d'actions « *toujours en cours* » donne un goût d'inachevé, non seulement pour les projets concernés, mais pour l'ensemble de la coopération décentralisée. Ce sévère constat fait dire à de nombreux interlocuteurs : « *Les relations sont réduites à quelques manifestations sans importance* » (collectivités locales marocaines), « *Il y a en fait peu de projets mis en œuvre* » (collectivités françaises).

- Bien que souhaitée, la participation des habitants au choix et à la définition des actions est rare, sauf pour celles qu'ils gèrent directement.

Ainsi, malgré leur volume important, les coopérations entre collectivités décentralisées ont peu de poids sur les dynamiques nationales. Elles disposent d'un réel potentiel d'actions mais ne parviennent pas à apporter une plus-value collective à des coopérations qui restent dans une relation binomiale.

Une coopération moins aisée qu'il ne paraît

➔ Aux yeux de beaucoup de collectivités françaises, le Maroc apparaît comme familier. Au-delà de cette apparence, l'expérience montre que les difficultés à surmonter dans la coopération décentralisée franco-marocaine sont très largement sous-estimées.

- **Le Maroc est un pays émergent**
Les attentes des collectivités marocaines s'expriment à deux niveaux, d'une part contribuer à résoudre les problèmes de pauvreté, d'autre part bénéficier de l'expérience la plus élaborée des collectivités françaises pour améliorer l'exercice de leur responsabilité.
- **L'encadrement de la décentralisation**
La décentralisation est fortement encadrée (techniquement, financièrement, politiquement) et les collaborations entre les niveaux de décentralisation sont difficiles à mettre en œuvre en raison d'un insuffisant corpus juridique.
- **Le cruel manque de cadres administratifs, techniques et financiers** constitue un handicap qui limite la progression des dossiers et le suivi des réalisations.

- **L'absence de plan de développement dans un grand nombre de collectivités locales**

Le flou des perspectives de moyen terme bride le choix de priorités et l'organisation des actions autour d'axes clairement définis. Les récentes mesures prises pour que chaque collectivité locale se dote d'un plan de développement constituent de ce point de vue un atout pour l'avenir.

Aussi, à la symétrie des discours entre collectivités partenaires sur :

- le renforcement institutionnel et le soutien au développement local comme axes centraux de la coopération décentralisée ;
 - les relations interpersonnelles comme base essentielle pour consolider la volonté politique de construire une coopération décentralisée ;
- répond une dissymétrie des objets d'actions.

Les collectivités marocaines attendent de la coopération décentralisée :

- « *des projets concrets, visibles et directement utiles aux habitants* » ;
- « *la possibilité d'accéder à des financements* ».

Les collectivités françaises pensent quant à elles leur coopération comme :

- un « *moyen de soutenir la décentralisation au Maroc* ». Elles saisissent les opportunités d'actions qui vont dans ce sens ;
- un « *moyen de proposer un savoir-faire* » pour la mise en place et la gestion de services publics locaux ;
- un soutien aux dynamiques de développement « à la base ».

Cette dissymétrie des objets renvoie à l'élucidation de questions fondamentales peu ou pas traitées entre partenaires.

- i. Quelles modalités de coopération pour que la coopération décentralisée gagne en crédibilité auprès des habitants et des différents acteurs des territoires ? Quelles modalités de coopération pour accompagner les collectivités locales marocaines dans leur consolidation ?
- ii. Qu'entend chaque partenaire par « actions prioritaires » : ont-elles pour objet de répondre au besoin du plus grand nombre, de toucher les groupes de population dans les situations les plus précaires, ou de consolider des domaines qui ont un effet d'entraînement fort sur les dynamiques locales ?

Des lourdeurs spécifiques à la coopération décentralisée

⇒ La faiblesse du taux de réalisation des actions tient aussi à des « non-dits » dont beaucoup d'interlocuteurs soulignent à la fois le poids et la difficulté à expliciter :

- les dimensions protocolaires et de « tourisme masqué » se conjuguent pour établir des relations formelles sans nécessairement que celles-ci expriment une volonté de faire aboutir les actions engagées ;
- chaque coopération se présente, sauf cas exceptionnel, comme exemplaire dans son intérêt et son efficacité. Ceci obère l'engagement d'un débat qui permette d'explorer les mesures à prendre pour consolider des relations que tous souhaitent plus efficaces ;
- l'importance donnée aux relations humaines comme fondement de la coopération décentralisée recouvre une incontestable réalité, mais son affirmation est insuffisante pour consolider une relation et lui donner les dimensions politiques et techniques nécessaires.

