



1^{er} Forum d’Autorités Locales UE-Maroc

Cordoue, 2-3 mars 2010

DOCUMENT DE TRAVAIL

“Les Autorités locales
dans le Statut avancé UE-Maroc”

Auteur: Iván Martín

Édition : Fonds Andalou des Municipalités pour la Solidarité
International - FAMSI

Sommaire

1. Le niveau local dans le Statut avancé UE-Maroc.....	p. 3
a. Le document conjoint de 2008.....	p. 3
b. Les autorités locales et le Statut avancé.....	p. 5
2. Convergence, développement territorial et assistance financière dans le cadre du Statut avancé.....	p. 8
3. Vers un Agenda de la coopération décentralisée UE-Maroc.....	p. 11
4. Perspectives pour une coopération avancée entre les autorités locales UE-Maroc.....	p. 13
Bibliographie de référence.....	p.16

1. Le niveau local dans le Statut avancé UE-Maroc

Le 13 octobre 2008, l'Union européenne et le Royaume du Maroc accordèrent un « Document conjoint » sur le « renforcement des relations bilatérales/Statut avancé ». ¹ Le document conjoint apporte une réponse aux attentes exprimées par le Maroc d'établir avec l'UE une relation « plus et mieux que l'association [...] et [...] moins que l'adhésion », selon les paroles du Roi Mohamed VI en 2000. Mais le Statut avancé est avant tout l'expression de la « volonté commune du Royaume du Maroc et de l'Union européenne de nouer un partenariat de plus en plus étroit et mutuellement bénéfique, couvrant toutes les dimensions et à tous les niveaux, afin notamment de consolider le processus de réformes et de modernisation économique et sociale de ce pays » ². Les autorités locales ont un rôle fondamental à jouer dans cette démarche de modernisation et, par conséquent, dans le Statut avancé.

a. Le document conjoint de 2008

Parmi les objectifs signalés par le Document conjoint, il convient de souligner l'intensification de la coopération politique « en vue d'une plus grande prise en compte de leurs priorités stratégiques respectives », la convergence des législations pour l'« intégration progressive du Maroc au Marché Intérieur de l'UE » et « la vocation [du Statut avancé à] une plus grande implication des entités territoriales, des acteurs économiques et des partenaires sociaux des deux parties dans l'objectif de promouvoir les synergies entre ces intervenants et de concrétiser l'appropriation commune de ce partenariat » ainsi que de « développer la dimension humaine du partenariat UE-Maroc, à travers le renforcement des échanges culturels, éducatifs et scientifiques ». Et ce, « avec un soutien financier approprié et en phase avec l'ampleur et le caractère ambitieux de cette nouvelle évolution ». À cet effet, une « feuille de route » a été établie visant à matérialiser le Statut avancé en une série d'actions à court et moyen terme qui seront objet d'une évaluation périodique. Une réflexion a également été lancée sur les modalités de l'instrument qui prendra le relais du Plan d'Action de Voisinage (2007-2010) actuel et du lien contractuel qui le cas échéant, se substituera à l'Accord d'Association en vigueur depuis l'an 2000.

Dialogue politique. Quant aux actions concrètes convenues qui ont déjà commencé à être appliquées en 2009, il convient de souligner celles qui visent à renforcer le dialogue politique, dont la participation « sur une base ad hoc » des ministres et des ambassadeurs marocains, en marge des réunions périodiques du Conseil des Ministres de l'UE, ainsi que au sein des groupes de travail et les comités de l'UE. La coopération politique entre l'UE et le Maroc est renforcée, notamment en matière de sécurité et de défense, à travers la programmation de réunions thématiques à haut niveau ; une coordination est structurée entre les deux partenaires au niveau des instances multilatérales, notamment des Nations Unies. Cet ensemble de dispositions offre une plateforme d'ancrage extraordinaire pour le dialogue entre les deux partenaires et pour fournir au Maroc une plus ample information sur les procédures communautaire de prise de décision. Après ça, sont définies toute une série d'actions de coopération en matière de sécurité (police, contrôle des frontières, lutte contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et plus généralement la délinquance) et

¹ http://ec.europa.eu/external_relations/morocco/docs/document_conjoint_fr.pdf.

² Conclusions du Conseil des affaires générales et des relations extérieures de l'UE du 8-9 décembre 2008, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/gena/104615.pdf.

judiciaire, avec un alignement institutionnel et législatif du Maroc sur les standards de l'UE, y compris sur les conventions du Conseil de l'Europe, qui traduit un engagement décidé du Maroc pour la mise à niveau en matière de droits humains et d'égalité entre les hommes et les femmes.

Coopération économique. En matière économique, l'objectif établi est de créer un espace économique commun à moyen terme, inspiré sur les règles de l'Espace économique européen, ce qui implique une coopération renforcée en matière de convergence réglementaire du Maroc avec l'UE (c'est-à-dire, l'adoption de la législation communautaire). En fait, ce processus a déjà été engagé dans le cadre de la Politique européenne de voisinage (PEV) et du Plan d'action de voisinage UE-Maroc. Il a été d'autre part convenu de négocier un Accord de libre échange approfondi et global intégrant l'agriculture et les services et non seulement les produits manufacturés, tel que l'Accord de Libre Commerce qui entra en vigueur en 2000 (dont la période transitoire terminera en 2012), mais aussi la libre circulation de capitaux y compris « la présence temporaire des personnes physiques à des fins professionnelles ».

