





EVOLUTION ET IMPACT DES ACTIONS ET DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT (2001-2008)

Janvier 2009

Abdellah SAAF - CERSS Selma ZNIBER Mohamed BENIDIR Sous la direction de

Bernard HUSSON - CIEDEL

Anna Maria OLIVEIRA Véronique QUIBLIER Nicolaas HEEREN



Centre d'Etudes et de Recherches en Sciences Sociales

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat-Agdal Boulevard des Nations-Unies, B.P. :721 Tél./fax : 037 66 17 54

GSM: 061 24 71 68 cerss@mtds.com



Centre International d'Etudes pour le Développement Local

TOME I RESUME

TOME II RAPPORT

TOME III ANNEXES

La coopération décentralisée franco-marocaine fait aujourd'hui partie du paysage de la coopération entre les deux pays. Elle mobilise non seulement les collectivités locales de tout niveau de décentralisation mais aussi de nombreux autres acteurs. Elle prend des formes multiples et intervient dans des domaines d'actions très variés.

La présente étude a pour objet l'évaluation de cette coopération pour en mesurer l'évolution, l'impact et son articulation avec les autres coopérations, notamment la coopération bilatérale française. Elle porte une attention particulière aux dispositifs de décisions, au fonctionnement des comités de pilotage, aux modes de gestion des actions (choix de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, renforcement des capacités), à la permanence des actions et institutions d'accompagnement.

Que soit ici toutes remerciées les personnes qui ont contribué à sa conduite, le comité de pilotage et son président, ainsi que tous ses membres, les personnes qui ont accepté de rencontrer les équipes en charge de l'évaluation, celles qui ont pris le temps de répondre aux questionnaires et celles qui ont fourni les documents et informations nécessaires à sa réalisation. Ce lourd travail n'aurait pu être mené à terme sans leur concours et leur ouverture.

Ce rapport est un document interne établi à la demande du Ministère de l'Intérieur marocain (Direction Générale des Collectivités locales) et du Ministère des Affaires étrangères et européennes français. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel







EVOLUTION ET IMPACT DES ACTIONS ET DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT (2001-2008)

Janvier 2009

TOME I - Résumé



Centre d'Etudes et de Recherches en Sciences Sociales

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat-Agdal

Boulevard des Nations-Unies, B.P. :721 Tél./fax : 037 66 17 54 GSM : 061 24 71 68

GSM: 061 24 71 68 cerss@mtds.com



Centre International d'Etudes pour le Développement Local

TOME I - RESUME

Table des matières

I - ETAT DES LIEUX DE LA COOPERATION DECENTRALISEE FRANCO-MAROCAINE	L
1.1 - Une coopération décentralisée en croissance, polarisée vers des "zones utiles"	1
1.2 - Des motivations éclatées	2
1.21 - Le choix du Maroc par les collectivités françaises	
1.3 - Actions, acteurs et dispositifs, des approches à consolider	3
1.31 - Des domaines de coopération très variés	3 4
1.4 - Le PAD, un outil déterminant mais trop rigide	5
II - EVALUATION	5
2.1 - Des réseaux de relations actifs	ŝ
2.2 - Des résultats mitigés	ŝ
2.3 - Une coopération moins aisée qu'il ne parait	7
2.4 - Des ambitions et des pratiques à renouveler	3

III - REFONDER LA COOPERATION POUR TIRER PROFIT DE SON POTENTIEL	9
3.1 - Des questionnements et des options	9
 3.11 - Donner une identité à la coopération décentralisée franco-marocaine 3.12 - Développer les relations de territoire à territoire, créer des plateformes de concertation entre les collectivités locales et les acteurs du territoire 	
3.2 - Améliorer le fonctionnement de la coopération décentralisée	. 10
3.21 - Les dispositifs politiques, administratifs et juridiques, techniques	
3.3 - Consolider les approches, ouvrir des champs nouveaux	. 11
3.31 - Connaître la coopération décentralisée	. 11
3.32 - Ouvrir la coopération décentralisée à des nouvelles collectivités locales	. 11
3.33 - Appuyer la mise en place d'une administration de développement	
3.4 - Les dispositifs d'accompagnement et d'appui à la coopération décentralisée	. 12
3.41 - Soutien aux dispositifs d'appui aux élus	. 12
3.42 - Consolidation des dispositifs financiers	
3.43 - Renforcer les espaces de concertation et de coordination entre coopérations	
décentralisées	. 13

Résumé

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 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.

I - ETAT DES LIEUX DE LA COOPERATION DECENTRALISEE FRANCO-MAROCAINE

1.1 - UNE COOPERATION DECENTRALISEE EN CROISSANCE, POLARISEE VERS DES "ZONES UTILES"

Au cours des 10 dernières années, la coopération décentralisée franco-marocaine a évolué en quantité. 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.

La coopération décentralisée est l'apanage des communes urbaines et des régions au Maroc. Deux communes rurales seulement sur 1 298 ont une coopération active, 5 préfectures et provinces sur 62, une quarantaine de communes urbaines sur 199 que compte le pays, 9 régions sur 16. Elle est plus particulièrement polarisée par les grandes agglomérations qui souvent bénéficient de plusieurs coopérations (Fès, Marrakech, Rabat), 9 sur 10 des communes urbaines les plus importantes ont une coopération avec une collectivité territoriale française, secondairement vers des communes urbaines de taille moyenne (Tiznit, Essaouira, Khémisset, Safi...). Les communes urbaines de petite taille sont l'exception (Figuig, Immouzer du Kandar)

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 (inclus les maires), sont à l'origine de la moitié des partenariats. Ces rencontres ont lieu à l'occasion de colloques ou séminaires, voire lors 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 ou après identification des spécificités de chaque partenaire potentiel sont en nombre réduit.

1.2 - DES MOTIVATIONS ECLATEES

1.21 - Le choix du Maroc par les collectivités françaises

Les choix du Maroc par les collectivités françaises s'explique par plusieurs raisons :

- 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 entraînent le côté parfois personnalisé des coopérations,
- la proximité géographique du pays,
- la qualité de ses atouts géographiques et culturels.

Eviter 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. A 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.

1.22 - 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 la reconnaissance de 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.

1.3 - ACTIONS, ACTEURS ET DISPOSITIFS, DES APPROCHES A CONSOLIDER

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

1.31 - Des domaines de coopération très variés

Le bilan des actions fait apparaître des domaines multiples de coopération, des secteurs divers et de dynamiques différentes. 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 et les activités en direction de la jeunesse... 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...

L'exceptionnelle variété des domaines d'actions tient à la multiplicité des attentes adressées aux collectivités locales marocaines par leurs habitants d'une part, pour soutenir la dynamique de développement de leur territoire d'autre part, aux incitations de l'Etat marocain enfin.

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 leur collectivité partenaire.

1.32 - 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 fluidité des actions donne un côté insaisissable à la coopération décentralisée et rend difficile la mise en œuvre des objectifs poursuivis par les collectivités partenaires.

- o Les fluctuations des domaines de coopération sont très fortes d'une année sur l'autre.
- o Les actions retenues s'appuient peu ou mal sur une analyse des besoins locaux.
- Les choix d'actions sont faits sans débats avec les organisations locales marocaines et avec les opérateurs sollicités.
- Le renforcement institutionnel compte 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 d'Appui à la Décentralisation PAD 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 au niveau des échanges", 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

-

¹ "La coopération internationale des Collectivités Locales marocaines », numéro spécial de la lettre des Collectivités Locale, septembre 2005.

1.33 - Une coopération mobilisatrice de nombreux acteurs

La coopération décentralisée franco-marocaine sollicite dans les deux pays un très large panel d'acteurs publics, parapublics, privés, notamment associatifs. Dans la plus part 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 Etats, institutions parapubliques, associations spécialisées à but social (associations d'handicapés, de femmes en situations précaires...), établissement de formation, acteurs culturels...

Si le nombre d'acteurs est important, les programmes de développement mis en place par l'Etat, comme les grandes institutions nationales qui partagent cette vocation sont peu impliqués dans les actions de coopération décentralisée.

1.34 - 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 réalisations 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. 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 frais de prestation pour des formations, études... sont à la charge de la collectivité qui sollicite l'intervention.
 - Les opérateurs marocains, en liaison directe avec la collectivité française partenaire, 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 sont mal connues 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 heurtent du côté des collectivités territoriales françaises à la dispersion des lignes 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...). Du côté marocain, la complexité est égale. Sauf pour un tout petit nombre (Fès, Marrakech...), les collectivités locales marocaines ne votent pas de budget de coopération décentralisée. Les charges sont inscrites dans les articles de la nomenclature budgétaire correspondant à leur objet : achat de moyens de transport, aménagement urbain, état civil, formation du personnel....

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

1.4 - LE PAD, UN OUTIL DETERMINANT MAIS TROP RIGIDE

Le PAD 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 procédure, mise en place d'un comité de sélection des projets franco-marocain, planification du déroulement des actions, répartitions de charges financières entre les collectivités locales partenaires...,
- en plaçant le renforcement institutionnel au centre des ses appuis,
- en contribuant à l'amélioration de la qualité des coopérations : échanges approfondis entre partenaires, référence au 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 structurantes.² Cette dimension du PAD 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 informatifs"³.

La création du PAD témoigne enfin de l'importance que les deux Etats 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.

CU Marrakech

-

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

II - EVALUATION

2.1 - DES RESEAUX 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 :

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

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

2.2 - DES RESULTATS MITIGES

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'Etat marocain à travers la tutelle technique et financière impacte sur le choix et la conduite des actions (par exemple dans le choix des PDU).

- 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 formation.
 - Les actions cofinancées par le PAD sont en revanche fortement structurées autour d'un domaine précis, voire exclusif,
 - la cohérence 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 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 : ADS, INDH, Agence de développement...

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" donnent 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.

2.3 - UNE COOPERATION MOINS AISEE QU'IL NE PARAIT

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 difficiles à mettre 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",
- o "la possibilité d'accéder à des financements"

Les collectivités françaises pensent quant à elles leur coopération comme :

o un moyen de soutenir la décentralisation au Maroc et saisissent les opportunités d'actions qui vont dans ce sens,

- o un "moyen de proposer un savoir faire" pour la mise en place et la gestion de services publics locaux,
- o un soutien aux dynamiques de développement "à la base"

La 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 acquière 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 action prioritaire : ont-elles pour objet de répondre au besoin du plus grand nombre, de toucher les groupes de population en situation les plus précaires, 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 de les 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.

2.4 - DES AMBITIONS ET DES PRATIQUES A RENOUVELER

L'écart entre les ambitions affirmées et les pratiques s'expriment 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....

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

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 dynamismes 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 elle est confrontée 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 marocains 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, qu'ils n'ont pas à ce jour.

Des échanges entre collectivités décentralisées sont sur ce point à consolider.

- Pour une 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 des 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...

III - REFONDER LA COOPERATION 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.

3.1 - DES QUESTIONNEMENTS ET DES OPTIONS

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

3.11 - 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 lequel "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.

3.12 - 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.

3.2 - AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

3.21 - Les dispositifs politiques, administratifs et juridiques, techniques

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

- 1 Renforcement des bases juridiques de la relation entre partenaires par un renouvellement régulier des conventions.
- 2 Définition partagée des champs d'actions confiés à des opérateurs sollicités par les collectivités françaises.
- 3 Préparation des dossiers présentés aux comités d'orientation des collectivités concernées.
- 4 Renforcement des organes techniques de suivi de la coopération au sein des collectivités marocaines :
- en consolidant les capacités de leur service coopération décentralisée par un appui spécifique du service équivalent de leur collectivité partenaire,
- 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.

3.22 - 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 aux dynamiques de développement local,

- allier renforcement des institutions publiques, en tout premier lieu des collectivités territoriales, et 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.

3.3 - CONSOLIDER LES APPROCHES, OUVRIR DES CHAMPS NOUVEAUX

3.31 - 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 francomarocaine 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 de la coopération décentralisée et les frais logistiques, les circuits de transfert...

3.32 - 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 Etendre 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 leur collectivité partenaire 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.

3.33 - 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.

3.34 - 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 :
- o un soutien au *partenariat industriel ou artisanal* fondé sur l'échange de savoir-faire entre entreprise : 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...,
- o 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 préfaisabilité pour démarrer de petites entreprises valorisant des productions locales.

3.4 - LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET D'APPUI A LA COOPERATION DECENTRALISEE

3.41 - 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 à l'échelon territorial avec lequel elles sont en coopération. 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 de charge pour les appels d'offre,
- les modalités de suivi et de réception de travaux....

3.42 - Consolidation des dispositifs financiers

Trois types de dispositifs sont envisageables.

1 - Mise en place d'un fonds d'accompagnement de la coopération décentralisée.

La formule d'un financement quadripartite d'un fonds de coopération décentralisée abondé par les deux Etats 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'Etat déconcentré non seulement comme instance de contrôle mais comme partie prenante dans la qualité des actions et leur suivi.

2- Amélioration du fonctionnement du compte de dépense dur dotation (CDD)

Ces comptes mis en place dans la 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 - La mise en place de Fonds de développement locaux

Pour soutenir le développement local, les coopérations décentralisées peuvent accompagner le démarrage de fonds locaux de développement 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.

3.43 - Renforcer les 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 l'Oriental,
- partager entre collectivités locales de la même région et leurs collectivités partenaires leurs expériences de coopération décentralisée,
- 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'organisations de leur coopération, faire l'analyse des difficultés rencontrées et des problèmes résolus, interroger la pertinence des modes de relations politiques, techniques, financières... 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 française d'autre part, sur des thèmes communs en vue d'échanger ensuite leurs lectures permettra d'amener en débats des points de vue qui n'ont pas de lieu où s'exprimer et de traiter de questions qui restent tues.







EVOLUTION ET IMPACT DES ACTIONS ET DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT (2001-2008)

Janvier 2009

TOME II - RAPPORT



Centre d'Etudes et de Recherches en Sciences Sociales

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat-Agdal Boulevard des Nations-Unies, B.P. :721

Tél./fax: 037 66 17 54 GSM: 061 24 71 68 cerss@mtds.com



Centre International d'Etudes pour le Développement Local

TABLE DES MATIERES

TOME II: RAPPORT D'EVALUATION

Presentation de l'evaluation	1
01 - Objectifs de l'évaluation	1
Rappel des termes de références	
Evolution des priorités des objectifs de l'évaluation	
Principes retenus pour l'évaluation	
0.2 - Mise en œuvre logistique de l'évaluation	3
0.3 - Méthodologie de l'évaluation	3
Une évaluation de la coopération décentralisée, non de chaque coopération	
décentralisée	
Construction de l'évaluation	
Identification des coopérations décentralisées	
Collecte de l'information et personnes rencontrées	
Une construction typologique	
Mise en débats des travaux et finalisation	
Réunion du Comité de pilotage de l'évaluation	
0. 4 - Le concept de coopération décentralisée retenu	
0.5 - Le principe de réalité, une référence constante	9
0.6 - Composition de l'évaluation	9
PREMIERE PARTIE	10
POURQUOI COOPERER ?	10
1 - CONTEXTE DE REFERENCE	10
1.1 - Une coopération fondée juridiquement	10
1.2 - Des lectures différenciées de la coopération décentralisée	11
2 - MOTIVATIONS POUR LA COOPERATION DECENTRALISEE DES COLLECTIVITES LOCALE	S 12
2.1 - Intérêt d'une coopération avec la France pour les collectivités locales marocaine	s . 12
2.2 - Le choix du Maroc pour les collectivités françaises	12
2.21 - Des raisons partagées par tous	12
2.22 - Des raisons politiques	
2.23 - Des raisons liées aux qualités géographiques et culturelles du Maroc	
2.24 - Des raisons souvent évoquées	
2.3 - Perspectives opérationnelles de la coopération décentralisée	
2.4 - Evolution de la coopération décentralisée	
2.41 - Deux phases marquantes	
2.42 - Causes de l'évolution	
2. 13 Les discours ont evolue, les prutiques sont à consolider	т/

DEUXIEME PARTIE	19
LA COOPERATION FRANCO-MAROCAINE, ETAT DES LIEUX	19
3 - NOMBRE, ORIGINE ET REPARTITION DES COOPERATIONS DECENTRALISEES	19
3.1 - Evaluation du nombre de coopérations décentralisées	19
3.2 - Origine des coopérations décentralisées	21
3.3 - Une concentration des coopérations sur quelques zones	
3.31 - Les collectivités locales marocaines, des relations multipartenariales	
3.32 - Une concentration sur les "grandes collectivités locales"	
3.33 - Une concentration sur la côte atlantique et les zones touristiques	26
4 - LES ACTEURS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE	29
4.1 - Les acteurs marocains	29
4.11 -Les collectivités locales	29
4.12 - Les autorités administratives, les services techniques de l'Etat, les institutions	
publiques	
4.13 - Les programmes de développement et les agences spécialisées	
4.14 - Les organismes consulaires	
4.16 - Les artistes, des acteurs particulièrement présents.	
4.17 - Mode de sollicitations des opérateurs	
4.2 - Les acteurs français	34
4.21 - Les collectivités territoriales	34
4.22 - Des acteurs non spécialisés dans la coopération	
4.23 - Des associations de développement	35
4.24 - Les formations de santé, les établissements d'enseignement, les acteurs culturels	26
4.25 - Coopération décentralisée et associations de migrants, des relations complex	
4.26 - Des organisations de gestion de la coopération décentralisée	
4.27 - Un ensemble complexe d'acteurs faiblement liés	37
4.28 - Les Instituts français	37
4.3 - Les comités de jumelage	38
4.4 - Relations avec les coopérations décentralisées étrangères	
4.41 -Avec des partenaires collectivités locales	
4.42 - Avec des programmes	39
5 - DOMAINES DE COOPERATION	39
5.1 - Des thèmes de coopération couvrant des champs très larges	39
5.11 - Une variété d'actions qui interrogent sur leur choix	
5.12 - Repérage de quelques grands axes de coopération	
5.13 - Des objets différents selon la durée des actions	
5.2 - La question de la coopération institutionnelle	
5.22 - L'appui institutionnel, une volonté partagée	
5.23 - L'appui institutionnel, des méthodes d'approche spécifiques	

6 - LES DISPOSITIFS JURIDIQUES POLITIQUES, TECHNIQUES ET FINANCIERS DE LA	40
COOPERATION	
6.1 - Des conventions formalisées, rarement renouvelées	
6.11 - La signature de convention, une pratique adoptée	
6.12 - Situation des conventions de coopération	
6.13 - La signature et le renouvellement des conventions	
6.2 - Les dispositifs d'animation politique	
6.21- Le rôle central des collectivités locales	53
6.22 - Une exception, la délégation de maîtrise d'ouvrage de la coopération	
décentralisée6.23 - Une maitrise d'ouvrage fractionnée	
6.24 - Une concertation réduite avec les autres acteurs	
6.3 - Dispositif technique de suivi de la coopération décentralisée	
6.31 - Les services au sein des collectivités locales	
6.32 - Les services déconcentrés de l'Etat	
6.33 - La place des correspondants et volontaires des collectivités françaises auprès	
des collectivités locales marocaines.	
6.34 - Des approches projets "classiques"	63
6.4 - Dispositif financier	64
6.41 - Des constats et des références	64
6.42 - Mécanismes financiers et réalisation des actions	
6.43 - Les relations financières, des difficultés à surmonter	69
6.44 - Des conséquences sur le renforcement des capacités des collectivités locales marocaines	70
6.45 - Une difficile appréciation des volumes financiers.	
6.46 - Une impossible appréciation de l'affectation des volumes financiers	
6.5 - Les dispositifs de concertation, une dynamique bridée	
6.6 - Une communication défaillante	
7 - LE PAD, UN OUTIL DETERMINANT MAIS TROP RIGIDE	. 80
7.1 - Le PAD un impact stratégique majeur	80
7.2 - Des contraintes administratives pesantes et pointilleuses	81
7.3 - Une difficile mise au point des circuits financiers	82
7.4 - Impacts du PAD	85
7.41 - Le PAD, un rôle moteur	85
7.42 - Les procédures du PAD, des effets novateurs mais sélectifs	
7.43 - Une fonction de laboratoire à consolider	88

TROISIEME PARTIE	91
ANALYSE ET CONCLUSIONS	91
8 - LA COOPERATION DECENTRALISEE, DES RESEAUX DE RELATIONS, UNE STABILISAT DES COLLECTIVITES LOCALES	
8.1 - La coopération décentralisée franco-marocaine, un ensemble de relations multiformes	
8.2 - Une prise de conscience des collectivités territoriales dans leur capacité à e	
9 - LECTURE EVALUATIVE DE LA COPERATION DECENTRALISEE	93
9.1 - Pertinence	
9.3 - Effectivité et durabilité 9.4 - Efficacité	
9.5 - Efficience9.6 - Impacts	
10 - DES ASSISES A CONSOLIDER	102
10.1 - La coopération décentralisée franco-marocaine, une présence au Maroc	102
10.2 - La coopération décentralisée franco-marocaine, une coopération moins aisée ne parait	•
10.21 - Une décentralisation encadrée	103
10.22 - Le poids de l'Etat	104
10.23 - Un partenariat difficile à construire	
marocaines et collectivités françaises10.25 - Des lourdeurs spécifiques à la coopération décentralisée	
10.26 - Des évolutions inachevées	
10.27 - La coopération décentralisée un acteur parmi d'autres	108
10.3 - Observer le réel	109
10.31 - Une coopération empreinte d'ambiguïté	109
10.32 - Des dispositifs de coopération à améliorer	109
10.33 - Articuler les enjeux des acteurs et des bénéficiaires	111
10.4 - Prendre en compte les enjeux d'aujourd'hui	112
10.41 - Accompagner les collectivités locales marocaines dans la maitrise de leur	
croissance	
10.42 - Collaborer entre les différents niveaux de décentralisation	113
construite	113
10.44 - Pour une dimension économique de la coopération décentralisée	113
10.45 - Une difficulté pour les collectivités françaises : être des interlocuteurs po collectivité partenaire	

QUATRIEME PARTIE	115
REFONDER LA COOPERATION POUR TIRER PROFIT DE SON POTENTIEL	115
11 - UN CONTEXTE - DES QUESTIONNEMENTS	115
11.1 - UN CONTEXTE	115
11.11 - Une place pour les collectivités locales dans le concert international	
11.2 - Des questionnements et des options	116
11.21 - Donner une identité à la coopération décentralisée franco-marocaine 11.22 - Développer les relations de territoire à territoire	
12 - AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES EN CHARGE DE LA COOPERATIO DECENTRALISEE	
12.1 - Les dispositifs politiques, administratifs et juridiques, techniques	
13 - CONSOLIDER LES APPROCHES, OUVRIR DES CHAMPS NOUVEAUX	122
13.1 - Connaître la coopération décentralisée	122
13.2 - Ouvrir la coopération décentralisée à des nouvelles collectivités locales	123
13.3 - Appuyer la mise en place d'une administration de développement	124
13.4 - Dimension économique	125
13.5 - Construire un intérêt mutuel	126
14 - LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET D'APPUI A LA COOPERATION DECENTRALISEE	126
14.1 - Renforcer les dispositifs d'appui et de représentation des élus	126
14.11 - Soutien aux dispositifs d'appui aux élus	
14.12 - Renforcement des relations entre institutions de représentation des élus	127
14.2 - Mise en place d'un fonds de coopération décentralisée au niveau national	127
14.3 - Contribuer à la mise en place de dispositifs financiers pour le développement la	
14.4 - Renforcer les espaces de concertation et de coordination entre coopérations décentralisées	128
14.41 - Assurer une coordination entre les coopérations décentralisées aux niveau régionaux ou infrarégionaux	128
PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES	

TOME III: ANNEXES

PRESENTATION DE L'EVALUATION

01 - OBJECTIFS DE L'EVALUATION

Rappel des termes de références

Les objectifs fixés à l'évaluation de la coopération décentralisée franco-marocaine portaient sur une série de points précisés dans les termes de référence.

- "Décrire et porter un jugement sur les instruments, sur les moyens et les dispositifs de coopération décentralisée ainsi que sur leurs évolutions après la mise en place en 2005 du PAD Maroc et du laboratoire des Maîtrises d'Ouvrages Locales,
- Porter une appréciation sur les réalisations (projets, actions activités, échanges, etc.), leurs impacts et leur viabilité, en formulant un jugement sur la pertinence de ces réalisations par rapport aux priorités et besoins locaux de développement, aux moyens affectés et aux priorités arrêtées par le Maroc et le MAE français.
- Evaluer l'impact des partenariats de coopération décentralisée sur le renforcement des capacités des collectivités locales marocaines et sur la mobilisation des synergies locales ;
- Décrire et apprécier le niveau de participation des collectivités locales marocaines et leurs partenaires locaux dans le processus d'identification, de mise en œuvre et de suivi évaluation des programmes et projets de coopération ;

Cette évaluation revêt également un caractère stratégique et a pour objectifs complémentaires :

- de contribuer à faire évoluer la relation de partenariat et les dispositifs d'accompagnement et de suivi;
- de mesurer en fin de projet sur la période 2005-2009, l'impact du PAD Maroc sur cette évolution du partenariat franco marocain ;
- d'apprécier les résultats et l'impact des réalisations en termes de développement durable et d'égalité entre les hommes et les femmes ;" 4

Cet ensemble d'items peut être structuré et synthétisé 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 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 locales marocaines,
- tirer des conclusions et identifier des pistes de travail à développer pour renforcer les dynamiques de la coopération décentralisée.

Evolution des priorités des objectifs de l'évaluation

La durée sur laquelle a couru l'évaluation, de la rédaction des termes de référence par le comité de pilotage à son achèvement, soit plus de 18 mois, a redistribué la priorité entre ses objectifs en même temps que se précisait la tenue des Assises de la coopération décentralisée franco-marocaine.

⁴ TdR p 6

- Les trois axes précédents ont été structurants pour les premiers travaux,
- Face à l'imprécision des données issues des différentes sources accessibles, le second comité de pilotage (juin 2008) a insisté sur une identification des coopérations décentralisées. "L'établissement de cette liste est un objectif de l'évaluation afin de connaître le périmètre d'action de la coopération décentralisée"⁵
- La tenue prochaine des Assises a impulsé une nouvelle évolution en donnant à l'évaluation un tour plus prospectif dans le but de proposer des dispositifs d'incitation, de coordination et de suivi de la coopération décentralisée tant au niveau des collectivités locales marocaines et territoriales françaises que des instances qui les représentent.
- La contribution de la coopération décentralisée à la réalisation de la politique de décentralisation du Maroc a enfin été relevée comme un point d'insistance au cours de la journée réunissant l'ensemble des collectivités bénéficiant d'un cofinancement du PAD.⁶

Principes retenus pour l'évaluation

Quelques principes partagés avec le comité de pilotage ont servi à la conduite de l'évaluation.

- une conception positive de la coopération décentralisée et des résultats qu'on peut en attendre tant en terme de développement que de soutien à la décentralisation ;
- la conviction que la coopération décentralisée appartient aux opérateurs qui la mènent mais aussi qu'elle ne se développe pas sans coordination avec les institutions publiques nationales marocaines et françaises ;
- une vision ambitieuse de sa place dans le concert des coopérations. Par sa posture institutionnelle,⁷ la coopération décentralisée occupe une place originale en s'appuyant sur une relation entre territoires;
- une attention particulière à l'appui institutionnel à travers l'échange d'expériences, la formation, la maîtrise d'ouvrage, le financement des projets et leur mise en œuvre.

Le choix de ces principes se rapporte à une attente fortement exprimée de permettre un débat au sein des collectivités locales marocaines et territoriales françaises sur les objectifs, la nature et les modalités de mise en œuvre de la coopération décentralisée.

En effet cette forme de coopération est appréciée comme étant un moyen efficace pour que les collectivités décentralisées améliorent l'exercice des compétences qui leur sont transférées et comme une opportunité pour mobiliser des acteurs en soutien au développement local. La diversité d'initiatives générées par la coopération décentralisée est ainsi a priori perçue comme une richesse pour susciter des dynamiques locales.

Les résultats présentés sont marqués par la confrontation des éléments réunis aux quatre principes énoncés

-

⁵ Compte rendu du Comité de pilotage du 9 juin 2008

⁶ Compte rendu non encore diffusé.

⁷ Il faut entendre par posture institutionnelle, la manière dont une structure valorise ses potentialités (savoir, savoir-faire, acquis empiriques et théoriques, réseaux, ressources diverses, etc.), se positionne et négocie avec ses partenaires en vue de faire advenir ses objectifs. C'est par cette posture qu'elle peut arriver à juguler la concurrence institutionnelle et à fonder une légitimité d'action au niveau des populations et des institutions.

0.2 - MISE EN ŒUVRE LOGISTIQUE DE L'EVALUATION

L'évaluation de la coopération décentralisée franco-marocaine a été menée par une équipe mixte, le Ciedel, équipe française dirigée par Bernard Husson et le Cerss, équipe marocaine, dirigée par Abdallah SAAF. Ont également participé à cette évaluation, Mesdames V. Quiblier et AM Oliveira, Monsieur Heeren pour le Ciedel, Madame S. Zniber et Monsieur M. Benidir pour le Cerss

Le premier Comité de pilotage s'est tenu le 15 avril 2008. Le démarrage de l'étude prévu en tout début d'année a été reporté d'autant, décalant l'ensemble des travaux. Un second comité de pilotage s'est tenu à Rabat le 9 juin 2008 pour examiner les premiers résultats sur l'ampleur de la coopération décentralisée franco-marocaine et sur les critères de choix des collectivités à interviewer. Une succession de reports a ensuite pesé sur le déroulement de l'évaluation : visite de Sa Majesté dans l'Oriental en juillet qui a conduit à déplacer au mois d'octobre les enquêtes dans cette région, difficulté d'accès à certaines régions en raison des pluies automnales...

Le rythme haché de l'évaluation a perturbé son déroulement logique. Des résultats ont été attendus avant d'avoir pu collecter l'ensemble des informations auprès des interlocuteurs, le troisième comité de pilotage n'a pu se tenir faute de disposer des premières conclusions avant le mois de janvier 2009, la rédaction des recommandations a été accélérée pour tenir compte des échéances.

Le Groupe de référence pour suivre l'évaluation en France ne s'est pas réuni avant la fin de l'évaluation.

0.3 - METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

Une évaluation de la coopération décentralisée, non de chaque coopération décentralisée

L'équipe qui a conduit le travail a veillé à ne pas doubler les évaluations faites ou envisagées sur l'initiative des collectivités partenaires. Elle s'est délibérément inscrite dans une perspective d'évaluation de <u>la</u> coopération décentralisée franco-marocaine, non d'une évaluation de chaque coopération décentralisée. Elle ne cherche pas à valoriser telle ou telle action ou coopération, ni à masquer les difficultés derrière un résultat positif. La variété des coopérations rend illusoire l'idée de rendre compte de toutes les situations. En ce sens, les exemples cités ne peuvent être considérés comme des évaluations de chacune des coopérations. Ils n'ont de valeur que pour l'aspect illustratif pour lequel ils ont été retenus. Versus de cette règle, les éléments présentés et analysés sont des situations fréquemment rencontrées. Ils ne sauraient être interprétés comme couvrant tout le spectre des situations, ni ne sont représentatifs de toutes les coopérations décentralisées.

Aussi, toutes les coopérations décentralisées ne se retrouveront-elles pas dans toutes les pistes traitées. En revanche, l'évaluation s'efforce de dresser une vue aussi proche que possible de <u>la</u> coopération décentralisée franco-marocaine.

De même l'évaluation ne concerne pas le PAD comme programme, notamment ses dispositifs financiers mais "l'impact du PAD Maroc sur l'évolution du partenariat franco-

marocain".⁸ Une évaluation de ce programme "sera effectuée ultérieurement et indépendamment du présent exercice"⁹.

Construction de l'évaluation

L'évaluation a été construite en s'appuyant sur les thématiques suivantes :

- Identification et analyse des moyens, dispositifs et instruments de la coopération décentralisée
- Identification et analyse de l'articulation entre la coopération décentralisée et les politiques nationales du Royaume, en particulier la politique de décentralisation
- Identification et analyse de l'articulation de la coopération décentralisée avec la coopération bilatérale.

Une analyse différenciée selon la taille des collectivités locales impliquées ?

Cette approche s'est révélée peu utile malgré sa pertinence a priori. En effet, le nombre de communes rurales du Maroc ayant une coopération décentralisée est très faible (2 cas) ou de démarrage trop récent (coopération entre des communes de la région Rhône-Alpes et des communes de la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër) pour en tirer des conclusions bénéfiques. Toutes les autres coopérations concernent de grandes collectivités locales marocaines - "grandes" étant entendu par la taille démographique et le niveau d'activité économique - quel que soit leur rang dans la décentralisation.

Ce constat a rendu sans intérêt la construction d'une typologie des relations à partir du critère taille des collectivités locales. En revanche, le niveau de décentralisation est un facteur déterminant. Les collectivités locales qui ont les coopérations les plus actives sont celles des régions et communes qui sont les niveaux de décentralisation les plus avancés au Maroc.

Identification des coopérations décentralisées

Une première étape a consisté à identifier les collectivités locales marocaines et territoriales françaises qui ont un partenariat. De nombreuses sources ont été consultées :

- la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL, Ministère de l'Intérieur),
- le PAD, qui a mené une enquête au cours de l'année 2007,
- l'association française Cités Unies France, qui a coréalisé l'enquête avec le PAD,
- le répertoire des coopérations décentralisées franco-marocaines publié par l'association française des Cités unies 2005/2006,
- les recensements produits par l'Ambassade de France et la Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités Locales - DAECL du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes à Paris,
- les sites Internet de collectivités territoriales françaises mentionnées dans des documents traitant directement ou indirectement de la coopération décentralisée franco-marocaine et les sites des collectivités locales marocaines, lorsqu'elles en ont un,
- l'étude de Monsieur Ahmed Tazi, Conseiller des Affaires Etrangères marocain, réalisée à partir de l'exploitation d'informations réunies par le Ministère de l'Intérieur du Maroc,

_

⁸ TdR p. 6

⁹ TdR p. 7

ainsi que des informations contenues dans des "Lettres" et journaux sur la coopération décentralisée du Maroc.

Les sources consultées divergent très fortement sur le nombre de coopérations décentralisées y compris lorsqu'elles émanent de sources ayant travaillé en collaboration. Le nombre de coopérations varie d'une centaine à une cinquantaine. La difficulté d'établir une base de données rigoureuse de la coopération décentralisée franco-marocaine est évocatrice des difficultés à cerner cette coopération. ¹⁰

Au-delà de leur différence de résultats, ces sources ont pour point commun de ne pas mentionner le degré d'intensité de la relation entre les collectivités partenaires, ni même si la coopération continue d'être active.

La difficulté de construire une base d'identification des coopérations est largement partagée. "Cette tentative de reconstruction d'une partie de la mémoire de la coopération décentralisée franco-marocaine n'était pas sans difficultés méthodologiques du fait de l'absence de documents d'étape, de la non-exhaustivité des références consultées, voire même de croisement d'informations entre une source et une autre." Ce même auteur souligne aussi une des raisons des difficultés à identifier les partenariats, partagée par beaucoup de responsables d'institutions qui encadrent et accompagnent la coopération décentralisée. "Le manque de précision est probablement dû à la carence au niveau de la circulation de l'information entre les Collectivités partenaires et les instances en charge du suivi de la coopération décentralisée dans les deux pays." 12

Aussi, le nombre de coopérations entre collectivités locales françaises et marocaines est-il très difficile à apprécier. Cette difficulté méthodologique induit qu'il soit remédié à cette méconnaissance dans l'avenir si l'on veut avoir une appréciation réaliste du nombre de coopérations.

Collecte de l'information et personnes rencontrées

Outre le dépouillement documentaire¹³ deux procédures ont été utilisées pour recueillir l'information auprès des coopérations.

1 - Envoi d'un questionnaire à toutes les collectivités locales identifiées.

Sur la base du recensement Cités Unies France / PAD, un questionnaire a été envoyé à toutes les collectivités locales marocaines et territoriales françaises identifiées comme ayant une coopération. Le taux de retour du questionnaire a été très faible tant au Maroc qu'en France. Trois réponses sur une cinquantaine attendue au Maroc, 9 réponses sur 80 envois en France. Le faible taux de réponses est lié à la saturation des collectivités territoriales françaises devant la multiplication des enquêtes, à la transmission des documents au Maroc. Toutefois, ce questionnaire a permis d'avoir une première idée des dispositifs de coopération mis en œuvre.

¹⁰ L'évaluation s'est interrogée sur les causes des écarts quantitatifs entre les sources. Cf. § 3.1

¹¹ Ahmed TAZI, Recherche sur la coopération décentralisée maroco-française, p. 144,

¹² Ibid., p. 144

¹³ Voir en annexe IV, la liste des documents consultés.

¹⁴ Voir en annexe V le questionnaire envoyé.

2 - Des interviews directes

Ont été directement rencontrées, tant en France qu'au Maroc, des représentants des collectivités locales ayant des coopérations.

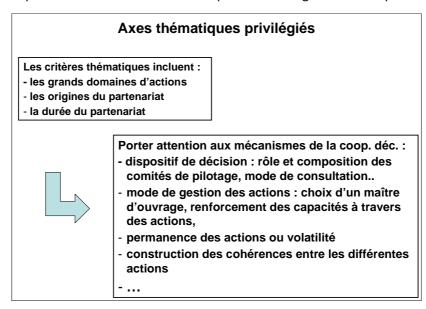
• Construction de l'échantillon

L'échantillon des collectivités rencontrées a été établi à partir d'une base multicritère : des collectivités de chacun des niveaux de décentralisation : communes, préfectures et provinces, régions au Maroc, communes, Départements et Régions en France.

- Un critère juridique :
 - convention signée ou en voie de signature
- Un critère géographique :
 - au moins la moitié des régions marocaines concernées
- · Des critères administratifs :
 - entre niveaux identiques / croisés
 - partenariat unique / multiples (pour les collectivités marocaines)
 - une coopération rompue ou inactive
- · Un critère de durée :
 - partenariat ancien / récent
- Un critère d'origine du partenariat:
 - partenariat sous l'impulsion de migrants / relations personnelles, incitation par des institutions...
- Des critères portant sur les domaines d'actions :
 - priorité donnée au renforcement structurel de la collectivité marocaine
 - priorité donnée à la dynamisation économique
 - priorité donnée à des actions de développement urbain
 - priorité donnée à des actions à caractère social (santé, jeunesse, alphabétisation, culturel...)

Autant que faire se peut, les collectivités locales en partenariat on été rencontrées de part et d'autre ; de même que des coopérations "gigognes" de collectivités locales de plusieurs niveaux de décentralisation ayant des territoires communs. Une coopération en rupture a été rencontrée sans qu'il puisse être précisé si la rupture est momentanée ou définitive.

Des critères portant sur les domaines de coopération ont également été pris en compte.



Pour les raisons évoquées précédemment, n'ont pas été prises en compte :

- la taille démographique des collectivités locales,
- l'origine des partenariats, le plus grand nombre étant consécutif à des relations personnelles, nées au gré de rencontres réunissant des élus (rencontres dans des forums, participation à des manifestations....)

Il n'a pas été rencontré de collectivités locales marocaines et territoriales françaises sans partenariat avec la France ou le Maroc.

• Répartition de l'échantillon

- En France, 17 collectivités ont été interviewées en partenariat avec 20 collectivités locales marocaines.
- Au Maroc, 21 collectivités locales ont été rencontrées, en coopération avec 19 collectivités territoriales françaises

Comme le montrera l'analyse des coopérations (cf. infra), c'est près de la moitié des coopérations actives¹⁵ qui a été rencontrée.

• Les rencontres avec les collectivités locales sollicitées : des attitudes très diversifiées.

Pour garder l'approche la plus neutre possible, toutes les collectivités décentralisées rencontrées ont été contactées directement par l'équipe d'évaluation. Si le taux de retour des questionnaires a été faible, en revanche aucune collectivité sollicitée n'a refusé l'interview. Les entretiens ont souvent été approfondis et se sont déroulés sur des durées allant de 1 heure à 3 heures.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de la manière dont les entretiens se sont organisés et noués :

- Les élus ont participé aux entretiens dans un nombre réduit de cas, bien que la demande de les rencontrer ait été expressément formulée :
 - quatre cas en France pour 17 collectivités rencontrées, dont 2 sont la saisie d'opportunités externes à la présente évaluation.¹⁶
 - neuf cas au Maroc pour 21 collectivités locales rencontrées. Ces 9 collectivités locales ont des coopérations actives. En revanche, sauf à une exception près, il n'a pas été possible de rencontrer un élu dans les villes qui ont une notoriété internationale.
- L'essentiel des contacts a eu lieu avec des responsables en charge des relations de coopération décentralisée. Il a été en revanche plus difficile de rencontrer les services techniques des collectivités locales participant à la coopération, des associations opératrices d'actions, également des hôpitaux, écoles, associations de migrants... impliqués dans des actions de coopération décentralisée.
- Outre les agents qui suivent les coopérations, des personnes appartenant à des organismes qui contribuent à développer la coopération décentralisée ont été sollicitées

¹⁵ Est entendu ici par coopération active, une coopération qui a eu une activité au cours des deux dernières années, ne serait-ce qu'à travers une visite entre partenaires.

¹⁶ Il s'agit de deux évaluations de coopération décentralisée réalisées par le CIEDEL entre des collectivités territoriales françaises et des collectivités locales marocaines, dont les résultats ont été pris en compte dans la présente étude.

- des responsables d'administrations nationales en charge des relations de coopération décentralisée,
- des responsables de dispositifs d'appui, suivi et coordination de la coopération décentralisée, agents d'organismes privés ou réunissant des collectivités locales.

Une construction typologique

Pour répondre aux objectifs de l'évaluation, le choix a été fait de privilégier les investigations sur les dispositifs techniques, financiers, d'organisation des coopérations plus que sur les actions elles-mêmes et leur impact. Aussi, afin de comprendre et illustrer les évolutions et l'appui apporté aux collectivités locales marocaines, l'attention a porté sur l'origine des coopérations, le rassemblement des chartes et conventions qui les fondent, la nature des acteurs impliqués....

Les données chiffrées recueillies n'ont pas vocation à donner une image strictement représentative de la coopération¹⁷ mais contribuent à fonder une présentation typologique. Ces données sont à prendre pour ce qu'elles sont, des ordres de grandeur, non des résultats précis. Pour éviter toute confusion préjudiciable, ce sont les données brutes qui sont rapportées dans la plupart des cas, non des pourcentages.

Toutefois, le nombre de coopérations sur lesquelles des informations ont été recueillies étant élevé par rapport au total, certaines données peuvent être exploitées pour souligner des traits saillants. C'est notamment le cas pour le chapitre "Origine et évolution de la coopération".

Mise en débats des travaux et finalisation

Les résultats de l'évaluation ont été mis en débat à deux reprises :

- au cours d'une réunion avec l'ensemble des collectivités locales marocaines et territoriales françaises bénéficiant d'un cofinancement du PAD, le 4 novembre 2008,
- avec les membres du groupe pays Maroc et d'institutions invitées en raison de leur proximité avec la coopération décentralisée, par Cités-Unies France, le 27 novembre 2008.

Réunion du Comité de pilotage de l'évaluation

Le Comité de pilotage de l'évaluation s'est réuni à 3 reprises.

- Pour préciser les objectifs et la méthode de l'évaluation au moment de son lancement effectif (14 avril 2008)
- Pour étudier les premiers éléments réunis, notamment à partir des sources documentaires (9 juin 2008),
- A la remise du rapport provisoire (20 janvier 2009).

Des contacts réguliers ont été entretenus avec le PAD tout au long de l'évaluation.

0.4 - LE CONCEPT DE COOPERATION DECENTRALISEE RETENU

Le concept de coopération décentralisée adopté est celui défini par les lois marocaines et françaises à savoir une coopération menée sous l'autorité de collectivités locales qui s'impliquent directement dans tout ou partie des actions. Ont notamment été écartées les relations entre acteurs associatifs ou autres, y compris lorsque leur action est financée par

¹⁷ L'enquête par questionnaire comme les interviews n'avait pas de vocation à l'exhaustivité ni à la représentativité de l'ensemble des coopérations.

une collectivité mais sans accord explicite d'une collectivité partenaire. De nombreux cas de ce type existent comme la coopération dite décentralisée entre Cherbourg-Octeville et Kalâat M'gouna; la ville française subventionne une association normande qui réalise des actions sur le territoire de la commune marocaine.

0.5 - LE PRINCIPE DE REALITE, UNE REFERENCE CONSTANTE

L'équipe d'évaluation a porté une grande attention à interroger les discours sur la coopération décentralisée. Notamment, elle s'est efforcée de dépasser les propos déclaratifs, largement présents dans une partie des documents traitant de la coopération décentralisée franco-marocaine, pour essayer de mesurer la portée réelle des actions et comprendre les méthodes de travail.

Constat a été fait au cours de l'évaluation que de nombreux travaux accessibles sur cette coopération sont le fruit de rencontres, séminaires, forums... réunissant des "décideurs" et des "administrateurs" de la coopération. La consultation de ce seul public introduit un biais sur les résultats obtenus. Aussi, la présente évaluation s'est-elle efforcée de mener un véritable travail de terrain (rencontres sur place, visites d'actions, observations...) et de consulter des acteurs et bénéficiaires "inconnus". La conséquence en est que ses résultats divergent fréquemment des conclusions d'autres travaux.

Ce choix d'approche bouleverse des conclusions souvent diffusées, ce qui peut susciter des étonnements, voire des irritations. Les évaluateurs n'ont pas sous estimé ce risque. Le fait même d'une évaluation est de porter à conscience des situations que les contingences du quotidien rendent difficilement identifiables. En décalant les regards, l'évaluation est un outil pour réamorcer des débats, repenser des organisations, redéfinir des approches, démarche difficile, douloureuse parfois mais indispensable pour que progresse la qualité des partenariats.

0.6 - COMPOSITION DE L'EVALUATION

La présente étude est composée de quatre parties.

La première partie "Pourquoi coopérer ?" interroge le contexte de la coopération décentralisée franco-marocaine et les motivations qui incitent les collectivités locales des deux pays à nouer des partenariats.