Des ambitions et des pratiques à renouveler

⇒ L'écart entre les ambitions affirmées et les pratiques s'exprime sur un large registre de situations : soutien à la décentralisation/réalisation d'actions ponctuelles ; coopération de territoire à territoire/absence de plateforme de concertation ; mise en avant du rôle des migrants/place réduite dans les actions, etc.

Les enjeux d'aujourd'hui sont à mettre au cœur de la coopération décentralisée. Ils requièrent une approche renouvelée.

- **Accompagner les collectivités marocaines dans la maîtrise de leur croissance**
C'est moins la pénurie de ressources qui est en jeu pour les régions et communes urbaines marocaines que leur capacité à gérer leur développement accéléré, à atteindre un niveau d'organisation suffisant pour être en mesure

de répondre aux attentes de leurs habitants, à construire une cohérence entre toutes les dynamiques qui s'expriment.

Pour répondre à ces attentes, les collectivités marocaines ont besoin de consolider leur capacité à :

- agir sur l'ensemble de leur espace territorial ;
- fédérer les dynamismes locaux et contribuer au développement ;
- se constituer en interlocuteur des associations locales ;
- répondre aux « besoins du quotidien » de leur population ;
- prendre en compte l'existence et les demandes des groupes sociaux minoritaires.

- **Collaborer entre les différents niveaux de décentralisation**

La collaboration entre les niveaux de décentralisation est soumise, d'une part à la culture des administrations, qui échangent peu entre niveaux de décentralisation, d'autre part à l'absence de structures juridiquement établies associant des collectivités de différents niveaux de décentralisation. Les collectivités françaises, régions et départements notamment, peuvent verser leur expérience dans ce domaine.

- **Encourager l'implication des sociétés civiles**

L'implication des acteurs privés fonctionne bien si l'on prend en compte le nombre d'opérateurs, plus difficilement si l'objectif est de rapprocher les tissus associatifs marocain et français. Les collectivités décentralisées, les communes principalement, peuvent participer à leur rapprochement, les accompagner dans leurs échanges, renforcer leurs capacités d'être des interlocuteurs des pouvoirs publics. Dans ce contexte, les migrants ont un rôle à jouer. Des échanges entre collectivités décentralisées sont sur ce point à consolider.

- **Appréhender la dimension économique de la coopération décentralisée**

Une réflexion approfondie est à engager dans deux directions :

- d'une part, définir le rôle des collectivités locales pour soutenir la dynamique économique de leur territoire, consolider le tissu des petites et moyennes entreprises et, plus globalement, entretenir des relations confiantes avec les organisations professionnelles ;

- d'autre part, mieux identifier les facteurs retenus par un investisseur pour s'intéresser à une zone et mettre en place les modalités pour y répondre : origine des produits consommés localement et besoins de consommation courante, mode de distribution, ressources d'épargne et affectation des fonds épargnés, niveau de compétence des producteurs locaux, opportunités de transformation des produits locaux, etc.

REFONDER LA COOPÉRATION

Refonder la coopération pour tirer profit de son potentiel

➔ La coopération décentralisée franco-marocaine bénéficie d'un véritable potentiel par sa variété et son expérience. Pour tirer profit de ses atouts, il est besoin, dans un premier temps, que ses acteurs en définissent des perspectives et en clarifient les approches.

Des questionnements et des options

➔ Les réponses apportées aux questions centrales que rencontre la coopération décentralisée franco-marocaine modèleront son avenir. Les choix à faire ne concernent pas seulement les collectivités en partenariat mais également les États et toutes les organisations qui contribuent à la construire.

Donner une identité à la coopération décentralisée franco-marocaine

➔ Au-delà des motivations spécifiques à chaque partenariat, la coopération franco-marocaine manque d'un système de références partagées qui la positionne parmi les différentes formes de coopération.

■ Vers la construction d'une politique publique transversale ?