Par ailleurs, un dialogue économique est promu entre les deux partenaires, à travers la création d'un « Forum économique UE-Maroc », un groupe de travail composé des représentants des associations patronales et des entrepreneurs des deux parties et, une grande nouveauté, un dialogue en matière d'emploi, de travail décent et d'affaires sociales qui prétend revêtir le Statut avancé d'une dimension sociale et combler ainsi l'une des grandes lacunes des mécanismes de coopération actuels, prévoyant même la mise en place d'un cadre institutionnel de concertation en matière de politiques d'emploi. Concernant les infrastructures, il est prévu de connecter le Maroc aux grands réseaux transeuropéens de transport, de communications et d'énergie, à travers une démarche d'intégration progressive dans le marché européen de l'énergie. En dernier lieu, des actions de coopération en matière d'agriculture et de pêche, de mines, d'environnement et de l'eau sont également prévues afin de renforcer la convergence réglementaire du Maroc dans chacun de ces domaines.

Échanges humains. Dans ce domaine, il s'agit de renforcer les échanges humains, scientifiques et culturels ainsi que les réseaux d'échanges et de consultation entre les sociétés civiles et les partenaires sociaux respectifs, la coopération transfrontalière et transrégionale entre les autorités régionales et locales, dans le cadre préexistant de la PEV toutefois. Il est également prévu de rapprocher le système d'enseignement supérieur et de recherche marocain à l'espace européen dans ce domaine, dans la même ligne déjà entreprise, en renforçant la participation à des programmes européens, ainsi que une coopération en matière migratoire et l'application d'une approche globale dans ce domaine (déjà en cours dans le cadre du dialogue Europe-Afrique sur les migrations). Encore plus important, il s'ouvre la possibilité de permettre l'accès de diplomates, de fonctionnaires et de cadres marocains aux stages et aux échanges dans les institutions européennes.

Agences et programmes de l'UE. Finalement, dans le domaine institutionnel, il est prévu que le Maroc puisse participer dans une série d'agences européennes, telles que l'Agence européenne de sécurité aérienne, Eurojust ou l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, ou encore des programmes comme Marco Polo ou Douane 2013.

b. Autorités locales et Statut avancé

Concernant les autorités locales, le document conjoint sur le Statut avancé

“encourage le rapprochement entre les représentants des autorités régionales et locales marocaines et leurs homologues européens qui permettra de conforter la dynamique de la coopération transfrontalière et transrégionale promue dans le cadre de la PEV étant entendu qu’elle devrait respecter les mêmes principes que la coopération transfrontalière au titre de l’IEVP. Le Maroc ambitionne, à terme, de mettre en réseau les entités régionales marocaines avec le Comité des Régions (CdR) »

Les deux éléments à extraire de cette déclaration sont les suivants :

- Continuité explicite des instruments de coopération transfrontalière et de coopération décentralisée entre le Statut avancé et la PEV. En effet, il ne semble pas que l’agenda actuel du Statut avancé prévoit des possibilités d’impulser ladite coopération à travers de nouveaux programmes ou ressources.
- Perspectives d’institutionnalisation des relations entre les autorités régionales marocaines et européennes (dans ce contexte, les autorités locales ne sont pas mentionnées).

Concernant la Politique européenne de voisinage (PEV), la *concept note* sur le Programme indicatif national 2011-2013 publiée par la Commission européenne en mars 2009 aux fins de consultation publique offre quelques pistes sur les priorités futures de la coopération pendant les prochaines années. En effet, elle mentionne explicitement la « régionalisation/approche territoriale » comme l’un des thèmes transversaux à intégrer dans tous les programmes proposés, au même titre que le genre, l’environnement et la bonne gouvernance. Les programmes mentionnés sont : le programme de soutien et de modernisation du marché du travail et du dialogue social, la prévention de l’habitat insalubre, le développement rural intégré dans le Nord, la réforme agricole, le programme « réussir le Statut avancé », la modernisation de l’action publique (avec l’accent sur la régionalisation), la promotion de l’égalité entre les hommes et les femmes, l’intégration des standards environnementaux dans les activités économiques et l’appui à la politique forestière.

Programme de coopération transfrontalière. L’accent qui a été mis sur la continuité des instruments de coopération décentralisée dans le cadre de l’Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP), qui est l’instrument financier de la Politique européenne de voisinage, souligne combien il est important de débloquer la participation du Maroc au Programme de coopération transfrontalière y prévu. L’importance de ce programme réside non seulement dans les ressources considérables qu’il mobilise, avec une enveloppe financière totale (pour le sud de la Méditerranée et l’est de l’Europe) de 1,181 milliards d’euros pour la période 2007-2013, mais surtout dans le fait que pour la première fois dans l’histoire de la coopération externe de l’UE, il applique une méthodologie de gestion et de contrôle propre aux fonds structurels de la politique régionale européenne, bien que légèrement simplifiée. En outre, ces ressources sont destinées à des programmes de coopération transfrontalière entre les territoires situés sur les frontières externes de l’UE, c’est-à-dire entre les États membres et les pays partenaires qui partagent des frontières maritimes ou terrestres, programmes qui seront exécutés par les autorités régionales et locales et des autres acteurs locaux du développement (ONG, chambres de commerce, universités...).