La deuxième partie "Etat des lieux" présente la situation de la coopération décentralisée franco-marocaine sous différents aspects (enjeux politiques, acteurs et domaines de coopération, dispositifs...). Elle intègre très largement des éléments évaluatifs, correspondant à chacun des points traités.

La troisième partie " Analyse et conclusions" propose une lecture évaluative de la coopération décentralisée et une lecture transversale des facteurs qui en facilitent ou limitent la progression et les enjeux à relever.

La quatrième partie "Refonder la coopération pour tirer partie de son potentiel" propose des pistes d'ajustement et d'évolution pour améliorer la dynamique de la coopération décentralisée franco-marocaine.

PREMIERE PARTIE

POURQUOI COOPERER?

1 - CONTEXTE DE REFERENCE

1.1 - UNE COOPERATION FONDEE JURIDIQUEMENT¹⁸

La notion de coopération décentralisée recouvre des significations diverses. Si tous s'accordent à rappeler son caractère non gouvernemental, sa qualité de coopération publique fondée sur l'implication directe des collectivités locales n'est pas toujours la référence retenue pour la dénombrer, a fortiori pour la spécifier. De ce point de vue, il convient de rappeler son contexte juridique dans les deux pays.

Au Maroc la "Charte communale" et la loi relative à l'"Organisation des Collectivités préfectorales et provinciales" autorisent explicitement, respectivement dans leur article 42 et 36, les conseils des collectivités locales à conclure des conventions de jumelage et de coopération décentralisée avec des collectivités locales étrangères. Ces initiatives sont soumises à un accord préalable de la tutelle. Les conseils régionaux peuvent également développer des relations de coopération avec des collectivités étrangères bien que la loi ne leur attribue pas expressément cette compétence. Mais en tant que personne publique, elles jouissent des mêmes droits que les collectivités locales des autres niveaux de décentralisation.

En France, la loi de 1992 consacre le droit pour toutes les collectivités territoriales de nouer des relations et de signer des conventions avec des collectivités étrangères dans le respect de la politique étrangère du pays. Elle ne définit ni le contenu, ni la finalité de la coopération décentralisée¹⁹. Seuls ses acteurs sont désignés à savoir les collectivités territoriales (ou leur groupement) dans leur relation avec d'autres collectivités locales (ou leur groupement). Cellesci peuvent faire appel au concours d'autres acteurs : associations de solidarité internationale mais aussi d'éducation populaire, organismes d'insertion, entreprises, universités... Toutefois la pleine responsabilité des choix et méthodes d'actions appartient aux collectivités concernées. De fait, les collectivités territoriales bénéficient d'une très large autonomie.

Impliquant des collectivités locales et territoriales de deux pays, la coopération décentralisée est apparue d'emblée complémentaire des formes classiques de la coopération. Elle a fait l'objet d'un soutien des Etats à plusieurs reprises depuis 2001. La référence explicite aux collectivités locales lors de la convention pour un nouveau partenariat stratégique en 2003 qui a conduit à la mise en place d'un Forum des Partenariats²⁰ et la création du Programme d'Appui à la Décentralisation – PAD – témoignent de cette volonté politique commune aux deux gouvernements.

²⁰ Oui s'est réuni à Skhirat en janvier 2006

¹⁸ Source, Ministère des Affaires Etrangères

¹⁹ Loi du 6 février 1992, article 131.

Ce contexte juridique et institutionnel, brièvement rappelé, a été alimenté par deux grandes manifestations depuis 2000 :

- les "Assises de la coopération décentralisée franco-marocaine" à Fès en 2001, qui ont réuni un très grand nombre de collectivités des deux pays et de partenaires étatiques,
- le Forum de Skhirat en 2006, dont le thème portait sur "La coopération décentralisée au service des populations et des territoires".

1.2 - DES LECTURES DIFFERENCIEES DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Les textes, marocains et français, pour importants qu'ils soient, ne définissent pas un cadre politique précis. Ils laissent de larges marges d'appréciation aux acteurs de la coopération décentralisée pour définir l'objet de leur relation.

- Pour certaines collectivités et responsables de l'Etat déconcentré, la coopération décentralisée est un moyen de "rapprochement entre les hommes", "un espace de rencontre interculturelle", "une relation humaine".²¹ La coopération décentralisée ouvre à une meilleure connaissance mutuelle. Elle ne peut exister sans ces relations.
- Pour d'autres, la coopération décentralisée est avant tout une coopération pour soutenir une dynamique de développement local. "Coopération de proximité, elle réalise des actions concrètes qui répondent aux besoins des populations."²² Dans ce cas, le rôle que se donnent les collectivités locales est d'être des facilitatrices de relations entre acteurs des deux territoires, rôle assumé ou au contraire rôle joué par défaut d'une volonté d'implication dans des actions.
- Pour d'autres enfin, elle est un moyen de soutenir la construction de la décentralisation au Maroc, notamment par le transfert d'expériences et la mise à disposition des collectivités locales marocaines de compétences techniques détenues par les collectivités territoriales françaises.

Une appréciation largement partagée par tous est que "avec peu de moyens, la coopération décentralisée peut faire beaucoup, parce qu'elle est une coopération de proximité".

Pour les institutions nationales, en charge de la décentralisation et de la coopération décentralisée les deuxième et troisième approches sont les plus importantes. Pour elles la coopération décentralisée a pour objet principal de "renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales [marocaines] par la réalisation de projets élaborés et conduits par ces dernières en partenariat avec des collectivités territoriales françaises". Elle est avant tout "un mode de faire différent de la coopération au développement en ce que, animée par des responsables locaux, elle permet de construire des réponses adaptées aux situations locales". La définition de cet objet apparait d'autant plus justifiée que "les besoins des collectivités locales marocaines sont énormes et pressants"."²³ Les différentes études sur la décentralisation au Maroc ont montré l'ampleur des besoins d'appui des collectivités locales : financier pour réaliser des équipements, en organisation et gestion des collectivités, en appui pour la mise en place de services publics, en formation de cadres...²⁴

2

²¹ Diverses interviews

²² Propos tenus par de nombreux élus français et marocains ou repris de rapport d'activités.

²³ Ministère de l'Intérieur,

Notamment "Etude sur le renforcement de la capacité de gestion des collectivités locales" - Ministère de l'Intérieur -/ DGCL - AFD, Philippe Laurent Consultants, Charles Riley Consultants International

Les collectivités territoriales françaises n'ignorent pas ces attentes. Cités Unies France note ainsi plusieurs enjeux autour de la décentralisation au Maroc :

- "contribuer au développement, sur la base d'une société organisée autour de valeurs et de principes démocratiques forts,
- trouver [pour les responsables politiques locaux] un certain devoir de résultats vis à vis de l'ensemble des acteurs locaux".

2 - MOTIVATIONS POUR LA COOPERATION DECENTRALISEE DES COLLECTIVITES LOCALES

2.1 - INTERET D'UNE COOPERATION AVEC LA FRANCE POUR LES COLLECTIVITES LOCALES MAROCAINES

La plupart des collectivités locales marocaines souhaitent développer, et si c'est le cas initier, une coopération avec une collectivité française. Elle voit dans cette coopération :

- un moyen de bénéficier de l'expérience de collectivités ayant une longue histoire;
- la possibilité de réaliser des projets concrets, visibles et directement utiles aux habitants dans un large éventail de domaines : échanges entre artistes, aménagement urbain, environnement, dynamisation économique...
- un accès à des financements pour réaliser des infrastructures et équipements nécessaires à l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants, soit directement sur financement de leur collectivité partenaire soit - sachant que les collectivités françaises disposent de peu de ressources - en bénéficiant de leur appui pour adresser des demandes aux "grands bailleurs de fonds":
- une forme de reconnaissance par leurs citoyens et l'Etat marocain de leur capacité à gérer des programmes et une opportunité de consolider leurs relations internationales. Cette dernière motivation concerne prioritairement les communes urbaines dont la notoriété dépasse les frontières du Maroc.

2.2 - LE CHOIX DU MAROC POUR LES COLLECTIVITES FRANÇAISES

Le Maroc apparait comme un pays attractif au regard des autres pays de la rive sud de la Méditerranée pour trois séries de raisons.

2.21 - Des raisons partagées par tous

- Des raisons liées aux évolutions politiques et économiques du pays
 - Le Maroc a engagé une politique de décentralisation qui semble devoir se maintenir dans le long terme. Les trois niveaux prévus par les textes sont effectivement mis en place et ont des instances élues, ce qui offre une grande variété de possibilités de coopération.
 - Le multipartisme est une réalité, appuyé sur une liberté d'expression; la stabilité politique du pays est assise sur une très large adhésion au mode de fonctionnement du pouvoir central.
 - Economiquement, le pays a adopté un système de libre entreprise qui manifeste son ouverture à l'international ; pays chantier", son développement économique peut offrir des opportunités pour les entreprises françaises.

Sa récente admission comme pays à statut particulier associé à l'Union Européenne consolide et étend ces atouts. Il s'agit d'un statut avancé qui devrait permettre d'intégrer

progressivement le Maroc dans les politiques de l'Union et d'approfondir les accords de libre échange. Aux termes de cet accord, le Maroc est moins qu'un membre, mais plus qu'un partenaire de l'Union Européenne

Les Régions françaises ajoutent à ce critère la facilité de relations avec les régions marocaines dont les compétences et le mode de fonctionnement sont proches des leurs.

Des raisons liées à des facteurs personnels

La "familiarité d'élus" de collectivités françaises avec le Maroc constitue un marqueur du choix en faveur de ce pays. Certains y sont nés pendant le Protectorat, d'autres y ont passé une partie de leur vie professionnelle, d'autres enfin connaissent ce pays pour y avoir séjourné au cours de congés. Cette seconde série de raisons explique le côté parfois "un peu passionnel" des coopérations décentralisées franco-marocaines.

Des raisons liées au facteur langue.

La large pratique du français dans le pays facilite les contacts non seulement avec les autorités mais également avec de nombreux acteurs privés, associatifs, responsables d'institutions sociales, économiques...

2.22 - Des raisons politiques

Les motivations précédentes ne sont pas suffisantes pour expliquer l'intérêt des collectivités françaises pour le Maroc et le soutien que leur apporte la coopération bilatérale. Des facteurs politiques sont à considérer, liés à la position particulière de ce pays dans le monde arabe.

Eviter une fracture entre le Nord et le Sud de la Méditerranée.

La construction européenne s'est faite au cours des années récentes par un élargissement vers les pays de l'est de l'Europe. Les pays méditerranéens sont devenus les plus proches pays de voisinage de l'Union avec lesquels des relations économiques, culturelles, de tourisme, et plus généralement d'attraction sont importantes. Des collectivités locales veulent à travers leur coopération :

- montrer leur intérêt pour les pays du sud de la Méditerranée,
- appeler les instances nationales et communautaires à ne pas ignorer les pays riverains.
- Les coopérations avec le Maroc, une dimension démonstrative pour d'autres coopérations décentralisées

La dynamique de coopération avec le Maroc peut être riche d'enseignements pour initier ou développer des coopérations avec d'autres pays méditerranéens. Elle a une dimension apprentissage pour engager des coopérations avec des pays moins familiers aux collectivités françaises, soit en direct, soit en multipartenariat avec leur collectivité partenaire marocaine.

Exemple d'une coopération incluse dans une politique d'ouverture méditerranéenne.

La coopération décentralisée de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur est particulièrement représentative de cette ouverture méditerranéenne. Outre sa coopération décentralisée avec des collectivités de pays méditerranéens, cette Région assure la fonction d'autorité de gestion du programme européen "Espace méditerranéen", a provoqué et invité à la "Première Convention pour une approche territoriale du développement" en mars 2007 à Marseille et contribué à l'organisation de la seconde à Tanger en mai 2008. Elle participe avec la ville de Marseille au fonctionnement de la Commission Méditerranée, seule commission géographique de CGLU...

²⁵ Par exemple entre dans ce dernier cas, la coopération entre Montreuil et Agadir.

Parmi les motivations, celles d'ordre politique sont les moins exprimées mais elles sont plus ou moins confusément ressenties par toutes les collectivités. Elles disent l'ambition de construire une meilleure compréhension entre les deux rives de la Méditerranée. Dans cette perspective, les domaines d'actions ont moins d'importance.

2.23 - Des raisons liées aux qualités géographiques et culturelles du Maroc.

Il serait incomplet de ne pas signaler le fort attrait de la qualité géographique et culturelle du Maroc qui en fait une destination touristique majeure. Constat sera fait (cf. infra) de la concentration des coopérations dans les zones offrant des atouts touristiques, villes de renommée architecturale ou artistique, côte atlantique, alors que les régions ne bénéficiant pas de sites touristiques ou historiques sont beaucoup moins pourvues en coopération. Corollaire de cette situation, les zones de coopération sont les régions les plus accessibles depuis la France.

2.24 - Des raisons souvent évoquées

La présence d'une population d'origine marocaine sur le territoire d'une collectivité française, pour importante qu'elle soit, intervient peu dans le choix d'un partenaire. Souvent évoquée dans les articles, ouvrages, déclarations... cette raison s'avère peu vérifiée dans la réalité. Les migrants sont rarement à l'origine des coopérations, moins encore comptent-ils parmi leurs opérateurs.

Pour éclairer cette question, trois entrées sont à prendre en considération.

- Coopération avec une collectivité marocaine dont des résidents marocains à l'étranger sont originaires
- La présence de Marocains, émigrants depuis un même territoire du Maroc, n'est pas un facteur de choix pour la collectivité française. Il est même souvent "contre productif", la collectivité française ne voulant pas "être prise entre les réseaux de migrants et sa collectivité partenaire au Maroc". La coopération entre Figuig et le Conseil Général de Seine -St Denis, département qui compte une forte présence de ressortissants de cet oasis, reste un cas exceptionnel. La ville de Stains, commune du même département, n'évoque pas cette raison pour sa coopération avec la même commune de Figuig.
- Présence d'une importante population immigrée sur le territoire de la collectivité française La présence d'une importante population d'origine marocaine sur le territoire d'une collectivité française peut en revanche peser sur la décision de coopérer avec le Maroc. De nombreuses collectivités le rappellent comme Lille, Mantes la Jolie ou Nîmes. Constat peut être fait dans ce cas que les migrants n'ont pas de rôle spécifique dans la coopération décentralisée. Les échanges culturels entre les collectivités partenaires constituent en revanche un volet important de la coopération.
- Des médiateurs individuels
- Enfin, des Marocains installés en France, occupant des fonctions de cadres, interviennent à titre individuel comme médiateur pour démarrer une coopération ou agir dans un secteur donné (démarrage de la coopération entre Aix en Provence et Oujda grâce à un universitaire aixois d'origine oujdie). Ces relations, au départ très fortement liées aux personnes qui les initient, trouvent un relai institutionnel qui assure leur pérennisation. Elles n'impliquent pas de réseaux de migrants au-delà de leur initiateur.

De même, la participation des résidents marocains à l'étranger - RME à des coopérations déjà existantes relève d'un engagement personnel ou de la mobilisation d'organisations qu'ils animent. Par exemple, l'Association France-Maroc-Dialyse, animée par un médecin d'origine marocaine, bénéficie d'un appui financier de la Région Champagne-Ardenne pour intervenir dans l'Oriental auprès de son partenaire l'Association des Insuffisants rénaux d'Oujda.

Aussi convient-il d'être prudent sur l'affirmation du poids des réseaux de migrants dans la coopération décentralisée franco-marocaine. Souvent souhaitée, leur participation est exceptionnelle dans les faits.

2.25 - Le Maroc, un pays privilégié pour la coopération décentralisée française

La communauté de langue, la familiarité historique, l'intensité des relations touristiques, la présence de centaines de milliers de personnes d'origine marocaine dans l'Hexagone, la proximité géographique donne le sentiment d'une grande affinité entre les deux pays, ce qui est confirmé de part et d'autre par les élus locaux.

Cet ensemble de facteurs facilitateurs est incontestable. La réalité n'est cependant pas aussi aisée. La sous-estimation des difficultés à surmonter pèse lourdement sur les dynamiques de coopération et crée un écart entre les ambitions poursuivies et les pratiques constatées. ²⁶

2.3 - Perspectives operationnelles de la cooperation decentralisee

Les motivations qui incitent les collectivités locales à s'engager dans des relations de coopérations sont relayées par la volonté de résoudre des problèmes concrets. Les conventions signées entre les partenaires et l'analyse des projets permettent de repérer trois grands types d'approches.

1. Accompagner l'amélioration des conditions de vie des plus pauvres.

Dans ce cas, les domaines de coopération sont "conventionnels" : santé, développement du tourisme de proximité... Cet objectif est souvent associé à un objectif d'échanges culturels : correspondance entre collégiens, relations entre enseignants, accueil d'artistes. Ces actions sont animées par des opérateurs sollicités par les collectivités partenaires, essentiellement les collectivités françaises. Les collectivités locales marocaines sont peu présentes dans ces actions après qu'elles y soient engagées.

2. Contribuer au développement des territoires partenaires

Cette deuxième approche reprend le contenu de la précédente mais y ajoute deux dimensions.

- une dimension économique, formulation prise dans une acception large: renforcement des activités économiques mais aussi insertion des jeunes dans des activités de production, organisation de filières de production, valorisation de ressources et savoir-faire locaux...
 Cette dimension fait l'objet de toute une série de projets, fortement demandés par les collectivités locales marocaines. Certains visent un impact partagé en France et au Maroc comme l'insertion des jeunes,
- une dimension aménagement du territoire ou de développement social urbain selon la taille de la collectivité locale marocaine.

-

²⁶ Cf. Partie III, Analyse et conclusion, § 10.2

3. Appuyer la structuration de la collectivité locale marocaine partenaire.

Cette troisième approche recouvre elle-même deux formes :

- La coopération s'articule autour d'un domaine particulier (le Plan de déplacement urbain PDU par exemple pour les coopérations entre Grand Lyon / Rabat ou Aix en Provence / Oujda) qui sert de base à l'appui institutionnel. Ce domaine est souvent exclusif de tous autres domaines de coopération.
- la coopération s'inscrit dans un cadre général d'appui institutionnel à la collectivité locale marocaine. Dans cette seconde forme, les actions sont souvent multiples et touchent plusieurs champs de compétences de la collectivité marocaine (ex : Figuig / CG 93).

Dans cette troisième approche, les collectivités territoriales françaises sont très présentes, directement ou par le truchement de services sur lesquels elles ont autorité.

Ces trois types d'approche ne se succèdent pas dans le temps.

La ville de Belfort a apporté dès le début des années deux mille à Mohammedia une assistance à la réforme et à l'informatisation du service de l'état civil (en 2003) et l'année suivante seulement encouragé, avec son partenaire des échanges entre collégiens. La coopération entre Aix en Provence et Oujda a dès son origine favorisé les relations entre les institutions en charge de la gestion de l'eau dans les deux villes et notamment les relations régie/commune/clients.

On ne peut donc affirmer qu'il y a une évolution des coopérations d'une approche "solidariste" vers une approche institutionnelle. Le choix des actions tient plus à la conception que les partenaires ont de l'objet de leur relation que d'une évolution qui s'impose.

Ces trois types d'approches ne s'excluent également pas les uns les autres. Une même coopération peut intervenir sur deux ou trois des registres à la fois. La coopération entre la Région de Tadla Azilal et le Département de l'Isère porte sur la prise en charge des enfants abandonnés (1^{ier} type d'approche), sur la valorisation touristique de la zone de Zaouïa Ahansal (2^{ième} type), sur l'accompagnement du processus d'élaboration du "Schéma régional de développement touristique" (3^{ième} type)... Ce constat confirme qu'il n'y pas de linéarité entre les différents types d'approche mais que tous sont concomitants.

2.4 - EVOLUTION DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

La mise en œuvre conjointe des différentes approches présentées n'est pas synonyme d'absence d'évolution dans la coopération décentralisée franco-marocaine. Deux phases sont identifiables à la lecture des projets en retenant le critère "durée des actions".

2.41 - Deux phases marquantes

Une première phase démarrée au tournant des années 2000 s'est prolongée jusque vers 2003/04. Au cours de cette période la coopération s'est agencée autour de programmes ponctuels, couvrant des champs très larges, où les projets mis en œuvre étaient leur propre fin : envoi d'ordinateurs pour équiper la collectivité partenaire ou des écoles, formation d'agents de l'état civil ou de services publics, accueil réciproque d'artistes, échanges universitaires, management de projet.... A posteriori, cette période où le nombre de coopérations était moins important qu'actuellement, apparaît comme un temps de tâtonnement.

La période actuelle est marquée par l'idée que la coopération s'inscrit dans la durée, que son objet n'est pas de résoudre des problèmes pris séparément. Au contraire, pour être efficace,

une action doit s'inscrire dans le temps et ses différentes dimensions prises en considération. Le programme de formation de 70 personnes à Lille, médecins, infirmiers, paramédicaux de l'hôpital d'Oujda s'inscrivait dans cette dynamique avant d'être stoppé par les autorités ministérielles. La caravane économique à Meknès, constituée d'élus et opérateurs économiques de Nîmes²⁷ visait à rendre cohérentes les approches des différents opérateurs potentiels.

2.42 - Causes de l'évolution

Le passage d'une étape à l'autre de la coopération franco-marocaine résulte de :

- La confirmation de la politique de décentralisation du Maroc. Les communes et les Régions savent leur existence sécurisée, même si leur autonomie reste très encadrée. Les collectivités françaises ont pris acte de cet acquis et mesurent qu'accompagner leur partenaire dans son organisation est une œuvre de longue haleine. Le faible nombre de coopérations avec les Préfectures et Provinces, niveau plus proche d'une déconcentration que d'une décentralisation, démontre a contrario l'importance que les collectivités françaises donnent à la décentralisation.

La décentralisation favorise aussi une meilleure connaissance entre les partenaires. Cette plus grande familiarité entre les collectivités locales a contribué à mieux prendre en compte les préoccupations des collectivités locales.

- La création du PAD a montré que le renforcement institutionnel exigeait des démarches soutenues, régulières, durables, y compris pour les coopérations qui ne bénéficient pas de son cofinancement.
- Une meilleure compréhension de la place spécifique de la coopération décentralisée dans le paysage de la coopération internationale. La coopération décentralisée bénéficie en France d'une expérience de près de 20 ans. Elle identifie mieux sa spécificité par rapport aux autres coopérations. Animée par des institutions pérennes, elle "peut s'inscrire dans la durée même lorsqu'ils y a changement de majorité dans les conseils des collectivités".

2.43 - Les discours ont évolué, les pratiques sont à consolider.

Si les discours sur la première période sont rudes, "projets sans résultats", pas de suivi rigoureux des actions" (propos de collectivités françaises), "avant la Commune urbaine ne savait pas ce qu'elle voulait, elle n'avait pas de conception de ce qu'était la coopération décentralisée" (propos d'une collectivité marocaine), les pratiques adaptées aux nouvelles ambitions s'imposent difficilement, conduisant de nombreux acteurs à exprimer de grandes réserves sur l'efficacité de la coopération.

²⁷ Etaient membres de cette caravane : le service Développement Economique de Nîmes Métropole, la SENIM (Société Economie mixte aménagement urbain), le CHU, l'Université, le MEDEF et le Réseau Entreprendre, la CGPME, le groupe BRL, la Sté Phylogène (biotechnologie traçabilité...), la Chambre d'Agriculture etc.

DEUXIEME PARTIE

LA COOPERATION FRANCO-MAROCAINE, ETAT DES LIEUX

3 - NOMBRE, ORIGINE ET REPARTITION DES COOPERATIONS DECENTRALISEES

3.1 - EVALUATION DU NOMBRE DE COOPERATIONS DECENTRALISEES

La coopération décentralisée franco-marocaine est un ensemble vivant et comme tout système vivant, elle est difficile à apprécier dans l'instant. Le nombre de coopérations inscrites dans une "zone grise" entre coopération active et "coopération indécise" est particulièrement élevé, ce qui rend aléatoire l'identification du nombre de coopérations réellement actives.

Selon les sources, on peut estimer entre une cinquantaine et une centaine le nombre de partenariats faisant l'objet d'une coopération décentralisée formelle sur la période 2001 - 2008. Ce chiffre important masque bien évidemment des disparités dans leur dynamisme, leur durée et même interroge parfois sur leur existence effective sur tout ou partie de la période.

Nombre de coopérations recensées selon quelques sources²⁸

Ministère des Affaires étrangères et européennes (France)	Ministère de l'Intérieur* (Maroc)	Cités Unies France Répertoire 2005/06	Cités Unies France / PAD juillet 2008**
75	73	35	45

^{*} Le volume de 73 coopérations se répartit en 54 conventions de coopérations et 19 conventions de jumelage.

Les écarts entre les sources vont du simple au triple. Ces écarts tiennent à plusieurs facteurs :

- les conventions de partenariat²⁹ ne sont pas toujours déposées dans les deux pays, mais seulement dans le pays où la signature a eu lieu,
- les méthodes de calcul. Le Ministère de l'Intérieur marocain comptabilise l'ensemble des conventions signées dont il a connaissance, depuis les premières conventions approuvées après accord du Roi. Sont également inclus les conventions de jumelage.³⁰ En revanche, Cités-Unies France et le PAD publient un résultat après enquête auprès des collectivités.
- l'enregistrement des coopérations ne tient pas toujours compte de la distinction entre le nombre de collectivités impliquées et le comptage des actions. L'enregistrement de ces dernières ne précise pas clairement s'il s'agit d'idées d'actions, d'actions en projets, d'actions en cours de réalisation, des actions réalisées.

^{**} en prenant en compte les 4 coopérations de Marseille

²⁸ Les données recueillies ont été ajustées afin d'intégrer les évolutions les plus récentes.

²⁹ Cf. infra § 6.1

³⁰ Voir Annexe VII les conventions et accords enregistrés par le Ministère de l'Intérieur du Maroc.

La fiabilité des données posent la question de la répétition des approximations quelle que soit la source consultée. Quelques exemples illustrent cette situation. ³¹

- Des actions, conduites par des associations travaillant en bonne intelligence avec leur collectivité territoriale sont réputées s'inscrire dans une dynamique de coopération décentralisée alors qu'elles n'entrent nullement dans ce cadre selon leurs responsables. Une "coopération" entre Azrou et Poitiers est ainsi mentionnée dans tous les documents récents dépouillés alors que l'intervention de la ville de Poitiers s'est limité à verser "à une association poitevine composée d'un groupe d'habitants d'un quartier de Poitiers qui entretient des relations avec 2 associations d'Azrou... une subvention de 2000 € pour un projet football et 2000 € pour un projet "femme et petite enfance" en 2007". 32
- Des collectivités locales mènent des actions intermittentes ou "à la demande" mais sans s'engager sur des actions permanentes.
 C'est le cas par exemple de la "coopération" entre Paris et Casablanca. C'est aussi la rencontre entre les villes de Kénitra et Tanger avec la ville de Lons Le Saulnier. L'action a consisté en une formation faite par le Syndicat Départemental de Traitement des Ordures Ménagères (SYDOM) du Jura, dont Lons le Saulnier est le chef lieu, dans le cadre du réseau MED-Urbs, financé par la Communauté Européenne. Cette relation, sans formalisation, continue d'être inscrite dans différents répertoires bien qu'arrêtée depuis 1998 faute de financement de la partie européenne...
- Malgré la mise en place de systèmes de recensement en ligne, les données restent imprécises.
 Dans certaines bases, la ville de Saint Denis est citée parmi les partenaires d'Agadir, alors qu'elle a une coopération exclusivement avec Tiznit.
- Enfin, des coopérations sont mentionnées comme vivantes alors qu'elles ont cessé depuis plusieurs années, voire n'ont jamais existé. Exemple : relation entre Al Hoceima et le pays d'Aix ; coopération entre Aix les Bains et Moulay Yacoub.

Un dépouillement précis et une analyse comparative des différentes sources de données à partir des dates de signatures des conventions, des projets recensés, de contacts téléphoniques et courriels, des informations disponibles auprès des divisions des collectivités locales au Maroc, du dépouillement des différentes enquêtes accessibles permettent d'estimer à 77 les coopérations pour lesquelles il existe un base juridique, qui sont vivantes ou dont les collectivités locales concernées ont la mémoire, même si aujourd'hui elles sont inactives.³³

Les "coopérations avec convention"

Coopération "périmée"	Coopération inactive depuis plus de 4 ans	Coopération inactive depuis 2 à 4 ans	Une ou plusieurs actions au cours des 2 dernières années	Convention "indirectes"	Sans information précise	Total
18	3	4	44	6	2	77

³¹ Voir en Annexe VII b, les causes des écarts entre les partenariats qui entrent dans la coopération décentralisée et les relations qui lui sont assimilées.

³² Courriel reçu le 7 mai 2008

³³ Ce nombre est une estimation.

Est entendu par :

- "coopération périmée", une coopération pour laquelle aucune action n'est identifiée par quelques sources que ce soit, depuis 10 ans ou plus,
- "coopération inactive", une coopération pour laquelle aucune action n'est mentionnée, par quelques sources que ce soit, depuis plus de quatre ans ou depuis 2 à 4 ans,
- les coopérations actives sont celles qui ont eu une activité, même modeste une visite entre élus par exemple au cours des deux dernières années,
- "convention indirecte". Quelques relations bien que sans convention formelle entre collectivités - au nombre de 5 - sont assimilables à des coopérations décentralisées.
 L'implication des collectivités locales et territoriales est réelle. Des conventions existent entre institutions marocaines et françaises liées aux collectivités décentralisées mais sans que celles-ci en soient signataires directs.

C'est notamment le cas de plusieurs coopérations de Marseille. L'Agence d'Urbanisme de la ville a signé des conventions avec les Agences d'Urbanisme de Fès et Tanger. Marseille entretient également des relations avec Meknès. C'est également le cas de l'Agence d'Urbanisme de Grenoble signataire d'une convention avec l'Agence d'Urbanisme de Meknès...

On peut donc retenir comme base qu'il existe environ 75 coopérations décentralisées entre le Maroc et la France, actives ou inactives, auxquelles il convient d'ajouter une trentaine de relations qui impliquent de façon plus ou moins directe des collectivités locales.

Sur ces bases sont réellement vivantes environ une cinquantaine de coopérations.

Coopérations actives en 2008

Les coopérations ayant répondu à l'enquête Cités Unies France PAD	
Des coopérations non répertoriées parce que trop récentes, mais signées et engagées CU Tanger / Beaugency ; CU Khémisset / Buchelay ; CU Larache / Département de Dordogne	7
Département des Yvelines / Région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	
Total	
Coopération entre un syndicat intercommunal et une collectivité marocaine Syndicat des Eaux d'Ile de France - SEDIF et Aïn Sfa	

3.2 - ORIGINE DES COOPERATIONS DECENTRALISEES

L'origine des coopérations décentralisées est variée. Bien que les causes de déclenchement d'une coopération ne soient pas toujours mémorisées, des tendances lourdes se dégagent.

Le tableau suivant présente le résultat sur les 49 coopérations pour lesquelles une information précise a pu être recueillie (à partir du dépouillement des documents cités et des interviews).

Rencontre entre élus	Rencontre personnelles	Incitation d'institutions	Mission exploratoire	Echange économique ou culturel	Rencontre entre organismes tiers	Migrants	Divers
15	11	6	2	3	4	6	2
2	26 8		7	7	6	2	

Des relations individuelles

Les relations individuelles entre élus, en général entre les présidents des conseils (inclus les maires), tiennent une place majeure. Elles représentent plus de la moitié des origines des coopérations.

Ces rencontres ont lieu:

- à l'occasion de manifestations, colloques ou fora réunissant des collectivités locales auxquels les élus participent es-fonction. Le premier contact évolue ensuite vers une coopération. Les motivations générales énoncées dans la partie précédente constituent une "toile de fond" plus ou moins explicite qui justifie le démarrage de la coopération.
- de façon fortuite, à l'occasion d'un voyage touristique, d'une rencontre amicale... Ces rencontres sont le fruit de contacts personnels. Plus encore que dans le cas précédent, la coopération porte très fortement la marque des personnes qui l'initient.
- Des "coopérations raisonnées"

Elles ne représentent qu'une faible part de l'origine des coopérations (8 cas sur 49). Ces origines peuvent être classées en deux catégories :

- des coopérations engagées sur incitation d'une institution qui facilite la relation entre deux collectivités sur la base d'un diagnostic "a priori" (6 cas).
 - Entrent dans ce cas la coopération entre El Jadida et Sète encouragée par un ancien consul du Maroc à Montpelier, l'implication du Syndicat des Eaux d'Ile de France SEDIF pour l'adduction d'eau à Aïn Sfa sur incitation du directeur de l'Institut Français de l'Oriental mais aussi des coopérations construites à l'occasion du programme européen Med-Urbs qui a donné naissance à 2 coopérations : Mohammedia / Belfort et Taroudannt / Romans sur Isère ou du Programme Med'Act pour Fès / Strasbourg.
- des coopérations précédées d'une phase préalable pour déterminer leur pertinence à partir d'une analyse approfondie de la situation des partenaires potentiels (2 cas seulement dont la Région Nord Pas de Calais / Région de Doukkla Abda).

Peuvent être ajoutées à ces "coopérations raisonnées", une dynamique encore récente et de ce fait peu développée de coopération entre communes, initiées dans le cadre d'une coopération entre régions.

La Région Nord-Pas de Calais partenaire de la Région de Doukkla Abda a incité à une coopération entre la ville de Boulogne avec la commune urbaine de Safi; la Région Rhône-Alpes a pris en charge la mise en relation de 8 communes de son territoire avec 8 communes du territoire de la Région de Rabat-Salé-Zemmour Zaër.

Les coopérations engagées dans ces contextes démarrent sur des bases solides et devraient avoir plus de chances de se prolonger dans le temps.

Des organismes comme Cités-Unies France n'ont pas d'effet direct sur l'engagement de coopération avec le Maroc ; ce n'est pas là leur objet. Ils visent prioritairement à inciter les collectivités territoriales françaises à coopérer avec des collectivités étrangères mais sans les orienter vers un pays particulier.

Des coopérations élargies

D'autres coopérations naissent de l'extension des relations qu'entretenaient des acteurs économiques ou des associations déjà présents sur les deux territoires. Les collectivités territoriales s'impliquent peu à peu en accompagnant ces opérateurs. Lorsque la collectivité française décide de s'impliquer réellement dans la coopération, sa présence a pour effet de consolider les relations entre les partenaires antérieurs, d'élargir le champ des actions et d'étendre la coopération à l'ensemble du territoire de la collectivité partenaire.

Exemple : Province de Larache / Conseil général de Dordogne.

Exemple. La coopération entre la Province de Larache et le Département de Dordogne

Depuis 2000, des relations existent entre la Dordogne et la province de Larache au Maroc au travers d'échanges entre la Maison Familiale Rurale - MFR de Thiviers et celle de Boujedyane. Fortes de ces liens historiques, les autorités locales de Larache ont souhaité renforcer et développer cette collaboration avec la Dordogne au travers de nouveaux projets.

En mai 2007, un accord entre les deux collectivités est intervenu et a ouvert les axes suivants de coopération :

- l'environnement : échange d'expertise et de savoir -faire en matière d'aménagement et de sauvegarde des sites et des espèces naturels sensibles,
- l'agriculture et le tourisme rural : appui institutionnel auprès des autorités locales par programme de reconversion des petits agriculteurs (développement de l'agri-tourisme),
- social : soutien technique aux actions de protection maternelle infantile et infantile par une campagne de sensibilisation et d'information auprès des jeunes femmes marocaines,
- échanges de jeunes.

- Des initiatives de migrants.

Le cas des coopérations nées à travers les réseaux de migrants marocains mérite une attention particulière, déjà mentionnée précédemment. Les enquêtes recensent 6 cas. De nature très différente. Parmi elles, deux coopérations ont démarré sur l'initiative de réseaux de migrants, originaires d'une même zone au Maroc, installés sur le territoire d'une collectivité territoriale française : Nîmes / Meknès et Département de Seine-Saint Denis / CU Figuig. 34 Les réseaux de migrants continuent d'être actifs seulement dans la seconde.

Ce petit nombre, éventuellement accru de quelques coopérations dont l'origine n'est pas identifiée, remet en cause les affirmations souvent avancées du choix d'un partenariat sur initiative d'une communauté immigrée et sur le rôle qu'elle joue dans une coopération décentralisée. Pour le Maroc, comme pour d'autres pays, cette affirmation, pour répandue qu'elle soit, ne correspond pas à la réalité.

- Les affinités politiques, un non-enjeu

Une seule coopération est née en prenant en considération le contexte politique local. Le changement de majorité intervenu dans la commune marocaine par la suite n'a pas conduit à la cessation de la coopération. Ce cas souligne que les relations entre collectivités partenaires ne sont pas prioritairement liées à des relations politiques, même si dans la phase de démarrage, les références idéologiques des majorités locales respectives sont parfois prises en considération.

³⁴ Cf. § 2.24. Les 4 autres cas ne sont pas dus à des réseaux de migrants, deux sont le fait d'initiatives individuelles de résidents marocains à l'étranger.

Ralentissement et cessation des coopérations décentralisées

La cessation des relations de coopération tient à l'une des causes suivantes :

- le retrait des personnes qui portaient la coopération, qu'elles appartiennent aux instances élues ou qu'il s'agisse de "citoyens engagés",
- la difficulté de mobiliser les énergies nécessaires à faire vivre la coopération, ce qui conduit à des reports de réunions décisionnaires, des retards de démarrage d'actions, des délais dans le montage ou le suivi des projets... Cette difficulté assèche la vie de la coopération et laisse place à la lassitude.

3.3 - UNE CONCENTRATION DES COOPERATIONS SUR QUELQUES ZONES

Tous les niveaux de décentralisation sont concernés dans les deux pays. Le nombre de collectivités locales marocaines et de collectivités territoriales françaises ayant une relation de coopération est assez fortement distinct : 34 collectivités locales marocaines pour 47 collectivités territoriales françaises. La coopération entre les communes du cercle de Tiflet et le Département de l'Allier n'est pas une coopération décentralisée au sens marocain (le cercle n'est pas une entité décentralisée), mais l'est au sens français.

Maroc			
Région	9		
Préfecture/ Province	4		
Commune urbaine	19		
Commune rurale	2		
Total	34		
"Cercle"*	1		

France				
Région	9			
Département	6			
Groupement de communes	2			
Communes	30			
Total	47			

3.31 - Les collectivités locales marocaines, des relations multipartenariales

Douze collectivités locales marocaines sur les 34 concentrent 32 partenariats sur 52, ³⁵ soit le tiers des communes marocaines ayant une coopération avec une collectivité française concentre 2/3 des partenariats.

Sauf dans deux cas les collectivités territoriales françaises n'ont qu'une collectivité partenaire au Maroc.³⁶

- La ville de Marseille a une coopération avec les 4 villes impériales les plus importantes du Maroc et Tanger. L'histoire de Marseille et son ouverture de longue date sur le monde méditerranéen explique cette originalité. Sa participation au réseau urbain Euro-Mena créé

^{*} pour mémoire

³⁵ La ville de Meknès a ainsi des relations de coopération décentralisée avec la Région Bourgogne et avec les villes de Marseille et Nîmes, la Région Souss Massa Draa avec la Région Aquitaine et le Département de l'Hérault et plus récemment avec le Département de l'Isère (coopération trop récente pour être comptabilisée dans les données chiffrées présentées)

³⁶ La région Bourgogne se trouve dans une situation plus particulière encore. Elle a signé des conventions avec les communes urbaines de Marrakech et Meknès pour faciliter des relations entre instituts de formation mais sans implication directe de sa part.

avec la Banque Mondiale, qui a ouvert un bureau dans cette ville, l'incite à multiplier les coopérations. Elle accueille également le siège de la Commission Méditerranée de CGLU.

Le réseau urbain Europe-MENA répond à des objectifs proches de ceux que les collectivités décentralisées marocaines et françaises donnent à leur coopération. Il propose une démarche collective de réflexion et d'action pour répondre aux difficultés de la gestion urbaine. Ce partenariat s'articule autour de :

- la promotion des échanges de connaissances, d'expériences et de pratiques réussies,
- > le renforcement des institutions de formation des élus et cadres territoriaux,
- la mise à disposition d'expertises pour aider les villes partenaires à identifier, évaluer ou mettre en œuvre des projets de développement urbain,
- la facilitation des contacts pouvant déboucher sur le portage conjoint de projets de développement, en particulier sous forme de coopération décentralisée
- Le Conseil Général de l'Isère est le second.

Multipartenariat					
	Collectivités françaises partenaires				
	Commune	Département	Région		
CU Agadir	2				
CU Fès	4				
CU Figuig	1	1			
CU Marrakech	4		1		
CU Meknès	2		1		
CU Oujda	2				
CU Rabat	4				
CU Safi	2				
CR Souk El Khèmis	2				
CU Tanger	2				
Conseil Régional Rabat- Salé-Zemmour-Zaër	1	1			
Conseil régional Souss Massa Dràa		1	1		
Total	26	3	3		
Total		32			

Ces différences de choix face à la multiplicité ou non des partenariats manifestent des différences de stratégies entre les collectivités décentralisées des deux pays.

- Les collectivités territoriales françaises ont pour politique d'entretenir des relations privilégiées avec un seul partenaire dans un pays. Elles peuvent ainsi concentrer les moyens humains, institutionnels et financiers qu'elles mobilisent à l'international. En même temps, elles évitent de susciter une concurrence entre des collectivités territoriales d'un même pays qui ne manquerait pas de se produire si elles y avaient plusieurs partenaires.
- les collectivités locales marocaines ont une toute autre stratégie. Elles souhaitent multiplier les contacts avec des collectivités étrangères :
 - o pour les plus petites, avec l'objectif de pouvoir trouver des compléments de financement, notamment pour réaliser les investissements qu'elles ne peuvent supporter seules,
 - o pour les plus importantes, pour être reconnues dans leur capacité à gérer des projets par le niveau étatique et au niveau international.

 Toutes attendent de la coopération qu'elle renforce leur compétence pour la gestion de la cité.

3.32 - Une concentration sur les "grandes collectivités locales"

Neuf des dix plus grandes villes du Maroc ont une coopération formelle avec une ou plusieurs collectivités territoriales françaises; sur les 28 villes de plus de 60 000 habitants, 17 ont une convention avec une ou plusieurs collectivités françaises dont une douzaine peut être considérée comme vivante même si leur dynamisme est irrégulier et pour certaines fléchissant. Neuf Régions (dix si on comptabilise la relation entre la Région de Meknès- Tafilelt et le Département de Vendée) sur les seize que compte le pays ont une coopération avec une ou plusieurs collectivités françaises.

Le milieu rural peut en revanche être considéré comme absent (4 communes rurales sur 1298, dont deux seulement actives) alors que ses besoins en appuis sont très importants.

En France comme au Maroc, les coopérations concernent des villes et les échelons de décentralisation intermédiaires : 9 Régions sur 22 de France métropolitaine, 6 départements (une dizaine si on élargit le concept de coopération décentralisée à des coopérations avec des institutions privées ou parapubliques marocaines) sur 93, 30 communes (près de 70 si on intègre les coopérations périmées, inactives, indirectes) prennent part à cette coopération.

Le nombre de coopération entre les collectivités locales marocaines et territoriales françaises qui démarrent chaque année est de 5 à 8 depuis plusieurs années, ce qui compense et un peu plus les partenariats qui tombent en léthargie. L'année 2008 n'a pas dérogé à cette tendance et l'année 2009 devrait voir de nouveaux engagements.

3.33 - Une concentration sur la côte atlantique et les zones touristiques

La diffusion de la coopération décentralisée franco-marocaine sur une grande partie du territoire marocain ne saurait masquer sa forte polarisation sur la côte atlantique les zones touristiques. A l'exception du sud, des collectivités locales de toutes les grandes zones écologiques et démographiques du Maroc ont un ou plusieurs partenariats avec des collectivités territoriales françaises.

Nombre de coopérations décentralisées et de partenariats par région marocaine						
Région	Nombre de partenariats dans la région	Nbre de collectivités concernées dans la région	Répa	artition des c	ollectivités aya eau de décent Commune Urbaine	
Grand Casablanca	2	2			2	
Doukkala Abda	4	3	1		2	
Fès Boulemane	6	3	1		2	
Marrakech Tensift Al Haouz	7	3	1		2	
Meknès Tafilalet	4	2			2	
Oriental	6	3	1		2	
Rabat Salé Zemmour Zaër	7	5	1	1	3	
Souss Massa Draa	11	9	2	2	4	1
Tanger Tétouan	3	3	1	1	1	
Tadla Azilal	2	2	1			1
Total	52	35	9	4	20	2

Sur la côte atlantique ont des coopérations : Tanger, Larache, Salé, Rabat, Mohammedia, Casablanca, El Jadida, Safi, Essaouira, Agadir... soit presque toutes les grandes villes. De nombreuses autres coopérations décentralisées concernent des villes proches de la côte ou des régions ayant une façade maritime.

Dans les zones touristiques, on note que les régions Souss Massa Drâa, Marrakech-Tensift-Al Haouz (essentiellement la capitale régionale), Fès-Boulemane sont les mieux pourvues en coopérations.

Le point de rencontre de ces deux caractéristiques donne les traits marquants de la répartition des coopérations décentralisées franco-marocaines au Maroc. Elles intéressent :

- des zones connaissant une dynamique économique, situées sur la côte atlantique ou à proximité de cette côte,
- des zones aisément accessibles, notamment proches d'un aéroport international,
- des villes bénéficiant d'un fort potentiel touristique,
- des villes connaissant une expansion démographique et dont les responsables sont conscients des attentes des habitants en services publics.

La région de l'Oriental fait figure d'exception, cette coopération étant engagée depuis longtemps. La région de Tadla Azilal également. L'origine de sa coopération avec le Département de l'Isère, née d'une relation entre associations de promotion de tourisme rural, explique cette originalité. De même pour la commune de Souk Sebt.

Le tableau suivant confirme cette lecture.