L'option des collectivités partenaires est-elle de développer des projets spécifiques en fonction des « besoins exprimés » ou est-elle de faire évoluer la coopération décentralisée

pour qu'elle devienne une politique publique de chaque collectivité avec ses objectifs, sa stratégie et son articulation avec les autres politiques locales ?

■ Renforcer une construction paritaire des relations

Chaque partenariat vit dans un paradoxe, celui d'exister par une relation qui se veut égalitaire mais dans laquelle « l'offre » est concentrée chez l'un, « la demande » chez l'autre.

Envisager une réponse à cette difficulté, c'est passer d'une approche palliative, « *qu'est-ce qui manque ?* » à la question « *que veut-on faire, pour quel objectif ?* ». Le contenu de la coopération décentralisée sera différent selon que la première ou la seconde question est privilégiée.

Développer les relations de territoire à territoire, créer des plateformes de concertation entre les collectivités locales et les acteurs du territoire

➔ La coopération décentralisée a pour finalité de rapprocher les acteurs de deux territoires. Faire vivre cette dimension de la coopération décentralisée induit la mise en place d'organisations et de dispositifs ainsi que l'élaboration de démarches et processus qui libèrent les initiatives, et favorisent les maillages entre acteurs des deux collectivités partenaires.

Améliorer le fonctionnement de la coopération décentralisée

Les dispositifs politiques, administratifs, juridiques et techniques

➔ L'amélioration du fonctionnement des dispositifs en charge d'organiser et de suivre la coopération décentralisée au sein des collectivités locales est un axe à construire autour de quatre entrées.

- 1 - Renforcer les bases juridiques de la relation entre partenaires par un renouvellement régulier des conventions
- 2 - Définir de façon partagée les champs d'actions confiés à des opérateurs sollicités par les collectivités françaises
- 3 - Préparer les dossiers présentés aux comités d'orientation des collectivités concernées
- 4 - Renforcer les organes techniques de suivi de la coopération au sein des collectivités marocaines :
 - en consolidant les capacités de leur service de coopération décentralisée par un appui spécifique du service équivalent de leur collectivité ;
 - en organisant des rencontres entre les services de coopération décentralisée des collectivités marocaines. Ces services travaillent aujourd'hui sans relation entre eux et ne sont pas en mesure d'échanger leurs expériences.

Cet axe repose sur la construction d'un diagnostic institutionnel croisé.

Renforcer le rôle « d'ensemblier » des collectivités locales

- ➔ Le défaut d'articulation entre les différentes actions manifeste un besoin de coordination. Cette dernière est indispensable pour :
- assurer la cohérence entre les appuis à la décentralisation et les dynamiques de développement local ;

- allier le renforcement des institutions publiques, en tout premier lieu des collectivités territoriales, à celui des organisations collectives locales ;
- formuler une unité méthodologique pour la conduite des actions ;
- démultiplier l'impact des actions.

Seules les collectivités locales ont la légitimité de pouvoir assurer, au Maroc comme en France, la fonction d'ensemblier.

Consolider les approches, ouvrir des champs nouveaux

Connaître la coopération décentralisée

➔ Cette perspective engage quatre axes de travail.

- 1 - Produire une connaissance quantitative de la coopération décentralisée
Il s'agit moins de réaliser un répertoire de plus, dont la vie ne dure que le temps de la collecte des informations, que de mesurer en continu le poids de la coopération décentralisée franco-marocaine par rapport à la décentralisation au Maroc et à l'implication des grandes villes et des régions.
- 2 - Développer une politique d'évaluation
Conduire des évaluations et tirer enseignement de leurs conclusions permettraient aux collectivités partenaires de mieux partager leurs motivations, d'avoir une plus grande réactivité en cas de difficultés apparentes ou latentes, d'engager les ajustements nécessaires.
- 3 - Organiser une « réunion-bilan annuelle » par pays sur la coopération décentralisée
- 4 - Connaître les financements affectés à la coopération décentralisée
Il convient d'engager une étude sur ce point spécifique, notamment pour élaborer une nomenclature applicable par les collectivités territoriales afin d'apprécier les volumes financiers en jeu, leur affectation par grandes masses, les coûts de gestion et les frais logistiques, les circuits de transfert, etc.