Plus concrètement, il comprend le Programme Bassin Méditerranée destiné à toutes les régions côtières méditerranéennes et qui a déjà été mis en œuvre (avec un budget d'environ 171 millions d'euros)³ et divers programmes bilatéraux, dont, entre autres, un Programme Espagne-Maroc (avec un sous-programme Andalousie-Maroc et un sous-programme Îles Canaries-Sud du Maroc) avec un budget de 156,7 millions d'euros. Le lancement de ce dernier programme est sujet à un accord préalable des Gouvernements d'Espagne et du Maroc. Cependant, ce dernier a décidé de suspendre pour l'instant sa participation au Programme Bassin Méditerranée (qui requiert la signature d'une convention financière avec la Commission européenne) et de ne pas souscrire le Programme Espagne-Maroc, ce qui implique la perte de la moitié des fonds alloués à ce programme si l'accord ne se produit pas avant juin 2010 (l'autre moitié, correspondant à des fonds structurels revenant à l'Espagne, serait allouée à des programmes de coopération transfrontalière gérés par les autorités régionales espagnoles).

Au-delà de la perte des ressources financières, qui infirme l'excellente capacité d'absorption du soutien financier européen qu'a démontré posséder le Maroc (116% des allocations en 2008), le blocage du lancement du Programme de coopération transfrontalière Espagne-Maroc et le refus de participer au Programme Bassin Méditerranée remet en question la capacité d'adaptation du Maroc à la méthodologie de la politique régionale européenne et, par conséquent, sa future participation à cette politique. En effet, l'objectif de l'application de la méthodologie des fonds structurels aux programmes de coopération transfrontalière de l'IEVP était précisément de servir de banc d'essai à « l'accès aux moyens financiers communautaires adéquats pour accompagner le Maroc dans une logique de la politique régionale et de cohésion de l'UE » que mentionne le document conjoint.

De ce point de vue, le déblocage de la participation du Maroc au Programme de coopération transfrontalière revêt une importance cruciale pour les perspectives de toute modalité d'élargissement de la politique régionale et des fonds structurels au Maroc dans le cadre du Statut avancé, ainsi que pour la participation opérationnelle des autorités locales et régionales à ce processus. Le sommet UE-Maroc, sous la présidence espagnole de l'UE, est pratiquement la dernière opportunité politique pour débloquer cette participation.

Programme CIUDAD. Ce programme (Coopération en matière de développement urbain et dialogue) compte sur une enveloppe budgétaire de 14 millions d'euros pour la période 2009-2011 (dont 8 millions pour le sud de la Méditerranée) et permet aux autorités locales de l'UE et des pays méditerranéens partenaires de mener à bien des projets de coopération et de partenariat, précisément dans l'objectif de promouvoir la compréhension mutuelle, le dialogue et la coopération en soutenant le renforcement des capacités afin de moderniser et de renforcer les gouvernements locaux et régionaux des pays partenaires (notamment en matière de planification du développement urbain durable)⁴. Les premiers projets dans le cadre de ce programme ont déjà été approuvés.

³ www.enpicbmed.eu/fr/index.html.

Programme opérationnel conjoint. www.commed-cglu.org/IMG/pdf/Programme_Fr.pdf.

⁴ Pour une vue d'ensemble des programmes euro-méditerranéens ouverts à la participation opérationnelle des autorités locales et régionales, voir Iván Martín (2009b): *La participation opérationnelle des autorités locales et régionales au Partenariat euro-méditerranéen*. Fiche de divulgation euromed n° 2 (www.commed-cglu.org/spip.php?rubrique13).

Jumelages et renforcement des capacités institutionnelles des autorités locales. Par ailleurs, dans sa déclaration à l'occasion du 7^{ème} Conseil d'Association, qui s'est tenu le 13 octobre 2008 et qui adopta également le Document conjoint, « *l'UE salue l'intention du Maroc de renforcer la décentralisation et promouvoir le développement régional. L'UE attache une grande importance au développement régional équilibré dans un souci de cohésion sociale. Elle se félicite du lancement de deux opérations de jumelage au profit d'autorités régionales* ». Ces deux jumelages concernent d'une part, la wilaya de l'Oriental du Maroc et la Communauté autonome de Galice sur le renforcement des capacités de développement économique intégré et durable de la région, et d'autre part l'Agence de développement de la région de l'Oriental et l'Agence andalouse pour la coopération internationale, et suivent leurs cours dans le cadre du Statut avancé.

Il serait important d'élargir ce type d'expériences aux autorités locales, qui ne sont pas non plus mentionnées en tant que telles dans la déclaration de l'UE à l'occasion du 8^{ème} Conseil d'Association du 7 décembre 2009 (le point 18 lance un appel « les autorités marocaines à renforcer les moyens et les prérogatives dont bénéficient les régions, afin qu'elles élaborent les stratégies de développement reflétant leurs besoins »).

En fait, les deux projets de jumelage entre des autorités régionales mentionnés ci-dessous pourraient offrir le cadre approprié pour lancer une première étude sur les besoins de renforcement des capacités administratives et institutionnelles des divers niveaux de gouvernements locaux et régionaux du Maroc⁵. Plus généralement, le Statut avancé offrirait également un cadre approprié au lancement d'un vaste programme de renforcement des capacités administratives et institutionnelles au profit également des autorités locales, tel qu'il a été fait dans le cadre du Partenariat oriental établi lors du sommet de Prague du 7 mai 2009 entre l'UE et six pays d'Europe de l'Est et du Caucase méridional (Ukraine, Moldavie, Géorgie, Azerbaïdjan, Arménie et Biélorussie).