Distribution	Distribution des coopérations par région au Maroc					
Régions	Nombre de coopérations	%	Observations			
Grand Casablanca	2	3,8%	Grand centre urbain, pôle économique			
Chaouia-Ourdigha	-		Pas de coopération			
Doukkala-Abda	4	7,7%	Pôle économique du littoral			
Fès-Boulmane	6	11,5%	Forte pression urbaine et zone touristique			
Gharb-Chrarda-Bni Hsen	-		Pas de coopération			
Guelmim-Es-Semara	-		Pas de coopération			
Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra	-		Pas de coopération			
Marrakech Tensift Al Haouz	7	13,5%	Forte pression urbaine et zone touristique			
Meknès-Tafilalet	4	7,7%	Forte pression urbaine et zone touristique			
Oriental	6	11,5%	Zone historique de coopération			
Oued-Ed Dahab-Lagouira	-		Pas de coopération			
Rabat-Salé-Zemmour-Zaër	7	13,5%	Forte pression urbaine, région capitale			
Souss-Massa-Draâ	11	21,2%	Région de grand dynamisme économique et zone touristique			
Tanger Tétouan	3	5,8%	Zone en forte croissance et touristique			
Tadla-Azilal	2	3,8%	Coopération ayant un caractère spécifique			
Taza Al Hoceima-Taounate	-		Pas de coopération			
Total	52	100%				

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

On peut noter que les Régions françaises qui ont une coopération avec le Maroc sont celles qui sont le plus engagées dans des coopérations décentralisées avec de nombreux pays comme la Région Rhône-Alpes, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, la Région Nord-Pas de Calais, la Région Champagne-Ardenne. Les régions marocaines qui ont les coopérations les plus fournies sont les régions dont les avantages touristiques sont réputés, confirmant que le poids de cet indicateur est déterminant.

Ainsi, les spécificités déjà notées dans les termes de références de l'évaluation sont confirmées. "[Cette coopération] ne concerne pour l'essentiel que le Maroc des grandes villes et de la zone atlantique pour les trois quart des partenariats. Elle est également caractérisée par le fait que plusieurs collectivités locales françaises interviennent sur un même territoire."³⁷

³⁷ TdR p. 4

4 - LES ACTEURS DE LA COOPERATION DECENTRALISEE³⁸

La coopération décentralisée franco-marocaine est une coopération mobilisatrice de compétences, elle fait appel à une variété d'acteurs qui dépassent largement les seuls responsables politiques et administratifs des collectivités locales.

4.1 - LES ACTEURS MAROCAINS

4.11 -Les collectivités locales.

Les collectivités locales marocaines sont légitimement les premiers acteurs de la coopération décentralisée. Celles qui ont déjà noué des partenariats expriment toute l'importance qu'elles lui accordent. Mais cet intérêt n'a pas débouché des procédures pour organiser et gérer cette coopération qui requière un savoir-faire technique et administratif spécifique. Cette faiblesse explique en partie les difficultés de beaucoup de collectivités locales marocaines à proposer des actions et des méthodes de travail à la hauteur des enjeux poursuivis. La quasi-totalité n'a pas une lecture précise des modes d'organisation et de gestion d'une coopération décentralisée.

Toutes les collectivités locales qui n'ont pas de coopération en recherchent une pour leur part avec une volonté toujours présente. De même, celles qui avaient une coopération, même embryonnaire, et qui a cessé de fonctionner, souhaitent la reprendre.

Le cas de la commune de Settat est illustratif de cette situation. Elle continue d'entretenir des relations protocolaires avec sa ville française (anciennement) partenaire, Tours, dans la perspective de reprendre des relations. Si elle n'a pas défini de programme précis de coopération, elle souhaite une reprise de relation autour de deux grands domaines dont elle estime qu'ils sont des axes centraux, non seulement pour elle-même mais aussi pour les autres collectivités locales, à savoir :

- "la mise à niveau des villes en services et équipements, en termes de gestion également, dans la ligne du forum de Skhirat,"
- une attention "au secteur social pour améliorer les conditions de vie des habitants."

La commune rurale d'Aïn Sfa qui bénéficie d'un programme d'adduction d'eau rappelle également sont intérêt de trouver une collectivité partenaire, l'appui apporté par le Syndicat des Eaux d'Ile de France - SEDIF n'étant pas une coopération décentralisée au sens juridique du terme.

4.12 - Les autorités administratives, les services techniques de l'Etat, les institutions publiques

Depuis le début des années deux mille, la décentralisation est entrée dans une nouvelle phase au Maroc. Auparavant, les autorités déconcentrées de l'Etat étaient les premières interlocutrices des collectivités françaises. La situation est différente aujourd'hui. Les collectivités décentralisées échangent directement entre elles mais le poids des représentants de l'Etat reste fort sur les collectivités locales marocaines pour le choix des thèmes de travail retenus entre les collectivités partenaires, pour la gestion de leur coopération et dans certains cas sur le suivi des actions.

³⁸ Les exemples cités dans ce paragraphe ont été soit vérifiés sur le terrain, soit sont tirés des documents dépouillés. Dans ce second cas, leur effectivité serait à vérifier, beaucoup de projets présentés comme réalisés ou en cours dans les rapports, notes, écrits accessibles s'avérant être des propositions de projets.

Le poids de l'Etat est confirmé par l'intervention de ses services techniques déconcentrés. Lorsque les coopérations ont une dimension technique, ils sont associés en raison de leur sphère de compétences et de leur technicité : délégation régionale du Tourisme, délégation régionale de la Jeunesse et des Sports, représentations du Ministère de la culture, Inspection de l'Aménagement du Territoire....

Dans le même esprit, de très nombreuses autres institutions publiques sont associées à la réalisation des actions : régie des eaux, régie des transports... La présence de ces organisations dont l'objet est d'assurer les services publics de base manifeste l'attention portée à l'amélioration des conditions de vie quotidienne des habitants.

Les coopérations décentralisées recourent très largement encore à d'autres institutions telles que des agences d'urbanisme, des agences de bassin, des offices du tourisme, des centres de mise en valeur agricole,³⁹ mais aussi des institutions au caractère plus original comme le Théâtre Royal de Marrakech ou le Festival de Casablanca. Ces institutions dépendent soit des collectivités locales marocaines, soit de l'Etat mais souvent avec une présence des collectivités locales dans leur conseil d'administration.

Ces institutions publiques occupent une place centrale dans la coopération décentralisée. Elles sont souvent gestionnaires de services publics ou préparent les prises de décisions des collectivités locales. Les projets de coopération visent à renforcer leur capacité pour améliorer la qualité de leurs prestations.

Les relations entre établissements d'enseignement ont un autre but. Elles concernent des échanges de jeunes scolaires, rarement des questions pédagogiques, ainsi que l'ouverture de bourses et des échanges d'enseignants dans l'enseignement supérieur. L'ouverture de filières de formation, souvent évoquée est un cas exceptionnel.

4.13 - Les programmes de développement et les agences spécialisées

Il n'y a pas de relations permanentes et construites entre les grandes Agences nationales de développement et les programmes de développement et la coopération décentralisée bien que tous poursuivent des objectifs similaires d'amélioration des conditions de vie et de lutte contre la pauvreté. Les rares exceptions à cette situation montrent pourtant que la communauté d'actions peut être productrice de résultats.

- L'Agence de Développement Social - ADS⁴⁰ est associée à un projet dans la Région Sous Massa Drâa sur l'arganeraie en raison du "rôle particulier qu'elle joue dans la structuration des coopératives" (coopération avec le Conseil Régional Aquitaine et le Conseil Général de l'Hérault)

Il faut cependant noter que l'intervention de l'ADS rend plus difficile la construction de la méthodologie de travail. "La méthodologie des procédures ADS s'adapte difficilement avec le dispositif de coopération. Il est donc nécessaire de faire des réajustements qui causent des retards dans la mise en œuvre globale du projet."

³⁹ Exemple : Offices Régionaux de Mise en Valeur Agricole de la Moulouya et du Tafilelt. Programme de formation et d'encadrement des apiculteurs par les services de l'ORMVA du Sous Massa Drâa en collaboration avec les associations et coopératives apicoles dans cette région.

⁴⁰ L'ADS est un établissement public sous tutelle du Ministère du Développement Social. L'ADS fait à la fois de l'ingénierie sociale et de la mobilisation de financements pour des projets locaux de développement pour lutter contre la pauvreté selon une démarche participative. L'Agence a démarré ses activités en 2001.

⁴¹ Tadla Azilal / Isère -Enquête PAD, octobre 2008

- Les collaborations avec l'Initiative Nationale pour le Développement Humain - INDH sont également très ténues bien que cette institution soit présente dans l'ensemble du pays et intervienne en faveur du développement social et humain pour lutter contre la pauvreté par des programmes de développement communautaire participatif. L'INDH a contribué à la coopération entre la Préfecture de Ouarzazate / Région de Franche Comté dans un projet de yaourterie et dans un projet de développement social pour la coopération entre les Régions Doukkla Abda / Nord-Pas de Calais. Une collaboration est envisagée dans le cadre de la Maison des Associations et des Initiatives locales mise en place par la coopération Marrakech / Marseille.

Les relations avec les Agences de développement régional sont peu intenses et pourraient être développées, même si elles ne sont pas essentielles à la coopération décentralisée.

L'Agence de Développement du Nord est associée au projet cofinancé par le PAD sur l'aménagement du territoire de la Région Tanger-Tétouan L'Agence de l'Oriental est informée des actions de coopération, spécialement de celles qui concernent le développement agricole. (Le Conseil Général de Seine Saint Denis vient toutefois de signer une convention de partenariat avec l'Agence de l'Oriental pour soutenir les projets de coopération. Une convention spécifique pour le projet de commerce équitable est en cours de rédaction).

Les Centres Régionaux d'Investissement - CRI ne sont guère plus présents. Ils sont rarement consultés, moins encore associés. Quant ils le sont, c'est essentiellement pour exposer le potentiel et la stratégie de développement économique de leur région d'intervention.

Auprès des acteurs champardennais, CRI de l'Oriental ; à Montpellier, CRI de la région de Fès Boulemane.

L'association des CRI dans des programmes est repérable dans deux cas seulement mais il est vrai que le domaine économique n'est pas encore un axe central des coopérations.

Le CRI de l'Oriental suit le programme soutenu par le PAD dans le cadre de la coopération Oriental / Champagne-Ardenne ; il est intervenu également en partenariat avec les deux régions pour des projets de tourisme, d'innovation et recherche... Le second cas est la présence du CRI dans la coopération entre la Région de Tadla Azilal et le Département de l'Isère.

Il n'est pas fait mention par les coopérations décentralisées d'une articulation avec les grands plans nationaux marocains. Une partie de ces plans portent sur des domaines dans lesquels les coopérations décentralisées interviennent : Plan Maroc Vert ou Plan National Eau notamment.

Le seul programme véritablement impliqué dans la coopération décentralisée est le PAD qui a établi des relations suivies avec 12 coopérations. Encore est-ce un cas particulier dans le sens où le PAD a pour objet la décentralisation et la coopération décentralisée et relève de la double initiative marocaine et française.

4.14 - Les organismes consulaires

Les chambres consulaires (Chambres de Commerce et d'Industrie, de l'Artisanat, de l'Agriculture) sont occasionnellement intervenantes à la demande de la coopération décentralisée. Leur présence est bien moindre que celles des autres institutions publiques mentionnées précédemment (§ 4.12). Elles pourraient être appelées à jouer un rôle plus important dans l'avenir si la coopération décentralisée intervient pour favoriser des relations économiques.

4.15 - Les associations et les coopératives

Des associations de tous objets : culturel, de sauvegarde des enfants, de promotion de la femme, de tourisme rural, environnemental, de gestion de projet de développement local..., des coopératives, des radios locales⁴² participent à la coopération décentralisée. Elles peuvent en être bénéficiaires ou en être opératrices. Leur positionnement est différent selon qu'elles sont dans une position ou dans l'autre.

Les associations et coopératives bénéficiaires des actions de coopération.

L'appui aux associations et coopératives fait partie des objectifs de la coopération décentralisée. Il est souvent mentionné dans les conventions. Il a pour objet de :

- les renforcer dans leur organisation et leur fonctionnement,

Exemple: "[Le] projet vise la création juridique de cinq coopératives dans quatre communes différentes de la province d'Azilal (les locaux existent et ont été identifiés). Il prévoit aussi la formation de leurs membres (20 femmes) à la gestion administrative et financière, l'organisation, dans un premier temps, de séminaires de commercialisation pour définir quels articles confectionner, pour quelle clientèle, puis l'appui aux actions de commercialisation desdits articles"

- leur donner les moyens de réaliser leur objet social. Ces actions, de taille modeste mêlent souvent une dimension sociale et une dimension économique

Exemple : la coopération Préfecture d'Agadir - Ida Ouatanane / Conseil Général de Loire Atlantique appuie la coopérative féminine "Talaint", dans le douar de Tougrou, de la commune rurale d'Imouzzer Ida Ouatanane pour l'élevage cunicole. Elle appuie également la création d'une coopérative rurale de femmes à Alma (15 km d'Agadir) dans le cadre d'un programme national de lutte contre l'exode rural et d'amélioration des conditions de vie de la femme en milieu rural

Les organisations opératrices d'actions

Pour réaliser les actions programmées, les collectivités locales associent des organisations qui disposent des compétences techniques, qui représentent des groupes fragiles confrontés à de lourds handicaps ou sont en capacité de toucher un large public pour soutenir le développement local.

Exemple d'associations sollicitées pour leurs compétences techniques

La ville de Tours, en coopération avec Marrakech, a versé à l'association DARNGH qui pilote le projet "De l'eau pour un développement durable", 20 000 € pour le creusement d'un puits pour alimenter 2 douars et faire vivre les "Carrés de la Dignité".

Exemple d'association représentant des groupes fragiles.

Monterault-Fault-Yonne soutient "l'Association des Enfants Malvoyants de Safi; Nîmes, notamment avec les résidents marocains dans cette ville accompagne "la Fondation Rita Zniber" qui agit en faveur des enfants orphelins à Meknès.

Exemple d'association ayant pour objet le développement local.

Le conseil Général de Loire Atlantique apporte un appui constant à l'association PATI "Pays d'accueil Touristique d'IDA (Ida Ouatanane ou Immouzer) pour impulser une dynamique de développement local à partir des activités touristiques.

⁴² Par exemple dans le projet "Sensibilisation & formation à la radio", 3 animateurs de l'association « Assaragh » de Taroudannt ont été formé à Romans en 2003.

L'une des mesures de la réussite des appuis apportés aux organisations bénéficiaires d'un appui est leur capacité d'être à leur tour des instances d'accompagnement.

Ce résultat a été enregistré dans l'Oriental avec deux associations, l'Association des Jeunes Entrepreneurs pour le Développement - AJED et l'Association des Jeunes Industriels d'Oujda - AJIO qui accompagne aujourd'hui des jeunes en insertion et des jeunes entrepreneurs qui démarrent (coopération avec la Région Champagne-Ardenne).

La mise en place de forum des associations

Dans trois cas, les coopérations décentralisées se sont adressées au secteur associatif en l'approchant de façon collective pour accompagner la création d'un "Forum des associations" (Marrakech / Marseille et Taroudannt / Romans Sur Isère). Dans deux de ces cas, la création de ce forum a constitué un axe important de la coopération. La Région Champagne-Ardenne en partenariat avec l'Institut français de l'Oriental et les autorités locales marocaines ont pour leur part organisé en 2007 "Les 1ère rencontres des associations franco-marocaines coopérant dans l'Oriental". Cette manifestation a permis de créer une dynamique et d'impulser des coopérations impliquant les acteurs de la société civile.

Dans chaque situation présentée d'implication d'associations et de coopératives, ces organisations sont d'envergure locale, non nationale.⁴³

Lorsqu'elles sont opératrices, ces organisations sont associées à la coopération de façon ponctuelle. Leur rôle est centré sur la question pour laquelle elles sont sollicitées en tant qu'opérateur. Elles ne sont pas impliquées dans une réflexion plus générale sur la coopération décentralisée. Ce trait tient à deux raisons :

- Les collectivités locales marocaines sont encore peu rompues à travailler avec les associations et les coopératives présentes sur leur territoire. Elles ne savent comment les approcher, dialoguer avec elles, prendre en compte leurs propositions.
- Les associations et coopératives associées aux projets ne sont pas identifiées préalablement à leur démarrage. Nombre de dossiers mentionnent, "partenaires à identifier" ou "association locale en cours d'identification" Cette mention souligne que les projets ne sont pas construits avec les partenaires potentiels de l'action et que ceux-ci sont recherchés une fois prise la décision de lancer l'action.

4.16 - Les artistes, des acteurs particulièrement présents.

De très nombreuses coopérations comptent parmi leur objectif l'enrichissement des regards réciproques. La dimension culturelle est fortement présente dans ces partenariats, elle prend la forme d'une organisation de festivals de théâtre ou de musique, d'une présence de produits artisanaux sur des marchés, d'échanges d'artistes... Individus ou associatifs, ceux-ci sont sollicités pour des projets sur place au Maroc ou invités en France.

Exemple de travail avec les artistes : Présentation à Romans de spectacles en arabe par la troupe de théâtre amateur Achouaa de Taroudannt. Travail d'écriture et de montage en commun d'une pièce « Molière al-qabbânî » présentée aux Printemps 2002, à Taroudannt

⁴³ Le seul cas où une organisation non locale est impliquée est l'association de Loudaghir, composée de médecins, qui a uni ses forces aux migrants de Figuig en Seine Saint Denis pour améliorer la santé dans l'oasis. Les membres de Loudaghir sont également des originaires de Figuig.

4.17 - Mode de sollicitations des opérateurs

Tous les opérateurs ne sont pas sollicités à l'identique.

- Les collectivités locales marocaines mobilisent leurs services pour suivre les questions administratives et, quand ils existent, leurs services techniques en fonction de leur compétence. Elles procèdent de même pour les institutions publiques concernées par les actions de coopération : régie de l'eau, direction régionale du tourisme, agence d'urbanisme... Celles-ci sont souvent sollicitées en parallèle d'institutions françaises équivalentes avec lesquelles elles entretiennent par la suite des relations directes. Une fois les actions décidées, ces organisations agissent avec une large autonomie.

La participation des associations et coopératives est généralement un effet de l'implication d'associations françaises dans la coopération décentralisée. Ces dernières identifient sur le terrain des organisations prêtes à se mobiliser avec lesquelles elles nouent des relations de travail. La relation entre ces organisations prend aussi une forme financière, les premières étant bailleurs de fonds pour les secondes. (Cf. dispositif financier). Le cas des fora se distingue de cette dominante, les associations qu'ils réunissent étant contactées par les autorités locales marocaines.

Les établissements scolaires et universitaires souvent impliqués au départ par une demande des collectivités locales agissent ensuite avec une très large autonomie, y compris pour le financement de leurs relations.

4.2 - LES ACTEURS FRANÇAIS

4.21 - Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales assurent un rôle central dans l'animation et la responsabilité politique de la coopération décentralisée avec le Maroc. Les partenariats nés à l'initiative d'organisations ou de personnes privées s'inscrivent dans les dispositifs du partenariat après signature des conventions.

Toutes les collectivités territoriales françaises se sont dotées d'un service de coopération. Ce service est rattaché à la Direction Internationale, parfois directement à la Direction générale des services. Il a pour fonction la gestion administrative et financière de la coopération, la construction des plans de financement des projets conduits sous l'égide de la collectivité et l'instruction des demandes de financement des opérateurs, la préparation des débats de la commission ad hoc du Conseil.

Les collectivités territoriales sont un vecteur de mobilisation des acteurs associatifs, scolaires, de santé, parfois économiques de leur circonscription. Elles sollicitent également leurs propres services (ou syndicats auxquels elles adhèrent) ainsi que des institutions qui leur sont proches telles que les agences d'urbanisme, les syndicats de distribution de l'eau...

4.22 - Des acteurs non spécialisés dans la coopération

Il s'agit d'organisations dont l'objet social n'est pas la coopération mais qui agissent ponctuellement à la demande des collectivités territoriales. Ces organisations comptent parmi les principaux acteurs de la coopération. Leur variété est infinie.

- Des services publics
- les services municipaux : centre communal d'action sociale, service jeunesse, bibliothèque municipale, direction du patrimoine, service informatique...
- des services où les collectivités territoriales ont une forte présence, voire qu'elles contrôlent : agence d'urbanisme, office public de l'habitat (ex : OPHIS, Clermont Ferrand / Marrakech), syndicats interdépartementaux (ex : Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne, Département de Seine-Saint Denis / Commune urbaine de Figuig)...,
- des services relevant de l'Etat : ANPE, Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle...

Mention doit également être faite de la sollicitation d institutions publiques ayant des statuts spécifiques tels que des Parc régionaux (parc du Lubéron par exemple), des Agences de l'eau (de Seine Normandie par exemple), Bataillon des Marins pompiers de Marseille pour la formation d'animateurs socio-sportifs à Marrakech... Les collectivités territoriales les sollicitent pour leurs compétences et leur expérience et en cas de besoin leur demandent de travailler en collaboration les unes avec les autres.

Exemple : le Grand Lyon a mobilisé dans sa coopération avec la Commune Urbaine de Rabat pour le PDU :

- le CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques. Institution du Ministère du Développement durable, il apporte à titre gratuit sa compétence.
- le CETE: Centre d'étude technique de l'équipement. Ce bureau d'étude dépend du Ministère de l'Equipement, il n'a pas d'intervention directe. Mais par son accompagnement et son suivi de l'action, il manifeste l'intérêt que porte à l'action le réseau technique et scientifique de l'Etat.
- Egis Rail, entreprise d'ingénierie de transport urbain qui gère le transport ferré de l'agglomération lyonnaise. Elle assure la maîtrise d'œuvre des études du tramway de Rabat...
- Des institutions privées assurant une fonction de service public

Le paysage de ces organisations est tout aussi varié. Elles interviennent à la demande et sur financement des collectivités territoriales françaises :

- des associations travaillant en étroite collaboration avec les pouvoirs publics: Missions locales ou Maison de quartier (exemple Romans / Taroudannt), association à but de prévention (exemple: Foyer Action Educative de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, Nîmes / Tiznit; Association de Prévention de la Région Elbeuvienne - APRE, Caudebec les Elbeuf / Souk el Khémis)
- des organisations qui interviennent pour soutenir des dynamiques économiques en France : gérant des pépinières d'entreprises (Exemple : Pépinière Henri Farman à Reims pour la coopération Champagne-Ardenne / Oriental), boutique de gestion, Centre de formation professionnelle forestière (Région Rhône-Alpes/ Région Rabat-Salé-Zemmour-Zaër)...

4.23 - Des associations de développement

Ce groupe est composé d'associations dont l'objet est de contribuer au développement en France ou à l'international.

Ces associations ne représentent pas un contingent important d'acteurs. En revanche, elles sont très actives et prennent l'initiative de proposer des projets de coopération. Elles sont également souvent des "découvreurs" de structures similaires au Maroc qu'elles accompagnent ensuite dans les projets.

Exemple pour le commerce équitable : association Minga, Département de Seine- Saint Denis / Commune urbaine de Figuig

Exemple de développement économique : Ateliers sans frontières avec Mantes la Jolie / Commune urbaine de Rabat

Exemple d'association à vocation générale : Migrations et Développement. A l'exception de cette association, aucune autre de ce type n'a été repérée. L'existence du Programme Concerté Maroc - PCM en est probablement la cause, ce programme étant prioritairement ouvert aux associations.

4.24 - Les formations de santé, les établissements d'enseignement, les acteurs culturels

Les institutions de ce type sont nombreuses. Elles se positionnent dans la coopération décentralisée dans le même esprit que les institutions équivalente marocaines et agissent avec une grande autonomie. Participent ainsi à la coopération à la demande de collectivités françaises outre les institutions usuelles, des Ecoles de commerce, des IUT, des Lycées hôteliers... ou de façon plus originale, à la demande des collectivités locales marocaines des institutions qui ont une compétence spécifique comme la "Cité internationale du Design" de Saint Etienne (coopération avec Fès).

4.25 - Coopération décentralisée et associations de migrants, des relations complexes

La participation des associations de migrants aux actions de coopération décentralisée est plus déclarative que réelle. A l'exception de la coopération - CU Figuig / Département de Seine-Saint Denis où ils ont fortement participé à l'action santé, les migrants ne participent pas directement aux projets. Lorsqu'ils ont un rôle, celui-ci s'estompe avec le temps (exemple, les Marocains résidant à Nîmes n'ont plus d'activités significatives dans le cadre de la coopération).

Les relations entre collectivités territoriales françaises et migrants sont en effet nourries de positionnements non explicités.

- Les premières ne souhaitent pas rompre les ponts avec les ressortissants marocains mais elles considèrent qu'elles doivent rester maîtresses de leur coopération.
- Les financements apportés par les migrants concernent d'abord un soutien familial, secondairement des actions visibles. Ils s'intéressent peu ou pas à des projets qui sont au cœur de la coopération décentralisée tels que la promotion féminine, les dispositifs d'accueil pour les enfants, la formation professionnelle..., a fortiori à l'appui institutionnel aux collectivités locales ou aux associations.
- Le choix des équipements financés par les migrants contient toujours "une part de prestige, souvent en décalage avec les capacités de gestion et d'entretien des habitants".
- Les relations entre collectivités territoriales françaises et migrants sont encore complexifiées par les différences d'échelle d'action. Les migrants sont organisés en associations villageoises ou de quartier qui ne sont pas les échelles de la coopération entre les collectivités locales. 44

Aussi, la participation des associations de migrants à la coopération décentralisée est-elle plus formelle que réelle. Dans les quelques cas où une articulation est recherchée, elle ne porte pas sur un ajustement des modalités financières.

⁴⁴ Dans ce cas encore, la relation du Conseil Général de Seine-St Denis avec les migrants est porteuse d'enseignement. Pour avoir un interlocuteur "unifié", le Conseil général a soutenu la mise en place d'une association "fédérative" regroupant 7 associations de migrants, chacune étant en relation avec le quartier de Figuig dont ses membres sont originaires.

En revanche des Résidents Marocains à l'Etranger s'investissent à titre personnel dans des actions de coopération décentralisées dont ils sont parfois les initiateurs. Leurs nombre est réduit mais leur rôle significatif. Insérés dans la société française, occupant des fonctions de haute qualification, ils favorisent la mobilisation de compétences techniques autour de projets précis.

4.26 - Des organisations de gestion de la coopération décentralisée.

Le positionnement et les fonctions de ce type d'organisation font l'objet d'un développement au paragraphe dispositif technique (Cf. infra). Il s'agit d'organisations mandataires d'une collectivité française pour suivre sa coopération.

Exemple : l'Institut de Formation des Animateurs des Collectivités de l'Isère - IFAC 38 intervient à la demande de la Région Rhône-Alpes pour inciter et accompagner des communes de cette région à engager une coopération avec des communes de la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, partenaire de Rhône-Alpes.

4.27 - Un ensemble complexe d'acteurs faiblement liés.

Le nombre d'acteurs français impliqués dans la coopération aves le Maroc est, comme il vient d'être montré, très large. Cela peut être illustré par l'exemple des organisations qui participent de près ou de loin à la coopération de la Région Aquitaine avec la Région Souss Massa Drâa. Sont repérables : des directions techniques et administratives du Conseil régional d'Aquitaine, Interco Aquitaine, Universités Bordeaux 1 et Bordeaux 3, GRETA Pays Basque, Parc Naturel Régional des Landes de Gascogne, Fédération Régionale des Maisons Familiales Rurales, Agrisud International, GIE Fruits et Légumes d'Aquitaine, Lycée Etienne Restat, Fédération Régionale des Coopératives Agricoles d'Aquitaine.... Dans le cas cité, le choix des acteurs est fortement alimenté par les axes de coopération construits autour du développement rural et du développement durable.

Dans de nombreux autres cas, la variété d'acteurs manifeste un éclatement des actions. Certes, elle génère tout un maillage de relations entre la France et le Maroc. Tous contribuent à la vie des partenariats. Mais la plupart détermine en toute autonomie ses actions que les collectivités soutiennent politiquement et par leurs financements. Cette multiplicité de relations ne génère pas de relations entre eux. Ils agissent en juxtaposition plus qu'en synergie.

4.28 - Les Instituts français

Il n'entre pas dans les activités des Instituts français d'être des opérateurs directs de coopération décentralisée. Certains, tout particulièrement l'Institut Français de l'Oriental - IFO, occupent cependant une place particulière qui peut faire précédent. Cet institut a favorisé la venue du SEDIF dans la région et est à l'origine d'une coopération en préparation entre le Massif de Belledonne en Isère et les Monts Beni Snassen, à cheval sur la Préfecture d'Oujda Angad et la province de Berkane.

Le rôle joué par l'IFO a été fondamental dans le sens où un diagnostic succinct a été élaboré et les premiers contacts préparés, fondés sur des problématiques communes aux deux espaces : protection et gestion de terroir, gestion de parcours de bétail... L'IFO a également joué un rôle dans l'organisation de rencontres entre coopérations décentralisées.

⁴⁵ Source ; Répertoire des partenariats de coopération décentralisée, Cités Unies France / PAD Maroc, juillet 2008

4.3 - LES COMITES DE JUMELAGE

A la différence de beaucoup de coopérations entre communes⁴⁶ européennes comme entre communes françaises et de pays en développement ou émergents, il n'existe pas de comité de jumelage impliqué dans la coopération décentralisée franco-marocaine. La création d'une telle instance n'est nullement requise pour faire vivre une coopération mais elle est souvent un organe essentiel pour encourager les relations entre les associations et les citoyens des collectivités partenaires. Leur absence dans toutes les communes rencontrées manifeste en tout état de cause une défaillance dans les relations entre habitants. Elle est également une des causes des relations ténues entre les différents opérateurs qui n'ont pas de plateforme où se rencontrer.

4.4 - RELATIONS AVEC LES COOPERATIONS DECENTRALISEES ETRANGERES

4.41 -Avec des partenaires collectivités locales

Les coopérations décentralisées franco-marocaines représentent un très fort pourcentage (47%°) de l'ensemble des coopérations des collectivités locales marocaines.⁴⁷

Les coopérations décentralisées franco-marocaines n'ont pas de contact avec les autres coopérations décentralisées présentes au Maroc⁴⁸ bien que beaucoup de communes marocaines aient un ou plusieurs partenariats avec d'autres villes de pays arabes ou européens. Leurs coopérations avec des pays plus lointains ne dépassent pas quelques unités pour tout le pays. A l'exception des coopérations espagnoles andalouses et Catalane, ces coopérations n'ont pas plus d'impact que la coopération décentralisée franco-marocaine.

Quelques collectivités françaises se donnent en revanche pour objectif de favoriser des rencontres entre leurs différents partenaires.

La commune de Stains par exemple a organisé un forum invitant ses 6 villes partenaires dont Figuig autour d'une "Charte des droits de l'enfant" ; Romans s'efforce de créer des relations entre ses partenaires méditerranéennes.

La collaboration la plus aboutie est celle de Strasbourg dont la coopération avec Fès a permis à cette dernière ville de participer pleinement au programme Med'Act d'informatisation des bibliothèques et de lecture publique avec Salonique (Grèce), Jdeideh (Liban), Alexandrie (Egypte) et Casablanca (Maroc). Mais ces cas restent marginaux.

Charte des droits de l'enfant.

La coopération entre Stains et Figuig a incité la première ville à proposer à ses partenaires, Cheshunt : GB, Saalfelt : Allemagne, Luco del Marsi : Italie, Al Amari : Palestine, Sidi el Ouari : quartier d'Oran⁴⁹, Mengueme : Cameroun, Figuig : Maroc, la signature d'une "Charte des droits de l'enfant". Il s'agit d'un acte politique de leur part, au-delà des compétences qu'elles détiennent en tant que collectivités territoriales. Son objet, tout en s'appuyant sur les conventions internationales existantes est de promouvoir ces droits et d'associer le plus grand nombre de collectivités décentralisées à la démarche.

Chaque ville apporte sa propre expérience et ses propres réseaux

⁴⁶ Les comités de jumelage n'ont pas de pertinence aux autres niveaux de décentralisation qui sont plus éloignés des citoyens.

⁴⁷ Chiffre communiqué lors du 3^{ième} Comité de pilotage de l'évaluation.

⁴⁸ La coopération entre le Département de Seine St Denis et Figuig fait exception. Des relations ont été nouées avec les partenaires néerlandais, italiens et espagnols de Figuig pour le projet l'adduction d'eau et d'assainissement. De même, la Région-Provence-Alpes Côte d'Azur s'est investi dans le programme Art Gold avec sa région partenaire Tanger-Tétouan.

⁴⁹ Il s'agit dans ce cas d'une association, non directement de la municipalité

- propositions de thèmes à mettre en exergue
- partage de leurs points d'appui dans les organisations internationales, notamment à l'Unicef et à l'OMS.

Au-delà des débats, son objectif est d'inciter les villes du réseau qui en sont dépourvues, à structurer un service opérationnel de l'enfance.

4.42 - Avec des programmes

S'il existe de nombreux programmes de soutien à la décentralisation, peu ont des relations suivies avec la coopération décentralisée. Les collectivités locales marocaines y font peu ou pas référence. Aussi la recherche de cohérence avec ces programmes n'apparaît-elle pas comme une question d'importance.

Les relations avec le programme Art Gold sont exemplaires de cette situation. L'objet de ce programme est de contribuer à la mise en relation durable de territoires en valorisant la dimension régionale. Dans le cadre de ce programme, la Région Tanger-Tétouan participe à la mise en place d'une coordination des différents partenariats notamment autour de la thématique aménagement du territoire ; la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur assure pour sa part une relation avec les autres Régions européennes membres de la "Conférence des Régions Périphériques Maritimes - CRPM". Les deux régions partenaires ne sont pas engagées dans la réalisation de ce programme au-delà d'un rôle d'information et d'animation.

5 - DOMAINES DE COOPERATION

5.1 - DES THEMES DE COOPERATION COUVRANT DES CHAMPS TRES LARGES

5.11 - Une variété d'actions qui interrogent sur leur choix

La dynamique dans laquelle est engagée le Maroc, la multiplication de ses besoins techniques, sociaux, en organisation..., ses nouvelles capacités appuyées sur des ressources humaines, financières, techniques en constante augmentation multiplient les champs de coopération. Le bilan des actions fait apparaître des domaines multiples, des secteurs divers et de dynamiques différentes. 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 et les activités en direction de la jeunesse... Tous les domaines de compétences des collectivités locales sont présents : urbanisme et aménagement du territoire, développement économique, étude de déplacements urbains, environnement et valorisation de sites, lutte contre l'habitat insalubre...

Cette exceptionnelle variété de domaines tient à la multiplicité des attentes, explicites ou implicites, adressées aux collectivités locales marocaines par leurs habitants d'une part, pour soutenir la dynamique de développement de leur territoire d'autre part, par les bailleurs de fonds et les "thèmes médiatisés" ensuite, l'Etat marocain enfin.

Ces différentes attentes peuvent se recouper. Intervenir pour mettre en place des services sociaux de base répond à la fois à la demande des habitants mais aussi aux objectifs de OMD; la collecte et le traitement des déchets comme l'hygiène publique relèvent des compétences des collectivités locales. Elles sont aussi des actions incitées par les bailleurs de fonds; la valorisation du patrimoine répond à la volonté de soutenir le développement économique et souligne l'importance des questions culturelles...

D'autres actions répondent à des attentes plus spécifiquement exprimées par des groupes particuliers. L'organisation de colloques répond avant tout à une demande du monde universitaire, les actions pour les bibliothèques à un besoin des élèves, même si elles sont ouvertes à d'autres publics.

La variété des domaines tient aussi à la multiplicité de l'offre des collectivités françaises. Elles ont acquis de nouveaux savoir-faire avec l'extension de leur champ de compétences. Elles sont prêtes à apporter et souvent offrent à leur collectivité partenaire de mobiliser ces savoir-faire pour les accompagner dans leurs propres actions.

Certains domaines sont en revanche absents ou très peu actifs alors qu'ils sont importants pour que les citoyens comprennent le rôle et le fonctionnement des collectivités locales ou pour renforcer leurs moyens d'action. La communication municipale (et régionale à une moindre échelle) pour présenter les actions conduites par l'autorité décentralisée, ouvrir des débats, valoriser les potentiels sociaux et économiques du territoire... est quasi absente des projets de coopération. De même, pour ce qui est des appuis pour le renforcement de la mobilisation du potentiel fiscal bien que les autorités marocaines lui portent une attention soutenue.

Le vaste champ couvert est caractéristique d'une coopération décentralisée franco-marocaine foisonnante. Elle est aussi signe de l'imperfection du processus de décision dans le choix des actions et des difficultés des partenaires à se doter de perspectives à moyen terme. Elle manifeste le caractère changeant de la doctrine des collectivités décentralisées sur leur coopération. Aussi, les actions sont-elles le plus souvent segmentées et rarement organisées autour d'approches globalisées. Les plans de développement communaux prévus dans la nouvelle Charte communale devrait de ce point de vue être un outil de référence pour inscrire les actions de coopération dans cadre du développement local.

5.12 - Repérage de quelques grands axes de coopération

- Beaucoup de coopérations placent les actions culturelles au centre de leur relation. Elles se manifestent par :
- des échanges de troupes de théâtre (Ex : Taroudannt / Romans sur Isère ; La Rochelle / Essaouira...),
- des programmes de formation musicale en direction des jeunes et l'organisation de manifestations musicales (ex : Montreuil / Agadir, Saint Etienne / Fès...),
- la participation à des festivals (Oujda / Aix en Provence, Casablanca / Bordeaux...)...
- Les questions d'environnement composent un autre ensemble d'activités.
 - Il s'agit par exemple de l'assistance technique pour la gestion des déchets solides et liquides (Conseil régional Lorraine / Conseil régional Fès Boulemane ; Maxeville / Imouzzer du Kandar), la restauration et la protection de la forêt (CR Rhône-Alpes / CR Rabat-Salé-Zemmour-Zaër), la réalisation et la gestion d'espaces verts (CG Seine-Saint-Denis / CU Figuig ; Strasbourg / Fès) et des questions portant sur l'eau et l'assainissement.
- Les coopérations en matière de santé s'appuient sur des formes très diversifiées :
- la formation de personnel des établissements de santé (ex : Souk el Khémis / Caudebec lès Elbeuf...), notamment des hôpitaux (ex : CR Oriental / CR Champagne Ardenne),
- la prévention et le suivi des femmes enceintes (CG Seine-Saint-Denis / CU Figuig),
- l'acheminement de matériel médical pour les hôpitaux et les centres sociaux (Taroudannt / Romans-sur-Isère),
- la fourniture de matériel pour les personnes handicapées (CR Lorraine / CR Fès Boulemane)...

- Plusieurs coopérations ont mis en place des programmes de lecture publique (ex : CR Midi -Pyrénées / CR Marrakech-Tensift-Haouz).
- La coopération dans le domaine de la formation institutionnelle appelle un regard particulier. Il convient de distinguer les actions qui relèvent effectivement de la coopération décentralisée de celles qui, bien que comptées parmi elles, appartiennent à d'autres initiatives.
 - La coopération interuniversitaire est exemplaire de cette situation. Plus de 300 conventions existent entre universités françaises et universités marocaines. Cette coopération est consolidée par des accords entre des écoles (ex : entre Ecoles Nationales de Sciences Appliquées ENSA du Maroc et Instituts Nationaux de Sciences Appliquées INSA France) et des programmes de recherche communs (ex : entre l'Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II et l'INRA). La quasi-totalité des conventions universitaires sont signées par les établissements concernés dans le cadre de relations directes et dégagent les moyens de leur financement. Tout au plus les collectivités locales ouvrent-elles quelques bourses qui ne concernent d'ailleurs pas nécessairement les universités installées dans la collectivité partenaire.

Ainsi, l'Université technologique de Belfort - Montbéliard - UTBM organise chaque année un concours ouvert à tous les étudiants marocains, afin de les attirer vers des études en France dans l'une des trois universités de technologie "50" (outre l'UTBM, il s'agit des Universités Technologiques de Compiègne et Troyes).

Ces actions, dont l'intérêt n'est pas en cause sont-elles à comptabiliser parmi les actions de coopération décentralisée ?

- Les accords de partenariat entre académies entrent dans le cadre d'un appui à l'enseignement fondamental. Celui-ci consiste en un appui institutionnel pour la gestion des établissements scolaires, la modernisation de la pédagogie, les méthodes d'orientation des élèves... autant de domaines hors des compétences des collectivités locales.
- Il en va différemment des relations directes entre lycées ou collèges. Ces dernières sont souvent impulsées par les collectivités partenaires. Leur objet est de favoriser des échanges entre jeunes et d'organiser leur accueil dans des familles résidant dans la collectivité partenaire (ex : CU Agadir /Montreuil), parfois de permettre des échanges entre enseignants sur les questions pédagogiques. Ces relations entre établissements scolaires constituent une composante, modeste, de la coopération entre le Maroc et la France.
- Dans quelques cas, des actions développent une approche plus globalisée. La coopération entre la Région de Tadla Azilal et le Conseil Général de l'Isère s'inscrit dans cette démarche. L'appui pour la formation des personnels pour le tourisme est une composante d'un programme plus vaste de création d'un parc naturel régional incluant la signalisation de parcours pédestres, l'organisation d'un partenariat entre offices de tourisme, la mise en place de lieux d'hébergement avec et chez les habitants.... Dans cette même approche, des collectivités entreprennent des actions d'aménagement urbain comportant divers volets intéressant la requalification de quartiers anciens, la préservation du patrimoine, la réhabilitation de médina en liaison avec la formation et l'insertion des jeunes.

⁵⁰ Rapport d'évaluation de la coopération Belfort / Mohammedia.

Les compétences des collectivités locales des deux pays ne sont pas superposables. Il s'ensuit que des projets ne relèvent pas toujours des compétences qui leur sont transférées, ni de priorité de gestion locale. Beaucoup sont la résultante d'une offre de coopération et d'une demande qui ont du mal à se formaliser. Ils relèvent rarement d'un diagnostic partagé sur les besoins prioritaires autour desquels construire la coopération.

5.13 - Des objets différents selon la durée des actions

Selon qu'elles sont menées sur un horizon de long terme ou que les résultats recherchés sont à court terme, on constate une différence de nature des actions.

Les actions menées dans la durée.

Il s'agit d'actions qui concernent les grandes villes, souvent les régions. Elles portent sur l'appui institutionnel et le développement local.

La coopération décentralisée est un déclencheur pour engager les phases préliminaires nécessaires à la réalisation d'équipements. Entre également dans cette catégorie les appuis institutionnels qui visent à consolider directement l'exercice de leurs compétences par les collectivités locales marocaines.

Exemple: Etude pour la mise en place d'infrastructures (ex: PDU: Rabat - Salé - Témara / Grand Lyon), d'équipements (ex: mise en place d'une "Maison des Associations" - CU Marrakech / Marseille), d'aménagement urbain (ex: requalification du Centre ancien - Quartier Hay Essalam), d'espaces naturels (ex: parc naturel dans la Région de Tanger / Région Provence-Alpes- Côte d'Azur).

Des appuis au développement local sont également menés dans la durée, par exemple, des actions de développement rural qui sont composées de multiples volets : appui aux producteurs, au stockage, à la commercialisation, accompagnement recherche... Ces projets de moyens et long termes soulèvent des problèmes techniques et des enjeux qui nécessitent une volonté opiniâtre des partenaires pour atteindre les objectifs visés et ne pas céder face aux obstacles que rencontrent ces projets.

Exemple : Centre Observatoire de Ressources Agricoles dans le cadre de la coopération entre les Régions de l'Oriental et Champagne-Ardenne. Ce projet s'inscrit dans la continuité d'un partenariat dans le secteur agricole présent dans la coopération décentralisée entre les deux Régions, depuis son origine.

Renforcement des filières fruits et légumes, coopération entre les régions Souss Massa Drâa et Aquitaine : échanges d'exploitants sur la thématique de la gestion de l'eau ; coopération entre instituts de formation en matière de rationalisation de la ressource en eau ; coopération en matière de veille technologique sur l'eau...

Les actions réalisées sur le court terme.

Il s'agit d'actions engagées sur un pas de temps annuel, au plus sur des horizons de deux ans. Chaque année, elles sont revisitées et sont considérées comme achevées, à reconduire ou abandonnées. Certaines, bien que conçues pour s'achever dans un délai court, ont des objectifs d'impact à moyen terme, comme la formation de bibliothécaires.

Les actions de court terme sont par définition fluctuantes. On passe ainsi d'un appui à l'informatisation de l'état civil à un appui pour engager une étude de faisabilité pour aménager une zone fragile, d'un don de bus à la formation de bibliothécaires, de l'accès à Internet dans un centre de jeunes à des échanges entre conservatoires de musique. Toutes ces actions sont intéressantes, et même utiles, mais leur absence de continuité laisse un goût d'inachevé et

surtout ne permet pas une meilleure maîtrise de la gestion des domaines concernés par la collectivité marocaine.

Cette fluidité des actions rend difficile la compréhension des objectifs poursuivis par les collectivités partenaires. Elle donne un côté insaisissable à la coopération décentralisée alors que les programmes de plus long terme sont mieux appréhendés (le Grand Lyon est nettement associé au PDU et au tramway de Rabat). La multiplicité des actions de coopération intensifie le besoin de déterminer des axes politiques pour lui donner plus de force et de lisibilité.

5.14 - Estimation du nombre d'actions par grands domaines

A défaut de pouvoir présenter un état général du niveau de réalisation de actions mentionnées, choix a été fait de reprendre les actions mentionnées dans la récente étude CUF - PAD. Le tableau page suivante donne une idée de la nature des actions envisagées. Ses résultats sont à apprécier avec prudence :

- les fluctuations des domaines de coopération sont très fortes d'une année sur l'autre, beaucoup d'actions étant leur propre fin,
- les informations sont réunies sur la base d'un recensement déclaratif qui ne donne aucune information sur le degré de réalisation. Les rencontres sur place et les observations ont montré que beaucoup d'actions ont été démarrées mais non achevées, voire non engagées et sont restées à l'idée de projet, que des équipements sont construits mais non utilisés ou sont à utilisation réduite.

5.2 - LA QUESTION DE LA COOPERATION INSTITUTIONNELLE

5.21 - Un nombre de projets réduit

La coopération institutionnelle couvre un vaste champ : appui à l'organisation de l'état civil, formation de cadres et d'agents de collectivités locales, organisation de services, maîtrise d'ouvrage...