Ouvrir la coopération décentralisée à des nouvelles collectivités locales

➔ Deux pistes de travail peuvent être mises en œuvre.

1 - *Renforcer la coopération décentralisée en direction des communes rurales marocaines*
Par une coopération « d'espace territorial à espace territorial », de « pays à pays ».

2 - *Étendre les coopérations des « grandes collectivités » françaises vers le milieu rural*

Deux hypothèses de travail sont possibles, la première est déjà en phase de démarrage :

- inciter les conseils généraux et les régions à étendre leur coopération à l'ensemble du territoire de leurs collectivités partenaires en portant notamment attention aux besoins des communes rurales ;
- proposer aux collectivités françaises déjà en partenariat avec une commune urbaine de démarrer une coopération avec une commune rurale de sa périphérie.

Appuyer la mise en place d'une administration de développement

➔ Au-delà de l'appui à la mise à niveau de l'administration locale, cette option conduit à :

- appuyer la collectivité partenaire à formuler ses priorités de développement si elle ne les a pas élaborées, ce qui est le cas de nombreuses collectivités à l'exception des plus grandes villes et des régions qui connaissent un fort développement ;
- mettre en place une administration qui favorise l'intégration des différentes actions menées sur le territoire de la collectivité à partir des priorités arrêtées ;
- soutenir la formation d'agents de développement.

Mieux appréhender la dimension économique

➔ La coopération décentralisée peut être en mesure de soutenir plusieurs pistes pour dynamiser le tissu de petites et moyennes entreprises locales. Parmi ces pistes on peut noter :

- un soutien au **partenariat industriel ou artisanal** fondé sur l'échange de savoir-faire

entre entreprises : savoir-faire technique mais aussi savoir-faire en gestion, en commercialisation, en évaluation des montants d'investissement à réaliser, en définition de profils de poste, etc. ;

- un soutien à la mise en place d'un « *directoire économique* » au sein de la collectivité partenaire ;
- à l'image de programmes menés dans d'autres pays, la coopération décentralisée peut prendre en charge la production **d'études de préféabilité** pour démarrer de petites entreprises valorisant des productions locales.

Les dispositifs d'accompagnement et d'appui à la coopération décentralisée

Soutien aux dispositifs d'appui aux élus

➔ Les collectivités françaises qui travaillent avec les niveaux régionaux, préfectoraux ou provinciaux peuvent contribuer à instituer un dispositif d'appui aux élus avec lequel elles sont en coopération à l'échelon territorial. On peut citer parmi les activités d'un tel espace :

- la production d'informations sur les potentialités de la zone ;
- la diffusion d'informations technico-économiques ;
- l'organisation de cycles d'échanges d'expérience et de formation ;
- l'appui à l'élaboration de cahiers des charges pour les appels d'offre ;
- les modalités de suivi et de réception de travaux.

Consolidation des dispositifs financiers

➔ Trois types de dispositifs sont envisageables.

1 - *Mettre en place un fonds d'accompagnement de la coopération décentralisée*

La formule d'un financement quadripartite d'un fonds de coopération décentralisée abondé par les deux États et par les collectivités

partenaires pour les actions qui les concernent manifeste l'intérêt des premiers pour la coopération décentralisée. Elle conduit à une plus grande implication des responsables de l'État déconcentré, non seulement comme instance de contrôle, mais également comme partie prenante dans la qualité des actions et leur suivi.

2 - Améliorer le fonctionnement du compte de dépense sur dotation (CDD)

Ces comptes, mis en place dans le cadre du PAD, permettent le financement et le cofinancement de projets pluriannuels et une traçabilité des opérations pour chacun des contributeurs au projet. Leur ouverture et le début de leur mise en œuvre ont été difficiles mais ils peuvent constituer, sous réserve de plus de souplesse, un outil utile pour des projets de renforcement de capacité.

3 - Mettre en place des fonds de développement locaux

Pour soutenir le développement local, les coopérations décentralisées peuvent accompagner le démarrage de fonds locaux de développement en prenant en charge tout ou partie du financement des travaux préparatoires à leur mise en place et en accompagnant leurs premiers temps de fonctionnement.

Les fonds de développement reposent sur une mutualisation des ressources financières mobilisées par les collectivités locales partenaires, ressources propres et ressources négociées, et versées sur un compte géré par un organisme agréé.