Finalement, l'établissement au Maroc de la Commission consultative sur la régionalisation qui devra dresser un rapport sur la « régionalisation avancée » au Maroc courant 2010, et notamment la démarche ultérieure d'adoption et d'éventuelle application de ses propositions, offre une excellente opportunité pour matérialiser l'appui de l'UE à ce processus et assurer une participation appropriée des autorités locales à cette dernière. En ce sens, il est important de souligner que la répartition des compétences entre les divers niveaux de gouvernement est bien plus qu'une simple question d'efficacité et de bonne gouvernance : il s'agit d'une dimension fondamentale du processus de démocratisation, de manière que le processus de régionalisation doit être accompagnée par un renforcement effectif de l'autonomie et des ressources des autorités locales, et a un impact direct sur les conditions de vie des citoyens, aspects que l'on ne saurait ignorer.

Institutionnalisation. Quant à la dimension institutionnelle, le Comité des Régions de l'UE et le Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération du Royaume du Maroc ont déjà entretenu des contacts préliminaires pour convenir des mécanismes de coopération opérationnelle entre cette institution et les régions et villes marocaines. Il est important que cette institutionnalisation ne se produise pas uniquement « de haut en bas », mais qu'elle permette aussi des contacts directs entre les autorités locales européennes et marocaines et garantisse une implication adéquate du niveau municipale.

⁵ Concernant la distribution des compétences entre les divers niveaux de gouvernement au Maroc et la structure institutionnelle territoriale, voir la Fiche Pays Maroc du CGLU (2009b)

Le **I Forum d’Autorités UE-Maroc**, organisé à Cordoue quelques jours avant le I Sommet UE-Maroc, constitue un moment clé pour aborder toutes ces questions sous une triple approche :

- i) opérationnelle pour faciliter les contacts et les échanges entre les acteurs de la coopération décentralisée UE-Maroc et entre ces derniers et les protagonistes politiques du Statut avancé, et accorder une stratégie pour essayer de débloquer la participation du Maroc au Programme de coopération transfrontalière de la Politique européenne de voisinage ;
- ii) institutionnelle pour faire les premiers pas vers une institutionnalisation de la dimension locale du Statut avancé, garantissant sa soutenabilité ;
- iii) politique, pour souligner la contribution politique et la participation institutionnelle des autorités locales et non seulement régionales au processus du Statut avancé.

2. Convergence, développement territorial et assistance financière dans le cadre du Statut avancé

L’approche du développement territorial est devenue progressivement un nouveau paradigme de développement, aussi bien à l’Union européenne que dans l’espace méditerranéen. Les politiques territoriales déplacent graduellement les politiques sectorielles ou macroéconomiques en tant que vecteurs de développement. De manière parallèle, les processus de décentralisation dans toute la région sont en train de renforcer les capacités des autorités locales comme des nouveaux acteurs de ce développement territorial, avec le transfert de compétences et de ressources financières qui en résulte pour assumer ses nouvelles fonctions⁶. La Communication de la Commission “Les autorités locales : des acteurs en faveur du développement”⁷ consacra cette vision, en reconnaissant l’importance de la coopération décentralisée et en parrainant un dialogue structuré avec les autorités locales pour assurer une plus forte représentation de celles-ci au sein des politiques de coopération au développement, de même que l’échange d’informations et d’expériences (Plateforme européenne des autorités locales et régionales pour le développement).

Par ailleurs, face à la convergence réglementaire (adaptation à la législation de l’UE) et la convergence macroéconomique, il ne faut pas oublier que l’objectif principal de la coopération Europe- Maroc, et de manière plus générale du Statut avancé, est d’impulser une convergence réelle des niveaux de vie entre le Maroc et l’UE. Cependant, force est de constater que les résultats dans ce domaine ont été assez faibles lors de ces dernières années : entre 1995 et 2007, le PIB par habitant en parité de pouvoir d’achat est passé uniquement de 10,69 % à 12,55 % du PIB de la zone euro (Tableau 1). Il s’agit d’un rythme de convergence extraordinairement lent qui oblige à réaliser un saut dans les schémas actuels de coopération.

Tableau 1. PIB par habitant 1995-2007 (PPA US\$ constants 2005)

	1995	2000	2005	2007
Maroc	2 661 (10,69 %)	2 980 (10,57 %)	3 589 (12,13 %)	3 880 (12,55 %)
Zone euro	24 884	28 194	29 590	30 921

Source : World Development Indicators Database, Banco Mundial.

⁶ Pour un état de situation de la décentralisation sur la Méditerranée, voir CGLU (2009a).

⁷ COM(2008)626 de 8.10.2008,

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM%20\(2008\)%20626%20FINAL_FR.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COM%20(2008)%20626%20FINAL_FR.pdf).