En prenant en compte les redressements⁵¹, le nombre de projets référencés "Coopération institutionnelle" est le plus important. Il s'établit à 29 actions sur 193 recensées, soit 15% des projets. Mais le total d'un peu plus d'une trentaine de projets (si l'on additionne quelques projets d'aménagement de l'espace que l'équipe d'évaluation a conservé sous une dénomination autonome pour en montrer l'importance) est faible au regard d'un des principaux objets inscrits dans les conventions de coopération.

Les 12 projets appuyés par le PAD ne sont donc pas les seuls projets d'appui institutionnels, mais ils sont les plus importants.

-

⁵¹ Le dépouillement des projets montre que le label "coopération institutionnelle" sert d'exutoire. Cette catégorisation étant devenue un élément de référence de la coopération, beaucoup d'actions sont inscrites sous ce label sans relevé de ce registre. Il en est ainsi de colloques interuniversitaires ou de bourses d'étudiants (réinscrits dans le sous ensemble "Coopération universitaire", de programmes de lecture publique réinscrits dans le sous ensemble "Education"... Les coopérations qui se limitent à des échanges une ou deux fois l'an et ne développent pas d'action particulière ont été comptabilisées sous ce label. En revanche, des projets déclarés par les collectivités locales sous la dénomination "Développement urbain" et "Développement durable" ont été réintégrés dans le sous ensemble 'Coopération institutionnelle" en raison de leur objet. Données établies à partir de l'enquête CUF-PAD.

Domaines de coopération recensés

	25	Développement urbain (sans précision)	12
Développement urbain	13%	Aménagement urbain	7
	13/0	Transport	6
Développement rural	10	Aménégement de l'espace	8
Developpement turar	5%	Développement agricole	2
	22	Développement durable (sans précision)	9
Développement durable	11,5%	Eau et assainissement	5
	11,5/0	Environnement	8
	12	Développement économique (sans précision)	10
Développement économique	6,5%	Activités génératrices de revenu	1
	0,5%	Transfert de technologies entre PME/PMI	1
Insertion à l'emploi et formation	2		
professionnelle	1%		
	27	Développement social (sans précision)	13
Développement social		Santé	4
Developpement social	14%	Femmes	1
		Sport, Jeunesse	9
	13	Echanges scolaires	5
Education, Echanges scolaires et linguistique	7%	Alphabétisation	5
	/ /0	Education,	3
Coopération uni versitaire	10		
-	5% 28	Culture	17
Culture et échanges culturels	20		9
Culture et echanges cultureis	14,5%		<u> </u>
	10	Artisanat	2
Tourisme	5%		
Echanges entre sociétés civiles	5 2,5%		
	29	Appui institutionnel (sans précision)	15
		Gouvernance locale	3
Coopération institutionnelle		Diffusions d'informations locales	1
-	15%	Renforcement des capacités, formation, organisation	8
		Service public (état civil)	2
		Del vice public (cital civil)	

5.22 - L'appui institutionnel, une volonté partagée

Faire de l'appui institutionnel le vecteur central de la coopération décentralisée est partagé par toutes les institutions.

Sous l'autorité de la DGCL, de nombreux travaux ont été menés pour concevoir et mettre en place des dispositifs d'acquisition ou de renforcement des capacités des collectivités locales en

gestion politique, technique et administrative. La coopération française a contribué à la réalisation de quelques uns. ⁵²

Cette dernière a également pour politique d'inciter les collectivités françaises à s'engager plus fermement dans cette voie. A travers l'appel à projet 2009 pour la coopération décentralisée, la Direction de l'Action Extérieure des Collectivités Locales - AECL l'exprime nettement. "Les candidatures devront porter sur l'appui institutionnel, l'appui à la décentralisation, la gouvernance locale, l'appui à la mise en place de services publics de base, la formation des cadres et des élus et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage locale". ⁵³ Plus particulièrement au Maroc, la création du PAD, incite les collectivités françaises à s'y engager. Avant la création du PAD, cet objet de coopération "faisait partie d'une dizaine de programmes de coopération (en particulier par la formation et les échanges aux bénéfices des élus et des cadres des collectivités locales marocaines), il ne constituait pas pour autant l'axe essentiel et structurant de ce type de coopération". ⁵⁴

Les collectivités locales marocaines comme les collectivités territoriales françaises affirment l'importance de cet axe.

- Tiflet, commune marocaine de taille moyenne : "La priorité de la coopération doit aller aux actions de renforcement institutionnel, notamment par la formation, pour dépasser les échanges entre notables".
- Tanger, commune marocaine de grande taille : "Beaucoup d'élus pensent encore que la coopération est d'abord une possibilité financière. Les plus impliqués dans la gestion de la ville sont conscients que l'intérêt de la coopération décentralisée est le renforcement institutionnel".
- Tours, collectivité française: "Avec le temps, plus que focaliser la coopération sur des actions, les deux partenaires ont dressé le constat du besoin en renforcement des capacités des services de Marrakech pour que la commune urbaine soit en mesure d'assurer pleinement ses responsabilités. La professionnalisation des services est devenue l'axe de référence de la coopération".
- Plus largement, les collectivités territoriales françaises estiment que "La question de la maîtrise d'ouvrage se pose de plus en plus dans la coopération franco-marocaine"⁵⁵ Elles mesurent également que les appuis qu'elles apportaient répondaient peu ou mal à ce besoin. "Cette évolution engage les collectivités locales à intégrer cette donne dans leurs projets de coopération décentralisée". ⁵⁶

Les organisations qui accompagnent la coopération décentralisée tiennent une même attitude. "L'un des objets de la coopération décentralisée, quelle que soit la terminologie employée, est la mise en place de services locaux nécessaires au bénéficie de la citoyenneté, la formation des élus et des cadres administratifs" (AECL).

Ce domaine de coopération suscite des initiatives collectives que l'on ne rencontre pas dans d'autres circonstances. Par exemple un groupe de travail a été mis en place au sein de l'Association des Régions de France - ARF pour travailler sur l'appui institutionnel aux Régions marocaines.

_

⁵² Notamment à travers le PAD par des contributions aux études sur la "Maison de l'Elu", au "Schéma Directeur National de Formation des Collectivités locale - SDNF".

⁵³ Site du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes - Paris

⁵⁴ TdR p.6

⁵⁵ Relevé de décision, Groupe-Pays Maroc réunion du 14/02/2008

⁵⁶ Ibid.

Lorsque cet axe ne peut être mis en place dans un partenariat, les causes en sont recherchées.

"Contrairement aux engagements de l'accord-cadre signé en mars 2005, le volet appui institutionnel a été peu développé. Pour trois raisons :

- l'évolution incertaine du processus de décentralisation au Maroc;
- le besoin préalable d'un diagnostic institutionnel;
- la difficulté de passer d'une administration de gestion à une administration de service, en l'absence de services à missions plus technique," Conseil régional Nord-Pas de Calais.

La notion de renforcement institutionnel

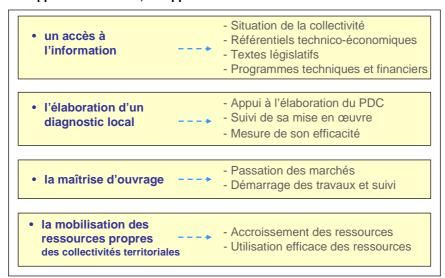
Si le vocable est largement usité, son objet reste effectivement flou et beaucoup de collectivités locales perçoivent mal son contenu.

Pour certaines, très nombreuses, elles le définissent autour du seul objet formation. Pour d'autres "il a deux dimensions :

- un appui au montage de dossiers. L'élaboration de projets est une difficulté pour les collectivités locales marocaines moins pour la rédaction des dossiers à soumettre à des partenaires financiers mais surtout pour faire le travail à l'amont, de loin le plus important : fixation d'objectifs réalistes, conception d'une méthode de réalisation qui permettent d'atteindre les résultats attendus, suivi des travaux...
- un appui en dotation de matériel."

L'objet de l'évaluation n'est pas d'ouvrir un débat sur le renforcement institutionnel. Aussi sans la présente évaluation, son contenu reprend-t-il celui défini dans le travail préparatoire à la mise de place de "Maisons de l'Elu", avalisé par la DGCL.⁵⁷ Ce travail a clairement situé les appuis institutionnels nécessaires aux collectivités locales marocaines. Le schéma suivant en reprend les grandes lignes.

L'appui institutionnel, un appui à :



La prise de conscience de l'importance de l'appui institutionnel dans la coopération décentralisée reste cependant encore insuffisante. Cités-Unies France remarque que l'imprécise compréhension du contenu de l'appui institutionnel limite les actions. "Le faible nombre d'actions d'appui institutionnel - si on dépasse le titre des projets - reste cependant surprenant. De fait, les collectivités territoriales françaises conçoivent mal ce que peut être cette forme de coopération et ce qu'est l'appui institutionnel."

-

⁵⁷ "Etude de préfiguration de la Maison de l'Elu", mars 2007

Si l'appui institutionnel concerne les collectivités locales, il ne se limite pas à ces seules institutions. Toutes les organisations qui assument des responsabilités appartenant au registre de l'ordre public ou collectif se doivent d'avoir une solide organisation et des modes de gouvernance transparents. Aussi des collectivités locales ont-elles intégré ce volet particulier dans leurs actions en direction des organisations de la société civile. Le Conseil général de Loire Atlantique compte parmi ces collectivités. Les actions menées avec les associations sont souvent prétexte à un renforcement institutionnel à leur égard, voire à des échelles plus larges. Plusieurs plans de développement de douars ont ainsi été réalisés par l'association Twizi, composée de cadres et présente sur tout le territoire de la Préfecture."

5.23 - L'appui institutionnel, des méthodes d'approche spécifiques

Lorsqu'il est une composante de la coopération décentralisée, l'appui institutionnel prend deux types de forme.

La première s'appuie sur la réalisation de "petits projets" dont il est tiré ensuite des enseignements pour mettre en place une politique, une organisation, des procédures de portée générale. C'est le cas de la coopération entre le Conseil régional de Tadla Azilal et le Département de l'Isère dans le tourisme. Ce volet de la coopération est composé de :

- un appui à de "petits projets", dans une approche très localisée, qui permet de comprendre et préciser le rôle des acteurs, les points d'achoppement, les mesures à prendre pour accompagner l'action. Exemple de "petit projet" mené dans le cadre de cette coopération : "Création d'un itinéraire de randonnée autour des cascades d'Ouzoud" et formation de guides sur ce site.
- un appui à l'institution collectivité locale pour mettre en place une approche politique et une organisation technique globale sur la base du travail fait dans les "petits" projets". Exemple : appui à l'élaboration du "Schéma régional de développement touristique" de la Région de Tadla Azilal

Pour mener à bien la réalisation de ces deux axes de travail, les échanges entre équipes compétentes iséroise et marocaines se sont multipliés.

La seconde démarche relève d'un autre ordre. Elle prend assise sur une action d'envergure que la collectivité marocaine visage de réaliser ou dans lequel elle est impliquée. Pour avoir un impact positif, ces actions requièrent d'être traitées dans toutes leurs dimensions. L'accompagnement de la collectivité marocaine par la coopération décentralisée prend la forme dans ces cas d'un appui à la maîtrise d'ouvrage.

C'est le cas des études de déplacements urbains qui précédent la construction du tramway (Rabat) ou l'élaboration du plan de circulation et la création d'une cellule déplacement au sein de la commune urbaine (Agadir). L'appui apporté par la collectivité française (respectivement Grand Lyon et Nantes Métropole dans les deux cas cités) a pour objet d'accompagner la collectivité partenaire dans une phase essentielle de l'action, qui conditionne sa réalisation ultérieure dans le premier cas, mais est aussi un appui à l'exercice de planification pour mieux répondre aux enjeux économiques sociaux, environnementaux posés par les déplacements urbains dans le second.

6 - LES DISPOSITIFS JURIDIQUES POLITIQUES, TECHNIQUES ET FINANCIERS DE LA COOPERATION

6.1 - DES CONVENTIONS FORMALISEES, RAREMENT RENOUVELEES

6.11 - La signature de convention, une pratique adoptée

Même si des conventions ont été signées avant la loi de 1992 en France,⁵⁸ beaucoup de collectivités locales travaillaient sans formalisation de leurs relations ou dans le cadre de jumelage dont l'origine remonte à plusieurs dizaine d'années.⁵⁹

Avec l'instauration de cadres juridiques pour la coopération décentralisée au Maroc et en France, la signature de convention est devenue indispensable pour donner une assise juridique à la coopération. Déposée auprès de la tutelle pour approbation au Maroc, pour conformité administrative en France, elle est devenue une pratique usuelle.

Les nouveaux partenariats engagent très vite une procédure de signature de conventions ou n'aboutissent pas ; les plus anciens qui n'avaient pas nécessairement rédigé un tel document au début de leur coopération en ont le plus souvent signé un par la suite. Aujourd'hui, la quasitotalité des coopérations décentralisées fait l'objet d'une convention.

6.12 - Situation des conventions de coopération

Les informations disponibles au Ministère de l'Intérieur du Maroc, complétées par l'exploration des nombreuses autres sources citées⁶⁰ permettent de dresser de façon assez précise un état des lieux des conventions à travers le temps.

Soixante quinze conventions de coopération décentralisée ont été enregistrées depuis l'origine. ⁶¹.

Quelques relations - au nombre de 5 - sont assimilables à des coopérations décentralisées bien que sans convention formelle. L'implication des collectivités locales est réelle. C'est par exemple la coopération entre Marseille et Fès ou Marseille et Meknès. L'absence de convention manifeste une relation non permanente entre les partenaires mais qui se réactive autant que de besoin à travers des organismes liés aux collectivités locales tels les agences d'urbanisme.

Pour les 63 coopérations pour lesquelles une date de signature solennelle a pu être identifiée de façon formelle, 42 sont postérieures à l'année 2000, ainsi que les 5 coopérations sans convention. Ce changement de rythme avec la décade antérieure est signe de l'influence des lois qui ont officialisé la coopération décentralisée et montre l'intérêt porté par les collectivités locales marocaines et territoriales françaises à nouer des relations entre elles.

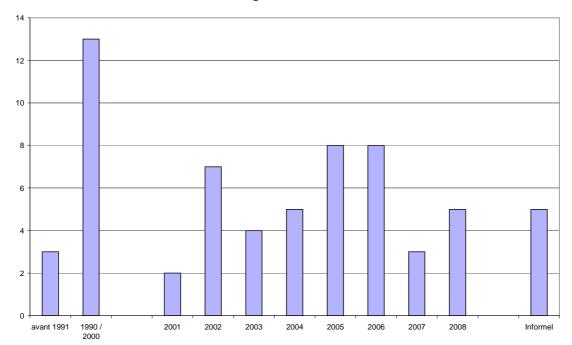
- 48 -

⁵⁸ Rabat et Marseille ont signé un Protocole d'accord de coopération décentralisée le 28 août 1989, Fès et Nancy en 1988 (source : Ministère des Affaires Etrangères de Maroc)....

⁵⁹ Par exemple entre Azilal et Briançon - date de l'Accord Royal le 13 juin 1987 ; entre Meknès et Versailles -.date de l'Accord Royal le 28 mars 1986... (source : Ministère de l'Intérieur du Maroc) ⁶⁰ Cf. supra § 0.2

⁶¹ Nombre quasiment commun aux deux ministères marocains et français qui enregistrent les conventions mais ce nombre ne regroupe pas les mêmes partenariats.

Années de signature des conventions



Les conventions signées prennent des noms différents. L'examen de la liste exhaustive ou quasi-exhaustive des actes disponibles signés fait apparaître cette diversité de dénominations du cadre juridique encadrant la coopération décentralisée :

Accords incluant le terme "coopération":

Convention de coopération : 6 ; Accord de coopération : 4 ; Accord cadre de coopération : 4 ; Convention de coopération décentralisée : 3 ; Protocole de coopération : 3 ; Convention cadre de coopération décentralisée : 2 ; Accord cadre de coopération bilatérale : 2 ; Protocole d'accord de coopération : 2 ; Convention cadre de coopération : 2 ; Protocole de coopération décentralisée : 1 ; Charte de coopération décentralisée : 1 ; Protocole de coopération technique : 1 ; Déclaration commune de coopération/ charte de coopération inter villes : 1

Accords incluant le terme "partenariat":

Convention de partenariat : 4 ; Partenariat : 3 ; Convention cadre de partenariat : 2 ; Accord de partenariat : 2 ; Convention cadre de partenariat : 1

Accords incluant le terme "jumelage":

Jumelage: 9, Accord de jumelage: 1 ; Charte de jumelage: 1 ; Jumelage soutenu par un protocole non formel: 2

Autres dénominations :

Echanges informels : 2 ; Relations d'amitié : 1 ; Accord d'amitié et de coopération : 1 ; Lettre d'intention portant déclaration solennelle de travailler ensemble : 1

Cadre	Convention de	Dartonariat	lumolago	Autres	Total	
juridique	coopération	Partenariat	Jumelage	dénominations	Total	
Nombre	32	12	11	8	63	

Au-delà des dénominations, les actes signés entre les collectivités partenaires peuvent être regroupés en deux grandes catégories. Les conventions de coopération et les jumelages. Les

conventions de coopération postulent une implication effective des collectivités territoriales ; dans le cadre des jumelages, les collectivités locales ont un rôle plus distant, de facilitateur de relations sans pour autant s'impliquer directement dans des actions.

Situation juridique des coopérations décentralisées

Conventions		Relations		
Conventions de coopération	Jumelages	informelles, sans convention	Total	
48	10	5	63	
58		5	63	

L'écart entre le nombre de conventions signées et le nombre de coopérations actives fait ressortir qu'une signature n'est pas un gage de dynamisme dans les relations, ni synonyme de leur pérennisation.

Jumelage et coopération décentralisée, la vision du Maroc

La participation des collectivités locales marocaines à des relations internationales se manifestent par des :

- 1. Conventions de jumelage
- 2. Conventions de coopération décentralisée
- 3. Adhésion dans des organisations intéressées par les affaires locales et la participation à leurs activités

1. les conventions de jumelage

Le terme jumelage désigne la volonté commune de deux collectivités locales de consolider des liens entre elles en accordant une place privilégiée pour chacune d'elle à l'autre. Le jumelage consiste en la convivialité, la sympathie et l'affection qui caractérisent les relations entre les jumeaux, en se référant à des éléments culturels, économiques, historiques ou naturels communs.

Le concept de jumelage et son contenu se sont développés autour des idées d'amitié et de rapprochement entre les peuples. Il tend actuellement vers l'instauration des relations et échanges dans les domaines économiques, techniques et sociaux. Il est soutenu par une aspiration consciente à faire fructifier les relations entre les collectivités et à consolider les liens entre les citoyens.

2. Les conventions de coopération décentralisée :

Les collectivités locales peuvent conclure dans le cadre de la coopération décentralisée, des conventions en vue de réaliser des projets économiques, sociaux, institutionnels ou culturels d'intérêt commun. Cette convention ne peut avoir lieu qu'après accord de la tutelle. Aucune convention ne peut être conclue entre une commune ou groupement de commune et un Etat étranger.

La coopération des communes urbaines et des communes rurales :

Cadre juridique: articles 36, 38, 41, 42, 47 et 69, 78 à 83, 85 de la loi n°78.00 relative à la charte communale.

Les communes urbaines et rurales peuvent nouer des relations de coopération, partenariats et tous types d'échange avec des collectivités territoriales étrangères ainsi que adhérer à des organisations non gouvernementales internationales qui s'intéressent aux affaires locales et participer à leurs activités (la coopération internationale). [Les communes peuvent aussi conclure entre elles ou avec d'autres

collectivités locales, des conventions de coopération et de partenariat et constituer des groupements des communes ou groupement des collectivités locales (coopération interne)].

La compétence de nouer des relations avec d'autres collectivités territoriales appartient aux communes urbaines et rurales seulement, non aux conseils d'arrondissement [De même, les arrondissements ne peuvent pas conclure entre eux ou avec d'autres collectivités locales, des conventions de coopération puisque les arrondissements sont dépourvus de la personnalité juridique.]

La coopération au niveau des préfectures et provinces :

Les conseils des préfectures et provinces possèdent la légitimité pour engager des actions de coopération internationale. Ainsi, le wali ou gouverneur prend en charge selon les délibérations du conseil, la conclusion des conventions de coopération, de partenariat et de jumelage (article 36 la loi 79.00 relative à l'organisation des préfectures et provinces)

La coopération au niveau des régions :

Concernant la coopération internationale des régions, les observations suivantes sont à prendre en considération :

- La loi n°47.96 ne stipule pas la possibilité pour les régions de nouer des relations et partenariat avec des parties étrangères.
- La région est une collectivité locale qui jouit de la personnalité morale, de l'autonomie financière et d'une autorité et compétences comme les autres collectivités locales.
- La région, en tant qu'unité décentralisée a pour objet de mobiliser et d'intégrer, les différentes compétences énergies de son aire territoriale et pour la réalisation d'un développement cohérent et généralisé du milieu local.

Pour cela, afin de profiter des expériences et expertises des collectivités territoriales étrangères, les conseils régionaux peuvent utiliser les mécanismes de la coopération internationale et du partenariat prévus pour les autres collectivités locales.

3. Adhésion dans des organisations intéressées par les affaires locales et la participation à ses activités :

Les collectivités territoriales peuvent adhérer et participer aux activités des organisations internationales intéressées par les affaires locales. Ces organisations internationales des collectivités jouent un rôle vital dans la consolidation de la coopération et l'élargissement de ses horizons.

6.13 - La signature et le renouvellement des conventions

Des débats réduits au sein des conseils

Le vote des conventions et leur renouvellement par les assemblées délibérantes est une exigence dans les deux pays. Leur adoption est faite à l'unanimité (ou quasi unanimité). La coopération décentralisée est d'abord une action de solidarité pour les conseillers français, une opportunité de réaliser des projets pour les conseillers marocains.

Cette unanimité, souvent soulignée comme positive chez les deux partenaires, annule tout débat d'orientation. Il est dommageable qu'elle ne fasse pas l'objet d'un débat au même titre que les autres politiques mises en œuvre par les collectivités décentralisées.

Des signatures de conventions solennelles

Bien qu'aucune obligation légale ne l'impose, beaucoup de coopérations procèdent à une double manifestation solennelle de signature des conventions, une manifestation au Maroc,

une manifestation en France.⁶² Ce formalisme a une fonction symbolique, démonstrative d'une égalité entre partenaires.

Le renouvellement des conventions, une démarche à introduire

Très peu de conventions font l'objet d'un renouvellement. Pour plusieurs raisons :

- les conventions initiales ne prévoient pas de durée. La question du renouvellement ne se pose donc pas sur le plan juridique ;
- les conventions initiales comportent une clause de tacite reconduction. Proposer un renouvellement apparait dans ce cas inutile, voire est interprété comme une remise en cause de la coopération par le partenaire,
- la coopération décentralisée étant très largement sous la responsabilité du président de la collectivité locale ou d'un membre du bureau, l'intérêt d'un débat au sein de la collectivité locale marocaine n'apparait pas comme une nécessité.

En l'absence de clause de renouvellement, les assemblées délibérantes sont informées de la coopération à l'occasion du vote des crédits. Après la signature de la première convention, il n'y a donc plus guère de débat sur les raisons qui conduisent les collectivités locales marocaines et territoriales françaises à coopérer, ni sur le contenu et la manière de mener la coopération.

Ainsi, des coopérations engagées depuis de très nombreuses années n'ont pas fait l'objet de façon formelle et publique d'une réappropriation par les équipes élues au fil des mandatures.

Exemples de conventions non renouvelées :

	Année de signature				
	de la convention				
Région Tanger Tétouan / Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	2000				
Oujda / Aix en Provence	1998				
Casablanca / Bordeaux	1988				

Lorsqu'un renouvellement des conventions est fait, sa périodicité est variable.

Exemple des renouvellements de conventions

	Année de la convention	Année(s) de renouvellement
Département de Loire atlantique / Préfecture d'Agadir	1992	2004
Département de Seine - Saint Denis / CU de Figuig	2000	2005
Romans sur Isère / CU de Taroudannt	1994	1998 - 2001 2003 - 2006
Clermont Ferrand / CU de Marrakech	1998	2003
Marseille / CU Rabat	1989	1998
Région Champagne-Ardenne / Région de l'Oriental	1999	2004

⁶² Ce fait explique que les dates de signature des conventions ne soient toujours pas les mêmes selon les sources.

_

Le renouvellement formel des conventions représente pourtant une circonstance particulièrement utile pour que vive une coopération. Il permet aux partenaires de revisiter leur coopération, de débattre des difficultés rencontrées comme des avancées enregistrées, de réajuster parfois fondamentalement ses objets. L'absence de cette procédure conduit, en cas de difficultés, à préférer un désengagement en reportant sine die le démarrage de nouveaux programmes d'actions.

Aussi, un encouragement au renouvellement formel des conventions est une mesure à envisager.

6.2 - LES DISPOSITIFS D'ANIMATION POLITIQUE

6.21- Le rôle central des collectivités locales

Toutes les coopérations ont mis ou envisagent de mettre en place un "comité d'orientation", aussi nommé "comité de pilotage", instance de décision pour le choix des projets. Il s'agit en général d'un dispositif comptant peu de membres, le président de la collectivité locale marocaine, son homologue français et un petit nombre de leurs proches collaborateurs qui suivent les relations de coopération. Cette instance se réunit à l'occasion des visites en France ou au Maroc d'une délégation dirigée par le plus haut magistrat de la collectivité décentralisée. La fréquence des rencontres varie selon les coopérations entre une fois par an et une fois tous les deux ans.

Dans la pratique, de nombreuses coopérations ne disposent pas de comité de pilotage. Celui-ci se réunit une à 3 fois au début de la coopération puis une rupture s'affiche. Dans d'autres cas, le comité de pilotage se réunit par décision des deux maires, comme cela est le cas de la commune urbaine de Marrakech et de la ville de Clermont-Ferrand. Il lui est parfois substitué un comité d'organisation lorsque la coopération est structurée autour d'un axe fort ou pour préparer une manifestation d'importante (cas de la commune urbaine de Casablanca et des villes de Bordeaux et Paris).

Les fonctions du comité d'orientation portent sur :

- le passage en revue des actions réalisées et en cours,
- l'adoption de nouveaux projets d'actions.

Les visites ayant essentiellement pour objet de manifester l'engagement des collectivités de faire vivre leur partenariat, elles prennent une forme protocolaire. Le temps consacré de façon formelle (1/2 journée en général) à définir des orientations, étudier des propositions d'actions, envisager leurs modalités de mise en œuvre est réduit. Peu de ces rencontres sont précédées d'un débat au sein des instances délibératives des collectivités locales et alimentées par des documents préparatoires. Aussi, le choix des actions est-il "fait d'opportunité au gré des rencontres", et leurs résultats attendus imprécis.

La fluidité de ces rencontres produit des effets en cascade :

- les enjeux que chaque partenaire veut donner à la coopération font rarement l'objet d'échanges approfondis, la pertinence des actions est insuffisamment débattue et les méthodes de travail mises en œuvre sont peu ou pas revisitées,
- corollaire de ce flou, les non-dits entre collectivités partenaires sont multiples et source de tensions potentielles, parfois manifestes.

L'absence d'un diagnostic solide sur les raisons de coopérer et de pré-identification des actions conduit à :

- retenir des actions qui s'avèrent éphémères ou qui s'étiolent avec le temps.

 Par exemple, les jardins publics réhabilités se trouvent en danger de dégradation accélérée faute de prévision sur le renouvellement des plantes bien que l'entretien des jardins s'ancre sur une ancienne et riche tradition marocaine.
- multiplier les difficultés dans la mise en œuvre des actions.

 Beaucoup d'actions n'aboutissent pas faute d'être soutenues par la volonté de les mener à terme⁶³ et d'être suffisamment cadrées au départ. Aussi, dès les premières difficultés rencontrées, le déroulement de l'action s'enraye, les responsables politiques investissant peu ou pas une action dont le résultat ne leur parait plus prioritaire au regard des obstacles à surmonter.⁶⁴ L'instauration des communes urbaines au Maroc, par regroupement d'anciennes communes, est également exemplaire de cette situation. Bien qu'annoncée par de longs débats, la création des communes urbaines n'a pas été prise en compte par des coopérations décentralisées.⁶⁵
- donner un poids déterminant aux incitations de l'Etat marocain.
 La politique de développement des villes est encore aujourd'hui fortement dans les mains de l'Etat. Aussi, les communes urbaines retiennent-elles fréquemment ses incitations comme projets de coopération décentralisée plus qu'elles-mêmes ne proposent d'actions fondées sur leur propre vision du développement de leur territoire. Le nombre de "Plans de Développement Urbain PDU est de ce point de vue significatif.

Les PDU, des actions sous incitation de l'Etat

L'élaboration des PDU est de la compétence des communes. La coopération décentralisée peut dans ce domaine jouer un rôle :

- technique, de renforcement des capacités des communes marocaines dans la maîtrise d'ouvrage,
- stratégique, en accompagnement des collectivités locales marocaines pour formaliser une vision de leur développement à travers la réorganisation des transports.

L'appui à la maîtrise d'ouvrage pour réaliser un PDU est le projet central, souvent exclusif, de plusieurs coopérations décentralisées : Commune urbaine de Rabat / Grand Lyon ; Commune urbaine d'Oujda / Aix en Provence ; Commune urbaine d'Agadir / Nantes Métropole.... La coopération Commune urbaine de Fès / Montpellier et Strasbourg a aussi une action dans ce domaine.

Les incitations de l'Etat ont joué un rôle déterminant dans le choix des PDU à travers le fonds de soutien mis en place au sein de la DGCL

Le cas de Rabat est de ce point de vue éclairant. L'appui du Grand Lyon à la ville de Rabat mais aussi aux communes voisines de Salé et de Témara auxquelles il a été étendu renforce leur capacité à mettre en œuvre une politique de déplacements urbains dans la région capitale. Les compétences transférées et leur approche commune en font des acteurs incontournables pour exercer leur fonction de maître d'ouvrage, être des interlocuteurs de la Willaya qui a déjà engagé la réalisation d'un PDU et de l'Agence du Bouregreg qui assure la réalisation du tramway

_

⁶³ L'intervention du PAD est de ce point de vue déterminante. Cf. infra.

⁶⁴ Par exemple la création d'un centre de référence nationale sur l'eau à l'université de Marrakech n'a pas vu le jour (coopération entre les régions de Marrakech-Tensift-Haouz / Midi-Pyrénées). Les projets à dominante économique n'ont pas enregistré de résultats probants.

⁶⁵ Ainsi, la réalisation de zones d'activités inscrites dans la coopération entre Mantes la jolie et Rabat Agdal puis avec la Commune urbaine de Rabat n'ont pas été réalisées.

6.22 - Une exception, la délégation de maîtrise d'ouvrage de la coopération décentralisée

Dans quelques cas peu nombreux, des collectivités locales françaises délèguent tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage de leur coopération décentralisée à des organismes particuliers. Entre dans ce cas de figure, la coopération Grand Lyon / Commune urbaine de Rabat (organisme délégué, l'association Corail), et les coopérations Mantes la Jolie / Commune urbaine de Rabat et Buchelay /Khémisset (association déléguée : Association DEFRAM). Une nouvelle coopération pourrait être concernée, celle du Département des Yvelines avec la Région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër toujours avec l'ADEFRAM. 66 La délégation de maîtrise d'ouvrage ne concerne que le volet de la coopération assuré par la collectivité française, non celui concernant la collectivité marocaine. Aucun des délégataires n'a signé de convention avec la collectivité locale marocaine.

Ce type de dispositif a des traits caractéristiques.

- Corail et l'ADEFRAM ont un rôle important dans la préparation des relations de coopération décentralisée. Elles l'ont parfois suscitée (par exemple entre Buchelay et Khémisset, entre le Conseil Général des Yvelines et la Région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër).
- Les mandataires ont également contribué à définir le choix des programmes de coopération (exemple : choix du thème environnement comme base de la coopération entre Buchelay et Khémisset). Leur rôle a été particulièrement important pour la préparation des dossiers présentés au cofinancement du PAD. Ce sont ces organisations qui reçoivent les cofinancements du PAD au nom des collectivités locales françaises.
 - Corail a lancé l'idée d'inscrire le PDU dans la coopération dès 2003 et un dossier a été déposé auprès de l'Union Européenne. Bien que rejeté, ce dossier a servi de base pour une première approche sur les déplacements dans la ville de Rabat. De même l'ADEFRAM a très fortement contribué à préparer le dossier présenté par Mantes la Jolie au PAD pour la mise en place d'un service d'animation économique au sein de la Commune urbaine de Rabat.
- Les associations mandataires des collectivités françaises mènent par ailleurs leurs propres programmes de coopération au Maroc ou dans d'autres pays. Ainsi l'ADEFRAM intervient dans la zone de Khémisset dans des programmes d'adduction d'eau potable sous sa propre responsabilité. Cette situation considérée comme positive par certains au nom de la cohérence des approches peut aussi se révéler néfaste pour la collectivité marocaine qui a un même interlocuteur qui agit, selon les actions, sous deux statuts différents.

La qualité de ce dispositif repose sur les relations entre la collectivité française et l'association française mais aussi entre celle-ci et la collectivité marocaine. Le risque est d'attribuer à l'association mandataire un poids prépondérant dans le choix des actions, la préparation des dossiers, les modalités d'interventions et d'empiéter ainsi sur la responsabilité des collectivités locales marocaines.

Le cas de l'Arcod constitue un autre cas de figure. Arcod n'agit pas en mandataire de la Région Champagne-Ardenne. A la différence des délégataires, Arcod est un opérateur pour la Région Champagne-Ardenne mais il est également reconnu par la Région de l'Oriental⁶⁷ et est mentionné dans la convention qui unit les deux régions.

_

⁶⁶ Les communes de Mantes la Jolie et Buchelay sont toutes deux dans le Département des Yvelines.

⁶⁷ Voir la situation d'ARCOD § 6.33

6.23 - Une maitrise d'ouvrage fractionnée

Les formes de la maîtrise d'ouvrage de la coopération décentralisée sont très disparates selon les partenariats et au sein d'une même coopération décentralisée. Cinq situations typologiques sont repérables.

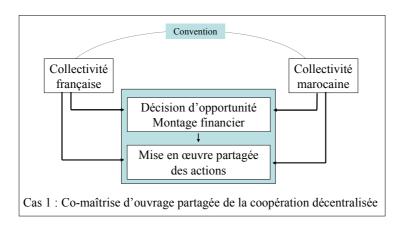
 Cas 1 - Co-maitrise d'ouvrage de la coopération décentralisée par les collectivités partenaires

Caractéristiques

L'ensemble des actions est réalisé directement sous la maîtrise d'ouvrage des deux collectivités, chacune assurant les volets que l'accord mutuel lui confie.

Entre dans ce cas de figure : les coopérations construites autour d'un objet unique ou fortement structurée autour d'un champ thématique. Les autres acteurs impliqués n'interviennent ni sur l'opportunité de l'action, ni sur son montage financier.

Exemple : coopération entre Tanger et Beaugency pour la réhabilitation de la muraille de Tanger ; coopération entre Nantes Métropole et la Commune urbaine d'Agadir pour le PDU.



 Cas 2 - La collectivité française délègue tout ou partie de la maîtrise d'ouvrage de sa coopération

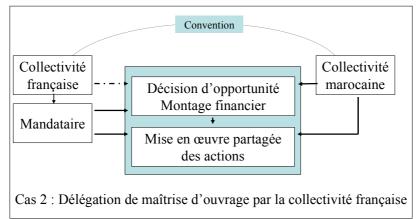
Caractéristiques

La collectivité française délègue la maîtrise d'ouvrage de sa coopération à un organisme spécifiquement désigné à cet effet. La collectivité marocaine assure la maîtrise d'ouvrage dans le champ d'action qui est le sien.

L'organisme mandataire joue un rôle majeur. Il propose des thèmes d'action, prépare les dossiers, gère les financements affectés à la coopération par la collectivité française et les cofinancements qu'elle reçoit.

Les coopérations qui répondent à ce cas de figure sont similaires au cas précédent. Il s'agit de coopérations fortement structurées autour d'un axe fort.

Exemple : coopération entre Mantes la Jolie et la Commune urbaine de Rabat ; coopération entre le Grand Lyon et la Commune urbaine de Rabat.



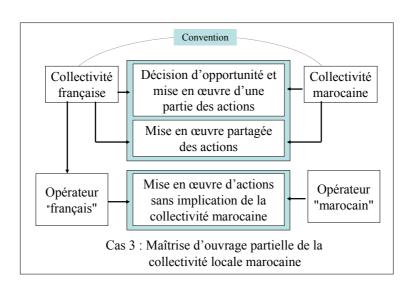
Toutes les coopérations cofinancées par le PAD entrent dans l'un des deux cas de figure précédents.

 Cas 3 - La collectivité marocaine assure une partie de la maîtrise d'ouvrage des actions qui se déroulent sur son territoire.

Caractéristiques

La collectivité marocaine n'assure qu'une partie, parfois minime, de la maîtrise d'ouvrage des actions retenues dans le cadre du partenariat. Le choix des opérateurs, des "cibles " des actions, leur montage financier est fait par la partie française. Les actions sont souvent proposées par des tiers opérateurs.

Exemple : coopération entre la Région Nord-Pas de Calais et la Région de Doukkala Abda. "L'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire", appuyée par la Région Nord - Pas de Calais est fait sous maîtrise d'ouvrage de la Région Doukkala Abda, non les actions qui concernent le tourisme et la santé.



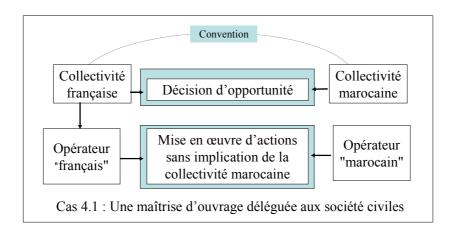
Cas 4 - La coopération décentralisée associe étroitement des acteurs des deux territoires
 Caractéristique

Les actions sont menées au Maroc par des opérateurs issus de la société civile. La collectivité locale est informée des actions qui se déroulent sur son territoire définies éventuellement en concertation avec les services techniques déconcentrés de l'Etat mais elle n'intervient pas dans le choix des opérateurs, des modalités de travail, des montages financiers.

Exemple : coopération entre le Département de Loire Atlantique et la Préfecture d'Agadir - Ida Ouatanane. La direction du Tourisme de la Région de Souss Massa Drâa, service relevant de l'Etat, assure pour le compte de la Préfecture une identification des actions. Celles-ci sont réalisées grâce à un financement direct du Conseil Général de Loire Atlantique ou à travers le truchement d'associations de ce Département.

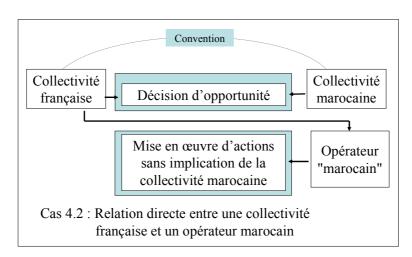
D'autres actions, notamment dans le domaine social, sont également conduites par des associations en relation directe, sans intervention de la collectivité marocaine.

Toujours dans le cadre de la coopération entre le Département de Loire Atlantique et la Préfecture d'Agadir - Ida Ouatanane, des actions de protection d'enfants en détresse, abandonnés ou handicapés sont menées par des associations des deux territoires pour des échanges d'expériences et des formations (ex : l'ADAPEI et son homologue marocaine).



Ce cas typologique connait une variante. Dans certains cas, rares, la collectivité française traite directement avec un opérateur marocain, sans qu'une autre organisation française soit impliquée. Les actions sont alors conduites indépendamment de la collectivité marocaine par des associations de ce pays appuyées directement par une collectivité locale française.

Exemple : subvention directe du Programme de promotion des femmes par la coopération de Département de Hérault (en partenariat avec la Région de Souss Massa Drâa), du Conseil régional du Nord Pas de Calais à une Fondation marocaine pour la construction d'un Institut hôtelier.



Cas 5 - La maîtrise d'ouvrage des actions est faite par les opérateurs.

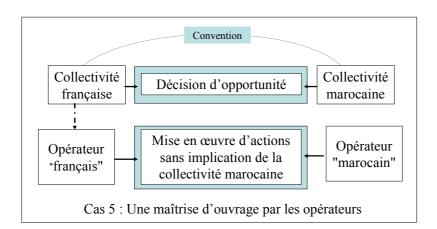
Caractéristique

Dans un grand nombre de cas, une fois les orientations arrêtées par les collectivités partenaires, ce sont des organisations qui en assurent la conception et la conduite de façon autonome. Ce cas de figure est répandu dans les coopérations où les actions sont proposées par des organismes qui assurent par la suite leur gestion.

Exemple : Echanges scolaires ou universitaires, développement du tourisme rural, actions qui impliquent les Chambres consulaires.

Les actions initiées par les collectivités partenaires passent peu à peu sous la maîtrise d'ouvrage des opérateurs marocains et français concernés. Il s'agit d'actions qui n'entrent pas directement dans les compétences des collectivités locales mais sont une composante de leur coopération et qu'elles souhaitent voir se développer.

Exemple : coopération entre universités des Régions de Tanger-Tétouan et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les universités sont devenues les maîtres d'ouvrage de leur coopération tout en maintenant une relation d'information avec les collectivités locales. Autre exemple, coopération entre la Chambre d'Artisanat de Marrakech et la Chambre des Métiers d'Ajaccio.



Ces cinq cas de figure ne sont pas exclusifs les uns des autres. Beaucoup de coopération combinent plusieurs formes.

Il convient également de noter que plusieurs collectivités locales marocaines rencontrées approuvent explicitement de ne pas assurer une totale conduite des actions qui les concernent. Cette situation leur permet d'échapper en tout ou partie à des responsabilités qu'elles savent ne pouvoir pleinement assumer faute de disposer d'un personnel compétent en quantité suffisante.

6.24 - Une concertation réduite avec les autres acteurs

Les coopérations décentralisées n'ont pas mis en place d'instance de concertation entre les différents partenaires qu'elles sollicitent.

Le cas le plus abouti de concertation concerne les associations de ressortissants de Figuig. Mais ce cas reste partiel. Ces associations sont elles-mêmes réunies au sein d'une association "fédérative". Mais cette dernière n'a pas de contact organisé avec les différents opérateurs pourtant nombreux qui interviennent dans la coopération : association pour le commerce équitable, ONG "Migrations et Développement", Université Paris VIII...

Il est vrai que l'ampleur des coopérations décentralisées étant souvent modeste ou construite autour d'une action centrale, la mise en place d'une plateforme réunissant les opérateurs ne se justifie pas nécessairement. Il n'est pas moins vrai que l'interconnaissance entre les opérateurs, le suivi des actions, la transmission de leur expérience entre eux, la diffusion d'information sur la coopération décentralisée... gagneraient en qualité si une plus grande articulation existait entre les différentes organisations intervenantes.

C'est ce qu'envisage le Conseil Général de l'Isère. En coopération avec le Conseil Régional de Tadla Azilal et pour renforcer les capacités de cette Région en matière de gestion du développement et de planification, il sollicite de nombreux opérateurs isérois pour contribuer à l'organisation d'un tourisme respectueux de l'environnement (Artisans du Monde, association Tétraktys, Lycée hôtelier de Grenoble....). La plateforme d'opérateurs en cours de création associera toutes les organisations qui interviennent dans la coopération. Sa fonction sera de contribuer :

- "à l'échange d'informations entre les opérateurs,
- au suivi de l'avancement des actions,
- à la publicité des informations financières : volume engagé, répartition entre les actions...
 (Un de ses effets devrait être d'inciter les opérateurs à rechercher des financements complémentaires.)"

La situation est similaire dans les collectivités locales marocaines. Aucune de celles-ci n'a instauré d'espace de travail et de concertation avec les organisations privées ou publiques agissant dans le cadre de la coopération décentralisée.

L'absence, dans tous les cas, d'un dispositif commun réunissant ensemble les opérateurs marocains et français pour la préparation et le suivi des actions sous l'autorité des deux collectivités partenaires est corollaire de l'absence de ce même type d'instance au sein de chaque collectivité.

Deux conséquences naissent de cette situation :

- Pour les acteurs français de la coopération décentralisée, celle-ci est une "activité utile, intéressante, souvent compliquée à mettre en œuvre, ayant pour objet d'apporter une expertise ou de faire vivre leur réseau". Elle constitue un "prétexte" pour l'action, éventuellement une source de financement, sans que ses finalités ne soient réellement partagées.
- Au sein d'un même territoire, au Maroc ou en France, la coopération décentralisée ne favorise par une interconnaissance entre des acteurs, entre établissement de formation et association de développement, entre agence d'urbanisme, service des eaux et centre social par exemple alors qu'elle peut être un outil de rapprochement entre eux. La volonté de soutenir au sein de chaque collectivité décentralisée une relation dynamique entre elles, la société civile et le secteur productif s'en trouve affaiblie.

Ainsi, les collectivités locales assurent un rôle de "répartiteur d'ordre" plus qu'une fonction de cohérence entre les différents opérateurs et la coopération de "territoire à territoire" souvent évoquée comme une caractéristique de la coopération décentralisée est plus déclarative que réelle. Appuyer la création d'espace de concertation est pourtant un volet essentiel de l'appui institutionnel et est un facteur de crédibilisation des collectivités locales au regard de leur résidents.

6.3 - DISPOSITIF TECHNIQUE DE SUIVI DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

6.31 - Les services au sein des collectivités locales

Pour suivre leur coopération décentralisée, les collectivités françaises disposent d'un service spécialisé. Les plus importantes ont un agent qui suit plus spécifiquement la coopération autour du bassin méditerranéen. Ce service suit les dossiers en cours, prépare les dossiers à négocier, assure le relais entre l'exécutif du Conseil et les services techniques de la collectivité dont le concours est nécessaire pour réaliser les actions programmées. Il construit le budget de la coopération soumis au Conseil et en suit la réalisation.