Renforcement des espaces de concertation et de coordination entre coopérations décentralisées

1 - Assurer une coordination entre les coopérations décentralisées aux niveaux régionaux ou infrarégionaux

Cette concertation peut s'articuler autour de trois axes :

- élaborer un « code de conduite » et des références de travail partagées sur la démarche de coopération décentralisée pour plus d'égalité dans les partenariats à l'image de la démarche engagée dans la région de l'Orient ;

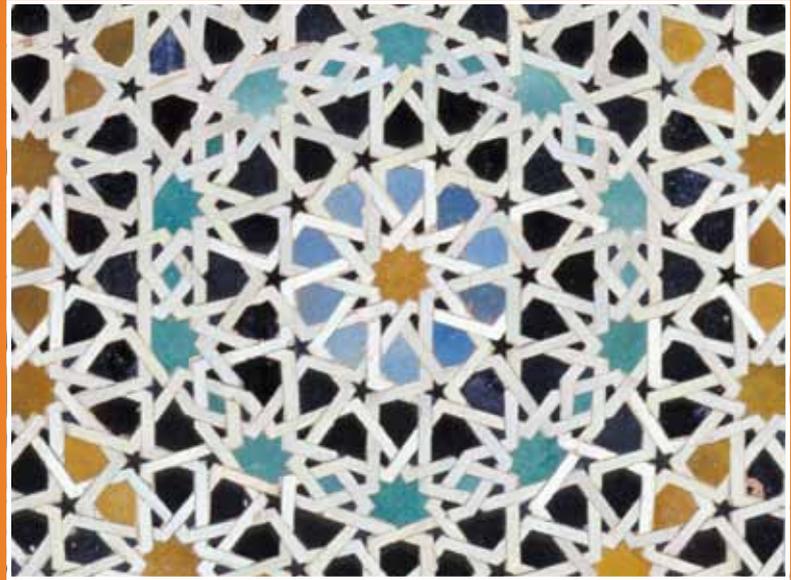
- partager les expériences de coopération décentralisée entre collectivités locales de la même région et leurs collectivités partenaires ;
- recourir aux appuis de la coopération décentralisée pour organiser des services communs aux collectivités locales de la région ou d'une partie de la région.

2 - Organiser des espaces de débats et de concertation nationale et territoriale

Ouvrir les débats sur les motivations et l'intérêt des collectivités locales à engager et développer des relations de coopération décentralisée, regarder de près les modes d'organisation de leur coopération, faire l'analyse des difficultés rencontrées et des problèmes résolus, interroger la pertinence des modes de relations politiques, techniques, financières, etc. sont autant de questions soulevées par les collectivités locales marocaines et françaises qui méritent d'être traitées avec rigueur pour générer un dynamisme renouvelé pour la coopération décentralisée. L'organisation de rencontres, entre collectivités marocaines d'une part, entre collectivités françaises d'autre part, sur des thèmes communs en vue d'échanger ensuite leurs lectures permettra d'amener en débat des points de vue qui n'ont pas de lieu où s'exprimer et de traiter de questions qui restent tues.

La coopération décentralisée franco-marocaine est sans doute aujourd'hui, tant du point de vue du nombre de partenariats que de la qualité des relations entre collectivités, la plus fertile du pourtour méditerranéen.

Le Maroc connaît depuis une dizaine d'années une dynamique forte et soutenue. Il s'est engagé dans un processus irrévocable de décentralisation, marqué par l'affirmation du rôle des communes et la montée en puissance du niveau régional.



Dans ce contexte, la coopération française a mis en place un projet d'appui au processus de décentralisation intégrant parmi ses objectifs principaux le soutien aux coopérations décentralisées. Le dispositif original qui en est né, avec ses réussites et ses faiblesses, a sans doute participé à refonder les pratiques.

Ce regard rétrospectif et prospectif sur la réalité de la coopération décentralisée franco-marocaine nourrira sans doute les analyses de ses principaux protagonistes.

Ministère des Affaires étrangères et européennes
Direction générale de la mondialisation,
du développement et des partenariats
Service des Programmes et du Réseau/Pôle évaluation

27, rue de la Convention
CS 91533 75732 Paris Cedex 15

www.diplomatie.gouv.fr