Assistance financière. Dans ce contexte, le Document conjoint reconnaît explicitement que les réformes prévues dans le cadre de la feuille de route vers le Statut avancé du Maroc, et notamment l'approximation réglementaire, la modernisation des infrastructures et l'ouverture croissante, « nécessitera des moyens financiers importants afin de mobiliser l'assistance technique, financer les investissements et accompagner (au niveau social) les inévitables mutations ». Cependant, il est indiqué clairement que les limites de l'action extérieure de l'UE ont été fixées pour la période correspondante aux Perspectives financières 2007-2013, et il est fait référence comme concession unique à court terme à “ de tirer parti de tous les nouveaux instruments et programmes thématiques ” mis en œuvre par l'UE dans le cadre du PEV (l'Instrument de gouvernance et le Fonds d'investissement de voisinage, de même que les programmes TAIEX, SIGMA et les Jumelages institutionnels, en plus d'autres programmes comme le programme “Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement”). En revanche, à mi-terme, il est accordé qu'« une réflexion conjointe sera engagée en vue de franchir, à partir de 2013, une nouvelle étape pour l'accès aux moyens financiers communautaires adéquats pour accompagner le Maroc dans une logique de la politique régionale et de cohésion de l'UE et d'adoption de nouvelles procédures de mise en œuvre ». C'est-à-dire, pour envisager une certaine formule de participation aux fonds structurels européens.

Cet engagement ouvre un horizon de perspectives dans la coopération UE-Maroc, et il doit être préparé dès maintenant, car il suppose un changement profond de la logique et des acteurs de la coopération bilatérale. Il reconnaît également de manière implicite les montants insuffisants des ressources mobilisées jusqu'à présent. En effet, bien que le volume de la coopération financière entre l'UE et le Maroc n'a pas cessé d'augmenter depuis 1995 aussi bien en volume absolu qu'en termes par habitant (voir Tableau 2), son montant demeure toujours très limité : nous parlons à peine d'un peu plus de 6 € par habitant et année à la fin de 2013, quand au sein de l'Europe, celle-ci considère qu'il est indispensable d'atteindre au moins un montant de 200 € par habitant et année pour pouvoir appliquer une véritable politique de convergence réelle. Par conséquent, au-delà du soutien conséquente que celle-ci a prêté aux politiques d'ajustement structurel et de stabilisation budgétaire du Maroc, qui a contribué de manière significative à son assainissement macroéconomique, et des acquis très limités de certains projets sectoriels ou régionaux, il n'est pas exagéré d'affirmer qu'il existe un large consensus sur le fait que les Programmes MEDA et maintenant l'IEVA ne sont pas des instruments qui, ni par leur volume ni par leur conception, sont à même de répondre aux énormes défis que doit affronter le Maroc en termes d'éducation, emploi, logement, pauvreté ou environnement, et concrètement d'accès à l'eau et à l'assainissement, et encore moins en termes de convergence réelle.

Tableau 2. Assistance financière de l'UE au Maroc, 1995-2013.

	Allocation totale (millions €)	Allocation par an (millions €)	Allocation par an et par habitant (€)
MEDA I (1995-1999)	660	132	4,7
MEDA II (2000-2006)	982	140,3	4,8
IEVA (2007-2010)	654	163,5	5,45
IEVA (2011-2013)*	580	193,3	6,2

* Proposition de la Commission européenne

Modèle de politique régionale européenne. C'est la raison pour laquelle le modèle de la politique régionale européenne est particulièrement significative, dans la mesure qu'il est parvenu à impulser avec une efficacité considérable la convergence interne au sein de l'espace économique européen moyennant la co-responsabilisation du développement entre des territoires avec des niveaux de développement très différents, en même temps qu'il promeut la mise à niveau, la modernisation du tissu économique des régions les plus en retard pour faire face à la concurrence au sein du marché unique. Quelques éléments qui caractérisent la politique régionale européenne sont particulièrement pertinents dans ce contexte :

- Une approche intégrée du développement, pas uniquement centrée sur la construction d'infrastructures, mais aussi sur le développement des ressources humaines (la qualification des personnes), la cohésion sociale, le développement durable et la dimension culturelle.
- Une logique territoriale qui va à l'encontre de la logique macroéconomique ou sectorielle qui a prévalu dans la coopération euro-méditerranéenne (et entre l'UE et le Maroc) jusqu'à présent.
- Un système de programmation unique dans chaque territoire, de planification et de contrôle extrêmement sophistiqué.
- Une série de principes fondamentaux qui sont extrêmement pertinents aussi dans le cadre de la coopération pour le développement au Maroc : la complémentarité (c'est-à-dire, le cofinancement, un élément fondamental de l'appropriation), l'additionnalité (pour assurer qu'on ne se substitue pas aux fonds nationaux), la cohérence (un cadre unique de planification stratégique) ou la coordination (dans le cas des pays méditerranéens, avec l'État et avec les agents de coopération internationale).
- La mobilisation des autorités locales et régionales comme agents de développement territorial directement impliqués dans la gestion des fonds structurels sur leur territoire.

Tout cela est profondément pertinent dans le cadre de la coopération pour le développement Union Européenne-Maroc, et exige d'explorer sérieusement les possibilités de transférabilité des fonds structurels⁸.