Pour favoriser un partage de la dynamique de la coopération et une information au sein des différents services concernés, le Conseil Général de Saint-Denis-Saint Denis a instauré une procédure particulière. Chaque mission d'un agent, quel que soit son objet, est présenté à tous les services qui de près ou de loin participent à la coopération décentralisée. Ces réunions ouvertes à tout agent du Conseil Général intéressé permettent de faire le point sur chaque action, de partager les approches mises en œuvre et d'assurer en commun un meilleur suivi des actions.

Les collectivités locales marocaines ne disposent pas toujours d'un service équivalent faute de ressources humaines (et financières). Plusieurs situations existent.

- Dans les Régions et quelques unes des plus grandes communes urbaines (Rabat, Fès...) rencontrées, la coopération avec la collectivité française partenaire a engendré la constitution d'un service par affectation d'une ou quelques personnes (Région Tanger-Tétouan ; Fès...). Ces personnes ont prioritairement en charge la coopération décentralisée mais peuvent le cas échéant être appelées à assurer d'autres fonctions, notamment pour le développement local ou dans le protocole. Elles assurent le suivi des dossiers, les préparent plus rarement avant les prises de décision.
- D'autres collectivités locales ont opté pour l'intégration de la coopération décentralisée dans un service existant. Dans ce cas, le manque de ressources humaines affectées au suivi de la coopération permet difficilement de suivre les dossiers, a fortiori de les traiter sur le fond.
 L'essentiel des activités portent sur les questions logistiques, l'accueil de délégations et l'envoi de missionnaires. Le pilotage des actions est fait projet par projet, de façon segmentée, par les organismes qui en ont la charge.
- Une troisième situation existe. En l'absence de service, les responsables techniques de la collectivité locale marocaine en charge des secteurs faisant l'objet de la coopération assurent la préparation des dossiers, suivent leur avancement, maintiennent des contacts permanents avec la collectivité française partenaire tant du point de vue administratif que technique.

C'est par exemple le cas des communes urbaines d'Agadir et Oujda où ce sont respectivement le "chef de la cellule déplacement" et le "Chef de service de la circulation routière" qui assurent respectivement le suivi de la coopération avec Nantes Métropole et Aix en Provence pour l'élaboration des PDU. Dans le cas d'Agadir, une "cellule déplacement" a été créée sous l'autorité d'un chef de projet nommé par le Président du Conseil de la commune, dont le profil a été soigneusement étudié : compétence financière pour suivre le projet PAD, juridique, administrative). Ce chef de projet est entouré de 3 personnes spécialement détaché, avec des compétences spécifiques : géographe, un urbaniste, une secrétaire.

Ces trois modes d'organisation n'ont pas le même impact sur le renforcement des capacités des collectivités locales marocaines. La troisième situation est la plus efficace. Prenant appui sur un domaine technique clairement identifié, alimentée par des relations directes entre services ayant des objets proches et soutenue par des personnes qui ont une culture technique similaire, elle facilite une relation permanente où les questions techniques, administratives,

d'organisation peuvent être traitées en temps réel. La deuxième situation - intégration de la coopération décentralisée dans un service tiers - est la moins favorable ; la coopération décentralisée devient un appendice de ce service et la collectivité marocaine n'en tire pas d'acquis pour l'élaboration d'un dossier, l'acquisition de méthode de travail, le renforcement de ses compétences administratives et institutionnelles...

6.32 - Les services déconcentrés de l'Etat

Les Divisions préfectorales et provinciales des collectivités locales sont peu au fait des coopérations décentralisées. Elles connaissent l'existence des coopérations, reçoivent les conventions mais ne sont pas associées au choix des actions, ni à la définition des programmes. En revanche, les services techniques de l'Etat sont parfois impliqués en raison de leurs compétences et de leur connaissance du terrain.

C'est le cas par exemple de la Direction du Tourisme de la Région Souss Massa Drâa pour la coopération entre la Préfecture d'Agadir - Ida Ouatanane et le département de Loire Atlantique ou des Directions de l'Agriculture des Provinces de l'Oriental pour la mise en place d'un "Observatoire de Ressources Agricoles" avec l'appui de la Région Champagne - Ardenne.

Gouverneurs et Walis ont un double rôle dans la coopération décentralisée qui les situe parmi ses acteurs les plus importants. D'une part, ils engagent les dépenses des Régions, y compris celles relatives à la coopération décentralisée. D'autre part en raison de leur fonction et de leur autorité sur tous les services déconcentrés de l'Etat, ils exercent une influence sur le choix des actions proposées par les collectivités locales marocaines. Leur rôle, bien que primordial est peu apparent.

6.33 - La place des correspondants et volontaires des collectivités françaises auprès des collectivités locales marocaines.

Plusieurs collectivités françaises ont installé un correspondant (ou coordonateur...) ou mis en place des volontaires auprès des collectivités locales marocaines : Romans sur Isère à Taroudannt, Marseille à Marrakech, Tours à Marrakech...

Les correspondants n'ont pas de fonction de représentation des collectivités françaises, encore moins une fonction "d'ambassadeur" auprès de la collectivité marocaine. La prise en charge de son correspondant est assurée par la collectivité française qui l'impute sur son budget de coopération. Leur fonction est de faciliter les contacts entre les collectivités partenaires. Dans quelques cas, ils gèrent des fonds destinés à financer des actions menées par des opérateurs privés et exécutent les dépenses.

Le cas de la Champagne-Ardenne et de l'Oriental est particulier. Comme les autres coopérations, la Région française n'a pas de représentant au Maroc, en revanche elle a désigné un opérateur pour sa coopération décentralisée, qui dispose quant à lui d'une représentation à Oujda qui assure des fonctions de coordination des actions, un contact avec les institutions nationales et le PAD, suit la gestion de certains projets de coopération, anime la mise en place de la plateforme régionale de concertation...

Les collectivités locales marocaines ne disposent pas de correspondant en France pour des raisons financières mais aussi parce qu'aucun projet ne le nécessite.

La mise en place d'un correspondant ou de volontaires par des collectivités françaises n'est pas sans poser de questions sur leur statut, leur expérience, leur coût, leur mode de relations avec les autorités locales ; elle est à manier avec précaution. Alimentées par la longue expérience originale de Champagne-Ardenne et de l'Oriental et les situations plus difficiles des correspondants ou bénévoles, il est possible de définir les conditions pour que la présence d'un agent ou d'une structure française au Maroc soit utile⁶⁸.

Pour que celle-ci s'avère utile, son rattachement institutionnel doit être précis sans ambiguïté, et sa fonction arrêtée avec la collectivité partenaire.

6.34 - Des approches projets "classiques"

La coopération décentralisée, par sa nature, vise à mettre en place des services pour renforcer les capacités des collectivités partenaires et pour améliorer les conditions de vie de leurs résidents. Pour répondre à ces objectifs, elle induit de développer une approche systémique, qui intègre toutes les composantes d'une action et ses impacts en termes réels.

Par exemple, l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour réaliser les PDU est polymorphe. Le nombre de questions à suivre est élevé et chacune est complexe : la mise en service du tramway à Rabat induit de repenser le maillage des réseaux de bus et éventuellement les concessions faites aux transporteurs privés, d'adapter les fonctions des "petits taxis", de réaménager des axes pour prendre en compte un moyen de transport lourd, nouveau dans la ville... Mais aussi de s'interroger sur les tarifications entre les différents moyens de transport, sur son impact sur les revenus les artisans du transport et notamment des "petits taxis" qui font vivre de nombreuses familles...

Les cabinets publics ou privés qui accompagnent ces travaux soulignent les difficultés de faire partager toutes ces questions qui dépassent la seule mise en place technique d'un moyen de transport.

Cette approche systémique reste à construire dans de nombreux cas. Elle est à la base de la responsabilité des institutions. En cela, elle appelle une rénovation des approches de coopération pour passer d'une logique de projet finançable à une logique de mise en place de services publics ou d'aide à la construction de politiques publiques, à passer de la question "qu'est-ce qui manque" à la question "comment faire pour mettre en œuvre les choix arrêtés?"

L'approche projet, adéquation ou inadéquation avec la coopération décentralisée

Les coopérations s'appuient sur une démarche projet. Celle-ci met en œuvre une démarche linéaire depuis la formulation d'une action jusqu'à sa réalisation en passant par la mise en place d'un mode de financement qui lui soit adapté. Dans le cadre de la décentralisation, l'approche projet a des limites ; elle promeut des actions ponctuelles plus qu'elle ne soutient la formalisation de politiques locales. C'est pourtant sur ce dernier registre que les relations entre collectivités peuvent être les plus pertinentes.

Faute de pouvoir planifier la réponse à toutes les questions qui se posent, celles-ci doivent être traitées au moment où elles émergent. Aussi, la qualité de la relation entre les équipes techniques des collectivités partenaires, et tout particulièrement leurs liens directs sont un atout. Ils permettent d'engager un véritable appui institutionnel qui se construit au fur et à mesure que les actions avancent et que des solutions sont trouvées aux problèmes rencontrés.

⁶⁸ Voir Annexe VIII pour un développement plus important de ce point.

6.4 - DISPOSITIF FINANCIER

Les relations financières sont au même titre que les relations politiques et techniques une composante des relations entre les collectivités locales. Elles contribuent à l'intérêt des collectivités locales marocaines pour la coopération décentralisée. Les collectivités françaises n'en font pas le centre de leur coopération, elles leur accordent néanmoins une attention soutenue. L'organisation des relations financières manifeste le partage de responsabilité entre les collectivités partenaires et est un signe de la confiance mutuelle.

Il n'existe pas à proprement parler de dispositif financier pour faire vivre les coopérations décentralisées à l'exception des coopérations bénéficiant de l'appui du PAD. Bien qu'il n'y ait pas d'approche commune entre les coopérations, quelques constats sont repérables et des mécanismes de transferts financiers identifiables.

6.41 - Des constats et des références

En tout état de cause, les transferts financiers entre collectivités locales, consécutifs à la coopération décentralisée sont modestes. Les enquêtes font état des constats et références suivants.

- Le partage des charges entre collectivités locales est érigé en principe. Dans aucun partenariat, une des collectivités ne prend en charge la totalité des coûts d'une action de coopération.
- Aucun cas de mutualisation des ressources, de type fonds de développement, n'a été repéré. ⁶⁹ Chaque partenaire (ou son mandataire) "ordonnance et suit les dépenses qu'il s'est engagé à assurer à partir de ses propres ressources ou de ressources qu'il a négociées". ⁷⁰
- 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.
- Concernant les charges relatives à la gestion de la coopération décentralisée et notamment celles des missions d'élus ou de personnes mandatées par les collectivités (cadrage de la coopération, suivi d'actions, bilan), les principes suivant sont retenus :
- o les rémunérations (ou indemnités lorsque c'est le cas) des personnes sont à la charge des collectivités dont elles relèvent, la collectivité marocaine pour les agents employés par elle, de même pour les agents employés par la collectivité française. Ces charges sont soit imputées au budget "coopération décentralisée" comme un apport monétaire, ce qui est le cas de la plupart des collectivités françaises, soit comptabilisées en "charges valorisées", ce qui est le cas de toutes les collectivités locales marocaines. Ces charges sont parfois élevées, bien qu'apparemment indolores, le nombre de jours de mission pouvant être élevé.
- o les frais de transport internationaux des élus et responsables techniques sont à la charge de la collectivité marocaine pour les Marocains, française pour les Français.
- o les frais logistiques, hébergement et transport national sont à la charge de la collectivité d'accueil.
- Concernant les charges relatives aux prestations immatérielles, accueil en formation et frais pédagogiques, déplacements de techniciens marocains ou français dans le cadre d'étude, de

-

⁶⁹ Sauf un cas présenté au chapitre 7 dans le cadre du PAD.

⁷⁰ ANCLM

formation, d'appui institutionnel... les mêmes principes que pour la gestion de la coopération sont retenus :

o le coût d'intervention de l'opérateur (formation, étude technique, gestion d'un programme...) est supporté par la collectivité qui le sollicite. Si la prestation est fournie par un agent d'un service de la collectivité, la charge est soit imputée au budget "coopération décentralisée" comme apport monétaire, ce qui est fréquemment le cas pour les collectivités françaises, soit comptabilisée en "charges valorisées", ce qui est le cas de toutes les collectivités locales marocaines.

Collectivité vote le Transport des experts marocains : marocaine budget - agents publics - acteurs privés gère le budget Frais d'accueil au Maroc des responsables et experts français engage les dépenses Transport des experts français : Collectivité vote le - agents publics française budget - acteurs privés aère le Frais d'accueil en France budget des responsables marocains Prestations des acteurs parapublics et engage les dépenses privés

Gest on de la coopération décentralisée / Prestation immatérielle

- o les frais de transports internationaux des prestataires et de tout organisme sollicité, bureau d'étude, organisme consulaire, responsable associatif... sont à la charge des institutions marocaines pour les Marocains, françaises pour les Français.
- o les frais logistiques, hébergement et transport national pour ces mêmes personnes, sont à la charge de la collectivité d'accueil.

Les marges d'application des références présentées sont de plus en plus larges. Si elles s'appliquent assez strictement pour les déplacements des élus, elles le sont moins fréquemment pour les agents qui les accompagnent. De même, lorsque des techniciens français effectuent une prestation au Maroc pour le compte du partenaire marocain, il arrive que ses frais de déplacement soient pris en charge en tout ou partie par la collectivité française.

L'insuffisance de ressources des collectivités locales marocaines a également un impact sur la prise en charge du transport de personnes. Celle-ci est souvent assurée par l'organisme dont relève le voyageur : université, institut de recherche, association, contribution des familles pour les élèves des collèges...

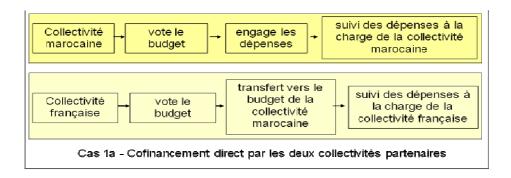
Ces constats et références généraux ne sont pas absolus mais ils recouvrent une très grande part des pratiques des collectivités locales partenaires. Ils se déclinent ensuite selon l'objet des dépenses et la qualité des actions.

6.42 - Mécanismes financiers et réalisation des actions.

Les mécanismes et flux financiers s'organisent autour de 4 procédures.

Procédure 1 - Cofinancement direct des deux collectivités partenaires

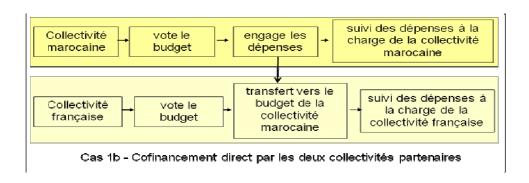
Pour les prestations immatérielles, de loin les plus nombreuses, les principes précédents sont appliqués (Cas 1 des dispositifs techniques).



Lorsque le PAD cofinance les actions, les ressources qu'il apporte sont réparties entre la collectivité marocaine et versées sur un compte spécial ouvert à son nom au Trésor et la collectivité française (cf. § 7.3)

Lorsque l'action comprend une réalisation matérielle, équipement ou infrastructure, la collectivité française peut apporter une part du financement. Les versements sont alors faits directement sur le compte de la collectivité marocaine. Cela a été le cas par exemple au milieu des années deux mille entre le Département de Loire Atlantique et la Préfecture d'Agadir pour quelques actions.

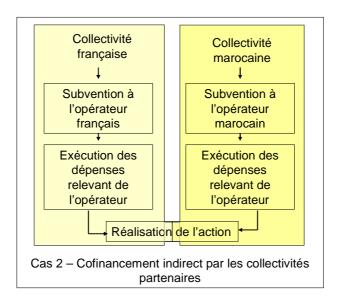
Le schéma suivant illustre ce cas.



Aucun cas d'action n'a été recensé de réalisation d'une infrastructure ou d'un équipement lorsqu'une collectivité française a désigné un délégataire général.

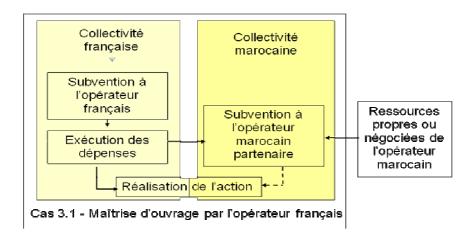
Procédure 2 - Financement d'opérateurs nationaux par les collectivités partenaires

Les collectivités territoriales contribuent à la réalisation de l'action en apportant tout ou partie des besoins de financement aux opérateurs qui en ont la charge. (Cas 3 des dispositifs techniques). Cette forme revient à un financement indirect et partagé des actions par les collectivités partenaires. Entre dans ce cas des partenariats entre universités, centres de recherche, établissements de santé, des activités de tourisme rural...



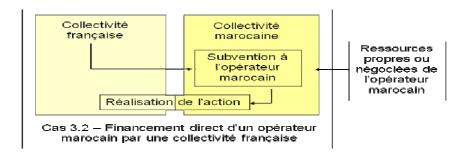
Procédure 3a - Transfert des fonds par le canal d'un opérateur technique français

Les collectivités territoriales françaises sollicitent des opérateurs de leur territoire pour conduire des actions en son nom avec la collectivité marocaine (Cas 3 des dispositifs techniques) ou en partenariat avec des opérateurs marocains (Cas 4.1 des dispositifs techniques). Cet opérateur agit comme maître d'ouvrage délégué (avec ou sans convention) pour la gestion des ressources et la conduite de l'action. La collectivité locale marocaine intervient peu ou pas sur l'objet de l'action et ne participe pas à son financement. En revanche, l'opérateur français rétrocède une partie des fonds reçu de sa collectivité locale à son partenaire marocain, en charge pour le premier de justifier les dépenses engagées.



Procédure 3b. - Financement direct d'un opérateur marocain par la collectivité française

A l'image du dispositif technique, une variante de ce cas existe lorsque la collectivité française travaille directement avec un opérateur marocain (Cas 4.2 des dispositifs techniques).



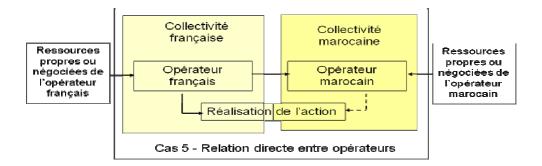
 Procédure 4 - Présence d'un correspondant ou d'un opérateur de la collectivité française au Maroc.

Il n'y a pas d'homogénéité de procédures financières entre les différentes coopérations qui composent ce cas. La responsabilité financière du correspondant ou de l'opérateur peut être très réduite ou au contraire large. Dans le cas de la coopération entre l'Oriental et la Champagne-Ardenne, l'ARCOD à une fonction étendue. Elle gère l'ensemble des transferts fait au Maroc sur le compte ARCOD - Champagne-Ardenne. Ces transferts concernent des actions en direction de collectivités publiques, comme d'organismes parapublics ou privés. Elle vise les dépenses, s'assure de leur régularité et les liquide. Elle prépare également les budgets pour le lancement d'action.

Une situation similaire est mise en place entre la Commune urbaine de Marrakech et la ville de Tours. Le Centre de Culture Euro-méditerranéenne - CCEM, dont la mise en place a été un des objets de la coopération entre les deux villes, sert de porteur financier pour une partie de la coopération.

- Lorsqu'une association est impliquée, la correspondante de Tours sur place liquide les dépenses au vu des factures transmises par le président de ladite association.
- Pour les autres institutions impliquées dans la coopération (établissement de santé, service informatique de la Commune urbaine...), la régularisation des dépenses est faite par les services de la ville de Tours après que sa correspondante ait constaté l'effectivité de l'action.
- Procédure 5 -Relation directe entre opérateurs.

Le dernier cas présenté dans les dispositifs techniques - relations directes entre opérateurs qui assurent de facto une fonction de maîtrise d'ouvrage - n'a pas de résonance en termes de mécanisme financier pour les coopérations décentralisées. Les opérateurs agissent certes dans le cadre des conventions passées entre collectivités partenaires mais ils assurent eux-mêmes le financement des actions qu'ils conduisent.



Chacun de ces cas n'est pas exclusif. Plusieurs se combinent selon les axes développés par les coopérations. La présence d'un coordonateur, correspondant de la collectivité française, n'unifie pas ces procédures.

6.43 - Les relations financières, des difficultés à surmonter

Le fonctionnement des mécanismes financiers fait apparaître plusieurs difficultés.

Une implication a minima des collectivités locales marocaines
 Les collectivités françaises émettent plusieurs raisons à ce fait, toutes liées aux conditions

actuelles de la décentralisation financière au Maroc.

- Tout transfert depuis l'étranger vers une collectivité marocaine nécessite un accord préalable du Ministère de l'Intérieur, ce qui complexifie les procédures de transfert et allonge les délais.
- La lourdeur des procédures budgétaires. Un transfert financier direct entre collectivités territoriales entraîne une inscription dans leur budget respectif. Les budgets des régions et des communes urbaines devant être approuvés a priori par le Ministère de l'Intérieur à Rabat, le niveau des engagements de la collectivité française devrait être arrêté très à l'amont.
- L'engagement des dépenses des Régions. Les collectivités françaises qui coopèrent avec des Régions ont signé des accords avec leur conseil élu. Elles sont peu à l'aise avec la procédure marocaine d'engagement des dépenses des régions par les walis, représentants de l'Etat.

Ces difficultés sont souvent exprimées avec force et fréquemment réitérées.

La prise en charge des frais logistiques

La prise en charge des frais logistiques est source d'irritation de la part des collectivités locales marocaines. Les charges que représente l'accueil des délégations françaises peuvent être importantes. "La commune prend en charge les frais logistiques des personnes venant de notre collectivité partenaire lorsqu'elles sont présentes sur place. Cet engagement représente une lourde charge pour nous : accueil de jeunes, accueil de représentants d'association... et accueil des missions officielles. En revanche, notre ville partenaire accueille beaucoup moins de missions et souvent même se montre réticente à leur venue".

Cette répartition des charges est avancée comme la principale difficulté de relations entre partenaires par plusieurs collectivités locales marocaines qui estiment que "la coopération nous coûte plus chère que le bénéfice que nous en tirons".⁷¹

_

⁷¹ Il ne relevait pas des objectifs de l'étude d'approfondir ce point. Une lecture sereine et partagée de cette question est à faire pour évacuer un point de tension souvent rencontré.

Aussi, quelques collectivités locales commencent-elles à instaurer des numerus clausus, pour la composition des délégations dans un sens et dans l'autre pour éviter cette difficulté (par exemple coopération entre Sous Massa Drâa et Hérault)

Des transferts vers des associations

Le transfert financier en direction d'associations marocaines par le canal d'associations françaises se heurte à des difficultés qui iront en croissant. Des associations françaises par lesquelles transitent ces fonds résistent à cette procédure :

- elles estiment qu'elles n'ont pas à être responsables des financements à destination de leurs partenaires marocains,
- elles s'inquiètent de la dénaturation de leur relation avec leur partenaire liée à une fonction de "bailleur de fonds" qu'elles ne veulent pas jouer.

Cette difficulté est d'autant plus importante que les ressources qui transitent par les associations françaises permettent de financer le fonctionnement de leur association partenaires.

 Les comptes de dépenses sur dotation. L'ouverture de ces comptes est spécifique au cofinancement du PAD (Cf. § 7.3)

6.44 - Des conséquences sur le renforcement des capacités des collectivités locales marocaines

Les mécanismes financiers mis en œuvre ont des conséquences sur le renforcement des capacités des collectivités locales marocaines. Si ces dernières ont un rôle dans le choix des actions et sont présentes dans leur suivi, ce n'est pas toujours elles qui passent les marchés, engagent les dépenses, s'assurent de la bonne affectation des fonds.⁷² Une ambiguïté subsiste dans les financements mis en œuvre par les collectivités françaises : ce sont elles qui gèrent la quasi-totalité des financements qu'elles affectent à leur coopération bien que les actions aient pour fin le renforcement de leur collectivité partenaire et le développement de son territoire.

Aussi, les collectivités locales marocaines ne connaissent-elles pas toujours le montant global des financements engagés par leur collectivité partenaire sur leur territoire. Elles sont notamment peu ou mal informées des fonds affectés à des projets gérés par d'autres acteurs, y compris lorsqu'il s'agit d'actions qu'elles ont elles-mêmes initiées.

Par exemple Mohammedia ne disposait pas d'information sur les ressources de la coopération affectées aux échanges scolaires initiés entre collectivités partenaires.

"Provence-Alpes-Côte d'Azur a financé l'identification du patrimoine bâti existant dans la zone prévue pour créer un parc naturel et le réhabiliter et a engagé directement les dépenses relatives à ces actions. La région de Tanger-Tétouan a gardé la responsabilité du pilotage des actions. Mais elle n'a pas été informée, ni n'a cherché à connaître les montants et les modalités de choix des équipes en charge de réaliser les actions"

Cette mauvaise circulation de l'information a un double effet :

- les collectivités locales marocaines ne peuvent consolider dans leur budget la totalité des ressources dont elles disposent,
- elles ne sont pas toujours en mesure de prévoir les charges d'animation des équipements réalisés.

- 70 -

⁷² L'appel d'offre pour l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement du Territoire de la Région de Doukkala Abda a par exemple été émis par la Région Nord - Pas de Calais.

En revanche, la plupart des collectivités locales marocaines souhaite maintenir la souplesse des financements de la coopération décentralisée, même si elles n'ont pas connaissance des fonds engagés. "Les autres circuits sont soumis à des contraintes administratives très lourdes qui brident les actions. Le transfert des fonds directement aux opérateurs permet un décaissement simple". Dans le cas de projets plus lourds, elles envisagent même de ne pas être réceptionnaires des fonds pour maintenir une souplesse dans les circuits financiers.

6.45 - Une difficile appréciation des volumes financiers.

Il n'y pas de transparence effective sur les volumes financiers réellement mobilisés pour les coopérations décentralisées. Leur estimation se heurte à plusieurs difficultés : modes de calcul des charges valorisées, répartition des charges dans différentes lignes budgétaires, répartition des coûts de gestion entre les différentes actions... Les volumes financiers mobilisés par l'un des partenaires sont le plus fréquemment inconnus de l'autre, ce qui crée les irritations évoquées. De ce point de vue, le PAD a permis une meilleure appréciation des relations financières pour les projets qu'il cofinance.

A partir de la France

Selon que l'on prend en considération les contributions des collectivités françaises ou l'ensemble des fonds mobilisés pour la coopération décentralisée, les montants en jeu sont extrêmement variables.

- Les volumes financiers mobilisés par les collectivités françaises sont identifiables à partir des délibérations des assemblées mais ces informations nécessitent d'être consolidées.
 - Les dépenses de coopération des collectivités ne sont pas toutes inscrites dans le budget de la coopération (par exemple des frais logistiques pour les missions ou l'accueil de responsables marocains sont fréquemment pris sur le fonctionnement général de la collectivité ; de même pour les traitements des fonctionnaires territoriaux en mission ; les échanges entre jeunes sont souvent imputés sur des actions jeunesse ; problème de la valorisation des matériels envoyés par la collectivité locale comme les bus...).
 - Les volumes annuels engagés sont variables. La pratique des collectivités françaises pour la coopération avec le Maroc est d'affecter des ressources en fonction des projets. Certes les choix de ceux-ci est conditionné par des limites budgétaires reconduites année après année. Mais les réductions de financements sont fréquentes avec la baisse d'intensité des relations.⁷³
 - Les engagements des collectivités françaises sont également à consolider par les cofinancements apportés par le PAD mais aussi par le MAEE.
 - Une partie des coûts de la coopération, notamment pour les chantiers de jeunes ou les échanges scolaires, l'envoi de volontaires ou les manifestations artistiques est prise en charge par des ressources publiques apportées par divers ministères français : Ministère du Travail, Ministère des Affaires sociales...
- Les autres sources de financement en France

_

⁷³ Le Conseil général de Seine -Saint Denis applique un autre mode de calcul que l'on rencontre dans des coopérations vers d'autres pays. Il affecte chaque année à sa coopération avec Figuig 0,65 €/habitant. Il est la seule collectivité territoriale française à appliquer ce mode en direction du Maroc.

La quasi-totalité des financements de la coopération décentralisée franco-marocaine est d'origine publique : collectivités locales et cofinancement par le PAD ou le MAEE, opérateurs qui sont eux-mêmes des institutions publiques ou liés à des organismes publics : établissements de santé, université, régie ou syndicat des eaux... La coopération avec le Maroc n'a pas suscité de comités de jumelage ou l'intérêt de Fondations d'entreprises... Il n'y a pas non plus d'articulation avec les ressources mobilisées par les migrants.

A partir du Maroc

La mesure des financements apportés par les collectivités locales marocaines à la coopération décentralisée se heurte à des difficultés tout aussi importantes. A la différence des collectivités françaises, les collectivités locales marocaines ne votent pas de budget de coopération décentralisée présentant le montant global des financements mobilisés pour réaliser des actions. Ceux-ci sont inscrits dans les articles de la nomenclature budgétaire marocaine correspondant à leur objet, qu'il s'agisse d'achat de moyens de transport, de l'aménagement d'une place publique, de l'amélioration du service d'état civil, de la formation du personnel.... Lorsqu'un budget de coopération est voté, y sont inscrits spécifiquement des frais logistiques d'accueil de missions françaises.

Par exemple, Casablanca n'a pas de budget pour la coopération internationale. Les charges sont prélevées sur les chapitres "protocole", ressources humaines ou hébergement. A Tiznit, il existe une rubrique "partenariat" estimée à un montant de 110 000 Dh chaque année, qui est engagée pour financer des frais d'hébergement et de restaurations, des voyages, des cadeaux et des prix mais cette rubrique ne supporte pas d'autres frais de fonctionnement et des charges d'équipement.

De ce point de vue, un renforcement des collectivités locales marocaines est à engager pour une meilleure maîtrise des effets budgétaires de leur coopération décentralisée.

Une méconnaissance des volumes financiers

Les modes de calcul disparates rendent aléatoires l'estimation des volumes financiers engagés dans le cadre des coopérations décentralisées. Ceux qui peuvent être le mieux appréciés sont les cofinancements du Ministère des Affaires Etrangères français et du PAD.

Les cofinancements du Ministère des Affaires Etrangère français et du PAD

En milliers €

Année	2000	2001	2002*	2003	2004	2005
Montants	368,5	164,3	492,3	369,5	262,2	227,4

^{*} La pointe de 2002 est du à deux projets pour un montant global de 235 300 Euros, l'un présenté par la Franche-Comté pour la création d'une ferme pilote dans la province de Ouarzazate, l'autre par Mantes la Jolie pour sa coopération avec la commune de Rabat Agdal, pour des montants respectifs de 128 300 Euros et 107 000 Euros.

Source Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Paris

Au-delà de 2005, le PAD a pris le relais des financements du Ministère pour l'essentiel.

Certaines collectivités françaises ont régulièrement présenté des projets au cofinancement du MAE ;

Le Conseil Général de Seine-Saint Denis a ainsi reçu un cofinancement d'une dizaine de milliers d'Euros pendant plusieurs années pour "le développement des compétences des personnels travaillant à la municipalité de Figuig". De même, la Région Aquitaine a émargé pour un

montant de 60 000 Euros affectés selon les années à "La coopération décentralisée avec la région Souss Massa Drâa" (année 2004 et 2005) ou à un "Appui à un programme régional de tourisme durable et de développement rural" dans la même région (année 2003).

D'autres cofinancements ont été uniques.

La ville de St Denis a reçu en cofinancement pour la "Mise en œuvre d'un plan de déplacements urbains sur le Grand Agadir" en 1999, sans suite. C'est aujourd'hui Nantes Métropole qui travaille avec Agadir sur ce thème, la ville de St Denis ayant un accord de partenariat avec Tiznit.

Une partie importante des collectivités locales dont les actions ont bénéficié à plusieurs reprises d'un cofinancement du Ministère ont par la suite présentées des dossiers au PAD.

Région Champagne-Ardenne, Romans /Isère, Conseil Général de Seine Saint Denis, Région Aquitaine, Marseille, Provence-Alpes-Côte d'Azur. Mantes la Jolie pour sa part n'avait présenté un dossier qu'une seule année (2002).

Le volume financier du PAD affecté à renforcer les actions de coopérations décentralisées est doté d'une ligne de 2,5 millions d'Euros. (Les modalités d'engagement sont présentées au § 7) sur lesquels 2,123 millions ont été engagés (voir la répartition des cofinancements du PAD page suivante)

Les financements des collectivités locales

Les documents réunis et les informations rassemblées au cours des entretiens sont disparates. Les informations ne précisent pas si les montants énoncés sont annuels ou correspondent à l'ensemble de l'action, si les volumes sont constants chaque année ou variables en fonction des projets. Ils sont parfois une présentation consolidée des ressources mobilisées par une collectivité pour l'ensemble de ses coopérations, avec le Maroc mais aussi avec d'autres pays. Certaines données intègrent les charges valorisées, sans préciser le nombre de personnes intervenantes et s'il s'agit de personnels administratifs, techniques ou les deux, d'autres mentionnent explicitement "hors charges valorisées". Enfin, comme précisé précédemment, les charges logistiques relatives aux déplacements et à l'accueil sont ou non comptabilisées dans le budget de coopération. Aussi serait-il aventureux d'avancer des données chiffrées dans un tel contexte.

Quelques exemples peuvent illustrer la disparité des présentations budgétaires en prenant pour base l'enquête Cités Unies France - PAD, données chiffrées et commentaires.

Commune française	Montant en €	Commentaire de l'enquête	Commune marocaine	Montant En €	Commentaire de l'enquête
La Rochelle	60 000	pour 5 jumelages	Essaouira	-	
Paris	11 000	+ salaires	Rabat	13 000	
Mantes la Jolie	80 000		Rabat	45 000	
Romans/Isère	160 000	sur 3 ans	Taroudannt	27 000	sur 3 ans
Bordeaux	Les budgets sont prélevés sur la rubrique protocole, département des ressources humaines ou hébergement		Casablanca	Pas de mention de montant	
Lille	Pas de mention de montant		Oujda	Pas de mention de montant	

Les volumes financiers mobilisés, lorsqu'ils sont énoncés, couvrent une très large gamme de volume sans qu'une corrélation précise puisse être faite avec la taille des collectivités, ni avec l'ampleur des projets.

- La région Nord Pas de Calais mobiliserait 30 000 euros annuels, la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur 400 000 €, la Région Rhône-Alpes 250 000 €, la Région Champagne-Ardenne 300 000 €.
- La ville de Belfort 15 à 20 000 Euros annuels, La Croix Valmer 12 000 €, Vienne 4 000 €, Romans sur Isère une moyenne de 60 000 € par an.

Cofinancements du PAD

PARTENAIRE			MONTANT ATTRIBUE EN EURO				
COLL. MAROCAINE	COLL. FRANCAISE	INTITULE DU PROJET	TOTAL	Dont collectivité marocaine	Opérateur mandaté par CLM	Dont coll. française	Opérateur mandaté CTF
CU Rabat	CU Grand Lyon	Appui au renforcement durable des capacités de maîtrise d'ouvrage de la Ville de Rabat en matière de déplacements et transports publics urbains	200 249	38 747		0	161 502
CU Taroudannt	Ville de Romans-sur- Isère	Réseau d'Echange pour la Mise en valeur du Patrimoine entre Romans et Taroudannt	187 083	26 700	0	159 483	0
CU Rabat	Ville de Mantes-la- Jolie	Renforcement des capacités de la Ville de Rabat en matière de Développement économique	136 541	47 08 1	0	0	89 461
CU Marrakech	Ville de Marseille	Projet PAD Ménara – Maison des associations et des initiatives locales	273 000	273 000	0	0	0
CU Agadir	CU Nantes Métropole	Appui au renforcement de la maîtrise d'ouvrage de la Commune Urbaine d'Agadir dans le domaine des Déplacements et des Transports	273 000	208 000	0	65 000	0
CR Tadla Azilal	CG Isère	Appui à la création d'une dynamique régionale en faveur du développement local – Renforcement des capacités du Conseil régional de Tadla-Azilal en matière de gestion du développement et de planification	270 000	0	140 005	132 995	0
CR Souss Massa Drâa	CR Aquitaine - CG Hérault	Appui à la mise en œuvre d'une politique régionale de développement durable	243 601	163 145	0	80 456	0
CU Figuig	CG Seine Saint Denis	Création d'un service municipal d'assainissement liquide	91 000	91 000	0	0	0
CR Oriental	CR Champagne Ardenne	Appui au renforcement de la maîtrise d'ouvrage du conseil régional de l'Oriental en matière de développement agricole	104 559	49 01 4	0	54 396	0
CU Khémisset	Ville de Buchelay	Mise en place d'un service environnement au sein de la municipalité et création d'un réseau d'appui franco- marocain	76 790	18 952	0	0	57 838
CU Oujda	Ville Aix-en-Provence	Assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration du plan de déplacements urbains de la commune urbaine d'Oujda	90 50 9	32 067	0	58 422	0
Tanger - Tétouan	CR Provence Alpes Côte d'Azur	Création d'un service aménagement du territoire au sein de la région Tanger - Tétouan	176 400	95 432	0	80 968	0
		TOTAL	2 122 732	994 124	140 005	577 324	308 801
		Moyenne / par projet	176 894	82 844	11 667	48 110	25 733
Soit (% du total)			100%	47%	7%	27%	15%

Source PAD

Les collectivités locales marocaines renseignent rarement les informations relatives aux volumes financiers qu'elles mobilisent. Lorsque ces informations existent, ceux-ci sont tout aussi éclatés. Seules dans la réalité, les communes de Marrakech et Fès attribuent à la coopération un budget spécifique.

La mesure des volumes financiers en jeu nécessiterait pour la coopération décentralisée franco-marocaine comme pour les autres coopérations décentralisées, d'une part de dresser une nomenclature qui permette un enregistrement des données, d'autre part une étude spécifique.

6.46 - Une impossible appréciation de l'affectation des volumes financiers

L'impossibilité de dresser un état précis des financements de la coopération décentralisée crée un flou sur l'affectation des fonds engagés. Il ne permet pas de mesurer la part de ressources affectées :

- à l'amélioration du fonctionnement et des prestations offertes par les services publics ou collectifs,
- et plus globalement à l'appui institutionnel...
- à l'investissement et aux équipements pour la collectivité locale marocaine partenaire,

ni de mesurer

 quelle part est affectée au transport de matériel et à l'envoi de conteneurs ou de caisses,

- quelle part va aux voyages d'élus et techniciens, à l'accueil en France des représentations envoyées par les collectivités locales marocaines et réciproquement, aux échanges de jeunes...
- quelle part va aux différents opérateurs pour leur fonctionnement, à la gestion des programmes en France et au Maroc : charges de personnel, coût de télécommunication, charges immobilières....
- quelle part représente le fonctionnement du bureau de coordination au Maroc quand il existe...

L'un des principaux handicaps de ce flou porte sur la méconnaissance des coûts de gestion de la coopération.⁷⁴

Au moment de la mise en place du PAD, la question des circuits financiers à mettre en place n'avait pas été anticipée, alors qu'elle s'accompagnait d'un changement d'échelle des montants financiers en jeu. Les mécanismes retenus (Cf. § 7.3) depuis l'identification de l'importance de cette question sont une avancée. Avec la progression du nombre de coopérations décentralisées franco-marocaines - et avec des collectivités décentralisées d'autres pays - la question des circuits financiers acquièrent de plus en plus d'importance. La mise en place de procédures adaptées à la coopération décentralisée, prenant en compte les avancées et les difficultés repérées est une condition pour sécuriser les partenariats et consolider leur dynamique.

 $^{^{74}}$ Toute action génère des coûts de gestion. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause ce fait mais de souligner l'importance de les connaître.

6.5 - LES DISPOSITIFS DE CONCERTATION, UNE DYNAMIQUE BRIDEE

La coopération décentralisée franco-marocaine n'a pas donné lieu à des dispositifs de concertation et d'échanges entre coopérations présentes sur un même territoire ou travaillant dans des domaines proches. Elle n'a pas non plus suscité la mise en place de dispositif d'animation au niveau des pays.

- Entre coopérations présentes sur un même territoire ou travaillant dans des domaines proches.
- Les collectivités territoriales françaises qui travaillent avec des collectivités locales marocaines appartenant à une même zone géographique ont peu ou pas de relations. Une évolution est en cours avec l'institutionnalisation d'un réseau de collectivités françaises travaillant avec des collectivités décentralisées de l'Oriental (Cf. infra).
- Les collectivités françaises qui travaillent sur des thèmes proches n'ont pas de relations organisées. Lorsque des échanges ont lieu, ils tiennent plus aux relations nouées entre techniciens qu'à une démarche structurée impliquant leurs partenaires marocains.⁷⁵
- Les collectivités locales marocaines n'ont pas plus de relations entre elles, qu'elles appartiennent à un même ensemble territorial ou que leur domaines de coopération soient proches.

Les instances de concertation de niveau national

Les instances dont l'objet est de favoriser des relations entre collectivités locales ont un rôle marginal. L'Association Nationale des Collectivités Locales du Maroc - ANCLM souhaiterait jouer un rôle plus actif mais ne dispose pas, à ce jour, des moyens humains, financiers et ressources méthodologiques nécessaires. Le Groupe pays Maroc animé par Cités-Unies France informe ses membres sur l'évolution du cadre juridique de la décentralisation au Maroc et sur les procédures d'accès à des programmes d'appui à la décentralisation. Mais il n'a pas encore acquis un statut de lieu d'échanges d'expériences entre ses membres. Au moment de la mise en place du PAD, il a contribué à diffuser les procédures pour y accéder. Il n'est pas non plus un espace de concertation avec la coopération bilatérale et l'AFD. Les relations avec le Programme concerté Maroc, après avoir fait l'objet de longs débats, tiennent à la volonté de quelques personnalités.

Le Groupe pays Maroc

Le groupe pays se réunit régulièrement. Ces réunions ont d'abord pour objet la diffusion d'une information administrative et juridique.

- La réunion de 2005 a porté sur les premiers éléments de création du PAD, la place de la coopération multilatérale au Maroc, la création de la commission Méditerranée de CGLU...
- La réunion de 2006 a porté sur la création du PAD, le bilan du Forum de Skhirat...
- En janvier 2007 des ateliers thématiques ont été tenus à l'occasion du FICL Forum International des Collectivités Locales à Casablanca.
- Une seconde réunion s'est tenue en septembre 2007 sur la jeunesse.
- La 1^{ière} réunion de 2008 a maintenu un large temps d'apport d'informations et a traité de deux exemples de projets portant sur le renforcement des capacités ainsi que sur la capitalisation sur le renforcement de la maîtrise d'ouvrage.
- La seconde réunion de 2008 a été consacrée à la préparation des Assises.

Un temps de travail traitant de thématiques précises a été introduit lors de la réunion de février 2008. Cette méthode de travail se prolongera après les Assises d'Agadir pour des échanges concrets sur des projets et des pratiques.

-

⁷⁵ A une occasion, le Grand Lyon a invité un agent de la ville d'Oujda pour une formation sur les PDU.

Le PAD lui-même, dont l'un des objets est de répondre au besoin des collectivités décentralisées françaises et marocaines de travailler ensemble au-delà des relations partenariales, a consacré peu de temps à ce travail.

Des évolutions en devenir ?

Le besoin de créer des organes d'échanges est ressenti. Des initiatives démarrent mais elles sont trop récentes pour en faire un bilan, a fortiori une évaluation.

- Création d'une plateforme de concertation dans la région de l'Oriental

Les coopérations décentralisées de la région de l'Oriental se sont engagées dans une démarche de concertation depuis 2006 à l'initiative de la Région Champagne-Ardenne en concertation avec les autres collectivités françaises et marocaines. Plusieurs contacts au niveau des responsables politiques ont eu lieu pour mettre en place une plateforme de collaboration. La charte instituant cette collaboration a été signée le 23 octobre 2008 au cours d'une rencontre où était également présentes les autorités déconcentrées de l'Etat marocain et les coopérations décentralisées impliquant des collectivités de pays tiers, Espagne notamment.

La signature de la charte de collaboration marque une prise de conscience de l'importance de nouer des relations entre les collectivités ayant des partenariats dans une même région marocaine. Les conclusions retiennent quelques propositions partagées :

- sur le positionnement des coopérations :

- élaboration d'un code de bonne conduite permettant à tous les partenaires de partager "le même état d'esprit" pour mener les actions, recours prioritaire aux compétences locales, insertion des actions dans les politiques nationales....,
- o meilleure articulation avec le tissu associatif,
- o meilleure collaboration avec les institutions spécialisées dans le développement et l'accompagnement de la décentralisation : INDH, associations de développement...,

- sur les actions :

- échange d'informations pour une plus grande efficacité : points d'avancée, points de difficultés, voire de blocage...,
- o mutualisation et coordination des actions,
- o importance des actions pout le renforcement des capacités,

- en faveur d'une ouverture sur l'avenir

- o développer les "réseaux du savoir" en accentuant les relations avec l'université,
- o renforcer la dimension recherche-développement de la coopération décentralisée, créer des "agences d'innovation",
- développer les partenariats en associant plus largement :
 - o les associations de Marocains résidents à l'étranger,
 - des institutions spécialisées telles les agences de bassins.

Enfin proposition a été faite de publier un bulletin de liaison

- Première réunion des collectivités bénéficiant d'un cofinancement du PAD

Le premier contact formel entre les collectivités bénéficiant d'un cofinancement du PAD s'est tenu début novembre 2008. Toutes les collectivités concernées, moins une, étaient présentes. Il a permis de partager entre les participants l'impact positif du PAD sur la structuration des projets et de souligner la lourdeur des procédures pour accéder à ses financements.

- Réunion du Groupe pays Maroc dans le cadre de la présente évaluation

La réunion informelle tenue entre les collectivités territoriales françaises partenaires de collectivités locales marocaines a été une occasion pour engager des débats sur des questions méthodologiques et sur la pertinence des actions retenues. Elle a nettement fait ressortir l'importance de développer ce type de rencontre. Une seconde réunion prévue avant la tenue des Assises de la Coopération décentralisée n'a pu se tenir.