Perspectives financières 2014-2018. Nous nous trouvons à moins de cinq ans de l'entrée en vigueur des Perspectives financières 2014-2018, et sur le point d'initier sa négociation dans le deuxième semestre 2010. Dans cette période transitoire, dans laquelle aucun engagement financier ne pourra être adopté hors du cadre des Perspectives financières 2007-2013, il est nécessaire de préparer les conditions pour qu'en 2020, quand se célèbreront les 20 ans d'Accord d'association UE-Maroc, nous puissions affirmer que ledit accord a impulsé un processus de convergence réelle dans la région. Il est nécessaire à cet effet d'avancer sur les fronts suivants :

- Élaborer un cadre conceptuel qui permet de prendre en considération la coopération UE-Maroc parmi les priorités pour les négociations sur les nouvelles Perspectives financières 2014-2018 qui devront commencer dans le deuxième semestre 2010, suite à l'engagement assumé par l'UE d'octroyer un "soutien financier approprié" conformément aux ambitions du Statut avancé. Pour pouvoir atteindre un impact réel sur le processus de transformation économique, politique et

⁸ Pour une analyse préalable sur cette question, voir Iván Martín (2009a).

social entrepris par le Maroc, il serait nécessaire de multiplier plusieurs fois les fonds de coopération octroyés par l'UE à ce pays.

- Tirer profit de cette période transitoire (jusqu'à 2014) pour préparer de manière adéquate l'extension de la politique régionale européenne au moins dans trois domaines :
 - a) élaborer les rapports et les études nécessaires pour la mise en œuvre de ces programmes, dans le cadre d'un exercice de planification stratégique du développement régional au Maroc, selon le modèle des Rapports de cohésion européens
 - b) mener une analyse détaillée de la transférabilité des fonds structurels européens et des problèmes de gestion politique, institutionnelle et financière que poserait assurément un tel transfert, y compris la question des réformes institutionnelles éventuelles nécessaire pour cela, et
 - c) réaliser un diagnostic des besoins de développement des capacités institutionnelles et administratives des autorités locales comme acteurs institutionnels de ces politiques.

3. Vers un Agenda de la coopération décentralisée UE-Maroc

D'une part, le Statut avancé peut offrir un cadre approprié pour rationaliser la coopération décentralisée qui existe déjà entre les autorités locales européennes (notamment françaises, italiennes et espagnoles, mais pas uniquement) et marocaines. Cette coopération n'est pas nouvelle et constitue le point de départ naturel de la participation des autorités locales dans le Statut avancé UE-Maroc. Les efforts pour le structurer ont donné lieu à la création de nombreux projets et réseaux, telles les initiatives structurants du PAD Maroc⁹ (entre le Maroc et la France), le projet ART-GOLD Maroc¹⁰ ou le projet de Ciudades Hermanas andalouses et du Nord du Maroc (AN'MAR)¹¹. Toutefois, il existe encore de nombreuses autorités locales de l'Union européenne qui seraient prêtes à participer aux projets de coopération décentralisée et d'échanges au Maroc, mais qui ne trouvent pas souvent un interlocuteur institutionnel pouvant donner suite à ses demandes. Et le manque d'intégration entre les projets de coopération décentralisée et de ceux-ci avec les stratégies de développement à niveau local empêche de tirer tout le profit possible de l'extraordinaire potentiel mobilisateur de ces ressources et l'expérience accumulée de la coopération décentralisée.

C'est ainsi que pour optimiser le potentiel de la coopération décentralisée UE-Maroc, il est nécessaire d'impulser des mesures pour :

⁹ Projet d'accompagnement du processus de décentralisation au Maroc, qui organise des assises de la coopération décentralisée ; <http://padmaroc.org>.

¹⁰ <http://www.pnud.org.ma/P00056511.asp>.

¹¹ <http://www.an-mar.org.on>.

- Éviter la fragmentation de la coopération décentralisée et encourager la concentration des efforts autour des objectifs précis, en assurant une intégration beaucoup plus étroite que celle qui existe jusqu'à présent des différents acteurs de la coopération internationale qui convergent sur un territoire donné.
- Surmonter les obstacles issus des différences entre les modèles de distribution de compétences parmi les différents niveaux de gouvernement qui existent entre les États, en associant aux projets de coopération les différents niveaux (régions, départements, communes) en un véritable processus de gouvernance multi-niveau.
- Renforcer les synergies et les complémentarités entre les différents réseaux de coopération décentralisée existants (Med-Cités, Cités et Gouvernements Locaux Unis, Arc Latin...).
- Renforcer les outils de planification territoriale qui rendent plus facile l'insertion de la coopération comme complément des efforts de planification stratégique (plans communaux de développement, renforcement institutionnel local, maisons du développement, formation de ressources humaines...).

Pour avancer sur tous ces fronts et constituer graduellement un Agenda de la coopération décentralisée dans le cadre du Statut avancé UE-Maroc, on pourrait mettre en avance trois niveaux d'action essentiels :

Information et analyse. Malgré la prolifération des initiatives de coopération décentralisée, il existe un déficit incontestable d'informations et d'analyse de la réalité de la coopération décentralisée, son évolution, son impact, son articulation avec les stratégies locales de développement... Le Programme ART-GOLD Maroc a été une initiative essentielle dans ce domaine pour renforcer les stratégies nationales de développement local et de gouvernance en favorisant les synergies de l'action et la coordination des acteurs internationaux et de la coopération décentralisée, mais il reste encore beaucoup à faire. Comme premier pas, il est nécessaire d'entreprendre un inventaire et évaluation objective et exhaustive des projets de coopération transfrontalière Andalousie-Maroc et de manière plus générale de coopération décentralisée UE-Maroc, sa typologie, son impact... Cette évaluation doit être réalisée par des experts indépendants et contribuer à détecter aussi bien les bonnes pratiques que les mauvaises pratiques issus de l'expérience et de l'impact des projets en fonction des objectifs définis, de même qu'analyser l'intégration ou le manque d'intégration entre les différents niveaux de coopération et le degré de diffusion des projets entre les populations bénéficiaires et les coopérants. À partir de cette évaluation, il conviendra de proposer des critères et des mesures pour augmenter l'efficacité de la coopération décentralisée et transfrontalière qui pourraient être recueillis dans un guide de la coopération décentralisée pouvant servir d'orientation sur les "formats de projets de coopération décentralisée" pour de nouveaux acteurs qui souhaitent s'engager dans celle-ci aussi bien au Maroc qu'à l'UE (communes, société civile...), et facilitant aussi les synergies entre eux et l'identification d'éventuels partenaires.

Un projet plus ambitieux dans ce domaine serait la mise en œuvre d'un Observatoire permanent de la coopération décentralisée UE-Maroc, à caractère global, qui intègre les différentes initiatives en cours (AN'MAR, PAD Maroc, ART-GOLD...), tant de fois proposé mais toujours ajourné.

Coordination et contribution au développement territorial (intégration dans les PDC). La coopération décentralisée doit s'intégrer comme un vecteur de développement territorial dans le processus d'élaboration des Plans de développement communal (PDC) en cours dans toutes les communes du Maroc. À cet effet, la première démarche devrait être d'inclure au sein des Diagnostics territoriaux participatifs (DTP) qui sont en train d'être élaborés comme préparation pour les PDC une analyse de la coopération décentralisée dans la commune en question, ses acteurs locaux, ses priorités et son impact. Et à partir de là, une approche pragmatique serait celle de concevoir et d'intégrer dans les Plans de développement communal un "Module de coopération décentralisée" qui assurera la cohérence entre les objectifs de la coopération décentralisée et ceux du développement communal et qui pourrait également contribuer à détecter des potentialités non satisfaites de contribution au développement local, et de cette manière à rechercher des ressources et des partenaires parmi les autorités locales européennes. Ledit module pourrait s'articuler en plusieurs modules "sectorielles" en fonction des principales aires de coopération décentralisée : développement institutionnel, genre, co-développement...

Coopération opérationnelle directe. L'un des aspects peu explorés jusqu'à présent de la coopération décentralisée est la coopération directe (échange d'expériences, assistance technique) entre les services opérationnels des autorités locales ou régionales respectives, moyennant le transfert de know-how (dans un processus similaire aux jumelages sectoriels) ou le soutien logistique direct. Cette coopération peut s'étendre à d'autres domaines institutionnels (cadastre, TICs appliquées à la gestion locale, participation des citoyens,...), sociaux (cycle intégral de gestion de l'eau, santé, logement, égalité), environnementaux (mobilité, gestion d'espaces naturels, déchets, etc.) ou socioéconomiques (coopération parmi les services publics d'emploi, promotion entrepreneuriale ou gestion financière et fiscale).

4. Perspectives pour une coopération avancée entre les autorités locales UE-Maroc

Afin de réaffirmer le rôle des autorités locales dans le cadre du Statut avancé UE-Maroc, les trois axes d'action qu'il faut envisager à court terme sont les suivants :

1) Tirer profit et optimiser les instruments existants

La première priorité est d'accorder une stratégie pour essayer de débloquer avant juin 2010 la participation du Maroc au Programme de coopération transfrontalière de l'IEVA, aussi bien dans le Programme Bassin méditerranéen que dans celui du Programme Espagne-Maroc. Les autorités locales et régionales marocaines et européennes ne doivent pas permettre que les interférences politiques empêchent de développer leur coopération directe et doivent exiger l'utilisation des ressources disponibles.

La mise en œuvre d'un Programme de renforcement des capacités institutionnelles et administratives des autorités locales marocaines est l'autre priorité à court terme, parfaitement réalisable dans le cadre du Statut avancé et de la Politique européenne de voisinage, par exemple dans le cadre du nouveau Plan d'action 2011-2013 qui doit être approuvé en 2010.

Depuis un point de vue politique, la meilleure manière pour les autorités locales de réaffirmer leur rôle central comme acteurs du Statut avancé est de renforcer sa capacité de proposition sur toutes les dimensions de celui-ci, l'amélioration de l'efficacité de ses programmes de coopération décentralisée et l'optimisation des ressources et des instruments disponibles. La création de l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM) en janvier 2010, coprésidée par un marocain et par le président du Comité des Régions de l'UE, offre un bon exemple de la manière de créer le cadre pour garantir une participation politique, en plus d'une participation opérationnelle et déclaratoire, des autorités locales et régionales dans le processus du Statut avancé¹². Cette participation doit être déjà visible à l'occasion du Premier Sommet UE-Maroc qui se tiendra le 7 mars 2010 à Grenade.

2) Définir un Agenda de coopération décentralisée et créer les structures pour l'impulser

Cette Agenda pourrait commencer avec la mise en œuvre d'un Observatoire permanent de la coopération décentralisée UE-Maroc qui assurera la collecte, la diffusion et l'analyse des informations liées à la coopération décentralisée européenne au Maroc, en élaborant des mécanismes pour intégrer cette coopération décentralisée dans les stratégies de développement territorial (par exemple moyennant la création d'un "Module Coopération décentralisée" qui s'intégrera dans les Plans de développement communal en cours de formulation dans toutes les communes du Maroc).