6.6 - UNE COMMUNICATION DEFAILLANTE

Très peu de choses sont faites pour faire connaître et valoriser les résultats des programmes de coopération décentralisée en France et au Maroc. Très peu de coopérations mentionnent spécifiquement cette action pour la France (La Région Nord Pas de Calais fait exception). Les sites Internet des collectivités françaises rappellent leur coopération avec leur partenaire marocain, signalent parfois de quelques mots les actions supportées. Pour celles qui diffusent une information un peu plus fournie, elle est souvent intégrée à celle diffusée sur l'ensemble des coopérations. A travers ces actions, c'est essentiellement "le grand public" qui est visé dans le but de l'informer sur la situation d'une grande partie de la population dans le monde et l'inviter à s'ouvrir à d'autres modes culturels.

 La diffusion d'information sur les projets impliquant directement les collectivités partenaires

Cette communication est difficile à construire en France. La technicité des projets qui mobilisent les savoir-faire des collectivités locales est souvent grande. Ce sont alors les objectifs du projet qui sont diffusés, ce qui met en exergue leur dimension solidarité, non l'acquisition de nouvelles capacités par les collectivités partenaires. Par ailleurs, il y a discordance entre les services qui suivent la coopération, qui souhaitent élargir l'information diffusée, et les services de communication des collectivités françaises qui estiment difficile de promouvoir le thème de la coopération.

Les collectivités locales marocaines ne diffusent pas plus d'information sur leur coopération avec leur(s) partenaire(s) français. Les raisons en sont toutefois bien différentes. Il s'agit d'actions qui entrent dans le cadre de leurs compétences. C'est donc sur le résultat atteint qu'elles communiquent, non sur les modalités qui permettent d'y parvenir. Aussi, si elles rappellent leur partenariat et affirment sa qualité, elles ne mentionnent pas les actions qu'il permet de réaliser.

 La diffusion d'information sur les projets mobilisant des organisations privées ou para publiques

Dans ce cas, ce sont les opérateurs impliqués qui décident ou non de diffuser une information dans leurs réseaux et avec les moyens dont ils disposent. Il est très rare que les collectivités territoriales françaises et plus encore marocaines participent à l'émission d'information lorsque ce sont ces organisations qui sont maître d'œuvre de l'action.

En terme de communication, il est nécessaire de distinguer une information générale dont la cible est le "grand public" qui explicite les raisons de coopérer et les choix stratégiques qui sont faits et une information plus fine sur l'organisation de la coopération, les domaines d'actions, les méthodes de travail... qui s'adressent à un public ciblé, plus restreint. Faute de distinguer ces deux types d'information, adressées à des publics aux centres d'intérêt différent, une confusion préjudiciable se maintient et ne suscite pas d'amélioration significative de l'information.

7 - LE PAD, UN OUTIL DETERMINANT MAIS TROP RIGIDE

L'équipe d'évaluation a travaillé dans le cadre précisé par les termes de référence. Elle a interrogé "l'impact du PAD Maroc sur l'évolution du partenariat franco marocain"⁷⁶ sans pour autant engager une évaluation de ce programme, hors de son mandat.

7.1 - LE PAD UN IMPACT STRATEGIQUE MAJEUR

Le double rattachement du PAD au Ministère de l'Intérieur du Maroc et à l'Ambassade de France est une base de sa reconnaissance. Sa création a conduit à un saut qualitatif dans la coopération décentralisée, que beaucoup de partenariats n'auraient pas franchi sans son existence.

Le PAD a fortement fait évoluer la coopération décentralisée en plaçant l'appui institutionnel au centre des son existence. Il a également contribué à faire passer les coopérations d'une approche ponctuelle à des approches processuelles et vers le soutien à des actions structurantes.⁷⁷

Toutes les coopérations qui émargent sur ses cofinancement ont fait du domaine prétexte à sa création, le cœur, voire l'exclusivité de leur coopération (CU Rabat / Grand Lyon ; Aix en Provence / CU Oujda ; Provence-Alpes-Côte d'Azur / Tanger / Tétouan, Souss Massa Drâa / Hérault et Aquitaine ; Nantes / Agadir).

Cette dimension du PAD est affirmée par les collectivités locales 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 informatifs"⁷⁸.

La création du PAD témoigne de l'importance que les deux Etats centraux donnent à l'appui institutionnel et à la consolidation de la décentralisation.

- Le PAD a déclenché la présence effective de la DGCL dans la relation de coopération et par voie de conséquence, l'implication opérationnelle des collectivités locales marocaines. Cette avancée s'est toutefois accompagnée d'un effet pervers ; "les coopérations qui ont bénéficié de son cofinancement se sont trouvées focalisées sur les seules actions entrant dans le cadre de la convention PAD". 79
- Le cofinancement du PAD a également un effet positif sur l'intérêt que des institutions françaises porte à la coopération. "Au-delà du financement alloué, l'acceptation du dossier par le PAD et par voie de conséquence de la représentation diplomatique française à Rabat est perçue par le Conseil Général comme une reconnaissance de l'intérêt de la coopération et comme une action menée avec rigueur. Le service en charge de la gestion de ce dossier en voit sa conduite facilité". ⁸⁰

La création du PAD enfin a eu une influence directe sur le dynamisme de plusieurs coopérations.

⁷ TdR p. 6

⁷⁷ Toutes les coopérations n'ont pas "découvert" l'appui institutionnel avec le PAD. La ville d'Aix en Provence par exemple s'est engagée dans cette voie avec sa ville partenaire d'Oujda depuis l'origine de leur coopération.

⁷⁸ CU Marrakech

⁷⁹ Collectivité française

⁸⁰ Conseil Général de l'Isère

- Il a permis de consolider la coopération avec la commune urbaine au moment où elles ont été créées (Mantes la Jolie).
- Certaines coopérations seraient probablement devenues inactives, aux dires de leurs responsables, sans sa création. L'accompagnement qu'il propose pour les actions de renforcement institutionnel leur a donné un nouvel élan.
- Le soutien des Etats au PAD et l'appui de leur collectivité partenaire ont conduit des collectivités territoriales marocaines à se reconnaître comme des interlocuteurs crédibles pour mettre en jeu les compétences qui leur sont transférées (ex : Région Tanger Tétouan).
- Par son exigence d'un cofinancement des deux collectivités partenaires, le PAD a ouvert le débat sur la nécessaire contribution des collectivités des deux pays aux projets de coopération décentralisée.

L'influence du PAD s'étend également sur les modes de mise en œuvre de la coopération décentralisée.

- Il a permis d'intéresser à la coopération décentralisée des acteurs nouveaux (Conseil Général de l'Hérault par exemple).
- Son exigence de respect des normes techniques nationales dans les projets est appréciée par toutes les parties.

7.2 - DES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES PESANTES ET POINTILLEUSES

A la différence de son impact sur les orientations de la coopération décentralisée, les procédures du PAD font l'objet de vives critiques. "Ses procédures d'accès sont pesantes, inutiles, pointilleuses". Il y a là un avis unanime de toutes les collectivités locales, qu'elles aient ou non élaborés un dossier de demande de cofinancement. La lourdeur des procédures, françaises dans un premier temps, marocaines ensuite, a en effet imposé un cumul de contraintes, fondées sur des procédures "compliquées" et "obscures", qui ont exclu nombre de collectivités potentiellement éligibles.

La lourdeur administrative s'exprime sur toute une palette de situations :

- la complexité des dossiers à fournir. Seules des collectivités locales qui ont une pratique du montage de dossier sur financement international sont en mesure de présenter une demande. De fait les collectivités françaises ont été les chefs de file de l'écriture des dossiers (sauf dans un cas), les collectivités locales marocaines n'ayant pas cette expérience. La connaissance des premières acquises sur le montage de dossiers pour obtenir des subventions de l'Europe leur a servi de point d'appui. Leur expérience n'a pourtant pas toujours été suffisante. "Nous avons du embaucher quelqu'un pour remplir les formulaires" (collectivité française).
- la lourdeur et la durée du montage des dossiers

Aucun projet n'a été accepté à sa première présentation. Tous ont demandé un complément d'information. En revanche, on peut constater que tous les projets présentés ont été retenus au cofinancement.

Les demandes d'informations complémentaires, sur les points techniques, n'ont pas apporté d'innovations dans les démarches, elles ont été "une répétition d'informations déjà fournies". En revanche, les précisions apportées sur les montages financiers ont permis un meilleur ajustement des dépenses et de répartition des charges entre les collectivités partenaires.

Enfin pour les collectivités locales marocaines, la durée de montage des dossiers a été beaucoup trop longue au regard de la durée des mandats électifs.

Le PAD est ainsi apparu comme un "facteur de complication". Pour le mettre en jeu, les partenaires ont du répondre à des exigences très, trop nombreuses ; les processus administratifs ont été très, trop lourds ; les demandes d'informations complémentaires ont été constantes et les réponses ont du être faites sans appui, alors que "l'objet de ces demandes n'était pas toujours très clair, ni compréhensible au vu des éléments déjà fournis."

D'un rôle attendu d'accompagnateur pour monter les dossiers et d'interlocuteur pour les collectivités locales, le PAD est vécu comme une "administration rigide et imprévisible".

Si la création du PAD a contribué à orienter des coopérations vers des actions, peu ou mal prises en compte jusque là, la lourdeur de ses procédures a eu pour effet :

- un manque d'innovation dans le montage des projets de peur qu'ils ne soient pas conformes avec les contraintes administratives,
- un manque de maîtrise et de suivi des projets, le temps des responsables du PAD étant affecté aux questions administratives plus qu'au suivi des projets et à la concertation entre les coopérations cofinancées.

"Nid à contraintes", les procédures du PAD ont conduit certains partenariats à regretter d'avoir sollicité son cofinancement. Pour ces mêmes raisons, d'autres ont renoncé à soumettre des projets, ses exigences étant trop lourdes pour "accéder à des montants financiers somme toute modestes" (Tours) ; d'autres ont très vite éliminé cette opportunité faute de services compétents (Tiznit) ou au nom de ce que les règles et procédures du PAD sont inadaptées aux objets poursuivis par leur coopération (Conseil Régional Nord-Pas de Calais). Le choix de l'une des collectivités partenaires de ne pas soumettre de projet au cofinancement du PAF a été avalisé par l'autre.

7.3 - UNE DIFFICILE MISE AU POINT DES CIRCUITS FINANCIERS

- Des principes de fonctionnement partiellement partagés
- Le principe de recourir à des circuits financiers conformes à la gestion des fonds publics pour transférer les cofinancements du PAD ne pose pas de difficultés. Aucune collectivité rencontrée n'a proposé de dispositifs dérogatoires.
- Le principe d'une répartition du cofinancement du PAD entre les deux collectivités partenaires, en fonction des actions qu'elles ont en charge, reprend le mécanisme utilisé par les collectivités locales elles-mêmes pour leurs ressources propres (présentés précédemment au § 6.4).
- Le montant du cofinancement est limité à la contribution cumulée des collectivités partenaires "soit 50% maximum pour les projets n'ayant pas prévu d'autres financements que ceux des deux collectivités partenaires, à concurrence de 3.000.000 dirhams (300.000 €)".⁸¹. La participation financière de la collectivité locale marocaine est au moins égale à 10% du cofinancement (sous forme de valorisation mais aussi de contributions financières).

-

⁸¹ Référence : Appel à projets du PAD

- L'hypothèse d'un transfert de la totalité du cofinancement à la collectivité marocaine aurait pu se justifier, cette dernière assurant la maîtrise d'ouvrage. La ville de Marseille a souhaité cette solution, la ville d'Aix en Provence également.
- Le circuit financier au Maroc, un choix retardé

De longues et nombreuses tractations ont été nécessaires pour que les collectivités locales marocaines puissent accéder aux ressources allouées par le PAD. L'ouverture d'un "compte de dépenses sur dotation - CDD" par la collectivité locale marocaine a été le mécanisme retenu sauf pour la coopération entre la Région de Tadla Azilal et le Conseil Général de l'Isère qui recoure à un fonds de développement logé à L'ADS.

Les hésitations initiales sur le choix du mécanisme, puis sa mise en place, l'organisation d'une réunion avec les collectivités locales marocaines concernées pour expliquer son fonctionnement des CDD ont conduit à des reports successifs de versements des cofinancements du PAD. De longs mois se sont écoulés entre le moment où l'information d'acceptation d'un dossier a été communiquée et où les versements des cofinancements ont été effectifs.

L'appel à projets a été émis le 25 avril 2006 par mise en ligne des documents de référence. Les réunions du comité de sélection des projets se sont réparties en 4 réunions en 2006, une réunion en mars 2007, une dernière en février 2008 pour décision concernant une coopération. Le premier décaissement a été fait en décembre 2007, soit plus d'un an et demi après acceptation des premiers dossiers, près de deux ans après l'émission de l'appel à projet. La plupart des versements a été fait entre décembre 2008 et janvier 2009. A ce jour, les transferts financiers sur les CDD et sur le Fonds de développement local ont été exécutés pour les 12 coopérations.

Les comptes de dépenses sur dotation - CDD

Les CDD sont un mécanisme prévu dans la structure des la comptabilité publique marocaine mais peu utilisé. Ils sont actionnés dans le respect des principes de la comptabilité publique, notamment dans la distinction entre la fonction d'ordonnateur, le président du conseil de la collectivité locale dans le cas d'espèce, et la fonction de liquidateur, assurée par le Trésor après visa du contrôleur financier.

Les CDD se rapprochent des comptes spéciaux du Trésor. Leur durée de vie est de 24 mois, prolongée pour une période d'un an renouvelable si le compte enregistre un mouvement dans l'année au terme de laquelle il devrait être clos. Le mécanisme du CDD permet d'identifier dans la comptabilité d'une collectivité locale les ressources extérieures spécifiquement affectées à la coopération décentralisée ainsi que de n'enregistrer que des dépenses qui lui sont imputables.

L'une des caractéristiques des CDD est d'offrir la possibilité de mettre en place des crédits de fonctionnement pluriannuels. Il convient de noter que les actions de formation qui peuvent être inscrites au budget d'investissement en France, sont supportées par les budgets de fonctionnement au Maroc. La procédure du CDD permet de reporter d'une année sur l'autre les crédits de fonctionnement non consommés.

Les CDD sont en résonnance avec les options du PAD de renforcer la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales marocaines.

Etat des cofinancements du PAD au 20 janvier 2009

	Etat de du cofinancement		
	attribué à la collectivité	attribué à la collectivité	
	française	marocaine	
A coult / Nicolay NA/Locale	Versement effectué	CDD ouvert	
Agadir / Nantes Métropole	versement effectue	Versement effectué	
Figuig / Seine St Denis	Versement effectué	CDD en cours d'ouverture	
		Versement effectué	
Khémisset / Buchelay	Versement effectué	CDD ouvert	
	versement enectue	Versement effectué	
Marrakech / Marseille	Subvention directement	CDD ouvert	
iviairakecii/ iviaiseille	versée à Marrakech	Versement effectué	
	Versement effectué	CDD ouvert,	
Oujda / Aix en Provence	Décision de le transférer à	Versement effectué	
	Oujda	Pas de solution pour recevoir	
	Gujua	les fonds d'Aix	
Oriental / Champagne- Ardenne	Versement effectué	CDD en cours d'ouverture	
		Versement effectué	
Rabat / Mantes la Jolie	Versement effectué Décaissement avancé	CDD ouvert	
		Versement effectué	
		Pas de décaissement	
	Versement effectué	CDD ouvert	
Rabat / Grand Lyon	Décaissement en grande	Versement effectué	
	partie effectué.	Pas de décaissement	
Souss Massa Drâa / Région		CDD ouvert	
Aquitaine - Conseil général	Versement effectué	Versement effectué	
de l'Hérault	Décaissement en cours	Premiers engagements	
de l'herdan		effectués	
Tadla Azilal / Isère	Versement effectué	Ouverture d'un FDL au sein	
		de l'ADS	
	versement enectae	Versement effectué	
		Retard de décaissement	
Tanger - Tétouan / Provence-	Versement effectué	Pas de CDD	
Alpes-Côte d'Azur	Tersement entertal	Versement effectué	
Taroudannt / Romans sur Isère		CDD ouvert	
	Versement effectué	Versement effectué	
		Décaissement en cours	
	Mise en place d'un outil commun de suivi financier		

Lorsque les CDD ne sont pas encore ouverts, les versements sont administrativement effectués mais restent bloqués jusqu'à leur mise en place.

Le délai de mise en place des CDD suscite des réactions fortement négatives.

Les autorités marocaines et françaises n'avaient pas anticipé, à la création du PAD, les difficultés à surmonter pour mettre en place le circuit de subvention à destination des collectivités locales marocaines. Aucune mesure n'avait été envisagée. L'absence de solution dans un premier temps, la complexité de la mise en place des CDD ensuite ont multiplié les obstacles pour transférer les cofinancements du PAD. Ces difficultés se sont surajoutées à celles de la préparation des dossiers. Face à des difficultés apparemment sans solution, plusieurs collectivités françaises ont pensé sortir du PAD.

- Après quelques semaines d'un premier fonctionnement des CDD, plusieurs points ressortent.
- Concernant les CDD
- . La lenteur de mise en place des CDD a introduit un déséquilibre entre le moment où les collectivités locales marocaines et territoriales françaises ont engagé leurs ressources propres celles-ci sont déjà très largement décaissées et la mobilisation des ressources apportées par le PAD.
- . Le rythme de dépenses des subventions du PAD par les collectivités locales marocaines qui les ont déjà reçues et par les collectivités françaises est différent, les premières étant plus lentes à exécuter les actions qui relèvent de leur compétence. Ce déséquilibre crée une forme d'unilatéralisme qui va à l'encontre d'un pilotage en commun de la coopération.
- Concernant la maîtrise des volumes financiers
- . la réorientation de tout ou partie du cofinancement reçu par la collectivité française vers sa collectivité partenaire marocaine se heurte à des grandes difficultés. Aix en Provence a décidé de reverser à Oujda la part de cofinancement reçue du PAD. A ce jour aucune solution technique à cette question n'est trouvée,
- . l'appréciation des contributions des collectivités locales marocaines, notamment des prestations valorisées, bien qu'améliorée reste encore difficile à estimer,
- . la question de l'ordonnancement des dépenses par l'autorité déconcentrée de l'Etat pour les fonds mis à disposition des Régions, Préfecture et Provinces laissent toujours un fort degré d'insatisfaction.

La capacité des collectivités locales marocaines à engager les dépenses constitue un problème important à résoudre par la mise en place d'une ingénierie financière locale. La "capacité à dépenser" selon la formulation courante nécessiterait un programme d'appui spécifique.

7.4 - IMPACTS DU PAD

7.41 - Le PAD, un rôle moteur

La création du PAD a eu plusieurs impacts.

- Le premier, le plus important, est d'avoir mis au centre de la coopération décentralisée l'appui à la maîtrise d'ouvrage pour des collectivités locales marocaines qui ont encore à s'affirmer et à consolider l'exercice de leurs compétences.
- Le second est l'amélioration de la qualité des coopérations. Malgré des critiques souvent acerbes, les contraintes imposées par le guide de procédures ont eu un effet positif. Elles ont amené les collectivités partenaires à définir un cadre de travail, à faire des choix parmi les projets envisagés, à prévoir entre elles une répartition du travail et des financements, autant d'éléments peu ou pas débattus auparavant, qui ont modifié les relations de partenariat. La présentation demandée d'un cadre logique a amené les collectivités décentralisées à formaliser les objectifs du projet présenté et à s'interroger sur les méthodes de travail pour les atteindre. Cette expérience "d'écriture de projet" constitue un acquis pour l'avenir, même si ce sont les collectivités françaises qui l'ont piloté dans 11 cas sur les 12 projets cofinancés. Malgré sa complexité, le guide de procédure a ainsi incité les collectivités partenaires à construire de "vrais" projets, étudiés techniquement et financièrement.

La démarche du PAD a également conduit les coopérations à mieux préciser la conduite de leur projet par une planification de leur déroulé, l'identification préalable de ses différentes composantes...

- Les modalités de recours au PAD et l'accès à son cofinancement ont également un impact sur l'organisation des collectivités locales marocaines pour la mise en œuvre et le suivi des actions.
 - Les actions cofinancées par le PAD les a conduit à désigner une (ou plusieurs) personne(s) pour suivre le projet. Ces personnes sont à la fois en contact avec les responsables de la collectivité française qui assument des tâches équivalentes à la leur, avec les élus marocains qui dirigent la collectivité marocaine, avec le PAD.
 - Le fait d'associer les services financiers des collectivités locales pour le suivi des projets contribue au renforcement des capacités des collectivités.

Les projets cofinancés par le PAD ont ainsi un impact sur le renforcement des capacités des collectivités locales marocaines pour la conduite de projet décentralisé.

- Le PAD a par ailleurs été un outil pour intéresser les institutions publiques nationales marocaines à suivre la coopération décentralisée.
- L'action du PAD a fait évoluer le regard des collectivités locales marocaines sur ellesmêmes en les impliquant dans des projets structurants qui les ont parfois amenées à coopérer avec leurs communes voisines.

Les PDU en sont un exemple marquant. Les coopérations du Grand Lyon et de Nantes Métropole ont incité leur collectivité partenaire, respectivement Commune Urbaine de Rabat et Commune Urbaine d'Agadir, à travailler en collaboration avec leurs communes voisines, Rabat avec Témara et Salé, Agadir avec 8 communes de sa périphérie avec lesquelles un accord a été passé pour l'étude sur la mobilité urbaine. Ces conventions font explicitement référence à la convention de partenariat entre Agadir et Nantes Métropole. De même Nantes Métropole approuve l'extension du bénéfice de ses appuis aux 8 communes d'Agadir.

Les soutiens du PAD ont aussi influencé le rapport des collectivités qui bénéficient de son appui avec l'Etat. La Région de Tanger - Tétouan qui a comme toutes les régions compétence sur l'aménagement du territoire intègre aujourd'hui les conséquences des actions sectorielles de l'Etat sur son territoire.

7.42 - Les procédures du PAD, des effets novateurs mais sélectifs

Des modes de sélections novateurs.

La création du PAD a introduit de nouvelles procédures dans la sélection des dossiers en :

- instituant une instance paritaire franco-marocaine de sélection des projets. Par ce fait, la partie marocaine participe au choix des projets sur la base d'une grille d'appréciation établie conjointement avec la partie française,
- retenant comme critère que les projets relèvent du champ de compétences des collectivités locales marocaines et s'inscrivent dans les priorités du pays notamment en matière de gestion urbaine (transport, assainissement...),

Ces procédures marquent une rupture avec celles appliquées antérieurement à la création du PAD. La sélection des projets en France a varié avec le temps mais elle était faite, après avis de l'ambassade, par les services de l'Etat central ou par ses services déconcentrés dans les régions

au vu des dossiers présentés par les collectivités françaises. La participation marocaine à la préparation des projets était minime, voire exclue. Elles n'obligeaient pas à la formalisation d'un projet partenarial (rédaction d'une présentation claire du projet, existence d'un cadre logique, définition des projets à deux voix, etc.). Les autorités centrales marocaines pour leur part portaient un faible intérêt à la coopération décentralisée, celle-ci ayant moins d'ampleur qu'aujourd'hui. Elle en tenait un état statistique pour la dénombrer, sans porter de regard particulier sur la nature et la qualité des projets.

Les évolutions de procédure introduites par le PAD dans la sélection des projets contribuent à des relations plus paritaires entre les collectivités partenaires. Elles permettent d'asseoir les coopérations sur des démarches consolidées : projets préparés, répartition et suivi des actions, clarification de la répartition des responsabilités entre les partenaires, modalités de financement..., qui n'existaient pas auparavant.

Une induction vers les "grandes" collectivités locales

La lourdeur des procédures du PAD a eu un effet de sélection sur les coopérations décentralisées qui ont présenté des dossiers. Ont pu s'inscrire dans le cadre de ces procédures, les partenariats dans lequel l'un des deux membres était en capacité d'écrire les dossiers et l'autre suffisamment structuré pour les amender. Tous les partenariats ont fonctionné sur ce registre, la collectivité leader dans la rédaction étant la collectivité française, à l'exception d'un seul

Les coopérations dont l'un des deux membres, a fortiori dont les deux membres n'ont pas la maîtrise du langage technique pour comprendre comment s'insérer dans le programme, qui ne disposent pas des ressources humaines et des moyens matériels pour monter et rédiger les projets ont de fait été exclues des cofinancements. La question de la langue rédactionnelle pourrait de ce point de vue être également citée comme une limite pour les communes rurales du Maroc.

In fine, le PAD a aidé les partenariats qui avaient un déjà un savoir-faire et avaient les compétences pour agir seuls. Il a été pour eux un accompagnateur dans l'évolution de leur positionnement, une raison de basculer vers une forme de coopération qu'ils savaient nécessaire.

Vers l'amélioration des dispositifs financiers

Au-delà de son positionnement en soutien à la décentralisation, le PAD a été considéré comme un guichet de financement.

La complexité de ses procédures a souffert de la comparaison avec les procédures antérieures plus souples, plus rapides. Le choix des CDD apparait très lourd au regard des fonds mobilisés par les coopérations décentralisées dont l'une des caractéristiques, fortement appréciée, est d'être aisément mobilisable.

Au-delà de ces incontestables difficultés, les CDD ont permis d'insérer dans le régime de la comptabilité publique les relations financières entre collectivités locales (pour les cofinancements apportés par la coopération), ce qui n'était pas le cas auparavant. L'amélioration de cette procédure de décaissement apparait préférable à la création d'un nouveau dispositif dont la mise au point susciterait un nouveau délai et l'appropriation de nouvelles pratiques avant d'avoir testé celles actuellement mises en place.

La mise en place du Fonds de développement local logé à l'ADS, dans le cadre de la coopération décentralisée entre la Région de Tadla Azilal et le Conseil Général de l'Isère est une expérience complémentaire intéressante. Elle s'inscrit dans un cadre institutionnel établi et favorise une articulation avec une agence mise en place par l'Etat qui concoure pour partie aux mêmes objectifs que la coopération décentralisée. Cette collaboration offre l'avantage de pouvoir s'appuyer sur la connaissance du terrain et des acteurs sociaux qu'à l'ADS, sur les outils de diagnostic qu'elle peut mettre à disposition des collectivités locales et sur la souplesse de décaissement que ce dispositif permet. Ses limites tiennent au partage de la fonction de maîtrise d'ouvrage que la collectivité locale marocaine doit faire avec les autres membres du "Comité régional de Pilotage" organe de gouvernance instituée par l'ADS pour décider et suivre les projets auquel l'Agence participe. L'expérience en est encore trop récente pour en tirer des conclusions consolidées.

Une question reste à résoudre, à savoir la nature des relations entre les organismes mandataires des collectivités françaises et les collectivités locales marocaines. Ceux-ci sont liés par convention aux premières mais non aux secondes, bien qu'ils engagent des fonds "pour son compte". Une régularisation de ces relations reste à faire.

7.43 - Une fonction de laboratoire à consolider

Focalisé sur les procédures de sélection des projets et la nécessité d'établir des procédures de financement, le PAD a peu développé la fonction "Laboratoire" pourtant au cœur de sa création.

La prégnance des questions administratives et financières a conduit à la minimisation, voire à l'abandon de plusieurs enjeux essentiels.

- L'échange d'expériences entre collectivités bénéficiant de ses cofinancements. Aucun programme de travail n'est engagé pour capitaliser les expériences acquises, ni de dispositif de relations entre les coopérations. Quand des relations sont créées, elles sont le fait de personnes et restent ponctuelles. "Malgré ses objectifs, le PAD ne remplit pas son rôle. Il est trop focalisé sur les procédures de sélection et de financement des projets alors que son principal intérêt réside dans le "Laboratoire"."83
- La faible participation des sociétés civiles aux projets cofinancés. Le rapprochement avec les sociétés civiles est inscrit dans l'appel à projet :"Les projets devront, autant que possible, associer les sociétés civiles locales et les populations issues de l'immigration marocaine en France". Se Cette perspective est peu ou pas mise en application. Très peu des projets actuellement cofinancés par le PAD l'ont mise en œuvre, qui est pourtant essentielle à la crédibilisation des collectivités locales aux yeux des citoyens.
- Une place réduite à l'approche territoire. Le domaine d'appui du PAD rogne la place de l'approche territoire sauf dans le cas de la coopération entre Tanger - Tétouan / Provence-Alpes-Côte d'Azur pour donner une plus large place à une approche technique.⁸⁵ Dans sa fonction "Laboratoire", le PAD gagnerait à favoriser un croisement entre l'appui institutionnel et les "approches territoire".

⁸⁴ In Appel à projet (site du PAD)

- 88 -

⁸² Ce comité de pilotage est composé du Wali, d'élus, d'associations de développement et professionnelles, du secteur privé, de services déconcentrés de l'Etat, de représentants du secteur social, de l'ADS elle-même.

⁸³ Collectivité marocaine

⁸⁵ Les PDU n'ignorent pas les références territoriales mais elles sont secondes dans les projets menées.

La fonction laboratoire du PAD peut s'appuyer sur les premiers résultats enregistrés. Il a permis de cibler quelques dossiers précis, qui présentaient a priori un réel intérêt, et a contribué à les amener à un niveau d'effectivité bien meilleur. C'est là une base de travail solide pour l'avenir

TROISIEME PARTIE

ANALYSE ET CONCLUSIONS

Les résultats de la coopération décentralisée franco-marocaine à travers la présentation des domaines de coopération et l'analyse des dispositifs d'animation politique, techniques et financiers apparaissent peu probants, "beaucoup moins positifs qu'espérés" 6. Ce n'est effectivement pas sur ces registres que les plus values sont les plus marquantes. Celles-ci se manifestent dans deux domaines beaucoup moins apparents, l'un parce qu'il est très diffus, l'autre parce qu'il est encore en partie en devenir mais déjà explicite dans certaines coopérations.

8 - LA COOPERATION DECENTRALISEE, DES RESEAUX DE RELATIONS, UNE STABILISATION DES COLLECTIVITES LOCALES

8.1 - La coopération décentralisée franco-marocaine, un ensemble de relations multiformes

Le nombre de coopérations qui unit les deux pays a suscité tout un réseau de relations et de comportement qui, bien que non apparent, n'en est pas moins réel. Les coopérations les plus vivantes sont bien évidemment celles qui connaissent la plus grande densité de relations. Même quand les coopérations connaissent une "baisse de régime" ou ont cessé d'être actives, des contacts entre organisations collectives ou privées se maintiennent fréquemment.

La vitalité de ces réseaux peut être analysée sous plusieurs angles.

entre responsables en charge de la coopération.

Les relations entre élus sont épisodiques, les relations entre les agents qui suivent les coopérations sont permanentes. Elles génèrent 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.

entre opérateurs

Les relations entre opérateurs impliquées sont plus denses encore. Interviennent en effet dans l'organisation et dans l'animation des coopérations, une myriade d'acteurs et de services : établissements et personnels de santé, établissements et personnels d'enseignement, associations et actifs dans le tourisme solidaire ou rural, membres d'association d'handicapés... Les coopérations contribuent à la mise en place d'un réel maillage entre organisations qui participent à la réalisation d'une action ou entre les habitants des collectivités partenaires lorsqu'ils sont invités à participer aux échanges. "Il n'est pas rare aujourd'hui de rencontrer à Taroudannt des Romanais venus revoir leurs hôtes, ou tout simplement venu connaître la ville qu'ils avaient approchée à l'occasion d'activités ou de rencontres à Romans". Be anciens élus par exemple continuent de maintenir des contacts après avoir quitté leur fonction.

⁸⁷ Rapport d'évaluation de la coopération décentralisée entre Taroudannt et Romans sur Isère, 2008

⁸⁶ Elu local marocain membre du comité de pilotage de l'évaluation.

Que ces relations naissent et se développent dans le cadre d'une coopération décentralisée les assoient dans une certaine stabilité et une exigence de qualité. Beaucoup de ces relations, entre universités ou entre hôpitaux notamment, se développent de façon autonome après un premier temps de démarrage dans le cadre de la coopération décentralisée.

Les relations de coopération décentralisées ont ainsi des effets positifs sur les personnes et organisations qui y sont impliquées en termes :

- d'ouverture sur le monde, d'ouverture culturelle. Celles et ceux qui participent aux actions sont confrontés à des modes d'organisation et de vie d'une société qui souvent constituent un véritable apprentissage dans les relations interculturelles,
- de confiance et de respect mutuel. La découverte de savoirs détenus par d'autres modifie les regards et incite au respect.

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

Il convient de ne pas mésestimer cet impact de la coopération décentralisée dans le sens où, dans un monde de plus en plus ouvert, les sociétés française comme marocaine ont besoin "de se familiariser" avec des cultures différentes, non pas en les regardant sous un aspect folklorique mais dans ce qu'elles ont de plus profond à travers leurs valeurs, les rapports entre les groupes sociaux, les modalités de prise de décisions.... qui sont autant de facteurs mis en jeu dans la coopération. Cet acquis culturel est aussi un acquis politique, même s'il est encore loin d'être partagé par toutes les collectivités locales. Il contribue à fonder les bases d'un "vivre ensemble", certes partiel et hésitant mais aussi nécessaire pour joindre les deux rives de la Méditerranée.

8.2 - Une prise de conscience des collectivités territoriales dans leur capacité à exister

Ce second domaine est moins partagé que le précédent. Toutes les collectivités locales marocaines ne sont pas égales devant cette évolution. Mais le mouvement lancé laisse penser qu'il se consolidera avec le temps. Certes, on ne peut mesurer dans quelle proportion la coopération décentralisée contribue à améliorer la gouvernance locale encore très largement dominée par le rôle de l'Etat et de ses services déconcentrés, mais on ne peut non plus ignorer dans un pays en pleine croissance, où de grands investissements sont faits, que les collectivités locales commencent à être reconnues comme des entités en capacité d'assumer des responsabilités.

Des collectivités qui modifient leur manière d'exercer le pouvoir

Des collectivités locales marocaines mesurent aujourd'hui que c'est moins par des prises de décision autoritaires - le pourraient-elles !- qu'elles acquerront une reconnaissance et une crédibilité auprès de leurs habitants que par un exercice du pouvoir qui les rapproche des citoyens et par les réponses apportés aux besoins en services de proximité. La coopération décentralisée n'est pas nécessairement le déclencheur de cette évolution. Mais "en associant des acteurs divers qui font vivre la coopération, elle contribue à une démarche qui n'isole pas la collectivité locale de ses habitants".

Dans cette ligne de conduite, la Région Sous Massa Drâa veut agir "comme un effet levier. Le conseil régional propose aux acteurs de la région des projets qui s'inscrivent dans la stratégie de la région. Ils concernent les domaines du tourisme, de l'agriculture, de l'eau et la valorisation des produits de terroir pour le développement local". La région intervient en

combinant les compétences qui sont les siennes avec les enjeux de développement tels que les habitants les vivent.

La coopération décentralisée, une approche vers plus d'égalité.

Avec le temps, les collectivités locales marocaines agissent de plus en plus en partenaires égaux des collectivités françaises. Si toutes ne parviennent pas à formuler leur propre vision des projets, elles n'en cherchent pas moins à inciter leur partenaire français à mobiliser le meilleur de son savoir-faire et à profiter de ses expériences les plus avancées.

La création de service coopération

Les services coopération sont encore embryonnaires dans les collectivités locales marocaines. Leur création marque un tournant dans l'appréhension qu'elles ont de la coopération décentralisée et du profit qu'elles peuvent en tirer. Sans disposer encore de toutes les compétences nécessaires, la création de ces services exprime la volonté des collectivités locales marocaines de tirer le meilleur parti de la coopération décentralisée et d'être en mesure d'exprimer des choix d'actions préalablement étudiés.

En dépit du constat de l'éparpillement des projets, de la multiplication des intervenants, de la disproportion du pourcentage entre l'expertise française et l'expertise marocaine mobilisée, de la bureaucratisation des dispositifs, c'est à travers la multiplication des projets et la diversité des partenariats que les capacités des acteurs marocains se renforcement et se mobilisent : capacités des collectivités locales en tant que responsables de la coopération décentralisée, des ONG en tant que porteurs de projets, des opérateurs en tant que maîtres d'œuvre des travaux.

9 - LECTURE EVALUATIVE DE LA COPERATION DECENTRALISEE

Les éléments suivant reprennent et complètent les éléments évaluatifs présentés dans la partie "Etat des lieux de la coopération décentralisée franco-marocaine" à partir des critères tels que définis dans les termes de référence de l'évaluation.

9.1 - Pertinence

La pertinence des actions de la coopération est le critère dont les résultats sont le plus ambigu. Selon le point d'entrée retenu, l'appréciation est différente.

- En termes d'appui au renforcement des capacités des collectivités locales marocaines et plus particulièrement de la maîtrise d'ouvrage, la pertinence de la coopération décentralisée est limitée en raison :
- du poids de l'Etat marocain dont la tutelle technique et financière rapprochée impacte sur le choix et la conduite des actions,
- de la faiblesse en nombre et niveau de formation des agents des collectivités locales marocaines, ce qui pèse sur la préparation des dossiers soumis à décision,
- de l'insuffisante prise de conscience des collectivités françaises sur les efforts soutenus que nécessite ce domaine d'action,
- de "la volonté insuffisante des collectivités locales marocaines de faire vivre la coopération décentralisée" (élu local marocain).

Lorsque les collectivités locales marocaines se sont donné des marges de manœuvre pour agir avec plus d'autonomie, la pertinence de la coopération décentralisée s'avère beaucoup plus positive. Elle s'appuie sur leur volonté politique que leur partenaire français n'a ni les moyens, ni surtout la légitimité de susciter. Dans ces cas, rares, les acquis en maîtrise d'ouvrage et exercice de leur compétence par les collectivités locales marocaines sont importants.

La création du PAD a permis une avancée dans l'appui institutionnel mais il touche les collectivités qui bénéficient de son cofinancement, très peu ou pas les autres. Constat peut être fait que ce sont des coopérations qui avaient déjà engagé des actions dans ce domaine ou qui envisageaient de le faire qui se sont inscrites dans ce programme.

• Les actions de coopération et les échanges entre acteurs partenaires sont très variés. Aussi, leur pertinence n'est-elle pas homogène.

L'appui institutionnel est devenu relativement récemment une priorité de la coopération décentralisée. Il n'est en général pas considéré comme un objectif du partenariat au moment où celui-ci est lancé. L'ouverture culturelle, l'accès à des services, la réalisation de "microprojets" tiennent une place plus importante. La pertinence des actions est également à mesurer à cette aune.

Des actions répondent à ces attentes d'acteurs marocains. Les appuis apportés par des associations ayant une compétence technique dans le tourisme par exemple enregistrent des résultats probants dans la structuration des associations partenaires et dans leur capacité à monter des actions.

La prolongation d'actions initiées dans le cadre de la coopération décentralisée après que les collectivités locales se soient désengagées de leur gestion quotidienne montre aussi qu'elle répond à de véritables enjeux. Mais cette pérennisation peut avoir diverses raisons.

Les échanges entre universités en sont un exemple.

- des études ont été menées en commun par les universités de Nantes et Agadir pour le PDU de cette ville. Ce travail commun a donné lieu à la création d'un Master "Transport" à l'université d'Agadir avec l'appui de celle de Nantes. La pertinence de ce travail au regard de la coopération décentralisée ne pose pas de difficulté.
- d'autres coopérations en revanche sont un moyen d'identifier, de valider et multiplier des formations faites en France, sans s'interroger sur leur pertinence par rapport aux besoins du pays.

Ce n'est pas la nature intrinsèque de l'action qui détermine sa pertinence mais son rapport aux situations des collectivités locales et aux objectifs poursuivis par la coopération.

La pertinence d'autres actions est incontestable dans le sens où des résultats concrets sont acquis et les services ou équipements mis en place sont fonctionnels et utilisés par les habitants comme l'informatisation du service d'état civil de Mohammedia avec l'appui de Belfort.

D'autres, le sont beaucoup moins, la coopération décentralisée servant de prétexte à conduire des actions qui ont un intérêt seulement pour les personnes qui les portent.

9.2 - Cohérence

La cohérence peut être étudiée sous trois angles.

Cohérence entre les actions d'une même coopération décentralisée

Ce premier degré de cohérence mesure l'intégration des différentes dimensions des actions : appui institutionnel, réalisations techniques, mise en place de formation pour les agents publics et privés en charge de leur conduite.... Les actions ponctuelles étant la dominante, leur cohérence est faible. Seules quelques coopérations citées développent des programmes où elles sont intégrées.

Les coopérations qui bénéficient d'un cofinancement du PAD, notamment celles dont l'objet est l'appui à l'élaboration des PDU bénéficient d'une meilleure cohérence. La plupart se sont structurées autour d'un domaine précis, ce qui peut conduire à des insatisfactions. "Malgré les bienfaits de ce programme, son orientation vers l'appui institutionnel a restreint le cadre des actions" (Elus marocains). Mais le centrage sur une activité n'est pas synonyme de simplification. Beaucoup de ces coopérations ont démultiplié les appuis sur toutes les séquences nécessaires à la réussite du projet privilégié.

Cohérence des actions entre les coopérations décentralisées

Très peu de relations existent entre les différentes coopérations décentralisées francomarocaines. Lorsqu'elles existent, elles sont le fait de personnes et n'ont pas de caractère formel et pérenne. Les conditions de démarrage des coopérations décentralisées, les motivations différentes des partenaires, la nature des projets engagés, la volonté d'autonomie de chaque partenariat expliquent la faiblesse de cette cohérence. La constitution d'un réseau entre les coopérations décentralisées qui travaillent dans la région de l'Oriental constitue une première. Le temps nécessaire à le mettre en place souligne la difficulté de l'exercice.

Les relations avec les coopérations décentralisées d'autres collectivités locales européennes ou méditerranéennes sont pour leurs parts inexistantes. Parfois même les collectivités françaises ignorent l'existence de ces coopérations.

Les instances où se rencontrent les collectivités locales marocaines et territoriales françaises ayant un partenariat ne sont pas des lieux qui promeuvent une recherche de cohérence entre les coopérations décentralisées. Le groupe Pays Maroc animé par Cités-Unies France est prioritairement un lieu de diffusion d'informations générales, fonctions essentielles, mais non un lieu où les collectivités françaises présentent leurs thématiques de travail, où se débattent les méthodes d'approches, a fortiori les motivations de coopération ou les relations avec les pouvoirs publics nationaux, marocains comme français.

Le PAD quant à lui, polarisé par les solutions administratives et financières pour faire fonctionner le programme n'a pu favoriser de relations entre des coopérations décentralisées qui ont pourtant pour dimension commune l'appui institutionnel.

Des tentatives de coordination ont autrefois existé mais sans succès avéré. Le programme Med-Urbs de l'Union Européenne avait suscité sur initiative de la ville de Belfort la création du réseau Méd-Dévelop, associant la ville de Romans sur Isère et leur partenaire marocain respectif. Ce réseau a cessé ses activités avec l'arrêt du financement.

Une conséquence de l'absence de dynamique est la faible prise en considération de la coopération décentralisée dans la politique de décentralisation du Maroc. Elle n'apparait pas pas encore ? - comme un vecteur possible pour consolider et aider les collectivités locales marocaines à assumer les responsabilités qui leur sont transférées.

Enfin, on peut noter que les réseaux régionaux qui existent en France, dont certains sont très actifs comme Résacoop dans la région Rhône-Alpes, n'ont pas participé à une animation de la coopération décentralisée avec le Maroc.

Cohérence des actions avec les autres interventions dans le territoire

Deux entrées sont à prendre en compte.

- La cohérence des actions de coopération décentralisée avec les politiques des institutions marocaines.

Très peu de coopérations travaillent avec l'ADS, l'INDH... dont les objets sont pourtant proches en termes de développement local, pas plus qu'elles n'ont de relations avec les grandes agences de développement du pays. Certaines les ont pourtant approché par des courriers ou contacts directs (l'ADS en 2006 par exemple). Les immenses besoins de structuration des collectivités territoriales marocaines pour suivre et gérer les mutations induites par l'explosion urbaine que connait le pays n'ont pas donné lieu à des débats et des actions coordonnées entre les coopérations décentralisées franco-marocaines, ni avec les interventions d'autres institutions nationales. La cohérence avec les politiques de l'Etat marocain est de fait assurée par les walis et gouverneurs mais sans qu'elle relève d'un processus de d'organisation formelle entre tous les partenaires concernés.

- La cohérence des actions de coopération décentralisée avec la politique bilatérale française La création du PAD est une réponse au besoin de cohérence entre la politique bilatérale de coopération et la coopération décentralisée. Il est l'outil principal d'accompagnement de la décentralisation qui constitue un des axes majeurs depuis une dizaine d'années. L'articulation du PAD avec les autres axes de la coopération bilatérale "Education et Formation ", "Développement du secteur productif", "Politique de proximité et infrastructures économiques et sociales", "L'eau et l'assainissement" sont ténus, de même qu'avec les 4 axes de coopération transversaux, notamment le co-développement et la coopération Sud-Sud.

Réciproquement, le PAD n'a pas eu d'effets importants sur les différents axes de la coopération bilatérale.

L'AFD, fortement présente au Maroc⁸⁸ travaille plus particulièrement avec les villes de Casablanca, Fès et Marrakech. Il n'y a pas de relation particulière entre l'AFD et les collectivités françaises qui ont des relations de coopération avec ces trois villes.⁸⁹

- L'articulation Coopération décentralisée / Programme concerté Maroc L'articulation coopération décentralisée / Programme concerté Maroc - PCM qui réunit des ONG, revendiquée un moment par les deux et toujours revendiquée par le PCM n'a pas fonctionné. Cet écart résulte :

⁸⁸ Le Maroc est le premier bénéficiaire des concours de l'AFD avec plus de 100 millions d'Euros en moyenne par an.

⁸⁹ Le soutien financier apporté par l'AFD à la régie de l'eau d'Oujda a bénéficié de la coopération entre cette ville et Aix en Provence mais sans que l'un ait été cause de l'autre.

- de la formulation du projet PCM qui a insuffisamment posé la question de la participation des collectivités locales à son origine,
- d'un mouvement d'attraction/rejet, fréquent entre collectivités locales et ONG. "La totalité des associations considèrent leurs relations avec les collectivités locales comme étant complémentaires mais 46 % parmi elles voient que ces collectivités les considèrent comme des concurrents." Cette citation extraite du rapport d'évaluation du PCM en 2006 illustre cette situation.

La présence depuis février 2008 au comité de pilotage du PCM d'un représentant des collectivités territoriales n'a pas encore eu d'effet pour créer les passerelles que chacun souhaite.

9.3 - Effectivité et durabilité

Le degré de réalisation des actions programmées dans le cadre des accords de partenariat est faible, voire très faible. Le contexte dans lequel se développe la coopération décentralisée - absence de volonté politique de certains élus locaux, préparation insuffisante des dossiers techniques, lourdeurs administratives, raisons qui président à la coopération décentralisée entre Maroc et France - n'est pas porteur de la recherche de résultats. Beaucoup de "manques" conduisent à conclure à l'ineffectivité des actions, ce que les constats de terrain attestent : manques d'information et de sensibilisation des élus, manque de suivi des actions entreprises amplifiées parfois par la rupture des contacts, manque de dispositif technique associant les différents opérateurs, absence d'appui organisé des Etats en dehors de l'appui financier du PAD...

Les actions dont le résultat est en attente depuis de longues années sont nombreuses. La multiplicité de ces cas interroge sur la dynamique de la coopération. Certes le fait de lancer un projet peut apporter des enseignements sur le plan méthodologique, favoriser des apprentissages pour les participants, alimenter une familiarité entre les services concernés... mais la répétition des reports, des actions "toujours en cours", donnent un goût d'inachevé non seulement pour les projets concernés mais pour l'ensemble de la coopération décentralisée.

Une partie des actions réalisées est sous employée. La faible fréquentation des bibliothèques par exemple ne suscite pas d'interrogation quant aux appuis à apporter pour l'animation de cet équipement. Malgré l'expérience acquise, la coopération décentralisée reproduit les mêmes actions conduisant aux mêmes résultats.

Ce sévère constat fait dire à de nombreux interlocuteurs rencontrés au cours de l'évaluation : "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). Ces avis sont partagés par des institutions qui suivent la coopération décentralisée entre les deux pays. "Les institutions impliquées dans la coopération décentralisée sont impuissantes pour faire avancer la coopération ou ont des démarches floues, ce qui n'améliore pas son impact". 91

A contrario, lorsque les élus locaux suivent les projets, des résultats sont enregistrés comme le montre une partie des exemples cités dans la partie état des lieux.

⁹⁰ Evaluation du PCM, p 76

⁹¹ Source : institution publique française.

La faible effectivité des projets de la coopération décentralisée franco-marocaine est masquée par :

Le très grand nombre de domaines couverts

Tous les domaines sur lesquels les collectivités territoriales sont consultées ou sur lesquels elles ont compétences sont présents : urbanisme, eau, santé, développement économique... Cette exceptionnelle variété de domaines manifeste une réelle volonté de donner un dynamisme à la coopération décentralisée appuyée sur des actions qui se veulent et sont modestes. Mais celles-ci appartiennent souvent plus au registre du projet⁹² que de la réalité.

La dynamique dans laquelle est engagé le pays

Les disponibilités en ressources humaines, financières, techniques... du Maroc en constante augmentation n'imposent pas une obligation de résultats pour les actions de coopération décentralisée. Pays chantier, où les initiatives dans le domaine privé commencent à s'exprimer, engagé dans de grands travaux d'infrastructures pour l'aménagement du territoire et tout particulièrement des villes, la coopération décentralisée n'est pas un domaine clairement identifié par les citoyens. Elle ne représente qu'une partie minime des innovations que le pays a engagées. Son efficacité n'est pas déterminante. "La conduite des actions donne souvent l'impression d'un manque de professionnalisme comparée aux besoins de développement du pays". Ses effets leviers sur la structuration des collectivités locales et leurs accès à des sources de financements extérieures sont mal mesurés.

Le contexte dans lequel se déploie la coopération, explosion urbaine, dynamisme économique, accent mis sur la politique d'aménagement du territoire... impose à la coopération décentralisée de définir une posture, modeste au regard de ses moyens mais dont la qualité doit être à la hauteur des ambitions du pays.

9.4 - Efficacité

Le dispositif d'animation politique,

Le dispositif d'animation politique, lorsqu'il existe, est très largement similaire pour toutes les coopérations. Le poids des autorités déconcentrées de l'Etat au Maroc, qu'elles participent ou non aux réunions de cette instance est très fort.

Ces réunions ont une forte dimensions protocolaire. Rares sont les cas où, au-delà du passage en revue des actions réalisées et en cours et d'une présentation de quelques perspectives, ces rencontres sont un lieu d'échanges sur les enjeux que chaque partenaire donne à la coopération, où un bilan précis des actions et méthode de travail est fait, où la pertinence des actions envisagées est débattue.

Peu de ces rencontres sont alimentées par des documents préparatoires produits en commun par les services de deux collectivités. Les responsables arrêtent les projets, sans concertation approfondie avec les services qui sont en capacité de donner un éclairage sur leur contenu et la manière de les conduire. Cette situation génère une double conséquence :

- les projets apparaissent plus d'opportunité que fondés sur des attentes réelles,
- lorsque des difficultés surgissent, elles conduisent le plus souvent à une cessation du projet, faute d'une volonté politique pour le mener à son terme.

⁹² De ce point de vue, le mot "projet" est particulièrement ambigu.

⁹³ Propos de responsables locaux marocains et français.

Enfin, la signature des conventions et leur éventuel renouvellement ne donnent pas lieu à des débats sur le fonds de la coopération et sur ses perspectives. La présentation de ces documents tient de l'enregistrement et soulève peu, voire aucun débat au sein des assemblées.

Le fonctionnement des dispositifs d'animation politique des coopérations conduit à rendre plus difficile le choix des activités. Les propositions sont de ce fait :

- portées par la collectivité française à partir de constats qu'elle fait ou sur des idées avancées par la collectivité marocaine partenaire plus que sur l'analyse d'enjeux et des mesures d'impact,
- initiées par des organisations privées qui alimentent de leurs propositions les responsables,
- arrêtées en référence à des incitations gouvernementales marocaines dans le cadre des politiques nationales par exemple les PDU sans pour autant que des relations étroites se nouent avec les programmes, agences, institutions en charge d'appuyer le développement local.

Les dispositifs techniques

Le bon fonctionnement des dispositifs techniques est limité par le manque de personnel des collectivités territoriales marocaines. Lorsque les actions concernent des institutions publiques qui ont une certaine autonomie (comme les régies des eaux par exemple) et qui disposent de réelles compétences dans leur domaine, de véritables dispositifs de suivi technique sont alors mis en place.

Des mécanismes financiers empreints de prudence

Plus que de dispositif financier, il convient de parler de mécanismes financiers. Ils reposent sur une répartition de la responsabilité financière entre chaque collectivité partenaire. Cette segmentation offre l'avantage d'une apparente simplicité et réduit très fortement les risques d'incompréhension entre partenaires sur la gestion des ressources. Elle pose en revanche la question de la responsabilité de la collectivité marocaine sur les activités menées sur son territoire par des opérateurs français sollicités et financés par son partenaire (par exemple le choix d'un bureau pour la réalisation d'une étude).

La prudence sur les relations financières et l'absence de mutualisation de ressources tiennent à plusieurs facteurs :

- la lourdeur des procédures administratives pour transférer des fonds sur le compte d'une collectivité locale marocaine,
- au principe d'unicité de caisse. L'inquiétude existe de voir les ressources transférées bloquées au Trésor,
- la qualité des contrôles effectués sur l'affectation des dépenses.

Des actions difficilement construites

Des dispositifs insuffisamment performants et des objectifs politiques imprécis obèrent la conduite des actions.

- Les projets sont très lents à se réaliser. Exemple : près de cinq années ont été nécessaires pour la créer la "Coordination de l'Action Sociale et Urbaine - CASU" ", soutenue par la coopération de Clermont Ferrand bien que cette action ait été jugée prioritaire par les partenaires.

- Les actions sont engagées sans une réelle étude de la prise en charge des coûts récurrents. La capacité du niveau local à les supporter n'est pas un élément pris en considération dans le choix ou non de lancer l'action.
- L'association des habitants au choix et à la définition des actions est rare, sauf pour celles qu'ils gèrent directement. Dans ce contexte, le soutien au renforcement de la démocratie locale est plus une ambition affirmée qu'une réalité.

9.5 - Efficience

La difficulté de dresser un état des éléments financiers permet difficilement de mesurer l'efficience des actions de coopération décentralisée. Leur faible taux de réalisation laisse cependant penser que l'efficience est faible sauf pour les coopérations dont les projets sont menés dans la durée (formation des agents de la municipalité de Figuig par exemple).

L'analyse des cofinancements du MAE sur la période 2000 - 2005, et sur la période antérieure, fournit des informations significatives.

- La ville de Tours a bénéficié d'un financement de 21 600 euros en 2003 pour sa coopération avec la ville de Settat, coopération sans lendemain. Ce financement a été reconduit en 2004 qui lui a permis d'engager une coopération avec la Commune urbaine de Marrakech. "L'échec" du premier partenariat a pu être réinvesti positivement dans le second.
- Un cofinancement a été apporté à la coopération entre les régions Midi Pyrénées et Marrakech-Tensift-Al Haouz en 2003 et 2004, pour un montant total de 46 000€ sur un programme de développement urbain, sans que des retombées significatives soient enregistrées.
- La ville de Mantes la Jolie a reçu un cofinancement de 107 000 € pour préparer la création de zones industrielles dans la commune de Rabat Agdal. Si des études ont été faites, aucune des zones prévues n'a été réalisée ni ne le sera.

De nombreux autres exemples pourraient être pris pour montrer que les ressources mobilisées sur cofinancement du MAE n'ont pas eu les résultats envisagés. Les financements sur ressources propres mobilisés par les collectivités locales en contrepartie de ces cofinancements n'ont pas eu plus résultats.

Pour que les ressources disponibles bénéficient d'une utilisation reconnue et efficace, trois conditions sont à réunir :

- des coopérations inscrites dans une démarche globale,
- qui se fondent sur une familiarité et même une connivence entre les acteurs,
- qui ont fait leur preuve dans la durée. La confiance entre partenaires est indispensable pour soutenir une dynamique de relations. Notamment dans le domaine financier, celle-là n'est pas spontanée et nécessite que chaque collectivité connaisse bien les mécanismes financiers que son partenaire doit respecter.

Ces trois conditions peuvent être complétées d'une quatrième à savoir, l'existence d'une coopération qui a la capacité d'entrainer un mouvement sur la région. Les coopérations qui répondent à ces critères, en petit nombre, enregistrent une "performance financière" tout à fait différente des autres. Les coopérations qui concernent la région de l'Oriental, elles-mêmes en interrelation entre elles, constituent dans ce sens une référence qui fait qualifier cette région de "laboratoire de la coopération décentralisée".

9.6 - Impacts

Au Maroc

Le faible niveau d'effectivité des projets et un fonctionnement inadéquat des instances en charge de la coopération décentralisée, conduisent à un niveau d'impact médiocre.

La création dans des collectivités locales marocaines d'un service de coopération dans les conditions évoquées compte parmi les impacts les plus visibles. Pour les coopérations qui bénéficient d'un cofinancement du PAD et quelques autres comme Fès, l'amélioration des compétences en maîtrise d'ouvrage des services techniques est un autre acquis. Peu identifiables parce que intégrés dans les structures déjà en place des collectivités locales marocaines, ces services ont amélioré leur capacité d'actions, y compris dans des domaines autres que ceux de la coopération décentralisée. ⁹⁴

L'absence de concertation entre coopérations décentralisées et des relations distendues avec les grandes agences nationales ou régionales mises en place par l'Etat obère également l'impact de la coopération décentralisée.

En France

En France, l'impact de la coopération décentralisée est un impact d'estime. Les sites Internet des collectivités françaises rappellent leur coopération avec leur partenaire marocain, signalent parfois de quelques mots les actions supportées. L'information diffusée vise essentiellement "le grand public".

- Une information difficile

Le contexte des projets rend difficile une information en France sur les projets soutenus.

- o Lorsque les projets impliquent un appui qui mobilise les compétences de la collectivité française, leur technicité est souvent grande. Dans ce cas, les citoyens portent attention aux résultats espérés de l'action plus qu'à son déroulement, qui n'est pas un point d'intérêt pour la très grande majorité de la population.
- En outre, la communication n'est pas une fonction habituelle des services techniques des administrations publiques. Peu rompus à cet exercice, les services concernés communiquent mal sur des thèmes qui ne sont pas au centre des préoccupations des habitants.
- Un impact sur une interconnaissance entre services de la collectivité locale

Les collectivités locales elles-mêmes, tout au moins celles qui ont les actions les plus suivies, ne font pas des projets de coopération un objet de communication (à la différence de leurs coopérations prise dans leur ensemble). L'appui à des projets est en premier lieu une possibilité de diffusion de leur savoir-faire et de mobilisation de leurs agents. En cela, la coopération décentralisée a un impact en favorisant des relations au sein des administrations des collectivités locales et d'interconnaissances entre services qui y participent.

⁹⁴ A Agadir, le service en charge du PDU a acquis une réelle compétence en maîtrise d'ouvrage, fondée sur la compétence technique de ses agents. De même la ville de Fès est en capacité d'élaborer un cahier de charge pour améliorer la protection civile. En revanche, l'étude sur le PDU de Rabat étant réalisée à l'instigation de la wilaya, l'impact de la coopération sur les services de la commune urbaine est moins marqué.

- L'impact sur les résidents marocains vivant en France n'a pas été mesuré au cours de l'évaluation. Le seul cas rencontré est celui de Seine - Saint Denis où la coopération avec Figuig a facilité le rapprochement des différentes associations de MRE, réunies dans une association "fédérative".

10 - DES ASSISES A CONSOLIDER

La coopération franco-marocaine a déjà une longue histoire. L'évaluation montre que ses assises sont à consolider pour mieux prendre en compte les attentes des collectivités locales marocaines qui oscillent entre les deux pôles :

- accompagnement de leur structuration,
- appuis et financement de projets.

Entre ces deux pôles, le curseur peut s'arrêter à tous les stades. Une analyse plus fine des relations montre que le plus efficace n'est pas de faire un choix entre les deux options, ni de mener l'une et l'autre en parallèle mais bien de rendre ces deux approches composantes d'une même dynamique. L'appui à des projets n'est pas un fin en soi, il est un vecteur pour accompagner les collectivités locales marocaines dans leur structuration, leur fonctionnement, leur acquisition de savoir-faire.

10.1 - LA COOPERATION DECENTRALISEE FRANCO-MAROCAINE, UNE PRESENCE AU MAROC

Le nombre de relations de coopération entre collectivités locales marocaines et territoriales françaises représente un volume significatif par rapport aux grandes communes urbaines marocaines. La plupart des grandes villes, une dizaines de communes de taille moyenne et la moitié des régions du pays ont une coopération avec une ou plusieurs collectivités françaises.

Ce sont aujourd'hui selon le Ministère de l'Intérieur du Maroc⁹⁵

Régions	9/16	
Préfectures	3/13	
Provinces	2/49	
Communes urbaines	48/199	
Communes rurales	4/1 298	

Malgré ce volume important de partenariats, les coopérations entre collectivités locales marocaines et territoriales françaises 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.

10.2 - LA COOPERATION DECENTRALISEE FRANCO-MAROCAINE, UNE COOPERATION MOINS AISEE QU'IL NE PARAIT

Le Maroc apparaît aux yeux de beaucoup de collectivités françaises comme un pays où peut s'engager et se construire une coopération active. Il est le plus "familier" des sept pays et du Territoire palestinien qui bordent la rive sud de la Méditerranée. La communauté de langue, la

- 102 -

⁹⁵ Chiffres supérieurs à ceux donnés dans la partie "Etat des lieux", la période étant d'une vingtaine d'années

familiarité historique, l'intensité des relations touristiques, la présence de centaines de milliers de ressortissants d'origine marocaine dans l'Hexagone, la proximité géographique donnent le sentiment d'une grande affinité entre les deux pays, ce qui est confirmé de part et d'autre par les élus locaux. "Aller (ou venir) au Maroc est facile !".

Si les traits qui incitent les collectivités françaises à engager une coopération avec un partenaire marocain restent toujours présents, les difficultés à surmonter restent également toujours à expliciter

10.21 - Une décentralisation encadrée

- Si les nouvelles dynamiques de décentralisation sont récentes dans les deux pays, le rythme de transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités locales est très différent. Les compétences des collectivités locales marocaines sont encore réduites et leurs marges de mise en œuvre très encadrées. Elles disposent d'un personnel d'encadrement très réduit⁹⁶ par rapport au personnel d'exécution. Les collaborations entre les niveaux de décentralisation sont difficiles à mettre œuvre en raison d'un insuffisant corpus juridique.
- Les responsabilités ne sont pas assumées dans les mêmes termes par les collectivités locales dans les deux pays. Les contrôles de la tutelle se font a posteriori en France, ils s'exercent a priori dans de très nombreux domaines au Maroc. Les conventions de coopération décentralisée illustrent cette différence. Elles sont déposées en préfecture en France, elles sont exécutables après approbation de la tutelle au Maroc.
- Le mode de mise en œuvre de la décentralisation est très inégal selon les niveaux au Maroc. Le niveau intermédiaire, préfecture et province, est plus proche d'une déconcentration que d'une décentralisation, les régions restent très encadrées par les autorités étatiques, le niveau communal bénéficie d'une plus large autonomie. En France, une large homogénéité de fonctionnement dans les rapports avec l'Etat existe entre tous les niveaux de décentralisation.
- La décentralisation financière est à mettre en place. Les budgets des communes urbaines sont soumis pour avis a priori au Ministère de tutelle. Les fonctions d'ordonnateur des régions sont une attribution du Wali, non du Président du Conseil. Les services de la DGCL interviennent fréquemment pour redresser les lignes inscrites au budget des collectivités locales.
- Par manque d'expérience et en raison du poids historique de la tutelle, les conseils élus sont hésitants à négocier et engager des politiques locales actives d'autant que les tensions politiques et personnelles au sein de nombreux conseils contribuent au blocage des décisions. Le lieu de résidence de certains présidents de conseil, à l'extérieur de la collectivité dont ils ont la charge, rend plus difficile encore les débats préparatoires aux décisions.
- Les collectivités locales marocaines sont confrontées à un cruel manque de hauts et moyens cadres administratifs, techniques et financiers.⁹⁷ Les secrétaires généraux des

⁹⁶ "Etude sur le renforcement de la capacité de gestion des collectivités locales - Ministère de l'Intérieur -/ DGCL - AFD; ouvrage cité.

⁹⁷ Le taux moyen d'encadrement dans le personnel des collectivités locales est de 5%, ce qui est très faible au regard des compétences qu'elles ont à assumer.

collectivités, encore nouveaux dans leur fonction, ne peuvent à eux seuls assumer les responsabilités de tout un staff technique. La stabilisation et la qualification d'une fonction publique territoriale compétente représente un enjeu majeur pour consolider la démocratisation.⁹⁸.

Les collectivités locales sont fortement démunies en moyens de travail : matériel informatique et mise en réseau, système d'archivage, base immobilière.... Peu disposent d'un plan de développement⁹⁹ qui donne une vision globale des priorités pour les années à venir, peu ont une capacité à définir des politiques à moyen terme. Leurs relations avec les acteurs sociaux et économiques, bien qu'impératives pour asseoir l'autorité de la collectivité, restent pour une très large part à construire.

La définition de politique de coopération décentralisée est fragilisée par ces difficultés. Elles brident la préparation des actions, retardent leur mise en œuvre, pèsent sur la valorisation des résultats, conduisent trop souvent à leur abandon.

Par rapport à la décentralisation, la coopération décentralisée peut apporter un concours utile sur les questions qui concernent directement les collectivités locales, elle ne peut être qu'une composante dans l'accompagnement du processus global de décentralisation.

10.22 - Le poids de l'Etat

La coopération décentralisée avec le Maroc s'inscrit dans le contexte d'un pays dont le pouvoir central est puissant et organisé, qui dispose de services structurés, présents sur l'ensemble du territoire. Ce contexte rend indispensable le concours des représentants de l'Etat au niveau local pour mettre en œuvre des actions de qualité et d'envergure. Aussi, des interlocuteurs rencontrés vont-ils jusqu'à préférer le terme de "coopération déconcentrée" à celui de "coopération décentralisée"!

Le poids de l'Etat se manifeste par les incitations et soutiens qu'il apporte aux coopérations décentralisées - pour les PDU par exemple - mais aussi par le blocage d'actions engagées sous la responsabilité de collectivités. (Par exemple, arrêt de la formation de 70 agents de santé hospitaliers mise en place par la coopération entre Lille et Oujda).

10.23 - Un partenariat difficile à construire

Les collectivités françaises n'identifient pas le poids des difficultés au moment où elles s'engagent dans une coopération décentralisée. Avec le temps, la coopération avec le Maroc leur apparait difficile à mettre en œuvre, semée de lenteurs. Elles mesurent les écarts entre le côté "volontariste" de leur coopération d'une part, les résultats obtenus de l'autre.

Les élus français ont du mal à mettre en œuvre des coopérations décentralisées avec des collectivités locales qui ne disposent pas des mêmes compétences qu'elles. La situation de la décentralisation au Maroc les amène à travailler en collaboration avec des services déconcentrés. Elles se retrouvent de ce fait dans des situations paradoxales auxquelles elles ne s'attendaient pas mais avec lesquelles elles doivent apprendre à composer. Cette adaptation pragmatique au nouveau contexte est difficile politiquement et techniquement. Elle freine considérablement la coopération décentralisée.

⁹⁹ L'obligation pour les collectivités locales marocaines de se doter d'un plan local de développement constitue de ce point de vue une décision importante.

-

⁹⁸ Dans plusieurs régions, il n'y a pas encore de secrétaire général (ex : Région de Tadla Azilal)

La situation de pays émergent du Maroc, leur est également inhabituelle. D'une part les collectivités locales marocaines demandent à leur partenaire de mobiliser le meilleur de ses compétences pour répondre aux normes de fonctionnement d'une "collectivité moderne", d'autre part les collectivités françaises notent que beaucoup des appuis qu'elles apportent sont faiblement valorisés par défaut d'organisation de leur partenaire et qu'au nom de la pauvreté, des demandes multiples leurs sont adressées.

Les collectivités locales marocaines pour leur part saisissent peu ou mal que les collectivités françaises ont besoin de donner une visibilité à leur coopération. Elles s'étonnent de la multiplicité des demandes de précision qui leur sont adressées avant de lancer une action. Elles les interprètent comme un signe de défiance, tout au moins de réserve à leur égard.

10.24 - Symétrie des discours, dissymétrie des objets entre collectivités locales marocaines et collectivités françaises

La coopération décentralisée repose sur une symétrie de discours entre collectivités locales marocaines et collectivités françaises mais une dissymétrie des raisons de coopérer et sur l'objet des actions à mener.

1 - Des discours convergents

Tous les responsables, dans les deux pays, à quelques niveaux d'intervention qu'ils se situent, affirment que l'axe central de la coopération décentralisée est le renforcement institutionnel des collectivités locales marocaines et le soutien au développement local.

Tous également disent l'importance des relations humaines comme base de la coopération. "Sans relations interpersonnelles de qualité, la volonté politique de construire une coopération décentralisé ne peut pas exister". Si les relations interpersonnelles sont assurément un facteur important - à l'origine du démarrage de nombreuses coopérations - ce discours contribue aussi à masquer derrière une amitié démonstrative les difficultés rencontrées.

2 - Dissymétrie des objets

Au-delà des affirmations générales, les raisons de coopérer divergent entre les collectivités décentralisées des deux pays. Les collectivités locales marocaines expriment un intérêt pour la coopération décentralisée et en attendent des résultats tangibles quand les collectivités territoriales françaises agissent au nom de motivations qui relèvent d'un registre plus politique.

- Les collectivités locales marocaines attendent de la coopération décentralisée :
 - o "des projets concrets, visibles et directement utiles aux habitants",
 - o "la possibilité d'accéder à des financements" pour réaliser des infrastructures et équipements nécessaires à l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants, soit directement sur financement de leur collectivité partenaire, soit en bénéficiant de leur appui pour adresser des demandes aux "grands bailleurs de fonds".
 - Les communes urbaines qui ont une notoriété qui dépasse les frontières du Maroc ajoutent à ces attentes une amélioration de leur reconnaissance au niveau national et international en tant que collectivités locales.
- Les collectivités françaises pensent quant à elles leur coopération comme :

- o un moyen de soutenir la décentralisation au Maroc et saisissent les opportunités d'actions qui vont dans ce sens,
- o un "moyen de proposer un savoir faire" pour la mise en place et la gestion de services publics locaux,
- o un soutien aux dynamiques de développement "à la base" avec la volonté de "contribuer à des actions en direction des plus pauvres".

3 - La dissymétrie des objets, effet sur la nature des coopérations.

La symétrie des discours occulte les débats sur le contenu de la coopération et le nécessaire dialogue politique entre collectivités partenaires. Débat difficile à mener, l'explicitation lucide des objectifs que chaque partenaire donne à la coopération décentralisée permettrait de mieux asseoir les projets, de positionner plus clairement l'action des opérateurs, d'envisager des programmes sur le moyen et le long terme.

Inscrire la coopération décentralisée dans les politiques locales conduit à débattre entre partenaires des questions fondamentales telles que :

- iii. quelles modalités retenir pour faire de la collectivité locale un espace crédible et ouvert aux citoyens, comment définir et construire une politique publique, notamment une politique de coopération ?
- iv. qu'entend chaque partenaire par action prioritaire : ont-elles pour objet de répondre au besoin du plus grand nombre, de toucher les groupes de population en situation les plus précaires, de consolider des domaines qui ont un effet d'entraînement fort sur les dynamiques locales. ?

L'absence d'orientation politique partagée a un deuxième impact, celui de faire de la coopération franco-marocaine une coopération de techniciens. Les coopérations les plus dynamiques reposent sur des échanges entre services compétents, la production d'études, la réalisation de petits équipements... La coopération n'est claire que pour le tout petit nombre de ceux qui la portent.

Enfin troisième impact de la dissymétrie des objets, l'appui à la maîtrise d'ouvrage. Beaucoup de collectivités locales marocaines ne revendiquent pas d'assumer la maîtrise d'ouvrage des projets qui se déroulent sur leur territoire, y compris ceux entrant dans la cadre de la coopération décentralisée. Y compris parmi les plus importantes, certaines acceptent volontiers de céder cette fonction à leur partenaire étranger. Elles estiment que les ressources mobilisées doivent permette "avant tout des réalisations, peu importe les conditions dans lesquelles elles sont faites. Pour ces dernières, le résultat de l'action est plus important que la manière dont il est obtenu alors que l'appui institutionnel procède d'une logique inverse.

La discontinuité entre les volontés exprimées et les réalisations a des conséquences lourdes :

- un faible taux d'aboutissement des projets
- des actions sans relations les unes avec les autres
- des modalités de travail disparates selon les projets, pas de continuité dans les actions
- des projets dont la finalité n'est pas toujours très claire et qui parfois servent de "couverture" à des opérateurs pour mener leurs actions.

L'avenir de la coopération décentralisée franco-marocaine ne peut faire l'économie d'une réflexion approfondie de la part des collectivités partenaires, entre elles et avec l'Etat marocain, sur le mode de relation à établir dans le cadre de la politique de décentralisation du

pays. La création du PAD est née de cette réflexion il y a une demi-décade ; cette réflexion est à prolonger et à étendre.

10.25 - Des lourdeurs spécifiques à la coopération décentralisée

Le contexte institutionnel n'est pas le seul à peser sur la coopération décentralisée. Sa dynamique est également bridée par des contraintes qui lui sont spécifiques.

- La coopération décentralisée doit respecter les dispositifs administratifs des deux pays. Leur articulation n'est pas toujours aisée, notamment pour ce qui est des mécanismes financiers à l'image des difficultés rencontrées par le transfert des cofinancements du PAD. Les différences de cultures, pour riches qu'elles soient, provoquent également des incompréhensions entre les partenaires.
- La coopération décentralisée est consommatrice de temps pour les élus qui suivent les dossiers et pour les agents qui en assurent l'organisation, la gestion administrative et le montage financier. Au Maroc, ces responsables sont en charge d'autres dossiers dont l'urgence n'est pas moins grande que la coopération décentralisée.
- Les dimensions protocolaires et de "tourisme masqué" selon des élus rencontrés se conjuguent pour établir des relations formelles sans nécessairement qu'elles s'appuient sur une volonté de faire aboutir les actions engagées. L'étude réalisée par Touiza Solidarité note ainsi que les coopérations décentralisées "ont généré sur le plan qualitatif très peu d'échanges et de coopération. Ils sont demeurés épisodiques et leur objet limité"."

Ces difficultés entraînent une lenteur dans les échanges qui peuvent conduire à des formes de léthargie. Des coopérations signées dans l'enthousiasme ne sont pas suivies d'action réelle et se limitent à des visites annuelles ou biennales. "Trop souvent les jumelages finissent avec leur conclusion" 101

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 de les surmonter.

- Chaque coopération se présente, sauf cas exceptionnel, comme exemplaire dans son intérêt et son efficacité. Ceci obère l'engagement des 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 la dimension politique et technique nécessaire.

10.26 - Des évolutions inachevées

De vecteurs d'évolution existent pour dépasser la situation présentée. Au fil des années, les rapports entre les collectivités locales marocaines et territoriales françaises ont évolué. "Aujourd'hui les relations sont moins inégalitaires qu'autrefois, il y a plus d'échanges." Cette

¹⁰¹ "La coopération internationale des Collectivités Locales marocaines", Najat ZARROUK, Directrice de la Formation, précédemment Directrice des Affaires Juridiques, des Etudes, de la Coopération et de la Documentation à la Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur, numéro spécial de la Lettre des Collectivités Locale, septembre 2005.

- 107 -

¹⁰⁰ Etude des besoins de formation à la gestion participative des projets de développement locale, cas du Maroc, Abdellatif Jabrani pour Touiza Solidarité, mars 2007.

évolution est consécutive à une première consolidation des collectivités locales marocaines par rapport à la coopération. "Les institutions locales ont muri et savent mieux ce qu'est la coopération décentralisée" (Marrakech). Elle se manifeste par une inversion de démarche. "Avant, les propositions d'actions étaient faites par les collectivités françaises. Aujourd'hui, les bases de la coopération sont fondées sur la stratégie de développement de la région" (Région Sous Massa Drâa).

Les collectivités locales marocaines appréhendent mieux le rôle que peut jouer la coopération décentralisée. Elles ont appris avec le temps que les collectivités françaises ne sont pas un nouveau guichet, complémentaire de ceux qui existent et qu'elles disposent de peu ou pas de ressources à transférer. Elles s'adressent de plus en plus à leur collectivité française partenaire en termes de demandes d'appui pour élaborer des politiques locales (élaboration de schéma d'aménagement du territoire, de plan de déplacement urbain, animation de quartier...) à partir desquelles elles seront en capacité de rechercher des financements auprès des "grands bailleurs" de fonds.

Les collectivités françaises pour leur part comprennent mieux que par le passé le jeu de contraintes dans lequel leur collectivité partenaire doit se mouvoir. Si le renforcement de leur organisation est une nécessité pour qu'elles exercent les compétences qui leur sont transférées, elles doivent également donner des "gages" de leur efficacité par la réalisation d'actions visibles.

10.27 - La coopération décentralisée un acteur parmi d'autres

La politique de décentralisation est la première cause d'évolution des modes d'organisation et de fonctionnement des collectivités locales marocaines. Lorsque les élus ont l'autorité pour se saisir des ses avancées et que la taille de leur collectivité le permet, ils agissent pour doter leur collectivité des outils matériels et immatériels nécessaires à l'exercice de ses compétences et fonctions : informatisation des services, mise en œuvre d'un SIG, élaboration d'un schéma d'aménagement touristique... La coopération décentralisée contribue à renforcer ces dynamisme, elle n'en est nullement le déclencheur.

D'autres facteurs, moins apparents aux yeux des collectivités françaises mais très prégnants, jouent également un rôle pour inciter les collectivités locales marocaines à renforcer leur structuration :

- le développement des activités économiques installées sur leur territoire. Le tourisme par exemple amène une collectivité à améliorer le mode de fonctionnement de ses services en prise directe avec cette activité : nettoyage des sites, gestion des taxis urbains, concertation avec les logeurs...
- la participation des élus à des fora, des réunions, des séminaires et rencontres organisés par les réseaux de collectivités territoriales. Ces lieux sont des espaces d'échanges, d'accès à de l'information, de confrontation d'expérience que les élus peuvent ensuite valoriser dans leur propre collectivité,
- les coopérations décentralisées des collectivités locales marocaines avec des collectivités territoriales de pays divers : Espagne, Italie... Pour les collectivités locales marocaines qui sont actives, ces relations sont aussi un outil de renforcement de leurs compétences.

La coopération des collectivités territoriales françaises est à réinscrire dans ce contexte. Le prendre en compte rend plus compréhensibles les raisons de difficultés rencontrées - sur les options de concession de services publics par exemple - et permettrait de mieux articuler leur action avec les autres appuis apportés à leur partenaire.

10.3 - OBSERVER LE REEL

10.31 - Une coopération empreinte d'ambiguïté

L'écart entre les ambitions affirmées et les pratiques ne fait pas l'objet d'interrogations et de débats soutenus entre les collectivités partenaires : soutien à la décentralisation / actions ponctuelles, coopération de territoire à territoire / absence de plateforme de concertation, place réduite des migrants dans les actions... autant d'exemples qui manifestent le besoin d'un positionnement plus assuré des coopérations décentralisées.

Cette situation résulte de choix trop imprécis sur les objectifs respectifs poursuivis par les collectivités partenaires. Celles-ci s'investissent peu dans la conduite de leur coopération. Les difficultés d'engager des actions structurantes et de dégager des axes de travail à long terme conduisent en revanche à valoriser des actions ponctuelles comme la présence d'artisans marocains sur des marchés de Noël ou la participation d'artistes à un festival. Dans de très nombreux cas les actions sont "relativement stériles au niveau des échanges" comme le précisent des observateurs et ne répondent pas à l'ampleur des besoins des collectivités locales. Il est vrai que peu de collectivités locales ont déterminé des priorités de développement et que l'une des attentes adressées à la coopération décentralisée et de les aider à construire des projets de développement et à identifier les conditions pour le réussir". 103

Inversement, lorsque les objectifs de la coopération sont explicites, dans le cas du PAD et de quelques autres coopérations, qu'ils donnent lieu à la définition d'axes précis, des résultats sont enregistrés : mise en place d'une association pour l'insertion des jeunes par l'économique dans l'Oriental qui a aujourd'hui un fonctionnement autonome, informatisation opérationnelle du service de l'état civil de Mohammedia...

10.32 - Des dispositifs de coopération à améliorer

Les dispositifs de coopération portent la marque des ambigüités rappelées.

Les conventions ne font pas la coopération

Les conventions-cadre de la coopération décentralisée tiennent plus souvent du "protocole d'amitié" que d'une convention de coopération décentralisée qui définit pourquoi et comment le partenariat. Une fois signée, il est exceptionnellement fait référence à ce document. Le rôle des tiers acteurs qui participent à la coopération y est mentionné de façon très générale sans précision des modalités de leur implication. Le

Identifier des projets qui peuvent être achevés

Les obstacles pour mener à bien les actions de moyen et long terme sont nombreux. L'insuffisante mesure de ces obstacles conduit à des résultats partiels. "Malgré une initiative

¹⁰² Recherche sur la coopération décentralisée maroco-française. Op. cité et voir l'encadré ci -après.

¹⁰³ Secrétaire général de l'ANCLM

¹⁰⁴ Il en est de même des conventions signées avec des collectivités non françaises. Par exemple "la convention entre Marrakech-Tensift-Haouz et la région d'Emilie - Romagne en Italie est oublié. C'est avec l'Andalousie et la Catalogne que les coopérations sont les plus actives.

¹⁰⁵ Par exemple, la Chambre de Commerce et d'Industrie - CCI de Marrakech a pris contact avec son homologue toulousaine. Ignorant de la coopération entre les deux régions Marrakech-Tensift-Haouz et Midi-Pyrénées, la CCI de Toulouse a répondu par une proposition de prestation, pour un coût élevé, qui aurait absorbé une part importante du budget de la CCI de Marrakech.

qui remonte à 8 ans, il n'y a toujours pas de parc dans la Région de Tanger -Tétouan et le parc municipal n'est pas plus avancé". Le relevé des espèces arborées, la confirmation du besoin de disposer d'un schéma régional d'aménagement... sont des acquis du programme de création du parc régional. Mais son non-aboutissement montre l'importance des obstacles à surmonter pour achever une action et par voie de conséquence questionne sur la pertinence du choix du projet.

Cette question est plus aigüe encore pour les actions qui n'ont pas de résultats parce que restées à l'état d'idée. 106

Des échanges plus approfondis entre collectivités partenaires et une meilleure préparation des dossiers d'actions permettraient de mieux apprécier les conditions de leur réussite pour accroître le taux de réalisation.

Les relations financières, une structuration à construire

Avant la mise en place des CDD, il n'existait pas de mécanisme et dispositif financiers adaptés à la coopération décentralisée. Aujourd'hui, ils ne concernent dans la pratique que les cofinancements étatiques français alloués aux actions des collectivités locales marocaines. Les financements affectés directement à des actions de terrain par les collectivités françaises continuent de transiter hors des circuits publics marocains.

Cette situation est peu propice à associer d'autres partenaires aux actions de coopération décentralisée. Paradoxe de cette situation, l'un des succès des coopérations décentralisées franco-marocaines est leur effet levier pour accéder à des financements pour réaliser des équipements et infrastructures lourds.

Un des enjeux sur l'avenir est la mise en place de mécanisme et dispositif financiers qui permettent de recevoir des fonds d'origine diverses, sans rupture entre les phases d'études et les phases de réalisation matérielle pour soutenir l'action des collectivités locales marocaines.

Les difficultés repérées au cours de l'évaluation appellent une clarification entre les collectivités partenaires sur la place à donner aux relations financières dans la construction de leur coopération. Ce débat ne pourra être mené en dehors des instances gouvernementales.

Un rapprochement avec les programmes de coopération

Les coopérations décentralisées franco-marocaines s'inscrivent rarement dans des programmes appuyés par des partenaires financiers extérieurs. Une articulation avec ces programmes permettrait une plus grande efficacité des actions de coopération. Des dynamiques sont à créer pour encourager les coopérations décentralisées à ne pas ignorer ces programmes.

Exemple d'insertion d'une action de coopération décentralisée dans un programme de l'Union Européenne : la Coopération Fès / Strasbourg.

La coopération entre ces deux collectivités s'est pour partie inscrite dans le cadre du programme Med'Act de l'Union Européenne. Elle a permis à la commune urbaine de Fès de "prendre pied" dans un programme réunissant 6 villes du Bassin méditerranéen. Dans le cadre de ce programme, Fès a mené à bien un projet de médiathèque, aujourd'hui opérationnelle. Sans insertion dans le programme Med'Act, cette réalisation n'aurait pu se faire.

¹⁰⁶ C'est par exemple le cas de la création de pépinières d'entreprises à Rabat avec l'appui de coopération décentralisée.

- Un rapprochement avec les programmes des institutions marocaines.
 Les coopérations décentralisées sont peu ou pas en prise avec les actions mises en œuvre par les programmes d'actions des institutions marocaines, pas plus qu'elle ne le sont avec les programmes des partenaires extérieurs. Dans ce cas également, une articulation entre coopération décentralisée et programmes des agences nationales, programmes de développement... est à mettre en place.
- Porter attention aux coûts d'animation d'un équipement ou d'un service

Pour faire vivre un service ou pour qu'un équipement soit fonctionnel un personnel compétent est à affecter. Cette question est récurrente et fréquemment mise en évidence par les responsables marocains. De nombreuses actions appuyées par la coopération perdent, une fois réalisées, en utilité faute d'avoir mesuré le poids de ces charges.

10.33 - Articuler les enjeux des acteurs et des bénéficiaires

Les demandes des collectivités locales marocaines s'inscrivent dans un registre très opérationnel. Elles veulent démontrer qu'elles sont en capacité de répondre aux attentes de leurs habitants par la mise en place de services de proximité. En même temps, elles sont conscientes du besoin de renforcer leur organisation et leur capacité d'action. Redevables de leur mandat auprès des citoyens, les élus rappellent en permanence cette double exigence.

L'expression de points de vue différents nait de ce que toutes les institutions qui participent à la coopération décentralisée et tous ses "bénéficiaires" potentiels n'ont pas les mêmes enjeux. Les travaux menés par l'équipe d'évaluation permettent de dresser un schéma sans surprise des différentes attentes :

- Les habitants des territoires marocains, les plus modestes notamment, et leurs représentants associatifs, attendent équipements et services en plus grande quantité et meilleure qualité,
- Les services techniques des collectivités locales, une plus grande capacité à gérer les actions,
- L'Etat, un renforcement des capacités de gestion technique et financière des collectivités locales.

Répondre à ces attentes est difficile à réaliser car cela nécessite une maîtrise méthodologique fine. Comme les ressources financières qu'elles peuvent mobiliser sont réduites, elles ne peuvent pas s'engager dans des actions lourdes. Elles sont de ce fait portées à proposer leur appui sur des actions immatérielles - études, diagnostic, appui en organisation... - ou sur des projets très ciblés.

En parallèle, les collectivités territoriales doivent prendre en compte différentes attitudes :

- une partie de leurs habitants continue de voir les relations entre pays historiquement industrialisés et pays émergents comme un acte de solidarité,
- leurs services techniques, comme un moyen de diffuser leur savoir-faire,
- l'Etat comme une "opportunité" de présence française.

La coopération décentralisée gagnera en pertinence et efficacité si au sein de chaque collectivité partenaire les différences de points de vue sont identifiées et si elles sont clairement connues de l'autre. La base territoriale qui sert de référence à l'action des collectivités locales est ainsi à coupler avec l'entrée acteurs "Comment travailler avec tous ?"

10.4 - PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX D'AUJOURD'HUI

Les évolutions du Maroc vont peser sur le contenu et les modalités de la coopération décentralisée..

10.41 - Accompagner les collectivités locales marocaines dans la maitrise de leur croissance

Les collectivités locales marocaines de grande taille ont aujourd'hui la capacité de recevoir directement ou par le canal de l'Etat des financements importants apportés par des partenaires financiers de poids. C'est donc moins la pénurie de ressources des collectivités locales marocaines qui est en jeu aujourd'hui que leur capacité à gérer leur développement accéléré. Pour cela, il leur faut atteindre un niveau d'organisation suffisant pour construire une cohérence entre tous les dynamismes qui animent leur territoire et être en mesure de répondre aux attentes de leurs habitants. Le décalage entre leurs capacités à gérer les changements et les moyens humains, en organisation, en définition de politiques... qu'elles peuvent mobiliser est profond. Une accélération de la décentralisation accroitra leur responsabilité et pourrait rendre abyssal ce décalage.

Les besoins en appui des collectivités locales marocaines sont à la mesure de ces évolutions pour les suivre, les accompagner, les orienter. Les collectivités françaises ont insuffisamment pris la dimension de ces enjeux, elles conçoivent mal ce que peut être un partenariat dans ce contexte alors qu'il sera de plus en plus essentiel.

Pour répondre à ces attentes, les collectivités locales marocaines ont besoin de consolider leur capacité. Les exemples suivant en montrent l'étendu :

- 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,...

Aussi, leurs besoins en appui portent-ils sur :

- la recherche de financements pour réaliser les équipements qui leur incombent et répondre ainsi aux attentes des habitants,
- des échanges et des appuis en termes de :
 - o organisation des collectivités,
 - o rapport avec les citoyens,
 - o collecte et suivi de l'information sur la situation de la collectivité locale,
 - o modalités de définition et de mise en œuvre d'une (de) politique(s) municipale(s),
 - o mode de relation avec les services déconcentrés de l'Etat,
 - o compétences techniques pour remplir leur rôle de maître d'ouvrage,
 - o l'accroissement de leurs ressources propres,
 - o la multiplication des échanges et ouverture vers l'extérieur pour comprendre les évolutions qui les touchent...

10.42 - Collaborer entre les différents niveaux de décentralisation

Combiner un travail entre les différents niveaux de décentralisation présente des difficultés. Celles-ci tiennent moins aux compétences qui leur sont transférées qu'en raison d'une pratique encore faible de collaboration entre les différents niveaux de décentralisation. Ces collaborations sont aujourd'hui essentiellement financières avec le cofinancement de projets communaux par les préfectures, provinces et régions, elles ne résultent pas de politiques qui mobilisent leurs compétences respectives. Ces collaborations sont limitées en premier lieu par la culture des administrations qui échangent peu entre niveaux de décentralisation, elles sont confrontées aussi à l'absence de structure juridiquement établie associant des collectivités de différents niveaux de décentralisation.

Les collectivités locales marocaines estiment que la coopération décentralisée ne doit pas abandonner ce champ de travail et que les collectivités françaises disposent d'une réelle expérience dans ce domaine qui peut leur être profitable : gestion de parcs naturels régionaux, politique sociale en direction de la jeunesse, réalisation d'équipements culturels. Les collectivités territoriales françaises les plus visées par cette demande sont les Régions et les Départements qui sont les collectivités les plus expérimentées dans ce domaine et qui ont des coopérations avec des collectivités décentralisées marocaines de rangs intermédiaires.

10.43 - Encourager l'implication des sociétés civiles, une dimension encore peu construite

L'implication des acteurs privés fonctionne bien si l'on prend en compte le nombre d'opérateurs, plus difficilement si l'on observe les relations entre les tissus associatifs marocains et français. L'absence de plateforme constitue un handicap pour associer les sociétés civiles à la construction de la coopération. Le rôle des collectivités est de les inciter à exprimer leur point de vue, de les accompagner dans leurs échanges, de renforcer leur capacités à être des interlocuteurs des pouvoirs publics. Dans ce contexte, les migrants ont un rôle à jouer, qu'ils n'ont pas à ce jour.

10.44 - Pour une dimension économique de la coopération décentralisée

L'approche économique s'est développée à travers l'idée d'attirer des investisseurs au Maroc. Les efforts engagés n'ont pas donné de résultats significatifs.