Le Ier Forum des autorités locales UE-Maroc pourrait créer un Groupe de suivi mixte euro-marocain, ne dépassant pas une dizaine de membres représentants des autorités locales et régionales de l'UE et du Maroc avec la mission d'assurer le relais avec les instances institutionnelles du Statut avancé (Conseil d'association, gouvernement marocain, Conseil et Commission Européenne), coordonner les réseaux des autorités locales et régionales dans ce domaine, explorer des formules pour garantir l'implication des autorités locales et régionales au processus du Statut avancé (de manière inclusive, c'est-à-dire, en essayant d'inclure aussi les autorités locales de ceux pays européens qui jusqu'à présent sont moins actives en matière de coopération décentralisée au Maroc) et impulser l'Agenda de la Coopération décentralisée UE-Maroc.

¹² Pour un passage en revue de la participation des autorités locales et régionales dans le Partenariat euro-méditerranéen depuis 1995 jusqu'à 2010, voir Iván Martín (2009b): *Vers une participation politique des autorités locales et régionales dans le Partenariat euro-méditerranéen*. Fiche de divulgation euromed n° 3 (www.commed-cglu.org/spip.php?rubrique13).

3) Contribuer à la préparation de l'extension de la politique régionale européenne

Rien n'empêche les propres autorités locales ou les réseaux existants, dans le cadre de leurs programmes de coopération décentralisée, d'amorcer immédiatement les préparatifs nécessaires pour anticiper une éventuelle extension de la méthodologie des fonds structurels à la coopération UE-Maroc :

- En élaborant un cadre conceptuel du financement du Statut avancé qui garantisse la considération appropriée de cette question dans le cadre des négociations sur les nouvelles Perspectives financières de l'UE 2014-2018 qui doivent commencer au semestre de 2010 ;
- Mettre en œuvre les études préliminaires de transférabilité des fonds structurels au Maroc ;
- Dresser un diagnostic des besoins de renforcement des capacités administratives et institutionnelles des autorités locales marocaines face à une éventuelle extension de la politique régionale au Maroc et élaborer un programme en ce sens.

Dans tous les cas, il s'agit de processus à caractère fondamentalement technique ou politique qui n'exigent pas des ressources financières considérables et qui peuvent être abordés même dans le cadre des ressources existantes actuellement au sein de la coopération décentralisée entre l'UE et le Maroc. Et ils auraient en tout cas des effets positifs, même au cas où cette extension de la politique régionale européenne ne parvient pas à se matérialiser à court terme.

Note de l'Édition :

En définitive, les autorités locales ont un rôle essentiel à jouer dans ce processus de modernisation et, par conséquent, dans le Statut avancé. Les territoires sont des espaces idéaux pour le développement d'initiatives qui permettent le développement humain et contribuent à réduire la brèche socioéconomique. Les gouvernements locaux européens et marocains sont entièrement convaincus de cela. Il est nécessaire, à présent, de développer plus de mesures concrètes dans le cadre des relations entre l'Union européenne et le gouvernement du Maroc qui rendent cela possible.

Bibliographie de référence

- CGLU (2009a): *Rapport GOLD. Décentralisation et démocratie locale en Méditerranée*, Résumé exécutif, http://www.commed-cglu.org/IMG/pdf/GOLD_Med_Resum_exe_FR-2.pdf.
- CGLU (2009b): “Kingdom of Morocco”, UCLG Country Profiles, Fiche pays sur le Maroc du *Rapport GOLD sur la Décentralisation et la Démocratie Locale dans le Monde*, www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Morocco.pdf.
- Bernard Husson et Abdallah Saaf (2009): *Évaluation de la coopération décentralisée maroco-française. Évolution et impacts des actions et des dispositifs d’accompagnement (2001-2008)*, CIEDEL y CERSS, PAD-Maroc.
- Larabi Jaidi et Iván Martín (2010) : *Comment faire avancer le Statut Avancé ?*, Documents IEMed n° 5, 90 pages, IEMed, Barcelone, http://www.iemed.org/publicacions/papers5_ma.pdf.
- Iván Martín (2009a): « Perspectives financières 2014-2020: Quels instruments financiers pour la Méditerranée? », pp. 48-57, dans IEMed, *Europe-Méditerranée. Enjeux, Stratégies, Réformes*, Monographies méditerranéennes n° 7, 161 pp., Barcelone, <http://www.iemed.org/publicacions/monografia7.pdf>.
- Iván Martín (2009b): *Du Processus de Barcelone à l’Union pour la Méditerranée, quels sont les principaux éléments du volet territorial du Partenariat euro-méditerranéen?*, Fiches de divulgation euromed n° 1, n° 2 et n° 3, Commission Méditerranée de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), Ville de Marseille, Région PACA. <http://www.commed-cglu.org/spip.php?rubrique13>.
- Fiche de divulgation euromed n° 1 : *La coopération Europe-Méditerranée: état des lieux*
 - Fiche de divulgation euromed n° 2 : *La participation opérationnelle des autorités locales et régionales au Partenariat euro-méditerranéen*
 - Fiche de divulgation euromed n° 3 : *Vers une participation politique des autorités locales et régionales dans le Partenariat euro-méditerranéen.*
- Iván Martín (2005): *La Politique européenne de voisinage et la coopération transfrontalière et interrégionale en Méditerranée occidentale. Document de discussion et conclusions*, Fundación Tres Culturas, Séville. www.eco.uc3m.es/immartin/FTCvoisinage2005fr.doc.