Ces résultats décevants d'ouverture de la coopération décentralisée aux activités économiques, volonté réitérée depuis 10 ans pour certaines coopérations, tient en partie à une réflexion inachevée comme c'est fréquemment le cas dans d'autres coopérations décentralisées. La dimension économique est pourtant très largement attendue par les collectivités locales marocaines.

Une réflexion approfondie est à engager sur deux domaines.

D'une part, donner plus de place à des actions visant à consolider le tissu des petites et moyennes entreprises,¹⁰⁷ sachant que les grandes entreprises ne regardent pas du côté des collectivités locales pour négocier leur implantation. Pour travailler avec les petites et moyennes entreprises en coopération internationale, le point de départ est de construire une doctrine solide à partir de questions telles que : quel rôle pour les collectivités locales dans la dynamisation économique, quelle relations avec les organisations de représentations et d'animation du secteur, comment articuler investissements privés et investissement publics....?

-

¹⁰⁷ Sauf dans le domaine très concurrentiel du tourisme de proximité

D'autre part, partir des conditions qui sont retenues par un investisseur pour s'intéresser à une zone. L'accès à une infrastructure, à un terrain viabilisé dans une zone d'activités est un besoin certes réel mais il ne répond pas à une somme d'informations toutes aussi essentielles dont les investisseurs ont besoin, que la coopération décentralisée peut contribuer à produire : 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 productions...

La coopération décentralisée ne pourra pas se désintéresser dans les années à venir du volet économique. Une véritable réflexion sur la manière d'approcher cette dimension est à construire.

10.45 - Une difficulté pour les collectivités françaises : être des interlocuteurs pour leur collectivité partenaire

Beaucoup de collectivités françaises acceptent l'idée que l'évolution de la décentralisation incite à passer d'une coopération fondée sur des actions ponctuelles visant des "bénéficiaires" à une coopération de territoire à territoire. Mais à l'exception de quelques-unes, Régions et grandes villes, peu mesurent l'ampleur des mutations à engager pour s'adapter à ce nouveau contexte : révision des méthodes de travail, mise en place de dispositifs adaptés et pérennes, construction d'une cohérence entre les actions menées par les différents opérateurs impliqués... L'engagement de ces mutations est d'autant plus nécessaire que les moyens financiers mis en œuvre sont modestes et que l'apport de la coopération décentralisée trouve son efficacité la plus grande dans l'appui à l'organisation, la mise en place de procédures, l'appui à la crédibilisation des institutions partenaires....

A partir de leur spécificité, les collectivités françaises peuvent être des interlocuteurs attentifs et réactifs pour leur collectivité partenaire et verser leur expérience dans le débat avec leur partenaire sur :

- la définition d'objectifs de développement,
- la consultation des acteurs publics et privés qui interviennent sur leur territoire pour construire des dynamiques partagées,
- les modalités pour articuler définition d'objectifs et dispositifs permettant de les atteindre,
- et notamment la mobilisation de ressources financières et humaines internes et externes pour satisfaire ces objectifs,

Aujourd'hui, les collectivités françaises répondent insuffisamment à ces préoccupations. C'est pourtant sur ce terrain qu'elles peuvent être un interlocuteur utile à leur partenaire pour les aider à définir des modalités de prise de décisions, à préparer leurs montages financiers... Les collectivités locales marocaines pour leur part ne saisissent pas toutes les opportunités qu'offre la coopération décentralisée. Leurs demandes vont en priorité à des projets matériels.

QUATRIEME PARTIE

REFONDER LA COOPERATION POUR TIRER PROFIT DE SON POTENTIEL

La coopération décentralisée franco-marocaine bénéficie d'un véritable potentiel par sa variété et son expérience. Pour avoir toute son utilité, la coopération décentralisée ne peut se soustraire aux évolutions du contexte dans lequel elle est conduite. Les propositions d'ajustements sont construites en retenant les éléments mis en valeur par l'évaluation et en prenant en compte l'évolution de la place des collectivités locales dans le contexte international et national.

11 - UN CONTEXTE - DES QUESTIONNEMENTS

11.1 - UN CONTEXTE

11.11 - Une place pour les collectivités locales dans le concert international

Il existe aujourd'hui de réels enjeux sur la place des collectivités locales dans la coopération internationale. Les collectivités locales marocaines et territoriales françaises ne sont pas étrangères à ces évolutions auxquelles elles participent.

Aujourd'hui, des évolutions marquantes et irréductibles se manifestent et continueront de s'amplifier :

- une montée en puissance au niveau mondial des collectivités locales et de leurs organisations, qui influe sur leur reconnaissance par les Etats et les organisations internationales,
- leur reconnaissance par les partenaires financiers qui conduit à une multiplication des dispositifs de financements qui leur sont ouverts directement ou par le canal des Etats, de l'Europe en particulier à travers les programmes de voisinage, Interreg..., favorisant les collectivités locales qui ont une implication internationale en particulier mais aussi pour les accompagner dans leur développement interne (ouverture de crédits AFD...),
- la volonté de toutes les collectivités locales d'être reconnues par leurs habitants et leur Etat et d'être actrices de leur propre développement,
- la nécessité pour tout citoyen d'avoir une ouverture internationale sans laquelle il ne peut, et pourra moins encore demain, situer sa culture et son existence et exercer ses responsabilités.

11.12 - Une continuation de la politique de décentralisation au Maroc

La décentralisation au Maroc est une politique de long terme. L'Etat est convaincu que sans une solide structuration des collectivités locales l'extension des services de proximité mais aussi les dynamiques de développement local seront moins vigoureuses. La récente révision de la Charte communale est un signe de l'importance donnée à cette politique. La décentralisation avance toutefois lentement et les marges d'action des collectivités locales restent encore étroites.

La déconcentration géographique et technique, souvent considérée comme "en retard" par rapport à la décentralisation est à l'œuvre dans de nombreux domaines : régie des eaux, programmes nationaux, créations d'agences nationales et régionales... Encore à consolider, elle n'en est pas moins déjà engagée.

La coopération décentralisée sera d'autant plus utile que les perspectives de la décentralisation et de la déconcentration seront claires et que le schéma de leur aboutissement sera explicite. Elle changera d'échelle et pourra être un outil d'accompagnement des collectivités locales en même temps que leur autonomie s'étendra et qu'elles pourront développer des capacités pour concevoir et mettre en œuvre des politiques locales.

L'approfondissement du processus de décentralisation au niveau des communes et des intercommunalités pour la conduite de projets de territoire en milieu rural, pour la gestion des réseaux en milieu urbain étendra un espace de coopération déjà ouvert ; la mise en place d'une régionalisation plus avancée peut aussi s'appuyer sur l'expérience de collectivités française de niveau équivalents.

11.2 - DES QUESTIONNEMENTS ET DES OPTIONS

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

11.21 - Donner une identité à la coopération décentralisée franco-marocaine

L'identité de la coopération franco-marocaine reste à construire. Au-delà des motivations spécifiques à chaque partenariat, elle manque d'un système de références partagées qui la positionnent parmi les différentes formes de coopération. Les approches actuelles restent top imprécises pour lui donner un poids significatif.

Il ne relève pas d'une évaluation de décider de l'identité de la coopération décentralisée franco-marocaine. En revanche, à partir des éléments réunis, il est possible de rappeler son contexte et de préciser les points qui font débat pour lui donner une posture institutionnelle.¹⁰⁸

La coopération décentralisée : un acteur modeste et... essentiel

Les capacités d'intervention de la coopération décentralisée sont limitées au regard de celles de nombreuses autres coopérations. Les ressources humaines, techniques, financières qu'elle peut mobiliser sont très inférieures à celles que peuvent mobiliser les agents économiques dans un pays qui connaît une modernisation accélérée. Les agences de développement et les services déconcentrés de l'Etat sont en capacité d'élaborer et conduire, au niveau local, des actions de toutes ampleurs.

_

¹⁰⁸ Il faut entendre par posture institutionnelle, la manière dont une structure valorise ses potentialités (savoir, savoir faire, acquis empiriques et théoriques, réseaux, ressources diverses, etc.), se positionne et négocie avec ses partenaires en vue de faire advenir ses objectifs. C'est par cette posture qu'elle peut arriver à juguler la concurrence institutionnelle et à fonder une légitimité d'action.

Dans ce contexte, la coopération décentralisée a un rôle modeste mais essentiel. Modeste en ce que ses capacités d'actions sont réduites, essentiel en ce qu'elle vise à consolider des acteurs - les collectivités locales - qui sont des lieux qui exercent un pouvoir et sont une composante de la structuration du pays.

Définir une posture pour la coopération décentralisée

■ Vers la construction d'une politique publique transversale ?

A ce jour, la coopération décentralisée se présente comme une somme de projets et de relations sans qu'émerge clairement une vision stratégique, sauf pour quelques coopérations.

Pour les collectivités locales marocaines et territoriales françaises se pose la question de savoir si la coopération doit être maintenue sous sa forme actuelle ou si des modalités plus adaptées aux ambitions affichées sont à mettre en place. Dans le second cas, il s'agit de concevoir la coopération décentralisée comme une politique locale transversale, par exemple en articulant les actions pour le traitement des déchets dans les deux collectivités partenaires avec l'ensemble de leur politique environnementale mais aussi avec leur politique d'aménagement et d'entretien de la voirie...; autour de la place des migrants dans la vie culturelle et économique dans la collectivité française pour les associer aux mêmes thématiques dans la collectivités partenaire.... Et réciproquement, comment travailler avec les ressortissants français installés au Maroc pour valoriser les relations culturelles et économiques entre collectivités partenaires

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 ?

Quelle approche de la coopération décentralisée développer ?

Les actions menées dans le cadre des coopérations décentralisées franco-marocaines couvrent un très large panel de domaines répondant à des attentes qui couvrent des champs tout aussi larges. Dans le même temps des coopérations décentralisées évoluent en faisant de l'appui institutionnel une composante prioritaire de leur partenariat dans le but d'accompagner la collectivité locale marocaine à améliorer l'exercice de ses compétences et plus particulièrement son rôle de maîtrise d'ouvrage.

Cette évolution, pour indispensable qu'elle soit, laisse entière deux guestions :

- Comment organiser les différentes approches de coopération décentralisée, "quel dosage" 109 entre :
 - o l'appui institutionnel
 - o la coopération de territoire à territoire
 - o et les innovations que le "Statut avancé" de partenariat du Maroc auprès de l'Union européenne ne manquera pas d'avoir. Comment les collectivités locales peuvent-elles être actrices de ce partenariat qui implique non seulement les collectivités territoriales françaises au nord de la Méditerranée mais aussi les collectivités décentralisées des autres pays européens ?

-

¹⁰⁹ Comité de pilotage du 20 janvier

Toutes les collectivités locales marocaines et territoriales françaises ne sont pas dans la même position face à ces trois approches. Une discrimination n'est-elle pas à envisager en fonction de leur taille et de leur expérience internationale, de leur participation à des réseaux de collectivités décentralisées et du dynamisme des acteurs de leur territoire ?

- Comment progresser vers une coopération décentralisée fondée sur des intérêts partagés comme le mentionnent les conventions de partenariat. Sur quoi construire ces derniers ? Comment co-construire des réponses à des questions qui concernent chaque collectivité partenaire ? Qu'est-ce qu'une coopération équilibrée dans cette perspective, même s'il ne s'agit pas de la postuler strictement égalitaire, ce qui relèverait de l'utopie ?

Renforcer une construction paritaire des relations

Les collectivités locales marocaines mesurent mal le poids qu'elles peuvent avoir dans leurs rapports avec leur partenaire français pour définir communément une stratégie de coopération. Les collectivités françaises tireraient elles-mêmes profit d'une plus grande implication de leur partenaire dans la définition de leur mode de relation. Chaque partenariat vit dans un paradoxe, celui d'exister par une relation qui se veut paritaire mais dans lequel "l'offre" est concentrée" chez l'un des partenaires, "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. A la différence de la première, la seconde incite à des relations approfondies portant sur des domaines et approches où les collectivités locales marocaines ont acquis une première expérience, même modeste pour consolider ces acquis et le démultiplier, ¹¹⁰ à débattre des modalités d'élaboration des politiques locales (politique sociale, en direction des jeunes, sportive, de promotion des femmes, d'incitation économique...) qui dépassent le répertoire d'actions souvent indispensables mais composé sans chercher une cohérence au niveau local.

L'ouverture de ces débats entre collectivités partenaires et avec les Etats est indispensable pour renforcer la vitalité des relations et pour que la coopération décentralisée participe à la politique de décentralisation du Maroc. Réussir l'évolution de la coopération décentralisée appelle "un changement de vision et incite à revoir ses bases [de la coopération décentralisée], à dépasser les relations personnelles, nécessaires, mais insuffisantes pour la faire vivre dans la durée, pose la question de la qualité de l'implication de ses acteurs et de ses modes d'accompagnement, requière la mise en place de mécanismes financiers adaptés à son fonctionnement."

1111

Un rôle pour les Etats : de l'encadrement à l'incitation

La construction d'une identité pour la coopération décentralisée franco-marocaine, comme pour toutes les autres coopérations, ne se fera pas sans les Etats. Le rôle de ces derniers est déterminant bien que leur rapport avec les collectivités décentralisées soit complexe.

¹¹¹ Intervention d'un élu local membre du comité de pilotage de l'évaluation, réunion du 20 janvier 2009

- 118 -

Organisation de services, débats sur les fonctions respectives des élus et des techniciens, appui à la mise en place de dispositifs de concertation avec les forces vives d'une collectivité locale...

D'une part, ils attribuent aux collectivités locales la possibilité d'agir au niveau international (dans le respect de la politique nationale) par la coopération décentralisée. Cette possibilité donnée aux collectivités décentralisées ne s'entend pas sans leur laisser des marges d'autonomie réelle. Dans le même temps, les collectivités locales marocaines et territoriales françaises manifestent leur volonté de nouer et conduire leurs relations partenariales selon des modalités qui leur sont propres.

D'autre part, la construction d'un partenariat n'est pas chose aisée. Beaucoup de collectivités locales marocaines et de collectivités territoriales françaises ont besoin d'accompagnement pour tirer le meilleur profit de leur coopération. L'appui de l'Etat dans ces circonstances est le premier recherché, ne serait-ce que pour des raisons financières.

Entre la volonté d'autonomie des collectivités décentralisées et leur besoins d'accompagnement, de multiples réponses sont possibles par les Etats. La coopération décentralisée aura une identité différente selon que un, a fortiori les deux Etat laissent une très large autonomie aux collectivités locales, se montrent pointilleux sur le stricte respect de leurs compétences, mettent en place des mesures incitatives (financières, d'organisation, de programmes conçus de façon partagés, de mise à disposition de personnel....), voire juridique pour orienter les partenariats.

11.22 - Développer les relations de territoire à territoire

L'appui institutionnel est une dimension première de la coopération décentralisée. Il n'est pas le seul. La coopération décentralisée compte aussi parmi ses finalités le rapprochement des acteurs de deux territoires par un maillage de relations entre citoyens et entre organisations sociales, des échanges culturels, des interconnaissances réciproques, le respect mutuel des valeurs de chacun.

La coopération décentralisée mobilise également des acteurs qui disposent d'une technicité particulière dans leur domaine d'action. Ces acteurs : hôpitaux, associations d'éducation populaire, agences d'urbanisme, sécurité civile, artistes, associations de développement, établissements de formation... nouent eux-mêmes des partenariats avec des organismes de la collectivité partenaire. Les réseaux qui se créent amplifient et consolident les relations entre les collectivités qui coopèrent.

Faire vivre cette dimension de la coopération décentralisée induit de lui donner une assise concrète par la mise en place d'une organisation ainsi que l'élaboration de démarches et processus adaptés. La coopération de territoire à territoire n'est de fait pas une construction spontanée. Les dispositifs à créer peuvent prendre la forme de plateformes de concertation réunissant périodiquement les différents acteurs impliqués dans la coopération pour échanger leur expérience, leur méthode de travail et en assurer la cohérence, construire des synergies et tirer profit des effets démultiplicateurs de leur actions respectives sous l'égide des collectivités décentralisées en partenariat.

Largement ressentie, sans avoir été encore mise en exécution, la création des plateformes serait une innovation significative pour favoriser les dynamiques territoriales entre les collectivités partenaires. 112

-

La création d'une plateforme au sein d'une commune française banalisera la place des Marocains résidents à l'étranger dans la coopération mais en même temps leur donnera un statut d'acteurs à part entière au même titre que les autres organisations.

La réhabilitation du débat politique entre collectivités locales, la construction d'une identité de la coopération décentralisée franco-marocaine, le renforcement de la coopération de territoire à territoire conduisent à proposer trois séries de perspectives. La première est orientée vers les collectivités locales. Elle reprend essentiellement des propositions d'organisation pour améliorer la pertinence et l'effectivité des actions. La seconde traite d'innovations à introduire pour consolider la coopération décentralisée franco-marocaine. Elle ne s'adresse pas à un groupe d'institutions particulières mais propose des approches à développer. La troisième concerne les dispositifs nationaux (ou régionaux) d'accompagnement de la coopération décentralisée, y compris dans le domaine financier.

12 - AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES EN CHARGE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

12.1 - Les dispositifs politiques, administratifs et juridiques, techniques

L'amélioration du fonctionnement des dispositifs en charge d'organiser et suivre la coopération décentralisée au sein des collectivités locales est un premier axe. De nombreux points ont été notés dans "l'Etat des lieux". Les principaux sont rappelés ici.

1 - Renforcement des bases juridiques de la relation entre partenaires

- Renouvellement des conventions (tous les 3 ou 4 ans) pour une revue régulière et approfondie de leur coopération par les partenaires,
- Signature de conventions entre les différents prestataires sollicités par les collectivités françaises avec les collectivités locales marocaines; tout le moins, mention de leur rôle et de leurs domaines d'action dans les conventions entre les collectivités partenaires.

2 - Préparation des comités d'orientation

par la constitution de dossiers techniques présentant l'objet des actions envisagées, leur modalité de mise en œuvre, les effets et impacts attendus, leur coût et la répartition des charges entres les différentes contributeurs.

Une véritable préparation des comités d'orientation n'aura cependant pas d'effets si les élus ne s'impliquent pas dans la coopération pour jouer leur rôle d'impulsion politique, de cohérence entre les différentes actions, de détermination d'un cadre de travail... Dans les cas où les élus ont une forte présence, les coopérations décentralisées connaissent un dynamisme réel.

3 - Renforcement des organes techniques de suivi de la coopération au sein des collectivités locales marocaines

Le manque de personnel des collectivités locales marocaines est un réel handicap pour soutenir le dynamisme de la coopération décentralisée. La fonction du service en charge de la suivre, souvent réduit à une personne quand il existe, est à consolider afin qu'il gagne en capacité d'action pour mobiliser les compétences internes et externes à la collectivité locale, pour préparer le montage technique et financier des actions, les suivre et mesurer leur impact. Deux mesures pourraient être prises pour répondre à ce besoin :

- consolider les capacités du service coopération décentralisée de la collectivité marocaine par un appui spécifique du service équivalent de sa collectivité partenaire afin qu'il acquière des capacités pour consulter les services techniques, en ingénierie de montage de dossier, en montage financier...
- organiser des rencontres entre les services de coopération décentralisée des collectivités locales marocaines. Ces services travaillent aujourd'hui sans relation entre eux et ne sont pas en mesure d'échanger leurs expériences. Le premier degré pour favoriser une dynamique de relation entre les collectivités locales marocaines ayant une coopération décentralisée est de rompre l'isolement des agents en charge de la suivre.

Ce premier axe, non isolé des suivants, repose sur la construction d'un diagnostic institutionnel croisé de la place des services de coopération décentralisée au sein de chaque collectivité locale portant sur :

- l'identification des compétences nécessaires à leur bon fonctionnement, l'identification des compétences existantes, la mesure des écarts entre "le nécessaire" et "l'existant",
- les modalités d'actions à retenir pour qu'ils répondent à l'intérêt général,
- les modalités de préparation, de suivi, d'exécution des dossiers....

12.2 - Renforcer le rôle "d'ensemblier" des collectivités locales

Aujourd'hui les collectivités décentralisées partenaires recherchent, opération par opération, les compétences techniques permettant de les réaliser. Elles jouent un rôle de prescripteur d'actions et d'identification de compétences, en mobilisant notamment leurs propres services techniques. Dans de nombreux cas, elles sont aussi un "facilitateur de relations" entre acteurs territoriaux collectifs.

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 aux dynamiques de développement local,
- allier renforcement des institutions publiques, en tout premier lieu des collectivités locales, et celui des organisations collectives locales,
- formuler une unité méthodologique pour la conduite des actions,
- démultiplier les impacts des actions.

Le rôle des collectivités partenaires ne se réduit pas au choix des actions et en assurer tout ou partie du financement. Elles ont la responsabilité d'assurer une fonction "d'ensemblier" pour créer un environnement favorable d'échanges entre les acteurs, inciter chacun à prendre en considération les actions et résultats obtenus par les autres, assurer une cohérence entre les objectifs des différentes actions et les méthodes mises en œuvre et de dépasser le rôle de "répartiteur d'ordre" entre des opérateurs agissant de façon autonome.

Seules les collectivités locales ont la légitimité pour pouvoir assurer, au Maroc comme en France la fonction d'ensemblier. Celle-ci s'inscrit en complémentarité de la mise en place d'une plateforme de concertation nécessaire pour favoriser une coopération de territoire à territoire.

13 - CONSOLIDER LES APPROCHES, OUVRIR DES CHAMPS NOUVEAUX

13.1 - CONNAITRE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Une connaissance plus précise de la coopération décentralisée permettra son meilleur pilotage par les collectivités locales partenaires et des débats plus circonstanciés sur ses modalités et l'analyse de ses résultats.

Trois niveaux au moins sont à prendre en considération, nettement mis en évidence par l'évaluation. Un quatrième est cité, qui n'est pas spécifique à la coopération décentralisée franco-marocaine mais contribuerait à comprendre son fonctionnement.

1 - Une connaissance quantitative de la coopération décentralisée

Le nombre de coopérations décentralisées franco-marocaines est mal connu. L'identification précise des partenariats vivants constitue une étude en soi ; les projets, en cours et envisagés, à défaut de revenir sur les projets réalisés, sont à identifier. 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. La vitalité de la coopération décentralisée avec les "grandes collectivités locales" marocaines peut être un outil de sa consolidation. Elle peut avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble des collectivités locales marocaines.

2 - Une politique d'évaluation

Le nombre d'évaluation de coopérations décentralisées franco-marocaines fait au cours des dix dernières années est très faible¹¹³ au regard du nombre de partenariats et de la durée de certains, noués depuis plusieurs dizaines d'années.

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 pour s'adapter au mieux aux besoins exprimés par l'un des partenaires et de son environnement sans que ces évolutions soient cause d'inquiétude, voire de tensions.

3 - Organiser une "réunion-bilan annuelle" par pays sur la coopération décentralisée

Pour pallier la faiblesse des relations entre coopération décentralisée, une réunion annuelle d'échange au niveau de chaque pays pourrait être organisée par l'ANCLM au Maroc, par le Groupe Maroc en France. L'objet de cette réunion, ou partie de réunion, n'est pas de présenter les différents projets de coopération mais de dégager les points d'avancée et les points de difficultés rencontrés par les coopérations afin d'envisager des solutions soit par échanges entre collectivités territoriales, soit en collaboration avec les Etats.

4 - Connaître les financements affectés à la coopération décentralisée

Les financements réels affectés à la coopération décentralisée sont difficilement mesurables. La coopération décentralisée franco-marocaine n'est pas différente des autres coopérations de ce point de vue. Elle se heurte aux mêmes difficultés, pour les mêmes raisons.

Il conviendrait d'engager, non seulement pour le Maroc mais éventuellement en retenant d'autres pays, une étude sur ce point spécifique, notamment pour l'élaborer une

-

¹¹³ Deux évaluations ont été repérées, une en 2004, une autre en 2008.

nomenclature commune applicable par les collectivités territoriales d'un même pays afin d'apprécier non seulement les volumes financiers en jeu mais aussi l'origine des fonds, leur affectation par grande masse, les coûts de gestion de la coopération décentralisée et les frais logistiques, les circuits de transfert... La réalisation d'une telle étude rendra plus transparente la relation entre les partenaires, permettra une meilleure objectivation des affectations de ressources, situera plus précisément les efforts de chacun du point de vue financier.

13.2 - OUVRIR LA COOPERATION DECENTRALISEE A DES NOUVELLES COLLECTIVITES **LOCALES**

La coopération décentralisée concerne quasi exclusivement les grandes villes et les régions, moins les villes moyennes, peu ou pas le milieu rural. Cette situation interroge sur la taille démographique des territoires en capacité de nouer une coopération décentralisée et plus généralement sur la question : "Toutes les collectivités locales doivent-elles avoir une coopération ?"

L'objet de la coopération décentralisée n'est pas de mettre en concurrence les collectivités locales dans la recherche de partenariat. Le plus grand nombre doit pouvoir bénéficier de ses retombées, qu'elles aient ou non une coopération formelle.

Deux pistes de travail peuvent être mises en œuvre.

1 - Renforcer la coopération décentralisée en direction des communes rurales marocaines

Les besoins des communes rurales sont beaucoup plus grands que ceux des villes et leurs moyens pour y répondre bien moindre. Une vraie politique de coopération touchant le milieu rural est à concevoir, tant pour accompagner le développement local que pour consolider leur fonctionnement.

Prises individuellement, les communes rurales ont peu de force d'attraction pour nouer une coopération décentralisée, sans compter les faibles ressources humaines, techniques et financières qu'elles peuvent mettre en jeu. L'orientation à donner est de favoriser des coopérations de "pays à pays", de "groupement de communes à groupement de communes" permettant une mutualisation de moyens entre communes rurales d'un même pays, éventuellement en relation avec la ville moyenne pôle de liaison du territoire.

Cette coopération "d'espace territorial à espace territorial" dans laquelle les collectivités locales sont impliquées peut aussi avoir pour moteurs des forces vives des espaces en partenariat. 114

Pour mettre en place cette forme de coopération, plusieurs institutions sont à associer.

En France:

- les communautés de communes et leurs organismes représentatifs,
- les organisations d'animation de développement local : centre de ressources, "sites de proximité", collectivités qui participent au programme européen "Leader +"...,
- les réseaux régionaux d'animation de la coopération décentralisée en contact avec les collectivités locales françaises du milieu rural en recherche de partenariat avec des collectivités étrangères ; Résacoop, Cercoop, Ircod Alsace...,

- 123 -

¹¹⁴ La coopération entre le territoire du Massif de Belledonne en France et celui de la Montagne de Béni Snassen s'approche de cette forme.

- la Région Bretagne et ses collectivités territoriales, sans coopération décentralisée avec le Maroc à ce jour mais ayant une forte tradition rurale.

Au Maroc:

Les provinces peuvent être un relais pour informer les communes rurales et constituer un territoire de regroupement en liaison avec les forces sociales et économiques présentes sur ce même territoire.

2 - Etendre 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 Départements et les Régions à étendre leur coopération à l'ensemble du territoire de leur collectivité marocaine partenaire en portant notamment attention aux besoins des communes rurales.
 - Les Départements et les Régions françaises travaillent dans la plupart des cas avec des Régions marocaines, parfois avec des Provinces et Préfectures. Leur interlocuteur est l'autorité élue en charge de leur collectivité partenaire. A l'image de la coopération entre la Région Rhône Alpes et la Région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, la coopération peut concerner non seulement les relations entre les institutions régionales mais peut aussi s'étendre à l'ensemble des collectivités locales du territoire de chacune des deux régions. Ainsi la Région Rhône-Alpes :
- participe à des actions sur l'ensemble du territoire de la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër avec son accord, en fonction des potentialités et des spécificités de ses différents sous-espaces régionaux,
- a sollicité 7 communes de sa région pour s'engager dans des partenariats avec autant de communes de la région de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër.
- Proposer aux collectivités françaises déjà en partenariat avec une commune urbaine, de démarrer une coopération avec une commune rurale de sa périphérie.
 - Cette dernière formule offre l'avantage de favoriser une relation entre deux communes marocaines de niveaux différents, de nouer des relations ville / campagne et surtout d'inciter les communes urbaines marocaines à contribuer au renforcement des communes rurales à partir de leur propres acquis.

13.3 - APPUYER LA MISE EN PLACE D'UNE ADMINISTRATION DE DEVELOPPEMENT

Le renforcement institutionnel de leur partenaire par les collectivités françaises est d'abord envisagé dans le domaine administratif et pour la maîtrise d'ouvrage. Il porte beaucoup moins sur leur rôle de coordination et de concertation des acteurs locaux, sur leur positionnement comme acteur de développement local.

Outre les appuis à apporter pour mettre en place une administration locale... qui administre un territoire, compétence indispensable, la coopération décentralisée peut apporter un appui à la mise en place d'une "administration de développement", orientation que les collectivités françaises ont adoptée pour elles-mêmes aujourd'hui.

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 son territoire à partir des priorités arrêtées et des plans de développement local qu'elles doivent élaborer,
- soutenir la formation d'agents de développement.

La mise en place d'une administration de développement induit de construire de nouveaux savoirs, de nouvelles méthodes de travail associant institutions publiques et organisations privées autour de programmes préparés en commun, des méthodes spécifiques de travail pour atteindre les objectifs fixés...

13.4 - DIMENSION ECONOMIQUE

Les efforts pour introduire une dimension économique dans la coopération décentralisée n'ont pas manqué. Les faibles résultats obtenus montrent la nécessité de modifier la problématique d'approche.

Intégrer cette approche dans la coopération décentralisée appelle une réflexion approfondie.

- Attirer des investisseurs, qu'ils viennent de la collectivité partenaire ou non, exige de prendre la mesure des questions à traiter et de dépasser les approches simplifiées. L'aménagement de zones d'activités est une composante de l'attractivité d'un terroir, elle n'est pas une dimension déterminante d'un choix d'investissement. Pour s'installer un investisseur a besoin d'une somme d'informations souvent non réunies ou difficilement accessibles sur l'existence de services périphériques performants (énergie, transports, télécommunication, possibilités d'entretien des machines outils...), sur le droit commercial, des assurances, du travail..., la qualité du système bancaire... les conditions d'accès au marché local si c'est celui-ci qui est visé... S'il s'agit d'attirer des moyennes et petites entreprises, les circuits de mobilisation du capital national coactionnaire de l'entreprise avec le capital étranger investi doivent être transparents.
- 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 :
- o un soutien au partenariat industriel ou artisanal fondé sur l'échange de savoir-faire entre entreprise : 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.... Il s'agit de promouvoir à travers ces appuis, des relations entre professionnels, parlant le même langage, confrontés aux mêmes difficultés.
- o un soutien à la mise en place d'un "directoire économique" au sein de la collectivité partenaire. Les collectivités françaises entretiennent des relations régulières avec les acteurs économiques de leur territoire. Elles disposent d'un savoir-faire dans ce domaine, souvent peu explicite mais bien réel. Elles peuvent accompagner leur collectivité partenaire à installer une instance de concertation avec les acteurs économiques de leur territoire pour favoriser des échanges entre eux et mobiliser leurs compétences d'institutions publiques pour résoudre des questions qui pénalisent le développement des activités (maillage du réseau de transport, priorisation d'équipements publics à réaliser....).
- o identifier des secteurs d'activités offrant un potentiel de développement pour de "petites activités". A l'image de programmes menés dans d'autres pays, la coopération décentralisée peut prendre en charge la production d'études de préfaisabilité pour démarrer de petites entreprises valorisant des productions locales. Des personnes qui ont l'ambition de créer leur propre activité de production hésitent à "se lancer" faute de

disposer d'informations suffisantes sur le créneau qu'elle envisage. La mise à disposition d'étude de préfaisabilité est une incitation pour oser démarrer une activité.

13.5 - CONSTRUIRE UN INTERET MUTUEL

Pour que vive la coopération décentralisée, un effort d'identification est à faire non seulement pour définir les bases d'un intérêt mutuel mais aussi sur les formes qu'il peut prendre. L'implication des deux collectivités partenaires est une condition pour que ce volet de la coopération prenne toute sa place. Sont notamment à travailler deux thèmes :

- les causes qui conduisent les collectivités à parler de réciprocité, ou mieux d'intérêt mutuel, alors que cette ambition reste encore très largement à concrétiser,
- l'identification entre partenaires des domaines où l'intérêt mutuel est possible. Ceux-ci ne manquent pas. Quelques exemples illustrent le vaste champ du possible :
 - échanges entre travailleurs sociaux sur leurs responsabilités vis-à-vis des citoyens qu'ils accompagnent; capitalisation de ces savoirs entre les acteurs des deux collectivités,
 - o comment travailler dans des sociétés qui selon les circonstances appliquent le droit positif ou une autre source du droit ?
 - o comment est gérer socialement la petite délinquance dans l'une et l'autre collectivité ?
 - o méthodes de travail pour définir des priorités au niveau d'un quartier ou au niveau de l'ensemble de la collectivité....

Le domaine économique n'est pas non plus étranger à la construction d'un intérêt mutuel :

- o développement et visibilité des activités d'artisanat dans les centres ville pour réhabiliter des métiers créateurs d'emplois,
- o gestion des activités de transports de marchandises dans les centres villes...

Il n'est pas de domaines "interdits", le champ du possible est immense. En revanche, la qualité des relations tient au partage de ses acquis que chaque collectivité accepte de verser au débat commun.

14 - LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET D'APPUI A LA COOPERATION DECENTRALISEE

14.1 - RENFORCER LES DISPOSITIFS D'APPUI ET DE REPRESENTATION DES ELUS.

14.11 - Soutien aux dispositifs d'appui aux élus

Les coopérations décentralisées sont aujourd'hui centrées sur la relation "en binôme" entre une collectivité française et une collectivité marocaine. Les appuis sont apportés à travers des projets dont l'impact intéresse directement le territoire de la collectivité marocaine.

Les besoins des collectivités locales marocaines sont dans la réalité beaucoup plus vastes. Des dispositifs collectifs de renforcement des collectivités locales sont à mettre en place au Maroc pour qu'elles puissent pleinement exercer leurs compétences : accès à des informations qui leur sont indispensables (du point de vue technico-économique et juridique), appui pour leur organisation et leur fonctionnement, gestion de leur coopération non seulement avec les collectivités françaises mais avec toutes les autres également...

- Les collectivités françaises qui travaillent avec les niveaux régionaux, préfectoraux ou provinciaux peuvent contribuer à instituer ce type de service à l'échelon territorial avec lequel elles sont en coopération. Cet appui pourrait prendre la forme d'une contribution à la création d'un espace d'appui aux collectivités locales, ouvert à tous les élus et responsables territoriaux de la circonscription pour des échanges, des débats, des formations, de l'information... On peut citer parmi les activités d'un espace d'appui aux collectivités locales :
 - la production d'information 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 cahier de charge pour les appels d'offre,
 - les modalités de suivi et de réception de travaux....

La mise en place de ces espaces, plus proches des collectivités locales que les instances étatiques, peut s'appuyer sur l'expérience des collectivités françaises dans ce domaine et des institutions qu'elles se sont données pour répondre à leur propres besoins.

Une autre formule pour accompagner la mise en place de cet espace, jugé indispensable par de nombreuses collectivités locales marocaines, est de l'instituer à un niveau régional en mobilisant l'appui des différentes coopérations décentralisées impliquées dans une même région. Cette seconde formule appelle que les coopérations décentralisées présentes dans une même région acceptent de s'engager ensemble - et avec les collectivités locales marocaines sans partenariat - dans la construction de ce dispositif.

14.12 - Renforcement des relations entre institutions de représentation des élus

Cette question est récurrente et trouve difficilement réponse. L'une des difficultés de fonctionnement des associations d'élus au Maroc tient à la faible structuration de leur niveau régional Des partenariats entre ces niveaux régionaux de représentation des élus et des niveaux équivalents en France pourraient être un facteur de leur dynamisation plus en adéquation avec la politique de décentralisation que l'accent quasi exclusif mis aujourd'hui sur le renforcement du niveau national.

14.2 - MISE EN PLACE D'UN FONDS DE COOPERATION DECENTRALISEE AU NIVEAU NATIONAL.

Cette proposition s'adresse prioritairement aux Etats mais avec une forte implication des collectivités décentralisées.

Aujourd'hui, la coopération décentralisée est financée par les collectivités locales et pour certaines coopérations par le PAD, programme financé par la coopération française. Un dispositif quadripartite est à construire incluant :

- l'Etat marocain et l'Etat français,
- les deux collectivités partenaires.

Le principe retenu dans des dispositifs similaires, avec le Québec ou en cours de négociation avec le Chili ou le Brésil, est une contribution des Etats qui ne dépasse pas 50 % des montants globaux mobilisés par les collectivités territoriales. La répartition des charges entre ces dernières peut varier sans que l'une puisse échapper à toute obligation financière.

La formule d'un financement quadripartite d'un fonds de coopération décentralisée manifeste l'intérêt des Etats pour cette forme de coopération. Elle conduit à une plus grande implication des responsables de l'Etat déconcentré non seulement comme instances de contrôle mais

comme parties prenantes dans le suivi des actions à toutes les étapes de leur déroulement et pour accompagner techniquement leur réussite. Elle permet enfin une meilleure articulation entre coopération bilatérale et coopération décentralisée.

Le dispositif financier "fonds de coopération" peut s'appuyer sur un comité de sélection de projets - les ressources du fonds ne sont pas extensibles - dont les collectivités locales peuvent être membres.

14.3 - CONTRIBUER A LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS FINANCIERS POUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL

Pour soutenir le développement local, qui est une de leurs finalités, les coopérations décentralisées peuvent accompagner le démarrage de dispositifs de financement dont l'objet est de contribuer au développement local en prenant en charge tout ou partie des travaux préparatoires à leur mise en place et en accompagnant leur premier temps de fonctionnement.

L'un des enjeux du développement local est la mutualisation des ressources financières entre les bailleurs qui appuient un même territoire. Chacun émet des conditions d'accès et d'utilisation de ses ressources, instaure ses procédures de sélection de projets, requière des comptes-rendus financiers particuliers. Ces disparités rendent difficiles des dynamiques partagées et contraignent les acteurs locaux, y compris les collectivités locales à segmenter leurs actions.

Actuellement en cours d'étude dans les instances ministérielles marocaines, les fonds de développement peuvent être mis en place à divers niveaux : Région, Préfecture et Province, commune urbaine de grande taille. Ils peuvent avoir une vocation générale ou avoir un objet limité à certains domaines ("distribution sociale" de l'eau ou d'électricité, équipements sociaux de base...). L'accompagnement à la mise en place d'un dispositif financier pour le développement local d'un territoire peut être fait par une coopération ou dans le cadre d'une démarche qui peut en associer plusieurs.

14.4 - RENFORCER LES ESPACES DE CONCERTATION ET DE COORDINATION ENTRE COOPERATIONS DECENTRALISEES

La faible intensité des échanges entre les coopérations décentralisées et le besoin de pallier ce manque conduit à proposer de renforcer et faire vivre des espaces de rencontres entre collectivités locales sur les objets, méthodes et outils de la coopération décentralisée.

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

A l'image du dispositif récemment créé dans l'Oriental, une concertation est à faire émerger entre collectivités locales marocaines d'un même territoire ayant des partenariats avec des collectivités locales étrangères, notamment françaises.

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,

- partager entre collectivités locales d'une même région et leurs collectivités partenaires leurs expériences de coopération décentralisée, non seulement pour s'informer de leur partenariat respectif mais surtout pour expliciter le pourquoi des thèmes de travail retenus dans leur coopération, analyser les méthodes employées, partager et comprendre pourquoi des résultats ont été enregistrés ou ne l'ont pas été...
- 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 : stockage de déchets, achat et gestion de matériels d'entretien en utilisation partagée, mise en réseau pour des échanges d'informations entre collectivités voisines...

Cette perspective peut être étendue aux relations entre les différents niveaux de décentralisation.

Sans impulsion, il n'y aura pas de dynamiques de travail entre les différentes coopérations d'une même zone, d'une même région. Sauf cas exceptionnel, les collectivités locales marocaines ne sont pas en mesure d'organiser ces rencontres, ces débats, aucune n'ayant de tutelle sur les autres. Les divisions des collectivités locales -DCL ont la légitimité pour cela. Présentes dans toutes les préfectures et provinces et au niveau régional, elles peuvent être l'instance qui :

- favorise la circulation d'informations entre les collectivités locales ayant une coopération décentralisée,
- dresse un bilan annuel des actions de coopération décentralisée au cours de la période écoulée (1 an est une bonne périodicité),
- incite aux dialogues entre collectivités engagées dans la coopération.

La mise en place de coordinations régionales peut être mise en perspective avec les dispositifs d'appui aux élus 'cf. § 14.1).

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

L'évaluation a été une première occasion pour les collectivités locales française de débattre au fonds des problèmes qu'elles rencontrent dans la conduite de leur coopération et de s'interroger collectivement sur leurs pratiques. Le même exercice n'a pu être fait au Maroc sauf lors de la réunion des collectivités qui bénéficient d'un cofinancement du PAD. Leur demande de concertation est équivalente à celle des collectivités françaises.

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

La préparation des Assises d'Agadir est de point de vue exemplaire. La mobilisation des collectivités locales marocaines a été faible alors que celles qui ont été rencontrées au cours

de l'évaluation n'ont pas manqué de dire leurs réserves, leurs attentes, leur volonté sur la coopération décentralisée.

L'organisation de ces débats est une démarche importante pour "mettre à plat" la coopération décentralisée franco-marocaine, repositionner les relations entre collectivités territoriales, réduire le nombre de coopérations arrêtées aussitôt que signées. Ce travail, difficile mais nécessaire pour donner une identité à cette coopération, requière du temps, de la méthode et de dépasser les discours convenus. Les prochaines Assises d'Agadir peuvent être l'occasion de lancer ce débat.

Ce débat est également nécessaire pour que les collectivités locales soient en capacité de rencontrer les Etats. Pour cela, il leur faut construire une posture qui leur permette d'établir avec eux des modes de relations qui consolident la coopération décentralisée comme appui à la décentralisation, perspective largement partagée.

Instaurer cette démarche induit de renforcer les lieux où mener ces débats.

- Un relai par le "Groupes pays Maroc" de Cité Unies France

Le dynamisme du Groupe pays Maroc est à renforcer, l'évolution récemment engagées est à consolider pour qu'il prenne toute sa place comme lieu actif d'échanges, d'analyse des difficultés rencontrées, de "remontées" de points qui ne peuvent être traités dans le cadre de relations directes entre partenaires, d'élaboration de propositions visant à améliorer les dispositifs et modes d'actions des coopérations... Une articulation plus permanente avec la Délégation aux Affaires Extérieures des Collectivités Locales est à instituer.

- Soutenir au sein de l'Association Nationale des collectivités Locales du Maroc -ANCLM une force de propositions sur la coopération décentralisée.

Un renforcement de l'ANCLM sur le point précis de la coopération décentralisée constitue un atout sans pour autant rechercher un parallélisme des institutions entre Maroc et France. En revanche, sans élaboration d'une approche partagée, les collectivités locales marocaines n'auront pas de poids pour définir et orienter leurs coopérations décentralisées avec les collectivités françaises mais aussi avec des collectivités d'autres pays. L'instauration d'une organisation de travail effective et active entre collectivités locales marocaines pour définir collectivement une approche de la coopération décentralisée, interroger les pouvoirs centraux, envisager des propositions communes s'avère de ce point de vue indispensable

L'avenir de la coopération décentralisée franco-marocaine dépend très largement de la volonté politique des collectivités territoriales françaises et marocaines de soutenir son dynamisme, appuyé par leurs Etats respectifs, plus que d'une mobilisation financière importante. Il s'agit moins de vouloir successivement améliorer l'efficacité des projets, renforcer les dispositifs en place, multiplier les actions que d'entrer dans une ère qui permette aux collectivités locales marocaines de prendre en charge la plénitude de leur responsabilité et, en collaboration avec les acteurs locaux, d'élaborer des perspectives d'avenir auxquelles peuvent contribuer leurs partenaires étrangers parmi lesquels les collectivités territoriales françaises. Les dispositifs d'animation politique, techniques et financiers sont à faire évoluer pour répondre à ces perspectives

PRINCIPAUX SIGLES ET ACRONYMES

ADEFRAM: Association pour développer les échanges entre la France, le Maroc et le Sénégal

ADS: Agence de Développement Social
AFD: Agence Française de développement

AJED: Association des Jeunes Entrepreneurs pour le Développement

AJO: Association des Jeunes Industriels d'Oujda

ANCLM : Association Nationale des Collectivités Locales du Maroc ARCOD : Agence Régionale de Coopération et de Développement

ART GOLD: Appui aux Réseaux Territoriaux et thématiques de Coopération au

développement humain - Gouvernance et Développement Local

CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie CDD : Compte de dépenses sur dotation

CERCOOP: Centre de ressources pour la coopération décentralisée en Franche-Comté

CERSS: Centre d'Etude et de Recherche en Sciences Sociales

CGLU: Cités et Gouvernements Locaux Unis

CHU: Centre hospitalouniversitaire

CIEDEL: Centre International d'Etudes pour le Développement Local

CRI: Centre Régional d'Investissement

CRPM: Conférence des Régions Périphériques Maritimes

CU: Commune Urbaine CUF: Cités Unies France

DAECL : Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités Locales

DCL : Divisions des Collectivités Locales

DGCL : Direction Générale des Collectivités Locales

IFO: Institut Français de l'Oriental

INDH: Initiative pour le Développement Humain

IRCOD: Institut Régional de Coopération - Développement

IUT : Institut Universitaire de Technologie

MAEE : Ministère des Affaires Etrangères et Européenne

MFR: Maison Familiale Rurale

OMD: Objectifs du Millénaire du Développement
ONG: Organisation Non Gouvernementale
ORMVA: Office Régional de Mise en Valeur Agricole
PAD: Programme d'Appui à la Décentralisation

PCM : Programme Concerté Maroc
PDU : Plan de déplacement Urbain
Résacoop : RESeau d'Appui à la COOPération
RME : Résident Marocain à l'Etranger

SCAC : Service d' Coopération et d'Action Culturelle

SEDI: Syndicat des Eaux d'Ile de France

SYDOM: Syndicat Départemental de Traitement des Ordures Ménagères